



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

NOU 1990: 13

NOU
Norges offentlige utredninger
1990

Seriens redaksjon:

**FORVALTNINGSTJENESTENE
STATENS TRYKNINGSKONTOR**

1. Moderne bioteknologi.
Miljøverndepartementet
2. Lov om vern om smittsomme sykdommer
(Smitteloven)
Sosialdepartementet
3. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1989.
Forbruker- og administrasjonsdepartementet
4. Utviklingen på lotterimarkedet 1984–88.
Finans- og tolldepartementet
5. Strafferettslige utilregnelighetsregler og sær-
reaksjoner.
Justis- og politidepartementet
6. Emisjonsregler og emisjonskontroll.
Finans- og tolldepartementet
7. Forsvarets arkiver.
Forsvarsdepartementet
8. Regulering av Folketrygdens grunnbeløp.
Sosialdepartementet
9. Opphevelse av foreldede lover.
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
10. Ny lov om skatt til Svalbard.
Finans- og tolldepartementet
11. Generell merverdiavgift på omsetning av
tjenester.
Finans- og tolldepartementet
12. Landsplan for forvaltning av kystsel.
Fiskeridepartementet
13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkes-
kommuner.
Kommunal- og arbeidsdepartementet



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1990: 13

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

**Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon
av 28. august 1987.
Avgitt til Kommunaldepartementet 21. juni 1990.**

**FORVALTNINGSTJENESTENE
STATENS TRYKNINGSKONTOR**

OSLO 1990

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0208-6

A/S O. Fredr. Arnesen Bok- og Akcidenstrykkeri, Oslo 1990

*Til
Kommunaldepartementet*

Kommunelovutvalget ble opprettet ved kgl. res. av 28. august 1987, med mandat å utrede og avgi forslag til en hovedrevisjon av Kommuneloven av 12. november 1954 og Fylkeskommuneloven av 16. juni 1961 nr. 1.

Utvalget legger med dette fram sin utredning med forslag til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Oslo, den 21. juni 1990.

Jan Fridthjof Bernt
leder

Rolf Petter Bjørke Elisabeth Enger Knudsen Trond Fevolden

Francesco Kjellberg Åse Klundelien Oddvar Overå

Kari Thu Tom Veierød

*Gunnar Andrésen
Andreas Rinnan
(sekretærer)*

Innhold

		Side		Side	
Kap. 1	Utvalgets mandat, sammensetning m.v.	7	4.	Sverige	64
1.	Oppnevning og sammensetning	7	4.1	Generelt	64
2.	Mandat	7	4.2	Kommunallagen	64
3.	Utvalgets arbeid	9	4.3	Reformarbeid	66
			5.	Finland	67
Kap. 2	Sammendrag av utredningen	11	5.1	Generelt	67
			5.2	Kommunallagen	67
Kap. 3	Kommunallovgivningen - et historisk tilbakeblikk	33	5.3	Reformarbeid	68
1.	Innledende betraktninger	33	Kap. 7	Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre - prinsipielle betraktninger ..	69
2.	Soknekommuner m.v.	34	1.	Innledning	69
3.	Fylkeskommunen	35	2.	Verdiene ved det kommunale selvstyret	69
4.	Kommunelovene av 1921	35	3.	Generelt om begrepene rammestyring og målstyring	73
5.	Kriselover	37	4.	Rammen om kommunalforvaltningen: Den statlige styringen	77
6.	Utviklingen etter 1945	38	5.	Det kommunale selvstyret og en ny lov om kommuner og fylkeskommuner	83
7.	Mot en selvstendig fylkeskommune .	38			
8.	Utviklingen i kommunesektoren	39	Kap. 8	Ny lov om kommuner og fylkeskommuner - formål og virkeområde m.v.	86
Kap. 4	Gjeldende kommunallovgivning i hovedtrekk	41	1.	En eller to kommunelover	86
1.	Generelt	41	2.	Bør den nye loven ha en formålsbestemmelse?	87
2.	Forholdet til særlovgivningen	41	3.	Nærmere om lovens virkeområde ...	88
3.	Styringssystemet	41	3.1	Stedlig virkeområde	88
3.1	Kommunestyret og fylkestinget	42	3.2	Saklig virkeområde	89
3.2	Formannskap og fylkesutvalg	43	4.	Terminologi	93
3.3	Nemnder	43	5.	Kommuners og fylkeskommuners navn	93
3.4	Ordfører og fylkesordfører	44	6.	Den kommunale og fylkeskommunale inndeling	94
4.	Nærmere om den administrative oppbygging	45	7.	Lovfesting av visse prinsipper	96
5.	Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer	46	Kap. 9	Styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner	97
6.	Folkevalgtes rettigheter og plikter ...	46	1.	Generelt	97
7.	Planlegging og økonomiforvaltning .	47	2.	Folkeavstemninger m.v.	100
8.	Statlig tilsyn og kontroll	48	3.	Kommunestyret og fylkestinget	102
Kap. 5	Frikommuneforsøket. Lovhjemmel for forsøk	50	4.	Delegasjon	108
1.	Innledning	50	5.	Formannskapet og fylkesutvalget ...	113
2.	Frikommuneloven - systemet	50	6.	Nemnder	114
3.	Frikommuneloven - innhold og rammer	50	7.	Særskilt om kommunedelsnemnder	121
4.	Kommunenes søknader om fristatus - signaler om reformønsker	51	8.	Komiteer	126
5.	Godkjente og igangsatte forsøk	52	9.	Styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner	126
6.	Perspektivene i St.meld. nr. 15 (1988-89). Om videre utvikling av forsøksvirksomheten	53	10.	Ordfører og fylkesordfører	129
7.	Evaluering	54	Kap. 10	Administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner	133
8.	Spørsmålet om forsøkshjemmel i ny lov om kommuner og fylkeskommuner	55	1.	Generelt	133
Kap. 6	Oversikt over kommunallovgivningen i de nordiske land	58	2.	Administrasjonens funksjoner. Administrasjonssjefen	134
1.	Innledning	58	3.	Den administrative oppbygging	139
2.	Kort om kommunalordningen i en del europeiske land	58	4.	Nærmere om lovfesting av stillinger i Kommune- og fylkeskommuneloven	140
3.	Danmark	59	5.	Åremålsstillinger	142
3.1	Generelt	59			
3.2	Lov om kommunernes styrelse	60			
3.3	Reformarbeid	62			

	Side		Side
6.	Arbeidstakernes rettigheter og plikter. Særskilt om medbestemmelse ..	7.2	Arbeidsgodtgjøring
	144	7.3	Erstatning for tapt arbeidsfortjeneste m.v.
7.	Arbeidsgiverorganisasjoner		194
	146	7.4	Pensjon for folkevalgte
Kap. 11	Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme	7.5	Annen godtgjøring
	148	8.	Erstatningsansvar og straff for folkevalgte
1.	Generelt		196
	148	9.	Tiltak for å gjøre kommunale og fylkeskommunale verv mer attraktive ..
2.	Nærmere om lov av 21. juni 1985 og styringssystemet i Oslo		197
	150	Kap. 14	Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid
2.1	Lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene. (Parlamentarismeloven)		198
	150	1.	Generelt
2.2	Styringssystemet i Oslo		198
	151	2.	Frivillig samarbeid
3.	De rettslige rammer for en parlamentarisk styringsform		200
	153	3.	Pålagt samarbeid
3.1	Alminnelige vilkår. Valg		205
	153	4.	Bestemmelser i særlov om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid
3.2	Kommunerådets og fylkesrådets funksjoner		206
	154	Kap. 15	Kommunale/fylkeskommunale heleide og deleide selskaper m.v. Overføring av oppgaver til private
3.3	Særskilt om funksjonene for de enkelte rådsmedlemmer		208
	154	1.	Generelt
3.4	Innholdet i det parlamentariske ansvar		208
	155	1.1	Innledning
3.5	Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet		208
	155	1.2	Aktuelle problemstillinger
3.6	Andre virkninger av en parlamentarisk styringsform		209
	156	2	Oversikt over aktuelle former for privatrettslige sammenslutninger. Nærmere om gjeldende rett
Kap. 12	Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer		211
	158	3.	Selskapsorganisering m.v. av statlig virksomhet
1.	Generelt		213
	158	4.	Om fordeler og ulemper ved selskapsorganisering og samhandling med private
2.	Saksbehandlingsformer - særlig om møteprinsippet		216
	160	5.	Nærmere om lovregulering
3.	Møterett/møteplikt for andre enn organets medlemmer		218
	162	5.1	Heleide selskaper
4.	Fastsetting av møter		218
	164	5.2	Egen selskapslov for kommunal og fylkeskommunal virksomhet?
5.	Møteinncalling		221
	164	5.3	Samhandling med private
6.	Nærmere om sakliste og saksdokumenter		221
	166	Kap. 16	Planlegging. Økonomiforvaltning
7.	Møteledelse		223
	167	1.	Hvorfor økonomibestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven
8.	Behandling av saker m.v. utenom den fastsatte sakliste		223
	167	2.	Økonomisk internstyring som sikrer effektiv ressursutnyttelse og forsvarlig økonomiforvaltning
9.	Møtebok		223
	168	3.	Hensynet til nasjonaløkonomisk styring. Kommunesektorens plass i nasjonaløkonomien
10.	Vedtaksførhet		225
	170	4.	Avveining av hensynet til nasjonaløkonomisk styring og effektiv intern økonomisk styring
11.	Avstemninger		231
	171	5.	Kravene til økonomisk forvaltning og planlegging i kommuner og fylkeskommuner
12.	Regler om saksgangen		234
	177	5.1	Lovbestemmelsenes betydning for utforming av framtidige budsjett- og regnskapssystemer
13.	Arkiv		234
	178	5.2	Noen grunnleggende forhold knyttet til den kommunale og fylkeskommunale økonomiforvaltning
Kap. 13	Folkevalgtes rettigheter og plikter		235
	180	5.3	Langsiktig og kortsiktig planlegging - økonomiplan, årsbudsjett
1.	Generelt		235
	180	5.4	Forholdet mellom drift og investeringer
2.	Rett og plikt til å la seg velge		237
	181	5.5	Låneopptak
2.1	Generelle valgbarhetsvilkår		239
	181	5.6	Om overskudd/underskudd, avsetninger, likviditet m.v.
2.2	Utelukkelse fra valg		243
	182	5.7	Garantier
2.3	Fritak fra valg		246
	184		
3.	Rett og plikt til å tjenestegjøre perioden ut		
	184		
3.1	Plikten til å sitte i vervet		
	184		
3.2	Retten til å sitte i vervet		
	185		
4.	Møterett/møteplikt		
	187		
4.1	Inhabilitet		
	188		
4.2	Konflikt møteplikt/arbeid		
	189		
5.	Tale- og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel		
	190		
6.	Stemmerett/stemmeplikt		
	191		
7.	Godtgjøring/erstatning		
	192		
7.1	Skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring		
	192		

	Side		Side
5.8	Intern oversikt og kontroll	4.	Statlig tilsyn og kontroll
5.9	Lovbestemmelsene sett i forhold til Regnskapslovens bestemmelser	5.	Forskrifter m.v.
	248	6.	Andre forhold
	248	7.	Det videre arbeid med gjennomgang av særlovgivningen - organisering m.v.
Kap. 17 Gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner	250	8.	Oppsummering.
1.	Generelt		Kap. 22 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner og forholdet til internasjonalt regelverk
2.	Frivillig pant	1.	Forholdet til EF-tilpasningen
3.	Konkurs m.v.	1.1	Generelt
4.	Utlegg m.v.	1.2	Norge og EF-tilpasningen
5.	Motregning m.v.	1.3	EF-tilpasningen og utvalgets forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
6.	Betalingsinnstilling	2.	Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre. Grunnlovsfesting
	257	2.1	Innledning
Kap. 18 Internt tilsyn og kontroll	263	2.2	Bakgrunnen for konvensjonen
1.	Innledning. Prinsipielle betraktninger	2.3	Forholdet til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
2.	Interne tilsyns- og kontrollordninger	2.4	Om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre
2.1	Kommunestyrets og fylkestingets styringsansvar	3.	Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid
2.2	Formannskapetets og fylkesutvalgets tilsynsoppgaver	3.1	Generelt
2.3	Intern kontrollnemnd. Revisor	3.2	Konvensjonen og de nordiske land ..
2.4	Administrasjonssjefens kontroll- og tilsynsansvar	3.3	Forholdet til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
3.	Interne klageordninger		Kap. 23 Forskningsmessig oppfølging av virkningene av ny Kommune- og fylkeskommune lov
3.1	Forvaltningslovens § 28. Intern klageordning i kommuner og fylkeskommuner		Kap. 24 Økonomiske og administrative konsekvenser
3.2	Staten som klageinstans. Særregelen i Forvaltningslovens § 28		Kap. 25 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet
	283		Kap. 26 Utkast til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, m.v.
Kap. 19 Statlig tilsyn og kontroll med kommunalforvaltningen	285		Vedlegg 1. Forvaltningslovens anvendelse i kommunal og fylkeskommunal forvaltning, v/advokat Harald Hove
1.	Innledning. Prinsipielle betraktninger		Vedlegg 2. Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, v/cand. jur. Kristin Bjella
2.	Legalitetskontroll		Vedlegg 3. Godkjenning m. v. av kommunale og fylkeskommunale vedtak - oversikt over aktuelle bestemmelser i særlovgivningen
2.1	Fylkesmannens legalitetskontroll ..		Vedlegg 4. Klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak - oversikt over aktuelle bestemmelser i særlovgivningen
2.2	Legalitetskontroll etter særlov		Vedlegg 5. Normalinstruks for administrasjonssjef i kommune
3.	Godkjenningsordninger		Vedlegg 6. Valg av kommunale nemnder - oppgjørsmetode, v/byråsjef Steinar Dalbakk
3.1	Godkjenningsordninger etter Kommuneloven og Fylkeskommune loven ..		Vedlegg 7. Konvensjon av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre
3.2	Godkjenning etter særlov		495
4.	Klage/ankeordninger		
4.1	Mindretallsanke		
4.2	Klageadgang etter særlov		
5.	Løpende tilsyn, veiledning og rådgivning		
5.1	Generelle betraktninger		
5.2	Hjemmel for staten til å kreve opplysninger		
6.	Sivilombudsmannen		
7.	Domstolene		
	304		
Kap. 20 Offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning	306		
1.	Generelt		
2.	Plikt til å drive aktiv informasjon ..		
3.	Åpne/lukkede møter		
4.	Offentlighetslovens anvendelse i kommunal og fylkeskommunal forvaltning		
5.	Folkevalgtes innsynsrett		
	312		
Kap. 21 Retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen	315		
1.	Generelt		
2.	Styringsordninger m.v.		
3.	Den kommunale og fylkeskommunale administrasjon		
	320		

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

KAPITTEL 1.

Utvalgets mandat, sammensetning m.v.**1. OPPNEVNING OG SAMMENSETNING**

Utvalget for revisjon av Kommuneloven og Fylkeskommuneloven - Kommunelovutvalget - ble oppnevnt ved kgl. res. av 28. august 1987. Utvalget fikk denne sammensetning:

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

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

Kommunalavdelingen i Kommunaldepartementet har fungert som sekretariat for utvalget. Rådgiver Andreas Rinnan og utredningsleder (senere underdirektør) Gunnar Andréen har hatt ansvaret for det løpende arbeidet i sekretariatet.

2. MANDAT

Den gjeldende Kommunelov er fra 1954 og den gjeldende Fylkeskommunelov er fra 1961. Lovene er nå tilnærmet identiske i oppbygging og innhold, og bygger i hovedtrekk på en organisasjonsstruktur som har ligget fast siden 1921.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven er etter hvert kommet i utakt med samfunnsutviklingen. Selv om det i årenes løp er skjedd en del endringer i disse lovene, har ikke lovendringene i tilstrekkelig grad fanget opp de nye forutsetninger som samfunnsutviklingen har skapt for kommunene og fylkeskommunene, både internt i den enkelte kommune/fylkeskommune og i forholdet til staten.

I foredraget til den kgl. res. om utvalgets oppnevning og mandat uttales det i denne sammenheng følgende:

«En årsak til og samtidig en konsekvens av denne utviklingen er at kommunene og fylkeskommunene i dag er vesentlig større forvaltningsenheter enn man egentlig opprinnelig hadde tenkt seg. Dette så vel med hensyn til saklig ansvarsområde som til størrelsen av det kommunale forvaltningsapparat. Dette har ført til at enkelte kommuner og fylkeskommuner har funnet det vanskelig å finne fram til hensiktsmessige mønstre for den administrative og politiske beslutningsprosess innen rammen av den organisasjonsstruktur som er forutsatt i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven. Vi har derfor fått en rekke større og mindre forsøk med reformer av styringsstrukturen. Disse forsøkene har til dels beveget seg på grensen av hva som kan anses å harmonere med gjeldende kommunelovs og fylkeskommunelovs system og forutsetninger. Eksempler er innføring av forsøksordningen med kommunal parlamentarisme i Oslo og et planlagt forsøk med fylkesrådskollegium i Hedmark fylkeskommune.

En hovedmålsetting med disse reformforsøkene har vært å styrke og effektivisere den folkevalgte kontroll over den kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosess. Etter hvert som problemet med koordinering av sektorinteresser er blitt stadig mer åpenbart, har man også i stigende grad fokusert på reformer av administrasjonen som et tjenlig virkemiddel.

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

Ved siden av de mer generelle trekk ved utviklingen må det også påpekes at reformer rettet mot andre sider ved det kommunale og fylkeskommunale apparat har økt behovet for en grunnleggende gjennomgang av kommunelovgivningen: Vi har f.eks. hatt en relativt vidtgående kommunesammenslutning og vi har fått en selvstendig fylkeskommune med direkte valg av fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrasjon, videre er det nylig gjennomført en omfattende revisjon av kommunenes og fylkeskommunenes inntektssystem. Den utvikling som er antydnet har skapt et åpenbart behov for en systematisk gjennomgang av det rettslige rammeverk for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.»

På grunnlag av dette ble utvalget gitt følgende mandat:

«1. Utvalget skal utrede og avgis forslag til en hovedrevisjon av nåværende kommunelov og fylkeskommunelov, herunder vurdere spørsmålet om sammenslåing av de to lover til en felles lov for kommuner og fylkeskommuner,

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

og utforme konkrete lovforslag. Utvalget skal ta utgangspunkt i utredning fra et undervalg under Hovedkomiteen for lokalforvaltningen som ble avgitt 31/1-1985 og i prinsippskisse av 28/1-1987 fra den arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kommunaldepartementet til nærmere forberedelse av lovrevisjonsarbeidet.

2. Målsettingen for revisjonen er en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/fylkeskommunale selvstyret.

Bestemmelsene i lovgivningen bør utformes så smidige at de kan tilpasses de mange ulike forutsetninger som karakteriserer kommune/fylkeskommunesektoren. Det forutsettes lagt særlig vekt på at lovteksten blir så klar og enkel som mulig.

3. Revisjonsarbeidet skal bl.a. omfatte organisasjonsstruktur og beslutningsprosesser/saksbehandling i administrasjonen og i de folkevalgte organer samt fordeling av kompetanse og ansvar mellom disse. Videre skal utvalget vurdere økonomiforvaltningen og innhold og omfang av den statlige godkjenning- og kontrollmyndighet, herunder vurdere alternativer for styring av låneopptak. Utvalget skal i denne forbindelse foreta en fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommuneloven, og herunder ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov/fylkeskommunelov, eller erstattes med bestemmelser i disse. Det forutsettes at utvalget samtidig vurderer behovet for å innarbeide nye bestemmelser som regulerer praksis i kommuner og fylkeskommuner som i dag er uregulert i loven eller som instituerer nye ordninger.

4. Utvalget bør også vurdere erfaringene med kommunallovgevingen i de øvrige nordiske land, spesielt i Sverige og Danmark, hvor det lokale selvstyre har sterke likhetstrekk forholdene i vårt land.

5. Utvalget skal i sitt arbeid holde nær kontakt med Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, som skal fungere som referansegruppe for lovrevisjonsarbeidet. Hovedkomiteen skal holdes løpende orientert om revisjonsarbeidet, og vil få seg forelagt utkast og delutredninger til uttalelse etter hvert som disse er behandlet i utvalget.

6. Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utvalget bør også vurdere et opplegg for en systematisk kartlegging av hvordan de nye reglene virker.

7. Utvalget bør avslutte sitt arbeid innen utgangen av 1989.

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

Det faller utenfor utvalgets mandat

- å ta opp selve funksjonsfordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene, siden de gjeldende kommunelover i meget liten grad regulerer slike spørsmål. Med funksjonsfordeling siktes det til fordelingen av de offentlige oppgaver mellom de tre for-

valtningsnivåer, og hvilket ansvar eller kompetanse det enkelte forvaltningsnivå skal ha i forbindelse med de ulike oppgaver.

Utvalget kan i denne sammenheng vise til NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, hvor Hovedkomiteen for lokalforvaltningen bl.a. drøfter dette spørsmålet. Regjeringen iverksatte våren 1989 - dels på bakgrunn av Hovedkomiteens synspunkter på funksjonsfordelingen - et samarbeidsprosjekt mellom Kommunaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet («Lokalforvaltningsprogrammet»), hvor en av hovedoppgavene er å se nærmere på visse funksjonsfordelingsspørsmål, bl.a. i miljøvernsektoren og i næringssektoren.

Kommunelovutvalget behandler imidlertid enkelte sider av forholdet mellom kommuner/fylkeskommuner og staten og som er regulert i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Dette gjelder særlig statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak og fylkesmannens legalitetskontroll med kommunene etter Kommuneloven § 60.

- å vurdere den kommunale og fylkeskommunale inndeling, det vil si kommunenes og fylkeskommunenes størrelse i geografisk henseende. Regjeringen oppnevnte våren 1989 et eget utvalg, som i henhold til mandatet «skal foreta en evaluering av den kommunale/fylkeskommunale inndeling, det vil si sørge for innhenting av informasjon vedrørende virkningene av eksisterende kommunestruktur, analysere materialet med sikte på å kartlegge fordeler og ulemper og trekke de samlede konklusjoner som materialet gir grunnlag for.» Det heter videre i mandatet for dette utvalget at «Utvalget skal på bakgrunn av sitt evalueringsarbeid legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør ordnes.»

Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 fastsetter de nærmere bestemmelser for *prosedyren* - saksbehandlingsreglene - i forbindelse med endringer i den kommunale inndeling. Kommunelovutvalget har for sitt vedkommende ikke funnet grunn til å ta denne loven opp til ny vurdering, både fordi dette ligger på siden av mandatet og fordi det synes mest hensiktsmessig at en slik gjennomgang i tilfelle utsettes til etter at inndelingsutvalgets utredning foreligger.

- å vurdere de makroøkonomiske aspekter i forholdet stat - kommune/fylkeskommune, herunder statlige overføringer og den kommunale/fylkeskommunale skattøren, og om

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det ut fra disse hensyn er behov for andre former for kontroll med det kommunale og fylkeskommunale aktivitetsnivå, i første rekke ved restriksjoner på låneopptak. Denne problemstilling er ikke gjort til gjenstand for regulering i de gjeldende kommunelover og er heller ikke særskilt nevnt i mandatet. Utvalget viser også til at inntektssystemet i kommuner og fylkeskommuner er gjenstand for løpende vurdering.

Forholdet til *særlovgivningen* reiser spesielle spørsmål. Med særlovgivningen siktes det til lover som regulerer kommunal/fylkeskommunal virksomhet på nærmere angitte områder - f.eks. grunnskolen (kommunal oppgave, jf. Grunnskoleloven av 13. juni 1969), sosial omsorg m.v. (kommunal oppgave, jf. Edruskapsloven av 26. februar 1932, Barnevernloven av 17. juli 1953, Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964, Helse- og sosialstyreloven av 12. juni 1987), videregående opplæring (fylkeskommunal oppgave, jf. Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974), institusjonshelsetjenesten m.v. (jf. Sykehusloven av 19. juni 1969 og Lov om psykisk helsevern av 28. april 1961). Særlovgivningen regulerer helt vesentlige sider av den kommunale/fylkeskommunal forvaltning, og er av grunnleggende betydning for funksjonsfordelingen.

Etter pkt. 3 i utvalgets mandat skal utvalget i samband med gjennomgangen av bestemmelsene i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven

«ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov/fylkeskommunelov, eller erstattes av bestemmelser i disse.»

Rene funksjonsfordelingsspørsmål som er regulert i særlovgivningen faller utenfor utvalgets mandat, se ovenfor. Men særlovgivningen regulerer i flere sammenhenger viktige spørsmål som gjelder det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet, og som kommer i tillegg til de alminnelige styringsregler i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om *organisatoriske og administrative forhold*, bl.a. om opprettelse av nemnder (skolestyre, fylkesskolestyre, helse- og sosialstyre m.v.), opprettelse av stillinger, godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak etc. Utvalget har oppfattet det slik, at det er *denne* type bestemmelser som omfattes av mandatet.

Utvalget tar for øvrig opp enkelte spørsmål som gjelder Forvaltningsloven og Offentlighetsloven, bl.a. forvaltningsklage og offentlig-

het i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Utvalget viser for øvrig til at Justisdepartementet for tiden arbeider med en alminnelig revisjon av Forvaltningsloven.

Det faller utenfor utvalgets mandat å foreta en nærmere vurdering av Frikommuneloven. De forsøk som er iverksatt etter denne loven, og som er av betydning for organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, er imidlertid omtalt i utredningen og tatt inn som en del av premissene for utvalgets arbeid.

Mandattiden - som i utvalgets mandat ble satt til utgangen av 1989 - er senere forlenget til 30. mars 1990.

3. UTVALGETS ARBEID

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

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

Kommunelovutvalget har videre bygget på synspunkter i en prinsippskisse for den kommunale/fylkeskommunale lovgivning som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunaldepartementet våren 1986. Prinsippskissen ble avgitt i januar 1987, og inneholder bl.a. synspunkter på det kommunale/fylkeskommunale selvstyre, den folkevalgte styring, rådmannsinstitusjonen, parlamentarisk styringsmodell, økonomibestemmelsene i kommunelovene, statlig tilsyn og kontroll. Arbeidsgruppen går generelt inn for en oppmykning av de gjeldende kommunelover, og slik at kommunene/fylkeskommunene får større handlefrihet til å organisere og drive sin virksomhet. (Arbeidsgruppens medlemmer - Jan Fridthjof Bernt, Trond Føvolden, Francesco Kjellberg og Oddvar Overå - ble senere oppnevnt som medlemmer av Kommunelovutvalget, se pkt. 1).

Utvalget har i alt hatt 29 møter, hvorav en

rekke to-dagers møter og ett tre-dagers møte.

Utvalget foretok våren 1988 og høsten 1988 studiebesøk til henholdsvis Danmark og Sverige, og fikk informasjon om kommunallov-givningen i disse landene fra representanter for Indenrigsministeriet i Danmark og Civildepartementet i Sverige. Den svenske Kommunallagskomiteen ble orientert om utvalgets arbeid i et møte i Oslo høsten 1989.

Utvalgets har ellers hatt møte med Norsk Presseforbund og - ved sekretariatet - med flere yrkesorganisasjoner. Utvalget har også fra organisasjonshold mottatt skriftlige henvendelser med synspunkter på lovrevisjonsarbeidet. Flere av utvalgets medlemmer har deltatt på konferanser og seminarer hvor temaet har vært revisjon av de gjeldende kommunelover.

KAPITTEL 2

Sammendrag av utredningen**GENERELT**

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

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

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

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

Tredje del av utredningen konsentrerer seg om virkningene og oppfølgingen av forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Sentralt i denne delen står kapitlet om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen, d.v.s. for den nødvendige tilpasning som må finne sted mellom den nye loven og særlovgivningen for å få et samordnet og mer helhetlig rettslig rammeverk for virksom-

heten i kommunesektoren. Videre følger et kapittel om forholdet til internasjonalt regelverk, som inkluderer EF-tilpasningen og den Europeiske konvensjonen om lokalt selvstyre. Deretter presenterer utvalget en skisse til forskningsmessig oppfølging av den nye loven, både når det gjelder organisering og forskningstemaer. Denne delen av utredningen avsluttes med et kapittel om de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets lovforslag.

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

1. UTVALGETS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID.

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. august 1987. Utvalget har bestått av 9 personer med variert bakgrunn fra offentlig forvaltning både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Utvalget skulle opprinnelig avslutte sitt arbeid innen utgangen av 1989, men mandatperioden ble senere forlengt til 30. mars 1990.

Kommuneloven fra 1954 og Fylkeskommuneloven fra 1961 er etterhvert kommet i takt med samfunnsutviklingen. Lovene, som er tilnærmet identiske i oppbygging og innhold, bygger i hovedtrekk på på en organisasjonsstruktur som har ligget fast siden 1921. De lovendringer som gjennom årene er foretatt, har ikke i tilstrekkelig grad fanget opp de nye forutsetninger som samfunnsutviklingen har skapt for kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder både internt i den enkelte kommune/fylkeskommune og i forhold til statlige myndigheter.

Utvalgets mandat gikk i korte trekk ut på å utrede og avgi forslag til en hovedrevisjon av nåværende Kommunelov og Fylkeskommunelov, herunder vurdere spørsmålet om de to lovene burde slås sammen til én felles lov. Målsettingen for revisjonen var å få en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale selvstyret. Bestemmelsene skulle dessuten være så smidige at de kunne tilpasses de mange ulike forutsetninger som karakteriserer kommune/fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunesektoren, med særlig vekt på å lage en klar og enkel lovtekst.

Revisjonsarbeidet skulle omfatte organisasjonsstruktur og beslutningsprosesser/saksbehandling i administrasjonen og i de folkevalgte organer, samt fordeling av myndighet og ansvar mellom disse. Videre skulle utvalget vurdere den kommunale og fylkeskommunale økonomiforvaltning og innhold og omfang og innhold av den statlige kontroll- og godkjenningsmyndighet. Utvalget skulle foreta en fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven, og i denne forbindelse også ta stilling til i hvilken utstrekning bestemmelser i særlovgivningen burde oppheves.

Blant de spørsmål som falt utenfor utvalgets mandat, kan nevnes funksjonsfordelingsspørsmål, den kommunale og fylkeskommunale inndeling, og de makroøkonomiske aspekter i forholdet mellom staten og kommunesektoren som f.eks. de statlige overføringer og den kommunale/fylkeskommunale skattøren.

Hovedkomiteens siste utredning, NOU 1988:38 om nye retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, har vært en viktig premis for lovutvalgets arbeid. Utvalget foretok dessuten i 1988 studiebesøk til Danmark og Sverige, og fikk informasjon om kommunal-lovgivningen og aktuelt reformarbeid i disse landene fra Indenrigsministeriet i Danmark og Civildepartementet i Sverige.

3. KOMMUNALLOVGIVNINGEN - ET HISTORISK TILBAKEBLIKK

Formannskapslovene av 1837 (én lov for byene og én for laddistriktene) var rene forfatningslover som bestemte kommunenes kompetanse, hvilke styringsorganer kommunene skulle ha, hvilke regler som gjaldt for saksbehandlingen og forholdet mellom stat og kommunesektor. Det som særlig skilte Bykommuneloven fra Landkommuneloven, var ordningen med magistraten i byene. Magistraten var kongelig utnevnt embetsmann, og kunne på mange måte sammenlignes med amtmannen i fylkene.

Formannskapslovene innførte direkte valg til de overordnede politiske organer. Formannskapet var det sentrale organet; det valgte ordføreren og hadde bl.a. beskatnings- og bevilgningsrett. I tillegg skulle det velges «representanter» (et kommunestyre) - som bare trådte sammen etter initiativ fra formannskapet. Forholdet mellom formannskap og kommunestyre utviklet seg imidlertid ikke likt i landkommunene og bykommunene.

I landkommunene overtok etterhvert kommunestyret som besluttede organ.

I 1898 ble det nedsatt en kommisjon som skulle revidere formannskapslovgivningen. Kommisjonen avla sin innstilling to år senere, og gikk svært grundig og prinsipielt til verks. Forslagene var vidtgående, bl. a. foreslo kommisjonen at det skulle være én felles kommunelov for byer og landkommuner. Magistratordningen ble foreslått opphevet og erstattet med en rådmann ansatt på åremål for en 12-års periode. Et folkevalgt amtsråd skulle kontrollere kommunene istedet for amtmann og departement. Kommisjonen så det dessuten som viktig at den nye kommunelovens prinsipper om organisering skulle være overordnede og følgelig også skulle gjelde for de sektorene som var regulert i særlover.

Kommisjonen var således på flere områder forut for sin tid. Dette fikk også betydning for oppfølgingen av kommisjonens forslag. I de tilsammen tre proposisjoner som departementet fremmet på grunnlag av kommisjonens innstilling, var de fleste av forslagene falt bort og ingen av de tre proposisjonene ble behandlet av Stortinget.

En *ny* lovkomité avga sin innstilling i 1920. Denne dannet grunnlaget for de reviderte kommunestyrelovene (fortsatt én lov for byene og én lov for laddistriktene) av 1921. Lovene besto i hovedsak av mindre justeringer i eksisterende lovverk og representerte ingen prinsipielle nydannelser.

Kommunelovene av 1921 ble vedtatt før man hadde full forståelse av den økonomiske krise som var under oppseiling i kommunesektoren. Resultatet ble de midlertidige administrasjonslovene av 1923, som hadde omfattende bestemmelser om statlig styring med virksomheten i kommunene. Dersom påleggene ikke ble etterkommet, kunne kommunene settes under administrasjon. I kommunelovene av 1938 ble flere av disse bestemmelsene videreført.

Etter krigen har kommunesektoren gjennomgått store strukturelle og institusjonelle endringer. Etter forslag fra kommuneinndelingskomiteen som ble oppnevnt i 1946, ble sognekommunene opphevet i 1950, byene ble innlemmet i fylkeskommunen fra 1964 og det ble foretatt en omfattende kommunesammenlåing på midten av 60-tallet, som reduserte antallet kommuner med ca. 40 %.

Samtidig med de strukturelle endringene skjedde det også viktige institusjonelle endringer, bl.a. en overgang fra særkommuner med ansvar for et begrenset felt (sognekommune, brannkommune og bygningskommune), til kommuner med et bredere ansvar for lokal tjenesteyting og utvikling. En *ny felles*

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunelov for by- og herredskommuner ble vedtatt i 1954.

I en femtenårsperiode fra 1961 til 1976 gjennomgikk fylkeskommunen en omdanning fra å være et hjelpeorgan og samarbeidsorgan for herredskommunene, til å bli et selvstendig beslutningsnivå. Etter Fylkeskommuneloven av 1961 var fylkeskommunene en slags «altovergripende» sekundærkommune. Etter hvert fikk fylkeskommunen ansvaret for løsning av bestemte samfunnsoppgaver, det ble innført direkte valg til fylkestingene (1975), administrasjonsordningen ble lagt om etter modell fra kommunene, og direkte fylkeskatt ble innført fra 1977. Dermed var fylkeskommunen blitt en selvstendig administrativ og politisk enhet.

Siden de omfattende reformene på 1960- og 1970-tallet, har kommunesektoren gjennomgått en rivende utvikling. Omfanget av og kompleksiteten i den kommunale og fylkeskommunale aktiviteten har betydd store utfordringer for det politiske og administrative styringssystemet.

4. GJELDENE KOMMUNALLOVGIVNING I HOVEDTREKK

Kommuneloven og fylkeskommuneloven kan betegnes som de kommunale og fylkeskommunale *forfatningslover*, i den forstand at de inneholder grunnleggende bestemmelser om organiseringen av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. De to lovene er svært like i oppbygging og innhold, og har bl. a. relativt utførlige regler om økonomiforvaltning, saksbehandlingsregler, folkevalgtes rettigheter og plikter og om statlig tilsyn og kontroll.

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har regler om hvilke oppgaver kommunene/fylkeskommunene har, og heller ikke bestemmelser om enkeltpersoners rettigheter i forhold til den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Kommunelovene gjelder for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet, med mindre annet er bestemt i lov. Flere sentrale oppgaver er pålagt kommunesektoren ved særlov. Særlovene har imidlertid ikke bare bestemmelser om oppgavens innhold og omfang, men også om organisasjonsmessige og kompetansemessige forhold. Særlovnemndene spiller en viktig rolle her. Dette er folkevalgte organer som kommuner og fylkeskommuner er pålagt å opprette, f. eks. skolestyre og fylkeskolestyre, og som er tillagt nærmere angitte oppgaver og myndighet i loven. Etter gjeldende lovgivning har særlovnemndene en nokså selvstendig stilling, og representerer vesentlige begrensninger i den organisasjons-

frihet og den kompetanse som kommunestyret og fylkestinget har etter kommunelovene.

Kjernen i det kommunale/fylkeskommunale selvstyre er at styringen av virksomheten skjer gjennom vedtak i folkevalgte organer. Primærkompetansen er tillagt kommunestyret og fylkestinget, som de øverste, direkte valgte politiske organer.

Kommunelovene gir i utgangspunktet kommuner og fylkeskommuner en relativt stor grad av frihet til å bestemme sin styringsstruktur. Kommunestyret/fylkestinget og formannskapet/fylkesutvalget er riktignok obligatoriske organer, men forøvrig bestemmer kommuner og fylkeskommuner selv hvilke organer de vil opprette og hvilke oppgaver disse skal tillegges. Kommunestyret/fylkestinget kan også i betydelig grad delegere avgjørelsesmyndighet til underliggende organer. Den utstrakte forsøksvirksomheten i kommunesektoren de senere år er imidlertid et tegn på at de rettslige rammebetingelser for kommunale og fylkeskommunale organisering og virksomhet likevel oppleves som snevre og i utilstrekkelig grad tilpasset dagens behov.

Nemnder brukes som en fellesbetegnelse på andre folkevalgte organer enn kommunistyre/fylkesting og formannskap/fylkesutvalg. Det er to hovedkategorier kommunale/fylkeskommunale nemnder - nemnder opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og nemnder opprettet etter særlov. Kommunelovene skiller mellom fire hovedtyper av nemnder, avhengig av hvilke funksjoner de har: 1) faste utvalg, herunder kommunedelsnemnder, 2) styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift, 3) styre for inter(fylkes)kommunale tiltak og 4) ad-hoc komitéer.

Når det gjelder særlovsnemnder, fastsetter vedkommende særlov i enkelte tilfelle at særlovsnemnda kan tillegges andre oppgaver i tillegg til de lovbestemte (f. eks. skolestyret). Det finnes også eksempler på at en særlov pålegger kommuner/fylkeskommuner å opprette en nemnd som skal ha ansvaret for oppgaver etter særloven, men slik at funksjonene også kan legges til en annen nemnd (f. eks. brannstyre).

Den statlige styring av kommuner og fylkeskommuner, slik den kommer til uttrykk i kommunelovene, består dels i alminnelige kompetanseregler (f. eks. bestemmelsene om økonomiforvaltningen), og dels i regler som gir staten adgang til å føre en særskilt kontroll med enkelte vedtak, eksempelvis godkjenningsordninger, lovlighetskontroll og mindretallsanke. Særlovgivningen har også en rekke bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

5. FRIKOMMUNEFORSØKET. LOVHJEMMEL FOR FORSØK

Frikommuneloven av 2. mai 1986 nr. 16 om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner, gir Regjeringen adgang til å innvilge inntil 20 kommuner og 6 fylkeskommuner status som frikommuner. Loven er midlertidig og gjelder foreløpig fram til 1991, men vil bli forlenget til 1992.

Frikommunestatus gir mulighet til å gjennomføre forsøk for å oppnå bedre tilpasning av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning til lokale forhold, bedre service til innbyggerne og mer effektiv ressursutnyttelse. Det er tilsammen satt i gang ca. 50 forsøk.

Bakgrunnen for frikommuneforsøket var et ønske om en ny tilnærming i regelreformarbeidet ved å la kommuner og fylkeskommuner selv få adgang til å prøve ut alternative måter å løse sine oppgaver på. Et omfattende og detaljert regelverk fører til lite smidige løsninger for flere kommunale tjenester, og det kreves dessuten de samme løsninger uavhengig av størrelsen på kommunene. Den gjeldende funksjonsfordeling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene vanskeliggjør også i en del tilfelle rasjonelle løsninger. Regelverket tar ikke tilstrekkelig hensyn til at kommunene og fylkeskommunene vil ha forskjellige muligheter til å kunne følge opp de krav som stilles, og tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til ulike behov på lokalt plan.

I dag foregår det forsøksvirksomhet innen flere forvaltningsområder i kommunesektoren. Frikommuneforsøket skiller seg fra disse sektorforsøkene ved at det omfatter den samlede kommunale og fylkeskommunale virksomhet. Dette gjør det mulig å prøve ut nye samarbeidsformer og løsninger på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene og på tvers av grensene mellom forvaltningsnivåene.

Utvalget har vurdert behovet for å ta inn en særskilt, permanent forsøkshjemmel i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Etter utvalgets oppfatning kan forsøksvirksomhet i mange sammenhenger være et nyttig redskap i arbeidet med forvaltnings- og regelutvikling. Et viktig utgangspunkt for drøftingen av hvilket hjemmelsgrunnlag som bør gis, er antakelig at forvaltningsfornyelse bør framstå som *ett* politisk prosjekt/program. Det skal også dreie seg om reell forsøksvirksomhet, og ikke alminnelige dispensasjoner fra gjeldende regelverk. Forsøk skal være avgrenset i tid og rom, de skal følges opp med rapportering og evaluering, og resultatene skal kunne inngå som del av et bredere vurderingsgrunnlag med sikte på endringer av eksisterende regelverk.

Etter utvalgets oppfatning er det prinsipielt

uheldig å legge seg på en linje med spredte forsøkshjemler rundt om i lovverket. Utvalget kan heller ikke se noe sterkt reelt behov for å ta inn en generell, permanent forsøkshjemmel i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Spørsmålet om et generelt hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i kommunesektoren bør imidlertid vurderes i forbindelse med evalueringen av frikommuneforsøket, som etter planen vil skje i en stortingsmelding våren 1991.

6. OVERSIKT OVER KOMMUNALLOVGIVNINGEN I DE NORDISKE LAND

I tillegg til å innhente skriftlig materiale fra de nordiske land, har utvalget foretatt studiereiser til Sverige og Danmark, og ellers fått nyttig informasjon både fra Civildepartementet i Sverige, Indenrigsministeriet i Danmark og Inrikesministeriet i Finland.

Den danske kommuneloven er fra 1968. Den gjelder både amtskommuner og primærkommuner. Et særtrekk ved den danske kommuneloven er ordningen med styrelsesvedtekter, som overlater til kommunene selv å vedta utfyllende bestemmelser om organisering og virksomhet. Hensikten er å gjøre det lettere å tilpasse de mer detaljerte styringsbestemmelsene til både samfunnsutviklingen, endret lovgivning og lokale forhold.

Borgmesteren (ordføreren) har en sentral plass i den danske kommunalordningen. Sammenlignet med den norske ordningen, innehar den danske borgmesteren stort sett både ordførerens og administrasjonssjefens stilling og ansvar. Ordningen med politisk valgte borgmestere skriver seg fra 1919. Før dette ble borgmesteren oppnevnt av Kongen.

Et viktig trekk ved danske kommuners økonomiforvaltning, er at både kommunene og amtskommunene selv fastsetter størrelsen på den kommunale skattlegging (fri skattøre). Kommuneloven har ikke bestemmelser om statlig godkjenning av f. eks. økonomiske disposisjoner. Det løpende tilsyn med kommunene foretas av såkalte tilsynsråd, som er opprettet for hver amtsrådskrets. Det består av amtmannen (leder) og 4 andre medlemmer som velges av og blant amtsrådets medlemmer. Tilsynsrådets oppgaver tilsvarer stort sett fylkesmannens legalitetskontroll etter den norske Kommuneloven.

Den danske kommuneloven inneholder to spesielle ankeinstututer, den såkalte innbringelses/forslagsrett og standsningsretten. Innbringelses/forslagsretten innebærer at medlemmer av kommunalbestyrelsen kan bringe ethvert spørsmål om kommunens anliggen-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

der inn for bestyrelsen. Standsningsretten gir ethvert medlem av de faste utvalg adgang til å bringe saker inn for kommunalbestyrelsen, og derved stanse utvalgets videre behandling av en sak.

Den svenske kommuneloven er fra 1977. Loven er - i likhet med den danske kommuneloven - en felles lov for både kommuner og landstingskommuner.

Svenske kommuner har på samme måte som i Danmark, fri skattøre. Loven inneholder ikke bestemmelser om statlig godkjenning av økonomiske disposisjoner.

Den svenske kommuneloven inneholder også generelle klageregler. Disse går i korte trekk ut på at kommunens innbyggere har en generell klageadgang over vedtak av fullmaktiget (kommunalbesvær). Fullmaktiget tilsvarende det norske kommunestyret. Klagegrunnene er positivt oppregnet i loven, og gjelder forhold som lovlighet, myndighetsmisbruk, krenkelse av enkeltpersoners rettigheter eller alminnelige rettferdighetsbetraktninger. Klagen går til kammarrätten, som fungerer som forvaltningsdomstol. Tilsvarende klageregler gjelder for vedtak av styrelsen (tilsv. formannskapet), nemndene eller partssammensatte organer. I tillegg opereres det i svensk rett med såkalt förvaltningsbesvär (forvaltningsklage), som er regulert i Forvaltningsloven, Forvaltningsprosessloven og i den kommunale særlovgivningen. Ved forvaltningsklage er klageinstansen adgang til også å overprøve hensiktsmessigheten (skjønnsutøvelsen). Ofte omtales förvaltningsbesvär som «lämplighetsbesvär», mens kommunalbesvär betegnes som «rättsbesvär».

Den svenske kommuneloven er nå under revisjon. Det foreligger en prinsippkisse fra 1985, et forslag til ny kommunelov fra 1988 og et endelig forslag til ny lov fra en parlamentarisk sammensatt komité (Riksdagspartiene) vil foreligge i slutten av april 1990.

Den finske kommuneloven, som ble revidert i 1976, har sterke likhetstrekk med den svenske loven, men omhandler bare kommuner. I Finland er det ikke noe selvstendig, politisk organ på länsnivået. Det har derfor utviklet seg et omfattende og lite enhetlig system med store «kommunalförbund» (en type interkommunalt samarbeid) som tar seg av betydelige oppgaver innenfor bl.a. spesialsykepleien, tiltak for utviklingshemmede, yrkesutdanning og fysisk planlegging. Regionalforvaltningsenhetene er länene, som er en del av statsforvaltningen.

En nyskaping i den finske kommuneloven av 1976 er en bestemmelse om at enhver innbygger i kommunen har rett til å ta «initiativ i frågor som rör kommunens förvaltning»,

d.v.s. en alminnelig forslagsrett for befolkningen. Loven har også en særskilt informasjonsparagraf, som understreker kommunens plikt til å informere allmennheten om sin virksomhet.

Den finske kommuneloven har enkelte bestemmelser om statlig godkjenning av kommunale vedtak, men de fleste bestemmelser om statlig tilsyn finnes i særlovgivningen. Tilsynsordningen i Finland må dessuten ses i lys av at det regionale nivået er statlig; länsstyrelsen skal således føre en alminnelig legalitetskontroll med både kommuner og kommunalförbund.

7. KOMMUNELOVENE OG DET KOMMUNALE/FYLKESKOMMUNALE SELVSTYRE - PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER

Kapitlet tar sikte på å belyse de verdier som knytter seg til det kommunale selvstyre, analysere dem og finne fram til hvilke retningslinjer som bør legges til grunn for en revisjon av kommunelovene. En viktig konklusjon her er at samspillet mellom forvaltningsnivåene etterhvert har tvunget fram et nytt innhold ved det kommunale selvstyret.

Verdiene ved det lokale selvstyre

Det kommunale selvstyre bygger på flere verdier som kan trekke i ulike retninger. Dette kom til uttrykk allerede i formannskapslovene av 1837. Her var selvstyreprinsippet sentralt, men mens det opprinnelig dreide seg om selvstyre som frihet *fra* noe, utviklet institusjonens verdimeslige grunnlag seg skrittvis til et spørsmål om frihet *til* noe. Etterhvert ble autonomien for kommunale organer ikke lenger oppfattet som en skranke mot uttidig innblanding fra statlig hold, men som et middel til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser. Det kommunale selvstyret fikk et mer aktivt og positivt innhold.

Frihetsidealet er fortsatt en viktig begrunnelse for det kommunale selvstyret, men det uttrykker ikke et krav om absolutt uavhengighet for de lokale enheter. Selv om kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekter, ville det være meningsløst å oppfatte dem som fullt autonome, i dag såvel som tidligere.

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

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Begrepene målstyring og rammestyring

I diskusjonen om å erstatte den detaljerte kontrollen overfor kommunesektoren med mer generelle styringsmekanismer, blir uttrykk som målstyring og rammestyring ofte brukt. Det er vanskelig å gi begrepene en presis definisjon.

Statlig *rammestyring* overfor kommuner og fylkeskommuner kan omfatte såvel fastleggelse av økonomiske rammer, som ramme-lovgivning og statlig kontroll med planer og handlingsprogram. Betegnelsen har som oftest vært knyttet til den økonomiske styringen av kommunesektoren. Målet med rammestyring er å oppnå større fleksibilitet og en effektiviseringsgevinst i fordelingen av offentlige ressurser. Samtidig forutsettes kommuner og fylkeskommuner å få større disposisjonsfrihet gjennom bruk av slike styringsmekanismer.

Begrepet *målstyring* er bl. a. omtalt i St. meld. nr. 4 (1988-89) om Langtidsprogrammet for 1990-1993. Målstyring skjer f. eks. ved at en overordnet myndighet styrer sine underliggende institusjoner ved å fastsette mål og prioriteringer. Innenfor tildelte ressurser og ut fra den nedlagte generelle målsetting, skal institusjonene så selv fastsette resultatmål og bestemme hvordan målene konkret skal nås. Selv om definisjonen i meldingen er knyttet til betraktninger omkring styringen av statlig virksomhet, er beskrivelsen av målstyring som instrument relevant også for forholdet mellom stat og kommunesektor.

For å illustrere forskjellen på rammestyring og målstyring og hvordan det i praksis har vært gjort forsøk på å benytte disse styringsformene, er det i kapittel 7 bl. a. tatt utgangspunkt i en undersøkelse av det nye inntekts-systemet for kommuner og fylkeskommuner og hvordan sentralforvaltningen oppfatter sine styringsmuligheter etter innføringen av dette systemet (rammestyring). Når det gjelder erfaringer med målstyring, er det vist til en svensk undersøkelse og de resultater man der kom fram til om erfaringene med målstyring gjennom lov- og regelverk.

Rammen om kommunalforvaltningen. Den statlige styringen

Kommuneinstitusjonen forutsetter ett eller flere institusjonsnivåer som den på en eller annen måte er underlagt. Kommuner og fylkeskommuner er deler av et omfattende politisk og administrativt system, noe som betinger en viss statlig styring.

Det er vanlig å legge vekt på fire hovedhen-

syn ved statens styring av offentlig virksomhet:

Et hovedhensyn, og historisk sett det primære, er ivaretagelsen av *rettsikkerhet*. Det andre hovedhensynet fikk etterhvert en like viktig plass; hensynet til en mest mulig *effektiv tjenesteproduksjon*. Et tredje hensyn er *utjevningshensynet*. Endelig finnes det et fjerde hensyn som i stigende grad har gitt statens styring av kommunesektoren styrke og retning, nemlig hensynet til *makroøkonomien*.

Hvilken vekt disse fire hensynene er blitt tillagt i utformingen av statlige tiltak, har variert over tid og i forskjellige sammenhenger. Man kan hevde at disse hensynene ivaretas best ved et partnerskap mellom stat og kommune og at de bør utformes slik at det kommunale selvstyret ikke tømmes for reelt innhold. Dette er også et spørsmål om utformingen av de statlige tiltak overfor kommunesektoren, deres konkrete mål og de virkemidler som blir benyttet.

Staten kan påvirke og regulere virksomheten i kommunesektoren ved hjelp av tre typer virkemidler: rettslige, finansielle og verdimessig påvirkning. Forskning tyder på at styringen etterhvert har fått et sterkere innslag av verdimessig påvirkning til fortrengsel for rendyrket rettslig styring, og at man står overfor en betoning av rammestyring og en svekkelse av kontroll av særskilte vedtak. Lovrevisjonen bør ta vare på og føre videre denne dynamikken, som åpenbart gir et større spillerom for kommunene og fylkeskommunene.

Gjennomgangen fører til følgende konklusjoner av betydning for avgrensningen av det kommunale selvstyret:

- Statlig inngrep i kommunalforvaltningen i form av kontroll og styring har sin forankring i enkelte grunnleggende offentlige funksjoner.
- Omfanget og styrken av inngrepene er betinget av de effektivitets- og utjevningshensyn som samfunnet til enhver tid ønsker å prioritere; de er også betinget av den politiske vilje til aktivt å styre samfunnets samlede økonomi.
- Statens styring antar svært mange forskjellige former; det vil derfor i mange situasjoner kunne oppstå uoverensstemmelse mellom formelle styringskrav og det reelle spillerom for kommunene.
- De tradisjonelle inngrep, i form av rettslig og finansiell kontroll, er i noen grad blitt erstattet av styringsformer rette mot rammer, snarere enn særskilte vedtak, ved et bredere og mer nyansert sett av styringsmekanismer.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det kommunale selvstyret og en ny kommunelov

Det kommunale selvstyret vil ikke kunne ha det samme innhold i en situasjon der det offentlige legger beslag på omkring 50 % av samfunnets samlede ressurser, som i en situasjon der det offentlige forvaltet beskjedne 10 % av disse ressursene. Det ideologiske innhold av kommuneinstitusjonen har heller ikke vært uberørt av den sosiale og politiske utviklingen i samfunnet. Målet må derfor være å gi verdiene ved det kommunale selvstyret et konkret innhold, tilpasset dagens omfang av den offentlige virksomhet.

Statlige inngrep er i dag i første rekke uttrykk for den integrasjon som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene og for det samspillet som preger en moderne velferdsstat. Konflikten mellom nasjonale hensyn og det kommunale selvstyret vil ikke fullstendig kunne oppheves. I selve idéen om et lokalt folkestyre er det innebygd en viss spenning i forhold til det nasjonale folkestyret. Den vil imidlertid kunne dempes og bringes inn i mer fruktbare spor ved bruk av to reformstrategier. Begge berører revisjonen av kommunelovene.

En mulig strategi vil være å forsterke tendensen mot en nedtoning av den detaljerte og direkte kontroll til fordel for mer generell og rammepreget styring. Den andre reformstrategien tar sikte på en tilpassing av verdiene ved det lokale selvstyret til de nye forutsetninger, f. eks. ved en sterkere betoning av kommunenes og fylkeskommunenes primære funksjon som demokratiske institusjoner og samordningsorganer. Det tradisjonelle demokratiaspektet ved kommuneinstitusjonen vil dermed få en annen begrunnelse og et annet innhold. Borgernes aktive medvirkning i formuleringen av kommunale oppgaver må stå klarere fram. Det vil samtidig være spørsmål om å få til en sterkere politisk styring, som er en forutsetning for reell koordinering.

Dette gir følgende prinsipielle føringer for revisjonen av Kommuneloven og Fylkeskommuneloven:

1. En nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll.
2. Et større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering.
3. En større adgang til mer direkte deltakelsesformer for borgerne i saker som angår det lokale fellesskap.
4. En videreføring av kravene om langsiktig og sektorovergripende planlegging, men med større forutsigbarhet av statlige påbud og signaler.

5. En forsterkning av det politiske ansvarsforhold i den kommunale styring.
6. En utvidet og mer fleksibel intern delegasjonsadgang, med bibehold av politisk og administrativ kontroll.

8. KOMMUNELOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE.**En eller to kommunelover**

Utvalget er kommet til at det bør være én felles lov for kommuner og fylkeskommuner. De gjeldende kommunelover er svært like i oppbygning og innhold. Selv om utvalgets lovforslag innebærer en rekke endringer sammenliknet med gjeldende lover, vil likevel de grunnleggende prinsipper som disse lovene hviler på bli videreført. Organisatoriske rammebetingelser og de regler som styrer virksomheten i kommunesektoren, vil bli likeartede for kommuner og fylkeskommuner, men med større fleksibilitet og enda større rom for lokale tilpasninger. Utvalget ser derfor ikke noe behov for å ha separate lover for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget peker også på at Danmark og Sverige har én felles lov.

Bør den nye loven ha en formålsbestemmelse?

En formålsbestemmelse kan ha to siktemål; 1) den representerer en overordnet, politisk programerklæring, og 2) den danner et utgangspunkt for tolking av lovens øvrige bestemmelser. Det er vanlig at nyere lover har en formålsbestemmelse. Dette gjelder også lover som direkte angår kommunesektoren, f. eks. Grunnskoleloven, Lov om videregående opplæring, Plan- og bygningsloven m.v.

Utvalget går inn for at den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner får en særskilt formålsbestemmelse. Denne foreslås gitt form av en politisk programerklæring. Det understrekes her at loven skal legge forholdene til rette for en kommunal/fylkeskommunal forvaltning som er i pakt med idéen om lokalt folkestyre. Folkestyret bør utøves på en måte som tjener innbyggernes interesser gjennom fleksible løsninger tilpasset forholdene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Det fremheves også at virksomheten i kommuner/fylkeskommuner må tilpasses rammene for et nasjonalt fellesskap.

Formålsbestemmelsen er utformet slik at den ikke skal medføre begrensninger i den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet ut over det som følger av de øvrige bestemmelser i loven eller andre lovfestede/ulovfestede rettsregler. Bestemmelsen antas således ikke å ha noen selvstendig rettslig betydning ut over det som også idag følger av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

den etablerte forståelse av det kommunale selvstyrets formål og rammer.

Lovens stedlige virkeområde

Den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner bør gjelde på lik linje for alle kommuner og fylkeskommuner. Loven må kunne fange opp ulikheter mellom kommuner/mellom fylkeskommuner, og slik at de rammer loven stiller opp ikke er til hinder for hensiktsmessige løsninger ut fra spesielle forhold eller behov i den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Betegnelsen bykommuner og herredskommuner foreslås å utgå helt i den nye loven. Det er en anakronisme at gjeldende kommunelov opererer med dette skillet, siden loven ikke på noe punkt har forskjellige bestemmelser for bykommuner og herredskommuner. At noen kommuner betegnes som bykommuner har rent historiske årsaker, og skriver seg fra den tid da byene (kjøpstedene) hadde såkalte kjøpstadsprivilegier. Skillet har også vært benyttet i en del senere lovgivning, men er på vei ut. Det er fortsatt en rekke bestemmelser i særlovgivningen som opererer med dette skillet, uten at det synes å ha noen viktig rettslig betydning. Når betegnelsene herredskommuner og bykommuner sløyfes i den nye loven, må det foretas en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å fjerne eller endre bestemmelser hvor dette skillet er gjort til et rettslig relevant avgrensningskriterium.

Loven skal, på samme måte som de gjeldende lover, bare gjelde for fastlands-Norge. Utvalget er kjent med at Justisdepartementet vurderer den interne styringsordning på Svalbard, og viser til dette arbeidet.

Lovens saklige virkeområde

Den nye loven er å anse som en forfatningslov for kommuner og fylkeskommuner, i den forstand at den fastsetter de alminnelige regler for all kommunal/fylkeskommunal virksomhet.

Utvalget ser det som viktig at de prinsipper og regler som nedfelles i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner må få gjennomslagskraft også i forhold til særlovgivningen. Hensynet til en integrert og helhetlig kommunal/fylkeskommunal forvaltning tilsier en harmonisering mellom den nye loven og særlovgivningen, og slik at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven er overordnet særlovene på de områder den regulerer. Det er urasjonelt at gjeldende kommunelover fastsetter ett system, mens særlovgivningen uthuler dette, både fordi dette gir et mindre oversiktlig system, og fordi særlovgivningen

virker oppsplittende og hindrer nødvendig organisatorisk koordinering og fleksibilitet.

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

Utvalget er således kommet til at det i loven ikke bør foretas en positiv opplisting av kommunenes/fylkeskommunenes oppgaver, bl. a. fordi det er vanskelig å kategorisere de ulike typer av kommunal/fylkeskommunal virksomhet på en fullstendig og dekkende måte, og fordi dette på litt lengre sikt kan bidra til å hindre videre utvikling av kommunenes og fylkeskommunenes rolle i samfunnet og begrenset utvalget av virkemidler på en uheldig måte.

Terminologi

Begrepene kommuner og fylkeskommuner har etterhvert fått hevd som fellesbetegnelser på de forvaltningsnivåer de representerer, og utvalget går derfor inn for å opprettholde disse betegnelsene i den nye loven.

Kommuners og fylkeskommuners navn

I dag finnes reglene om kommuners og fylkeskommuners navn forskjellige steder i lovverket. For kommunenes vedkommende står reglene i Kommuneloven, i tillegg til at det er særregler i Kommuneinndelingsloven. Navnereguleringene for fylkeskommunene framgår dels av Fylkeskommuneloven og dels av Lov om forandring av rigets inndelingsnavn av 14. august 1918. Etter utvalgets syn er denne oppdelingen både uoversiktlig og unødvendig.

For kommunenes vedkommende er det naturlig å ta navnereguleringene i sin helhet inn i Kommuneinndelingsloven. For fylkeskommunenes navn finner utvalget det mest nærliggende å integrere Fylkeskommunelovens regler i loven av 1918, bl.a. fordi det virker noe fremmed å knytte regler om fylkeskommuners navn til Kommuneinndelingsloven som bare gjelder direkte for endringer i *kommuneinndelingen*.

Den kommunale og fylkeskommunale inndeling

Utvalget har vurdert spørsmålet om å inkorporere Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner, men er kommet til at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

dette ikke er praktisk. Inndelingslovens bestemmelser er detaljerte og tekniske og passer dårlig inn i den prinsipielle og generelle utforming som utvalget har gitt den nye loven. Det anses som tilstrekkelig at Lov om kommuner og fylkeskommuner viser til at inndelingsendringer skjer etter regler fastsatt i (annen) lov.

Kommuneinndelingsloven har ikke vært undergitt en generell, kritisk gjennomgang etter at den trådte i kraft. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å foreta en revisjon av Kommuneinndelingsloven. Det er naturlig at Kommune- og fylkesinndelingsutvalget eventuelt vurderer hensiktsmessigheten av denne loven i forbindelse med sitt arbeid.

Om lovfesting av visse prinsipper

Utvalget har vurdert om Kommune- og fylkeskommuneloven bør lovfeste enkelte grunnleggende materielle prinsipper for den kommunale og fylkeskommunale virksomhet. De prinsipper som det kunne være aktuelt å lovfeste, er i første rekke likebehandlingsprinsippet og selvkostprinsippet.

Utvalget er kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å lovfeste *likebehandlingsprinsippet* i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Prinsippet om at «like tilfeller skal behandles likt», d.v.s. forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, er en del av den juridiske lære om myndighetsmisbruk, og gjelder for all offentlig forvaltning. Dersom denne type rettsregler skal lovfestes, hører de etter utvalgets oppfatning mest naturlig hjemme i Forvaltningsloven.

Selvkostprinsippet er i noen tilfeller allerede lovfestet, f. eks. i Forurensningsloven og Lov om vann- og kloakkavgift. Prinsippet er ikke lovfestet som generell norm for prissetting av kommunale eller fylkeskommunale tjenester. Utvalget finner imidlertid ikke å ville foreslå lovfestet selvkostprinsippet som en generell norm. En lovfesting reiser vanskelige spørsmål om loven skal pålegge kommuner/fylkeskommuner å legge selvkostprinsippet til grunn, eller om det bare skal være en henstilling. Et annet spørsmål som melder seg er om prinsippet skal gjelde generelt eller bare for visse typer tjenester, hvilke kostnadselementer som skal inngå og beregningen av disse, osv. Før det eventuelt kan bli aktuelt å lovfeste selvkostprinsippet, bør spørsmålet utredes nærmere og i forbindelse med en generell gjennomgang av prissettingen for ulike kommunale/fylkeskommunale tjenester.

9. STYRINGSSYSTEMET I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Generelt

Lovgivningen bør trekke opp visse, generelle rammer for styringssystemet. Rammene bør likevel være såvidt fleksible at de fanger opp ulike behov, både over tid og når det gjelder ulike forhold i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Det er et vesentlig poeng ved de bestemmelser som utvalget har utformet, at det i stor grad er opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bygge opp sin styringsstruktur. Utvalget legger imidlertid stor vekt på å trekke klare grenser mellom de folkevalgte organers og administrasjonens funksjoner og ansvarsforhold.

Fleksibiliteten søkes oppnådd ved bruk av flere elementer. For det første foreslås at bare kommunestyret/fylkestinget - i tillegg til interne klagenemnder og en særskilt kontrollnemnd - skal være obligatoriske organer. For øvrig skal kommuner og fylkeskommuner stå fritt til å bestemme hvilke organer de ønsker å opprette og hvilke funksjoner de ønsker å legge til de enkelte organer. Dette innebærer også at særlovnemndene oppheves som obligatoriske organer. For det andre har utvalget lagt opp til en betydelig utvidelse av delegasjonsadgangen. Lovforslagets system er at det, med et mindre antall angitte unntak, er adgang til delegasjon fra kommunestyre og fylkesting til andre politisk representative, kollegiale organer - faste utvalg. Også når det gjelder delegasjon til administrasjonen, ordfører/fylkesordfører, inter(fylkes)kommunale styrer og driftsstyrer foreslås oppmyking i forhold til dagens regler.

Kommunestyret/fylkestinget

Utvalgets flertall (7 medlemmer) går inn for at kommunestyret/fylkestinget selv skal kunne fastsette sitt medlemstall, ut fra et minimum på 11 representanter. Norske kommunestyre/fylkesting er vesentlig større enn tilsvarende organer i de aller fleste andre land. Kommunestyret/fylkestinget bør etter utvalgets syn kunne gjøres mindre enn de minimumstall som i dag gjelder, slik at de blir mer beslutningsdyktige enheter med en størrelse som gjør at de fungerer bedre som debatt- og avgjørelsesfora. *Mindretallet* (2 medlemmer) ønsker en modell med intervaller basert på innbyggertall, slik som i dag.

Ut fra den samme betraktningssmåte, er utvalget kommet til at formannskapet/fylkesutvalget ikke lenger bør være et obligatorisk organ. De kommuner og fylkeskommuner som ønsker å ha organer som tilsvarer dagens for-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mannskap/fylkesutvalg, har adgang til det også etter den nye loven. Noe av poenget med å gi adgang til å redusere antallet kommunestyre/fylkestingsrepresentanter, er å gjøre det mulig å la kommunestyret/fylkestinget være et sentralt koordinerende, aktivt og utøvende organ i større grad enn i dag. Tre medlemmer ønsker likevel at det fortsatt skal være et mindre, folkevalgt organ med generell kompetanse, men mindre enn dagens formannskap/fylkesutvalg, og med noe andre funksjoner enn i dag.

Ordfører og fylkesordfører foreslås beholdt med i det vesentlige samme funksjoner som etter gjeldende lover. Ordførervalget foreslås imidlertid gjort med virkning for *hele* perioden, på samme måte som for fylkesordfører i dag.

De øvrige folkevalgte organer

Når det gjelder nemndsorganiseringen, viderefører utvalget den betydelige frihet som allerede ligger i gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov, f. eks. når det gjelder adgangen til å opprette faste utvalg etter behov. Et viktig ledd i organisasjonsfriheten er at ordningen med særlovnemnder foreslås opphevet.

På samme måte som etter dagens kommunelov, vil kommunestyret kunne opprette faste utvalg med en mer eller mindre bred generell kompetanse innenfor et geografisk avgrenset område - kommunedelsnemnder. *Utvalgets flertall* vil også åpne for at disse nemndene skal kunne velges ved direkte valg, dersom kommunestyret bestemmer det. *Mindretallet* er uenig i at det gis alminnelige bestemmelser om adgang til direkte valg, og mener at dette ikke bør skje før man har vunnet tilstrekkelige erfaringer gjennom forsøk.

Driftsstyrer

Styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjon er bør normalt sammensettes på annen måte enn den rent politiske, fordi de har mer driftsrelaterte og avgrensede funksjoner. Utvalget har lagt opp til at kommuner og fylkeskommuner skal stå mest mulig fritt både når det gjelder etableringen av slike styrer og sammensetningen av dem.

Et driftsstyre kan f. eks. etter lovforslaget være helt eller delvis administrativt oppnevnt, og ordninger med arbeidstakerrepresentasjon kan beholdes eller innføres.

Styrets kompetanse vil være begrenset til spørsmål som knytter seg til selve driften av virksomheten.

Mindretallsgarantier

Hensynet til mindretallet i folkevalgte organer er i stor grad søkt ivaretatt gjennom de

samme ordninger som finnes i gjeldende regelverk og styringssystem. Valg til nemnder skal f. eks. skje som forholdsvalg dersom ett medlem krever det, 1/3 av medlemmene i et folkevalgt organ skal kunne kreve møte, medlem av kommunestyre/fylkesting skal kunne kreve lovlighetskontroll av alle kommunale og fylkeskommunale vedtak m.v. Derimot foreslås ordningen med fornyet behandling og mindretallsanke for kommunestyre og fylkesting opphevet.

Folkeavstemninger

Utvalgets *flertall* er kommet til at det ikke er behov for å ta inn særskilte regler om folkeavstemninger i den nye loven. Dette gjelder både rådgivende og bindende folkeavstemninger. Det er liten tradisjon for folkeavstemninger i det norske styringssystemet, både på nasjonalt og lokalt plan. Dette bør eventuelt fortsatt reguleres i særlovgivningen, jf. bestemmelsene i Grunnskoleloven. *Mindretallet* deler flertallets syn når det gjelder bindende folkeavstemninger, men mener at den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner bedre vil gjenspeile hensynet til et bredt og aktivt lokalt folkestyre dersom en bestemmelse om *rådgivende* folkeavstemninger ble tatt inn i loven.

10. ADMINISTRASJONEN I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**Forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen**

Utvalget ser det som viktig at det trekkes en klar grense mellom politiske og administrative ansvarsforhold.

Administrasjonssjefen har etter dagens lover en selvstendig funksjon gjennom sin lovbestemte rett - og plikt - til å utarbeide budsjettforslag og forslag til skattevedtak og til å uttale seg om den finansielle side av alle saker som har et økonomisk tilsnitt. Dette kommer i tillegg til at han/hun i de gjeldende kommunelover er nevnt som «styringsorgan» på linje med kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Denne ordningen har etter utvalgets oppfatning bidratt til å skape uklare grenser mellom de oppgaver som tilligger de folkevalgte organer og de oppgaver som naturlig hører til administrasjonen. Den har i for stor grad rettet oppmerksomheten mot administrasjonssjefens utadrettede (politiske) rolle og i for liten grad på den interne rolle - rollen som administrativ leder.

Utvalget mener at den selvstendige funksjon som administrasjonssjefen har i tilknytning til økonomiforvaltningen bør nedtones, og at den rent administrative funksjon bør forsterkes.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Den administrative ledelsesfunksjon skal etter lovforslaget samles på én hånd, ut fra hensynet til samordning og oversikt og for å skape klare kommandolinjer og ansvarsforhold. Denne lederfunksjonen skal tilligge administrasjonssjefen, og utvalget foreslår at ordningen med én administrasjonssjef gjøres obligatorisk i alle kommuner og fylkeskommuner.

Et sentralt element er dessuten en utvidet adgang til å delegeres avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen. Utvalget foreslår at administrasjonssjefen skal kunne delegeres myndighet i alle saker som ikke må avgjøres av kommunestyret/fylkestinget, med unntak av saker som anses å være av prinsipiell betydning.

Administrasjonens - og administrasjonssjefens - hovedoppgaver vil være saksforberedelse og iverksetting av vedtak. Kommunestyret/fylkestinget avgjør imidlertid hvorvidt de ønsker at administrasjonssjefen skal legge fram innstilling, eller om de ønsker at et politisk organ skal ha denne funksjonen. Hva administrasjonssjefens nærmere funksjoner skal bestå i, må det være opp til kommunestyret/fylkestinget å bestemme, slik som etter gjeldende kommunelover. På den annen side vil det være uheldig dersom kommunestyret i detalj fastsetter hvordan oppgavene skal utføres. De folkevalgte organer bør gjennom sine vedtak bestemme *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av frihet til å bestemme *hvordan* oppgavene skal løses, og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er truffet. Det anses i denne sammenheng som viktig at administrasjonssjefen får utstrakt myndighet i - og ansvar for - alle personalsaker.

De kjønnsnøytrale betegnelser kommune- og fylkesdirektør foreslås innført i stedet for rådmann/kontorsjef og fylkesrådmann.

Etter utvalgets oppfatning bør kommuner og fylkeskommuner for øvrig stå mest mulig fritt til å bestemme den administrative oppbygging og opprette stillinger etter behov, på samme måte som de bør ha stor frihet til å forme det politiske styringssystemet. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsene om plikt til å ha egne stillinger som kommunekasserer og fylkeskasserer ikke videreføres i den nye loven. I tillegg forutsettes det at særlovgivningen gjennomgås med sikte på å oppheve unødige bestemmelser om lovbestemte stillinger.

Behovet for administrativ fornyelse er ivarettatt ved at kommuner og fylkeskommuner gis adgang til å opprette åremålsstillinger for ledere.

Arbeidstakerrepresentasjon

Det er en viktig demokratisk rett at arbeidstakerne gis anledning til representasjon i de organer som behandler saker som angår de ansattes arbeidssituasjon. Det er imidlertid uforenlig med folkestyreprinsippet å ha arbeidstakerrepresentasjon i organer som har en politisk styrende og koordinerende funksjon, d.v.s. kommunestyret/fylkestinget og de faste utvalg. Situasjonen er en annen for de organer med en mer driftspreget funksjon. For slike organer står kommunestyret/fylkestinget fritt m.h.t. å overlate utpeking av medlemmer til de ansatte.

11. KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PARLAMENTARISME

Oslo kommune er foreløpig den eneste norske kommune som er gitt tillatelse til å drive forsøk med et parlamentarisk styringssystem, jf. midlertidig Lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene. Ordningen er ikke basert på samme parlamentariske modell som i forholdet mellom Storting og regjering, bl.a. fordi medlemmene i kommunerådet bare kan velges av og blant kommunestyrets medlemmer og det enkelte kommunerådsmedlem ikke har instruksjonsmyndighet over administrasjonen. Det kan heller ikke reises mistillitsforslag overfor enkeltmedlemmer.

Norge er i dag det eneste av de nordiske land som åpner for innføring av parlamentarisme i kommunene.

Utvalget (hele utvalget) er kommet til at de verdier som er innebygd i en parlamentarisk modell er så vesentlige også sett i kommunal/fylkeskommunal sammenheng, at de kommuner og fylkeskommuner som ønsker det, bør få anledning til å velge denne styringsformen. Et styringssystem basert på et parlamentarisk prinsipp, kan gi bedre muligheter for politisk helhetsstyring og skape klarere politiske ansvarsforhold. Hensynet til mindretallet er bl.a. ivarettatt ved at innføring av parlamentarisme krever tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. I tillegg skal de grupperinger som ikke er representert i det parlamentariske organ, kommunerådet eller fylkesrådet, sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse. To av utvalgets medlemmer mener at overgang fra en modell til en annen bare bør skje etter et mellomliggende kommunestyre/fylkestingsvalg, som en sperre mot for hyppige endringer i organisasjonsform og for å gi velgerne anledning til å gi uttrykk for sitt syn på en slik reform før den settes i verk. Utvalgets *flertall* (de øvrige med-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

lemmer) ser dette som en unødig forsinkelse i arbeidet med reform av styringsstrukturen, og ser det som en fordel at en overgang til ny styringsform er noe som det sittende kommunestyre/fylkesting opplever konsekvensene av umiddelbart, og som velgerne kan forholde seg til på grunnlag av praktiske erfaringer ved neste valg.

Utvalgets lovforslag er basert på en videreutvikling av forsøksloven av 1985 og en tilnærming til den nasjonale parlamentariske modell. Den enkelte kommune og fylkeskommune gis betydelig grad av frihet til å bestemme det nærmere innhold i sin styringsordning. Det parlamentariske organ - kommunerådet/fylkesrådet - skal ha den øverste administrative ledelse. Ordningen med administrasjonssjef faller bort. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt ett) mener det samme skal gjelde ordningen med ordfører/fylkesordførere, og at denne erstattes av en særskilt leder for kommunestyret/fylkestinget. Kommunestyret/fylkesrådet kan delegeres avgjørelsesmyndighet (på linje med et fast utvalg), så langt ikke annet følger av lov.

Enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet skal dessuten kunne tildeles ledelsesansvar (instruksjonsmyndighet) for deler av administrasjonen og delegeres avgjørelsesmyndighet. Nytt i forhold til Parlamentarismeloven av 1985 er dessuten adgangen til å framsette mistillitsforslag overfor det enkelte rådsmedlem, og for det enkelte medlem til å trekke seg, eventuelt etter å ha stilt kabinettsspørsmål i rådet eller i et annet organ. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt ett) går inn for alle som er valgbar til kommunestyre/fylkesting også skal være valgbar til kommunerådet, d.v.s. en utvidelse av valgbarheten i forhold til Parlamentarismeloven. Ett medlem mener den nåværende begrensning - at medlemmene må velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer - bør opprettholdes.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes andre, alternative styringsformer i den nye loven, men er kommet til at rammene for både den tradisjonelle styringsformen og parlamentarisme-modellen er såvidt fleksible og dekkende for det aktuelle behov at det ikke er behov for det.

12. SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER

Det er nødvendig å ha regler for saksbehandlingen i kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer. Spørsmålet er i hvilken form og i hvilket omfang slike regler bør gis. Utvalget er kommet til at kombinasjonen lov - reglement gir den mest hensiktsmessige og fleksible løsning. Kombinasjonsløsningen

er dessuten brukt i gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov.

Kombinasjonen lov - reglement innebærer at kommunene og fylkeskommunene innenfor lovens ramme kan fastsette egne regler for saksbehandlingen. Av hensyn til ensartethet og oversiktighet bør slike regler fortrinnsvis fastsettes av kommunestyret/fylkestinget. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å innføre delegasjonsforbud på dette punkt. Etter lovforslaget *kan* det overlates til det enkelte organ å fastsette egne regler dersom dette anses hensiktsmessig.

Enkelte saksbehandlingsregler er såvidt sentrale at de bør gis i lovs form. Dette gjelder f. eks. møteprinsippet, regler om vedtaksførhet, valg og andre avstemningsregler. Andre regler kan det overlates til kommunestyret/fylkestinget å gi i form av reglement eller instruks. På ett punkt har imidlertid utvalget foreslått at departementet gis hjemmel til å fastsette regler ved forskrift; dette gjelder nærmere regler for telefonmøter og for skriftlig saksbehandling - som alternativer til den tradisjonelle møteformen.

Ved utformingen av lovfestede saksbehandlingsregler må det tilstrebes at de sikrer en forsvarlig saksbehandling, at de skal være enkle og konsise i form og innhold, og at de skal være oversiktlige og lette å praktisere.

Saksbehandlingsreglene er etter lovforslaget i utgangspunktet de samme for alle folkevalgte organer. På grunn av den særlige karakter som styrer for bedrifter/institusjoner og styrer for interkommunale tiltak har, vil imidlertid oppnevningorganet i disse tilfellene kunne fastsette avvikende regler etter behov.

Etter de gjeldende kommunelover er den alminnelige regel om *vedtaksførhet* at minst halvparten av organets medlemmer må være til stede for at organet skal være vedtaksført. I fylkestinget/fylkesutvalget må derimot minst 2/3 av medlemmene være tilstede. Etter utvalgets oppfatning foreligger det ikke spesielle grunner som tilsier strengere krav til vedtaksførhet i fylkestinget enn i kommunestyret. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes en generell regel om at vedtaksførhet i alle kommunale og fylkeskommunale organer krever at minst halvparten av medlemmene er til stede.

Når det gjelder *avstemningsregler*, er hovedregelen etter gjeldende lover at vedtak må fattes med alminnelig flertall for å være gyldige. Det finnes imidlertid flere unntak fra dette. Ett slikt er regelen om at visse vedtak i kommunestyret/fylkestinget må treffes med kvalifisert flertall (2/3 flertall). Særreglene om kvalifisert flertall er historisk betinget, og skriver seg fra en tid da den kommunale ad-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ministrasjon var lite utbygd og det i liten grad forelå grundige saksutredninger og innstillinger. Utvalget ser derfor ikke behov for å videreføre gjeldende bestemmelser om kvalifisert flertall i den nye loven, men har likevel foreslått at det i forbindelse med overgang til parlamentarisk styringsform lovfestet at vedtak om dette skal gjøres med 2/3 flertall.

Dette betyr i praksis at reglene om fornyet behandling også faller bort. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid når som helst ta opp en tidligere sak til ny behandling, dersom de selv finner grunn til det.

For øvrig innebærer utvalgets forslag få endringer i de gjeldende saksbehandlingsregler. Et viktig punkt er imidlertid at en tillempet versjon av Likestillingslovens regler om representasjon av begge kjønn i nemnder, er bygd inn i den nye Kommune- og fylkeskommunelovens regler om både forholdsvalg og flertallsvalg.

13. FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER

Utvalget foreslår å beholde hovedtrekkene i dagens lovgivning på dette området, med enkelte justeringer. Det er foretatt en skjerping av habilitetsreglene for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte, når de er innvalgt i folkevalgte organer. Når det gjelder stemmeplikten, går utvalget inn for at den rett representantene i dag har til å stemme blankt ved valg, også skal gjelde ved tilsettinger.

Også når det gjelder regelverket om godtgjøring, foreslås hovedtrekkene i dagens ordning beholdt. For erstatning for tapt arbeidsfortjeneste foreslås imidlertid begrensningen om at dette bare skal gjelde tap i ordinær inntekt, fjernet. Det samme gjelder kravet om at det skal fastsettes en maksimumssats for ulegitimert tap, og at Kongen skal fastsette denne. I stedet er det overlatt til kommunestyret/fylkestinget å fastsette nærmere regler om ulike satser for henholdsvis legitimert og ulegitimert tap.

Gjeldende bestemmelser om at det ikke kan gis godtgjøring i andre former eller etter andre regler enn fastsatt i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven, anses som en unødvendig begrensning og foreslås derfor opphevet. Det samme gjelder begrensningen i reglene om pensjonsordning for folkevalgte, hvor pensjonsordningen etter dagens regler bare kan omfatte folkevalgte i verv som medfører en arbeidstid som tilsvarer halv stilling eller mer.

Også regelverket om hvem som er valgbare og pliktig til å ta imot valg til kommunale og fylkeskommunale organer foreslås opprettholdt i hovedtrekkene. Etter dagens regler må

valgbarhetsvilkårene være oppfylt på valgdagen. Utvalget mener det er tilstrekkelig at en kandidat som har sagt seg villig til å ta imot valg oppfyller vilkårene for dette når vedkommende organ trer i funksjon, og har foreslått loven endret på dette punkt. I tillegg foreslås at den nye loven gis en generell bestemmelse om suspensjon av folkevalgt som blir siktet eller tiltalt for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens kap. 11 og 33 (forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste). Gjeldende bestemmelser om dette gjelder kun for medlemmer av nemnder.

Bestemmelsene om valgbarhet, utelukkesreglene og fritak ved valg til kommunestyre/fylkesting står idag i Valgloven. Utvalgets flertall (alle medlemmene unntatt ett) mener at disse reglene hører mer naturlig hjemme i Kommune- og fylkeskommuneloven, og de foreslås derfor inntatt her.

I en del tilfeller har det oppstått problemer for folkevalgte ved praktiseringen av dagens regler når det gjelder å få *fri fra arbeidet* for å ivareta offentlige verv. Det kan etter utvalgets oppfatning ikke aksepteres at en arbeidstaker blir nektet å oppfylle sin møteplikt (etter loven) i folkevalgte organer, eller blir oppsagt fordi han/hun gjør dette. Utvalget finner det også uheldig at det gjelder forskjellige regler for folkevalgtes mulighet til å få fri fra arbeidet for å utøve politiske verv avhengig av hvor de arbeider og hvor/om de er organisert eller ikke. Utvalget har på denne bakgrunn foreslått en bestemmelse som gir arbeidstaker krav på fri fra arbeidet i den utstrekning dette er nødvendig for å oppfylle møteplikten i kommunale og fylkeskommunale organer. Utvalget er imidlertid klar over at det kan være situasjoner hvor belastningen for arbeidsgiveren ved fravær på grunn av folkevalgte verv blir større enn det arbeidsgiver med rimelighet bør tåle. I den utstrekning denne grensen passeres, vil arbeidsgiver kunne nekte arbeidstaker fri og den folkevalgte må i så fall anses å ha gyldig forfall. Det understrekes imidlertid at det bør stilles ganske store krav til ulempe eller skadevirkninger for en arbeidsgiver før vilkårene for slik nektelse eller oppsigelse på dette grunnlag kan anses å foreligge.

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

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

14. INTERKOMMUNALT OG INTER-FYLKESKOMMUNALT SAMARBEID

Etter utvalgets oppfatning er det ikke nødvendig å ta inn bestemmelser i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner om «uorganisert» samhandling mellom kommuner/fylkeskommuner, f. eks. kjøp og salg av tjenester. Dette bør reguleres i avtaler mellom partene. Det *organisatoriske* samarbeid bør imidlertid lovreguleres, d.v.s. adgangen til å opprette felles styringsorganer for ulike typer av samarbeidstiltak og adgangen til å overføre ansvar og myndighet til disse organene.

Gjeldende bestemmelser om inter(fylkes-)kommunalt samarbeid gir i liten grad føringer på hvordan samarbeidet bør organiseres og drives. Utvalget mener at det på dette området er behov for lovregler som bringer samarbeidet inn i fastere former og klargjør de rettslige ansvarsforhold. Bestemmelsene bør gis form av rammebestemmelser, som er såvidt fleksible at kommuner og fylkeskommuner fortsatt gis frihet til å bestemme hva det skal samarbeides om og hvordan samarbeidet skal skje. Utvalget er dessuten kommet til at Kongens adgang til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid bør videreføres i den nye loven.

Det primære med samarbeid på det kommunale/fylkeskommunale plan er utføring av *driftsoppgaver*. Styringsorganet bør følgelig ha myndighet til å foreta nødvendige disposisjoner som har sammenheng med driften. Utøvelse av offentlig myndighet som gjelder private personers rettigheter og plikter bør derimot som hovedregel tilligge de ordinære politiske organer i den enkelte kommune og fylkeskommune. Lovforslagets bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid gjelder på lovens eget område, slik at spørsmålet om etablering av tilsvarende samarbeidsformer på andre områder må avgjøres ut fra vedkommende særlov.

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

15. KOMMUNALE/FYLKESKOMMUNALE HELEIDE OG DELEIDE SELSKAPER. OVERFØRING AV OPPGAVER TIL PRIVATE

Kommuner og fylkeskommuner organiserer i stadig større utstrekning deler av sin virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, som f. eks. aksjeselskaper, andelsslag og stiftelser. Dette gjelder i første rekke

virksomhet med forretningsmessig preg. Disse sammenslutningene er i stor grad regulert i særskilte lover, eks. Aksjeloven og Stiftelsesloven, som gjelder for alle sammenslutninger av en bestemt type, uansett om de er offentlig eller privat eide. Selskapene er således ikke underlagt vanlig kommunal og fylkeskommunal styring etter kommunelovens bestemmelser. De får dermed en svært selvstendig stilling, og fungerer på siden av det ordinære styringssystemet.

Spørsmålet om selskapsorganisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet er lite utredet. Utvalget har derfor bare i begrenset grad kunnet foreta en gjennomgang av gjeldende rettstilstand og vurdere behovet for særskilte lovregler. Det er derfor ønskelig at disse spørsmålene gjøres til gjenstand for ytterligere utredning.

Kanaliserings av offentlig virksomhet gjennom heleide selskaper og i samhandling med private vil kunne representere en hensiktsmessig, alternativ måte å drive virksomhet på og kan gi smidige og enkle løsninger i tilfeller hvor det tradisjonelle, byråkratiske forvaltningssystemet viser seg mindre egnet. På den annen side reduseres mulighetene for en effektiv politisk styring og kontroll, som følge av at selskapet i stor grad er regulert gjennom privatrettslige lover og regler. Selskapet blir dermed nokså uavhengig av kommunen/fylkeskommunen, og det kan være en fare for at slike privatrettslige sammenslutninger utvikler seg i retning av en egen «særadministrasjon», som vanskeliggjør politisk styring og en samordnet forvaltning av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Jo flere sammenslutninger en kommune/fylkeskommune deltar i, jo større vil problemet bli. Det er heller ikke gitt at selskapsorganisering alltid vil gi mer effektive løsninger enn ved drift gjennom de ordinære kommunale/fylkeskommunale organer. Dette er imidlertid vurderinger som bør overlates til den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Når det er på tale å kanalisere kommunal/fylkeskommunal virksomhet gjennom heleide selskaper eller i samhandling med private, er det etter utvalgets oppfatning viktig at det i det enkelte tilfelle foretas en grundig konsekvensanalyse, som bl.a. bør omfatte en vurdering av

- om virksomheten like godt eller bedre kan ivaretas av forvaltningsorganer.
- om organiseringen bør skje i form av kommunalt/fylkeskommunalt heleide eller deleide selskaper, eller ved at virksomhet overføres til private.
- valg av selskapsform når kommunen/fylkeskommunen oppretter eget selskap eller går sammen med private.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget er kommet til at det ikke er påkrevd å fastsette alminnelige bestemmelser om selskapsorganisering i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Et annet spørsmål er om det bør fastsettes særskilte regler som er knyttet til bestemte *typer* av selskaper. Utvalget vil foreslå at det innføres langt på vei tilsvarende særregler i Aksjeloven for kommunale/fylkeskommunale selskaper som for statsaksjeselskapene. Begrunnelsen for dette er hensynet til politisk styring og kontroll.

16. PLANLEGGING. ØKONOMIFORVALTNING

Plan- og bygningsloven av 1985 har detaljerte bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging. I lovforslaget er det tatt inn en regel som understreker plankravet og i sterkere grad fokuserer på koblingen til kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning. Den slår fast plikten til samordnet planlegging og markerer samtidig den sentrale rolle planleggingsinstrumentet må ha i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Det er imidlertid bare tale om en prinsippbestemmelse uten selvstendig rettslig betydning ved siden av de alminnelige regler i Plan- og bygningsloven og lovforslagets særskilte bestemmelse om økonomiplan.

Når det gjelder økonomibestemmelsene i lovforslaget, har utvalget tatt utgangspunkt i at lovverket bare i begrenset grad er et egnet virkemiddel for å oppnå en god økonomisk intern styring i den enkelte kommune og fylkeskommune. En god økonomiforvaltning er helt avhengig av at kommunens/fylkeskommunens politiske og administrative organer selv tar oppgaven alvorlig. Lovverket bør derfor i utgangspunktet - som etter gjeldende lovgivning - bare sikte mot å fastsette regler om de sentrale hovedelementer/virkemidler på dette området.

Aktiv bruk av en *økonomiplan* med tidshorisont godt ut over årssperspektivet vil være en viktig garanti for at kommunenes og fylkeskommunenes beslutninger fattes på et tilstrekkelig bredt og gjennomtenkt grunnlag. De fleste økonomiske beslutninger vil ha langtidskonsekvenser. Reell handlefrihet kan bare oppnås dersom et planlagt, langsiktig perspektiv blir lagt til grunn. Etter utvalgets oppfatning er en langsiktig økonomisk planlegging så fundamentalt for å oppnå en god og forsvarlig økonomiforvaltning, at et uttrykkelig krav om dette bør tas inn i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Utvalgets lovforslag vil innebære at økonomiplanen blir kommunestyrets/fylkestingets viktigste styringsinstrument, overordnet årsbudsjetten.

Utvalget ser det også som viktig at økonomibestemmelsene i den nye loven er *tilpasset* den statlige styringen av kommunalforvaltningens samlede ressursbruk. Det er imidlertid verken naturlig eller behov for å ta inn konkrete bestemmelser i loven om den nasjonale styring ut fra slike nasjonaløkonomiske hensyn. Lov om kommuner og fylkeskommuner bør være fokusert på kommuners/fylkeskommuners egne behov for økonomistyring. Heller ikke dagens kommunelover gir uttrykk for et slikt perspektiv.

Tradisjonelt har det sentrale virkemiddel for å styre kommunal virksomhet på enkeltsektorer vært mer eller mindre detaljerte krav i lov- og forskriftsverk innenfor særlovgivningen. Utvalget vil peke på den konflikt som ofte oppstår mellom styring via virkemidler som påvirker utgiftene direkte og den generelle inntektsstyringen. Den lokale handlefrihet kan i realiteten bli satt ut av kraft fordi sektorrelaterte virkemidler sprenger rammen for de inntektsmuligheter som staten har stilt til disposisjon. Konflikten mellom statlige sektorbehov og lokale prioriteringsmuligheter må derfor etter utvalgets oppfatning bli et viktig utgangspunkt for det videre arbeid med revisjon av særlovgivningen rettet mot kommunesektoren.

Utvalget har ellers lagt følgende synspunkter til grunn for sitt forslag til økonomibestemmelser i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner:

- Man bør fortsatt opprettholde den begrensning at driftsutgifter, og herunder renter og avdrag på lån, ikke skal kunne lånefinansieres. Utvalget ser dette som et grunnleggende prinsipp for en forsvarlig langsiktig økonomiforvaltning i kommuner/fylkeskommuner. Utvalget ser også at dette prinsippet er av vesentlig betydning for statens mulighet til å regulere ressursbruken i kommunesektoren.
- Kommuner/fylkeskommuner bør som i dag kunne lånefinansiere sine investeringer. En begrensning på dette området vil frata kommuner/fylkeskommuner den handlefrihet de bør ha innenfor et effektivt virkende kredittmarked og med god økonomisk langtidsplanlegging, og føre til effektivitetstap.
- Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt to) ser ikke behov for å opprettholde en ordning med statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale lånopptak. Erfaringene til nå viser at denne kontrollordningen ikke er spesielt effektiv. I stedet må en understreke betydningen av langtidsplanlegging, en forsvarlig økonomiforvaltning og interne kontroll- og tilsynsordning.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- ger som tar sikte på økonomistyring. To av utvalgets medlemmer foreslår at dagens ordning med statlig godkjenning av de enkelte lånopptak erstattes med en godkjenning av «lånerammer» for kommuners og fylkeskommuners totale gjeldsbelastning.
- Underskudd på årsregnskapet bør som i dag dekkes inn på neste års budsjett. Dette er et sunt økonomisk prinsipp som tar sikte på å stoppe en uheldig økonomisk utvikling så tidlig som mulig. Det bør imidlertid fortsatt være mulig - under særlige forhold - å foreta inndekkingen over flere år, forutsatt at økonomiplanen justeres tilsvarende.
 - Når det gjelder bruk av overskudd fra årsregnskapet ser utvalget ingen grunn til å legge inn spesielle begrensninger i loven.
 - Utvalgets flertall (fem medlemmer) ønsker å innføre forbud mot kommunale/fylkeskommunale garantistillelser. De senere års utvikling har vist at garantier har skapt til dels store problemer i både små og store kommuner. Lån bør gis på vilkår som avspeiler den reelle risiko ved prosjektet. Et mindretall (tre medlemmer) ønsker å opprettholde garantiadgangen stort sett som etter gjeldende kommunelover. Et annet mindretall (ett medlem) går inn for en mellomløsning, med adgang til garantistillelse for ikke-kommersielle tiltak.

17. GJELDSFORFØLGNING OVERFOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

De gjeldende kommunelover har en rekke særbestemmelser om inndrivning av fordringer på kommuner/fylkeskommuner. Dette gjelder både frivillig pantsetting, utlegg, motregning og konkurs samt såkalt betalingsinnstilling. Særlig reglene om forbud mot utlegg i kommunal/fylkeskommunal eiendom og konkurfsforbudet medfører vesentlige innskrenkninger i kreditorenes muligheter for å inndrive fordringer på kommuner og fylkeskommuner. Hensikten er først og fremst å hindre at virksomheten i kommuner/fylkeskommuner vanskeliggjøres eller lammes. Etter utvalgets oppfatning har de hensyn som ligger til grunn for disse reglene fortsatt gyldighet, og bestemmelsene bør derfor langt på vei videreføres i den nye loven. Utvalget foreslår imidlertid at forbudet mot utlegg gjøres totalt.

Dagens bestemmelser om betalingsinnstilling bidrar i liten grad til å vise vei *ut av* en krisesituasjon. De gjeldende lover har bare regler om hvilke fordringer som skal prioriteres, dersom kommunen/fylkeskommunen ikke er i stand til å dekke alle fordringer etter hvert som de forfaller til betaling. Utvalget

mener at det bør gis lovregler som på en mer konstruktiv måte kan løse en alvorlig økonomisk krise og raskt bringe vedkommende kommune/fylkeskommune tilbake i en normalsituasjon.

Utvalget foreslår at det ved betalingsinnstilling umiddelbart skal opprettes en *tilsynsnemnd*, som består av to representanter for vedkommende kommune/fylkeskommune og tre representanter oppnevnt av departementet, slik at de sistnevnte utgjør flertallet. Tilsynsnemndas oppgave vil primært være å vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen og å godkjenne alle utbetalinger i den periode som betalingsinnstillingen varer. Nemndas plan- og budsjettvedtak skal godkjennes av departementet. Departementet kan i den forbindelse foreta nødvendige endringer. For å sikre den nødvendige oppfølging og sanering av kommunens/fylkeskommunens økonomi som det er lagt opp til gjennom nemndas arbeid, foreslår utvalget at departementet skal godkjenne økonomiplanvedtak de neste tre årene, og at departementet av eget tiltak i samme tidsrom kan foreta nødvendige endringer i planen og i årsbudsjettet.

For øvrig foreslår utvalget at de gjeldende prioritetsregler i forbindelse med utbetalinger i perioden med betalingsinnstilling, i hovedsak blir opprettholdt.

18. INTERNT TILSYN OG KONTROLL

De prinsipielle betraktninger som danner grunnlaget for utvalgets vurdering av de framtidige regler om kommuners og fylkeskommuners egenkontroll, kan oppsummeres slik:

- En utvikling av den kommunale og fylkeskommunale egenkontroll bør ha som utgangspunkt at kontrollelementene skal bygges inn i de rettsregler som regulerer virksomheten i lokalforvaltningen. Det kan dessuten være hensiktsmessig å samle de viktigste tilsynsfunksjonene i et særskilt organ, f. eks. en intern kontrollnemnd, og ivaretagelse av partsinteresser og kontroll med avgjørelser vedrørende enkeltmenneskers rettsstilling i et eller flere organer - klagenemnder.
- Bestemmelser som skal sikre egenkontroll bør gis en slik utforming at de lett lar seg tilpasse den øvrige organisasjonsstruktur.
- Disse reglene bør være de samme for alle kommuner/fylkeskommuner. I tillegg bør lokalforvaltningen ha adgang til å legge inn andre, supplerende styringselementer dersom de finner grunn til det.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Etter utvalgets oppfatning gir ikke de eksisterende ordninger med intern kontroll i kommuner og fylkeskommuner den nødvendige sikkerhet mot uheldige eller ulovlige beslutninger. Det er nødvendig å styrke den interne kontrollfunksjonen, både når det gjelder de elementer som forutsettes «innbakt» i oppbyggingen av systemet, men også når det gjelder mer spesielle tilsynsordninger.

Utvalget har spesielt rettet oppmerksomheten mot den kommunale/fylkeskommunale revisjon og muligheten for å utvikle en særskilt klageordning etter Forvaltningslovens modell for vedtak i kommunale/fylkeskommunale organer.

Bestemmelser om *revisjon* og andre interne kontrollfunksjoner har vært et viktig element i kommunallovgevingen helt siden Formannskapslovene av 1837. Det er av stor betydning for kommunene og fylkeskommunene å etablere en godt fungerende egenkontroll, og det ligger også betydelige muligheter for økte kontrollmessige og effektivitetsmessige gevinster dersom det i større grad fokuseres på revisjonens oppgaver i forbindelse med forvaltningskontroll og forvaltningsutvikling. Ut fra den sentrale rolle som kommunalforvaltningen har i dag - bl.a. som et viktig ledd i den samlede offentlige forvaltning og tjenesteyting - har også staten en klar interesse i at revisjonen i lokalforvaltningen ordnes på en forsvarlig måte. Utvalget legger derfor stor vekt på at ordningen med interne kontrollfunksjoner videreføres og videreutvikles i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Utvalgets lovforslag på dette området innebærer en betydelig styrking og videreutvikling av denne funksjonen.

Utvalget foreslår at det innføres et særskilt, obligatorisk kontrollorgan i alle kommuner og fylkeskommuner - *kontrollnemnda*. Utvalget skal - foruten den løpende kontroll med revisjonen - ha som oppgave å foreta en «systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater», d.v.s. det som også omtales som *forvaltningsrevisjon*.

Når det gjelder selve revisjonen, vil utvalgets *flertall* lovfeste at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en ansatt kommunerevisor eller inngå et samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner om distriktsrevisjon. *Mindretallet* ønsker å åpne opp for bruk av private revisjonsfirmaer.

Når det gjelder intern *klageadgang* over vedtak i kommunale/fylkeskommunale organer, er utgangspunktet i dag at Forvaltningslovens klageregler ikke gjelder for organer som er opprettet etter Kommuneloven/Fyl-

keskommuneloven. Selv om det finnes flere klageordninger i særlovgivningen, faller store deler av den kommunale/fylkeskommunale virksomhet utenfor de rettssikkerhetsgarantier som er utbygd med utgangspunkt i klageretten etter Forvaltningsloven.

Utvalget har derfor foreslått regler om intern kommunal og fylkeskommunal forvaltningsklage over enkeltvedtak, og opprettelse av en *særskilt, obligatorisk klagenemnd* i alle kommuner/fylkeskommuner. Klagenemnda kan overprøve alle sider ved det påklagede vedtaket, både lovlighet og skjønnsutøvelse, jf. Forvaltningsloven § 34.

Vedtak i kommunestyre/fylkesting og klagenemndas vedtak i klagesak kan bringes inn for departementet for lovlighetskontroll (se nærmere om dette under kapittel 19 om statlig tilsyn og kontroll). Et mindretall i utvalget (fire medlemmer) foreslår at fylkesmann/departementet også bør gis adgang til å sette et vedtak til side dersom det må anses å være klart urimelig, d.v.s. en overprøvingsadgang som strekker seg lengre enn til bare å vurdere lovligheten.

Den foreslåtte klageordningen vil imidlertid få begrenset betydning dersom den bare skal gjelde saker som ikke er regulert i særlover. Utvalget har derfor knyttet sitt lovforslag til en klar forutsetning om at bestemmelsen også skal gjelde på særlovområder, hvis ikke helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende.

Utvalgets *flertall* (alle medlemmer unntatt to) foreslår dessuten at departementet ikke skal kunne omgjøre et vedtak av eget tiltak, jf. Forvaltningsloven § 35.

19. STATLIG TILSYN OG KONTROLL

Kommuner og fylkeskommuner skal både være levende og handle kraftige politiske institusjoner, og samtidig effektive ledd i det samlede forvaltningsapparatet. Kommune- og fylkeskommuneinstitusjonen er etablert av statsmyndighetene, og som forvaltningsorganer utøver de statsmyndighet som er tildelt dem av Stortinget eller Regjeringen. Som en konsekvens av dette står kommunalforvaltningen under statsmyndighetenes løpende tilsyn og kontroll. Staten har i tillegg et ansvar for at kommunalforvaltningen er hensiktsmessig innrettet og at den virker på en forsvarlig måte både ut fra styrings-, rettssikkerhets- og effektivitetsmessige hensyn.

Etter utvalgets oppfatning er det ønskelig og nødvendig med en sterk sanering av det omfattende og lite oversiktlige sett av statlige godkjennings- og tilsynsordninger overfor kommunesektoren. For en god del av godkjenningsbestemmelsene er den opprinnelige begrunnelse for reglene falt bort eller blitt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

svekket, fordi man etterhvert har fått andre måter å påvirke kommunenes og fylkeskommunenes atferd på. På den annen side er det på det rene at flere av de opprinnelige begrunnelser bak de forskjellige tilsynsordningene, i første rekke hensynet til rettssikkerheten, faglig kvalitet ved forvaltningsavgjørelsene og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger, fremdeles er viktige hensyn. Dette er hensyn som må ivaretas uansett hvordan vår framtidige kommunalforvaltning blir organisert. Spørsmålet blir hvordan slike hensyn best kan ivaretas uten at statlige myndigheter detaljstyrer virksomheten i kommuner og fylkeskommuner.

Den vesentligste del av den statlige styringen av den kommunale/fylkeskommunale tjenesteytings omfang og innhold skjer gjennom særlovgivningen og fra sektormyndighetenes side. Tilsynsbestemmelsene i kommuneloven/fylkeskommuneloven utgjør bare en del av det totale bildet. «Staten» består av en rekke myndigheter som hver for seg og også i stor grad uavhengig både av hverandre og av helhetsvirkninger utarbeider regelverk og iverksetter styringstiltak overfor kommunesektoren. Ikke sjelden er det derfor en interessemotsetning mellom sektordepartementenes ønske om maksimal måloppfyllelse innen sine fagområder, og de samordnende departementers (Finansdepartementet og Kommunaldepartementet) ønsker om rammestyring og understreking av lokal ansvarlighet, prioritering og målsetting innenfor gitte ressurser.

De prinsipielle synspunkter som utvalget har lagt til grunn i sin vurdering av eksisterende og framtidige statlige tilsyns- og kontrollordninger, kan sammenfattes slik:

- Utviklingen i retning av å redusere unødig statlig detaljstyring bør fortsette.
- Et visst statlig tilsyn med kommunesektorens virksomhet er fortsatt nødvendig, bl.a. ut fra overordnede nasjonale målsettinger. Dette trenger imidlertid ikke nødvendigvis å komme til uttrykk i rettslige bindinger. Det blir derfor viktig å finne en form og et innhold i tilsynet som sikrer den nødvendige styringseffekt og som samtidig gir en tilstrekkelig lokal handlefrihet.
- Innbyggernes behov for «riktige» forvaltningsavgjørelser i forhold til lovgivning og øvrig regelverk vil ellers være utgangspunktet for drøftingen av behovet for - og omfanget av - tilsynet, d.v.s behovet for en *forsvarlighetskontroll*.
- Tilsynssystemet bør være så enkelt og oversiktlig som mulig. Det er et spesielt behov for en opprydning i reglene om statlig tilsyn i særlovgivningen og innen de forskjellige sektorer av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, jf. kapittel 21 om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen.
- Spesielle godkjenningsordninger bør bygges ned til fordel for utvikling av mer generelle tilsynsmekanismer.
- Tilsynsfunksjonene bør som hovedregel legges på lavest mulig nivå i statsforvaltningen.
- Hvor dette er forsvarlig, bør statlig tilsyn trappes ned til fordel for styrking av internt tilsyn og kontroll i kommuner/fylkeskommuner.

Utvalget har ikke sett det som formålstjenlig å opprettholde gjeldende bestemmelse om fylkesmannens automatiske legalitetskontroll med kommunestyrevedtak. Etter utvalgets oppfatning bør denne kontrollordningen utvikles i en noe annen retning, med sikte på en *forbedring og utvidelse* av lovlighetskontrollen. Kontrollen bør i framtiden gjøres avhengig av «klage», eller *krav om lovlighetskontroll*, og omfatte alle endelige vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer, også vedtak truffet av nemnder eller av administrasjonen. Lovlighetskontrollen skal være en måte å få avgjort rettslig tvil på, ikke et selvstendig styrings- eller kontrollredskap på statens hånd. Ved lovlighetskontrollen skal det tas stilling til om et vedtak er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak, og om det er blitt til på lovlig måte. Det skal dessuten tas stilling til hvorvidt eventuelle feil fører til at vedtaket må anses som ugyldig, jf. Forvaltningsloven § 41. Utvalgets *flertall* (alle medlemmer unntatt to) mener dessuten at departementet ikke skal kunne ta opp spørsmålet om lovligheten av kommunale/fylkeskommunale vedtak av eget tiltak. To av utvalgets medlemmer ønsker at departementet skal kunne gjøre dette, men understreker at en slik regel ikke må brukes til å innføre en nærmest automatisk lovlighetskontroll på nytt, jf. dagens ordning.

Bare medlemmer i kommunestyre og fylkesting, samt administrasjonssjefen, skal kunne fremsette krav om lovlighetskontroll. Private er sikret overprøvningsmulighet gjennom reglene om forvaltningsklage.

Dagens statlige godkjenningsordninger i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven bærer etter utvalgets syn preg av å ha blitt til i en tid da behovet for å føre en direkte, løpende detaljkontroll med kommunesektoren var langt større enn i dag. Godkjenningsordninger bør derfor bare opprettholdes der hvor helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende, som f. eks. hensynet til overordnet nasjonal sty-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ring eller når det gjelder å ivareta enkeltpersoners rettigheter. Som en konsekvens av dette er de aller fleste av godkjenningsordningene i gjeldende kommunelov/fylkeskommunelov ikke videreført i forslaget til ny lov. Statens styringsbehov bør kunne ivaretas på andre måter.

Utvalget har ellers ikke funnet grunn til å videreføre ordningen med mindretallsanke til Kongen over kommunestyre/fylkestingsvedtak. Denne har minimal praktisk betydning, og har i første rekke betydning ved at det medfører at en del vedtak ikke kan iverksettes før anken er ferdigbehandlet.

20. OFFENTLIGHET I DEN KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE FORVALTNING

Utvalget foreslår at det innføres et *alminnelig prinsipp om møteoffentlighet* i kommunale og fylkeskommunale organer. Utvalget har dermed «speilvendt» prinsippet om åpne dører i kommunale/fylkeskommunale organer i forhold til gjeldende rett hvor det kreves særskilte vedtak om dette. Etter forslaget er det unntak fra det alminnelige prinsipp om åpne dører i folkevalgte organer, som krever særskilt vedtak, hjemmel og begrunnelse. Etter lovforslaget vil det som hovedregel bare være adgang til å lukke dørene i situasjoner hvor det foreligger lovbestemt taushetsplikt, eller hvor tungtveiende private eller offentlige hensyn tilsier det.

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

Utvalget har derfor foreslått en *særskilt informasjonsbestemmelse* i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen pålegger kommuner/fylkeskommuner å drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Utvalget foreslår dessuten - for å understreke den betydning Offentlighetsloven har ved siden av en slik alminnelig informasjonsbestemmelse - at bestemmelsen får en tilføyelse om at forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. I tillegg er det foreslått en særregel om at forslaget til økonomiplan skal legges ut til alminnelig ettersyn i 14 dager før forslaget behandles av kommunestyret/fylkestinget, på linje med det som i dag gjelder for årsbudsjettet.

Videre foreslås uttrykkelig lovfestet at *møtekart* til alle faste utvalg skal være offentlige,

og at dette lovfestes i Offentlighetsloven. Begrunnelsen er at ordningen med obligatoriske formannskap/fylkesutvalg ikke foreslås videreført i den nye loven, slik at de faste utvalg vil kunne få en viktigere posisjon i det styringssystem som utvalget har fastlagt rammebetingelsene for.

Når det gjelder *innstillinger fra administrasjonen* til folkevalgte organer, bestemmer Offentlighetslovens § 5 siste ledd at disse er offentlige. Særlig spørsmål knytter seg til offentlighet i forbindelse med budsjettprosessen og arbeidet med økonomiplanen. Utvalgets lovforslag legger opp til at kommunestyret/fylkestingets vedtak om årsbudsjett og økonomiplan skal treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd som er oppnevnt av kommunestyret/fylkestinget. Administrasjonssjefens lovfestede rett (og plikt) til å legge fram et samlet budsjettforslag faller dermed bort, og det blir opp til kommunene/fylkeskommunene selv å bestemme hva administrasjonens nærmere medvirkning i budsjett- og planprosessen skal bestå i.

Med et slikt system vil det være uheldig om utredninger og saksframlegg fra administrasjonens til nemnda blir offentlige *før* nemnda har fått anledning til å vurdere de framlagte dokumenter fra administrasjonen. Poenget er imidlertid *ikke* at slikt materiale skal være unntatt fra offentlighet, men at offentlighet ikke inntre før nemndas egen innstilling foreligger. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner som sier dette uttrykkelig, d.v.s. at det gis en særregel om *utsatt offentlighet*, jf. Offentlighetslovens § 4.

Utvalget presiserer forøvrig at det med administrasjonens innstilling etter Offentlighetsloven § 5 siktes til det siste, endelige saksdokument fra administrasjonen.

Når det gjelder offentlighet i en parlamentarisk modell, er utvalget kjent med at bestemmelsen i Forsøksloven av 1985 om at dokumenter som kommunaldirektøren utarbeider for kommunerådet (byrådet) kan unntas fra offentlighet, er møtt med sterk kritikk fra pressehold. Bestemmelsen innebærer i praksis en vesentlig begrensning i innsynsretten.

Utvalget finner ikke at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å videreføre denne begrensningen, når kommuneråd/fylkesråd nå foreslås gitt status som folkevalgte organer som kan tillegges betydelig avgjørelsesmyndighet, noe som forsterker behovet for åpenhet og innsynsrett. Innstillinger fra fagadministrasjonen til det enkelte kommuneråds-/fylkesrådsmedlem bør derimot følge de vanlige regler om interne dokumenter som kan unntas fra offentlighet.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget legger stor vekt på betydningen av at de *folkevalgte* sikres informasjon og innsyn i dokumenter, for å få et best mulig beslutningsgrunnlag. Utvalget foreslår derfor lovfestet at alle kommuner/fylkeskommuner skal utarbeide et reglement som fastsetter nærmere regler om informasjons- og innsynsretten.

21. RETNINGSLINJER FOR GJENNOMGÅELSE AV SÆRLOVGIVNINGEN

De største, viktigste og mest kostnadskrevende oppgavene som kommuner og fylkeskommuner har, er pålagt dem i særskilt lov. Dette gjelder skole/undervisning, helse- og sosialvesen, plan- og bygningsvesen m.v. For de oppgaver som kommuner/fylkeskommuner frivillig har tatt på seg, f. eks. innen kultursektoren, gir Kommuneloven og Fylkeskommuneloven relativt vide rammer for hvordan oppgavene kan organiseres og gjennomføres, og åpner for lokale tilpasninger.

Med oppgaver som er fastsatt i andre lover (dvs. den kommunale og fylkeskommunale særlovgivningen) stiller det seg noe annerledes. Flere av særlovene inneholder detaljerte regler om organisatoriske og administrative forhold, bl. a. gjennom pålegg om opprettelse av bestemte folkevalgte organer, (særlovnemnder) som f. eks. skolestyre og fylkesskolestyre, og pålegg om opprettelse av bestemte stillinger, f. eks. skolesjef og fylkesskolesjef. Det er også et gjennomgående trekk ved særlovgivningen at den i atskillig utstrekning gir staten adgang til å gi supplerende, rettslig bindende regler i form av forskrift, m.v. om organisatoriske og administrative forhold. Særlovgivningen har dessuten en rekke bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, f. eks. regler om statlig godkjenning av vedtak.

Etter utvalgets oppfatning reduserer særlovgivningen i sin nåværende form i betydelig grad kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for rasjonelle og hensiktsmessige løsninger av organisatoriske og administrative forhold. I tillegg kan statlige overprøvings- og kontrollordninger medføre uklare ansvarsforhold. Dette må imidlertid avveies mot andre hensyn. Bakgrunnen for og formålet med den statlige regulering av kommunesektorens virksomhet er flersidig. De sentrale hensyn vil først og fremst være 1) rettssikkerhetshensyn, 2) likhetshensyn og 3) nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjonen.

Særlovene regulerer vitale velferdsgoder for innbyggerne, administrert gjennom kommuner og fylkeskommuner. For å sikre at de ovennevnte hensyn ivaretas, har staten en legitim interesse i at kommuner/fylkeskommu-

ner administrerer sine oppgaver på en rasjonell og forsvarlig måte. Det er også viktig å framheve at kommuner/fylkeskommuner utgjør en integrert del av den totale samfunnsstyringen.

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

Utvalget er enig i at det er behov for en gjennomgang av særlovgivningen. Siktemålet må være å oppheve eller endre særlovsbestemmelser som innebærer en unødig binding av kommunenes/fylkeskommunenes mulighet til å løse sine oppgaver på en rasjonell og hensiktsmessig måte; det vil si i de tilfelle hvor sentrale, statlige hensyn ikke tilsier at lovregulering er nødvendig. Forholdene bør legges til rette for en mest mulig helhetlig folkevalgt styring av kommunene og fylkeskommunene, og slik at sektoriseringstendenser og uklare ansvarsforhold motvirkes, jf. kap. 9. For å oppnå dette, er det av avgjørende betydning at særlovgivningen blir tilpasset den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

I kap. 21 har utvalget gitt en oversikt over de områder hvor det er av størst betydning å få til en harmonisering mellom den nye Kommune- og fylkeskommuneloven og særlovgivningen. For hvert område har utvalget konkludert med å foreslå konkrete retningslinjer for gjennomgangen. En viktig målsetting for dette arbeidet vil være å styrke Kommune- og fylkeskommunelovens karakter av forfatningslov for den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Gjennomgangen av særlovgivningen bør etter utvalgets oppfatning særlig konsentreres om bestemmelser som gjelder

- styringsordningen, f. eks. regler om særlovnemnder, m.v. og om den administrative oppbygging.
- godkjenningsordninger.
- klageordninger.
- forskriftshjemler.

Etter utvalgets oppfatning bør en nå slutføre prosessen med å nedlegge alle særlovnemnder som ikke er begrunnet i helt spesielle faglige eller rettssikkerhetsmessige hensyn. De lovbestemte funksjoner bør legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret/fylkestinget som det styrende og overordnede organ. Ved å integre særlovforvaltningen i det alminnelige poli-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tiske og administrative apparat skapes forutsetninger for et bedre og mer helhetlig styringssystem. En annen viktig konsekvens er dessuten at en oppnår en klarere funksjons- og ansvarsfordeling mellom kommuner/fylkeskommuner og staten.

En gjennomgang etter de retningslinjer som er antydnet, og i den bredde som utvalget har forutsatt, er et meget stort arbeid. Det har således ikke vært mulig for Kommunelovutvalget å foreta denne gjennomgangen innenfor den tidsramme som er gitt. Det er bl. a. nødvendig med et omfattende kartleggings- og evalueringsarbeid og ikke minst et nært samarbeid mellom de berørte departementer og med kommunesektoren. Det er viktig at arbeidet kommer i gang så raskt som mulig.

Utvalget foreslår derfor at et særskilt utvalg, f. eks. under ledelse av Kommunaldepartementet, med representanter fra andre berørte departementer og kommuner/fylkeskommuner får i oppdrag å foreta denne gjennomgangen. En slik organisering vil antakelig være den beste løsning for å sikre rask framdrift i arbeidet.

For at de foreslåtte bestemmelser i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven skal få den nødvendige gjennomslagskraft, og for at loven i seg selv skal kunne fungere som en pådriver for gjennomgangen av særlovgivningen, har utvalget foreslått som et alminnelig prinsipp at bestemmelsene i Kommune- og fylkeskommuneloven skal gå foran eldre bestemmelser i særlovgivningen om organisasjon og saksbehandling. Dette foreslås gjennomført på den måte at det i forbindelse med ikraftsetting av loven kan bestemmes en separat og senere ikraftsettingsdato for visse saksområder regulert i særlov. Dette vil kunne gi den nødvendige tid for nærmere vurdering av enkelte områder, og til å fremme lovforslag om dette. Samtidig settes det en tidsfrist for en slik vurdering slik at man unngår at foreldede bestemmelser blir stående i ubestemt tid.

22. NY LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER OG FORHOLDET TIL INTERNASJONALT REGELVERK

Når det gjelder den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner og forholdet til internasjonalt regelverk, har utvalget særlig konsentrert seg om å vurdere virkningene i forhold til EF/EFTA-tilpasningen, den Europeiske konvensjonen om lokalt selvstyre og Konvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid.

Den nye loven kan ikke på noe punkt ses å komme i konflikt med arbeidet med EF/EFTA-tilpasningen, bortsett fra at loven - på samme måte som gjeldende kommunelover - ikke

inneholder noe hjemmelsgrunnlag for å pålegge kommuner og fylkeskommuner å følge EFTA/EF's regelverk om offentlige innkjøp/ anbudsregler. Dette spørsmålet bør løses ved særlov.

Den europeiske konvensjon av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre har et prinsipielt preg og er gitt en generell utforming. I forbindelse med at Norge tiltrådte konvensjonen i 1989 ble det antatt at bestemmelsene i gjeldende Kommunelov/Fylkeskommunelov tilfredsstilte konvensjonens krav. Utvalgets lovforslag innebærer en oppmyking av de rettslige rammer som gjeldende lover stiller opp for det kommunale og fylkeskommunale selvstyre og er i god overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser. Konvensjonen har imidlertid en sterk oppfordring om å foreta grunnlovsfesting av det lokale selvstyre. Med de tradisjoner og den tyngde prinsippet om lokalt selvstyre har i vår statsskikk, kan utvalget ikke se at en grunnlovsfesting skulle være direkte påkrevd for Norges vedkommende. Grunnlovsfesting kan på den annen side oppfattes som en understrekning fra statens/sentrale myndigheters side om betydningen av et levende og aktivt folkestyre, og som sådan markere en holdning. Prinsippet er grunnlovsfestet i de øvrige nordiske land.

Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid (fra 1980) kan ikke sees å berøre utvalgets lovforslag.

23. FORSKNINGSMESSIG OPPFØLGING AV VIRKNINGENE AV NY LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

De reformer som foreslås gjennom den nye Loven om kommuner og fylkeskommuner, vil føre til et stort behov for kunnskaper om hvordan det nye lovverket og ulike styringsmodeller innenfor de rammer dette gir, fungerer i praksis. Lovendringene bør derfor følges opp med et opplegg som sikrer en systematisk oppsummering av de endringsprosesser som finner sted i kommunesektoren, og hvilke virkninger disse får. Denne oppfølgingen vil gi grunnlag for en evaluering av både loven og de reformer den åpner opp for, slik at den

- bidrar til læring i den enkelte kommune/fylkeskommune.
- bidrar til nyttig erfaringsspredning mellom kommunene/ fylkeskommunene
- setter nasjonale myndigheter i stand til å analysere og vurdere reformene med sikte på innføring av nye eller endrede lovregler og tiltak overfor kommunesektoren.

Utvalget foreslår at oppfølgingen av den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner organiseres som et forskningsprogram. Siden

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

reformene omfatter ulike aspekter ved kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, er det viktig at programmet gis en tverrfaglig utforming. Både samfunnsvitenskaplig og juridisk ekspertise bør trekkes inn. Programmet må imidlertid samtidig utformes og ledes under et samlende perspektiv, slik at det ikke blir et usammenhengende knippe prosjekter innen de enkelte fagdisipliner. Den nærmere utforming av de problemstillinger som bør inngå i programmet, vil måtte skje på et senere tidspunkt.

24. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utvalgets forslag til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner og de anbefalte retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen vil generelt legge forholdene til rette for en mer rasjonell og hensiktsmessige ordning av den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

For *statens* vedkommende vil loven medføre administrative og økonomiske besparelser ved at tilsynet og kontrollen med kommuner og fylkeskommuner reduseres, sammenliknet med de gjeldende kommunelover. Dersom utvalgets forslag for en harmonisering av særlovgivningen med bestemmelsene i den nye loven blir fulgt opp, vil dette innebære en ytterligere forenkling og rasjonalisering av det statlige tilsyn og kontroll. På den annen side vil disse endringene føre til at statens muligheter med styring av kommunesektoren totalt sett reduseres. Utvalget har imidlertid lagt stor vekt på at det er de *unødige* styringsbestemmelsene som bør oppheves, og at det på disse områdene satses sterkere på veiledning og informasjon i stedet for rettslige virkemidler. Spørsmålet om statlig tilsyn og kontroll må dessuten ses i sammenheng med lovforslagets skjerpede krav til intern kontroll i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Det vil for øvrig være nødvendig med atskillig informasjon om den nye loven og virkningene av den, som Kommunaldepartementet vil måtte sørge for - i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Det vil også måtte utarbeides forskrifter til enkelte av lovens bestemmelser. Gjennomgangen av særlovgivningen vil dessuten kreve atskillige ressurser, uten at det på dette tidspunkt er mulig å tallfeste dette nærmere.

For *kommunene og fylkeskommunene* vil utvalgets lovforslag gi betraktelig større rom

enn i dag for å bygge opp et mer effektivt og hensiktsmessig styringssystem. Dette gjelder både administrasjonen, som bør kunne forenkles og effektiviseres ved oppheving av bestemmelsene om særlovsadministrasjon, og det gjelder de folkevalgte organer, hvor loven åpner opp for en vesentlig forenkling, både ved opphevelse av kravet om egne særlovsnemnder, og ved forslaget om oppheving av formannskap og fylkesutvalg som obligatoriske organer. En mulig rasjonaliseringsgevinst ligger også i forslaget om adgang til å redusere medlemstallet i kommunestyre og fylkesting under dagens minima. Det må imidlertid forventes at etableringen av klagenemnder kan resultere i et visst merarbeid for kommuner/fylkeskommuner, kanskje særlig for kommunenes del, siden de treffer langt flere enkeltvedtak enn fylkeskommunene. Hvor omfattende merarbeidet vil bli, er det vanskelig å ha noen sikker formening om, men nyordningen nødvendigvis antakelig styrking av den juridiske ekspertise i en del kommuner.

Styrkingen av det interne tilsyn ved opprettelsen av et obligatorisk kontrollnemnd i hver kommune/fylkeskommune vil medføre forholdsvis begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, både fordi mange kommuner og fylkeskommuner allerede i dag har opprettet folkevalgte organer med noenlunde samme funksjoner som kontrollnemnda, jf. ordningen med regnskaps- og desisjonsutvalg, og fordi den opprusting av kontroll- og klagefunksjonene som det er lagt opp til, måtte forutsettes iverksatt uavhengig av de foreslåtte lovendringer.

En viss økning i kommunenes/fylkeskommunenes utgifter vil derimot måtte påregnes dersom utvalgets forslag om at alle folkevalgte skal ha krav på godtgjøring, blir gjennomført. Virkningene av dette kan imidlertid variere sterkt fra kommune til kommune, avhengig av hvilke retningslinjer som fastsettes lokalt, hvilken nemndsstruktur som velges, m.v.

Etter utvalgets oppfatning vil imidlertid eventuelle kostnader og administrativt merarbeid som følge av den nye loven, klart oppveies av de langt bedre muligheter kommuner og fylkeskommuner gis til å etablere en mer effektiv og rasjonell forvaltning. Totalt sett er det derfor grunn til å regne med at kommuner og fylkeskommuner vil kunne oppnå ganske betydelige rasjonaliseringsgevinster dersom de utnytter lovens frihetsgrad på en konstruktiv måte.

KAPITTEL 3

Komunallovgivningen - et historisk tilbakeblikk**1. INNLEDENDE BETRAKTNINGER**

Med vedtakelsen av formannskapslovene av 1837 ble grunnlaget lagt for det kommunale selvstyret. Det ble her etablert et nytt lokalt styringsapparat, og dette skulle ledes av folkevalgte. Formannskapslovene var rene forfatningslover som fastla hvilke styringsorganer kommunene skulle ha, hvilke regler som gjaldt for de kommunale styringsorganers saksbehandling og som trakk opp grensene for kommunenes kompetanse og regulerte forholdet mellom stat og kommunesektor. Det saklige innhold i den kommunale virksomhet ble derimot ikke berørt. Dette ble fortsatt regulert i den øvrige lovgivningen.

Grunnen til at en fikk to lovverk; ett for byene og ett for landdistriktene, skyldtes både byenes privilegerte stilling på en rekke områder og at det lokale styringsapparat og den lokale deltakelse var mer utviklet i byene. Det som særlig skilte Bykommuneloven fra Landkommuneloven var bestemmelsene om magistratens funksjon innen kommunalforvaltningen i byene. Magistraten, som på mange måter kunne sammenlignes med amtsmannen i fylkene, var kongelig utnevnt embetsmann. Magistraten skulle etter Bykommuneloven være leder for byenes administrasjon, og ha en saksforberedende og utøvende funksjon. Videre skulle magistraten tre sammen med formannskapet for å treffe avgjørelser i saker av mindre betydning.

Utover dette var det liten forskjell mellom de to lovverkene. Både kompetansefordeling og statlig kontroll var behandlet på samme måte. Et avgjørende skille var likevel at landkommunene inngikk i den store sekundærkommunale enheten; fylkeskommunen. Denne skal vi komme tilbake til.

Formannskapslovene innførte direkte valg til de overordnede politiske organ. Det skulle velges fra tre til ni formenn i landdistriktene og fra fire til tolv formenn i byene. I tillegg skulle det velges «representanter». Representantskapet var et organ som kom inn i lovarbeidet under den siste bearbeidelsen i stedet for «almuemøter» som var foreslått i de første lovutkastene. Mens formennene utgjorde formannskapet, utgjorde formennene og representantene det vi kan kalle kommunestyre. Valgene på disse to organer ble organisert som særskilte valg.

Etter lovens ordning var formannskapet det sentrale organet. Formannskapet valgte ordfører og det var i utgangspunktet tillagt beskatnings- og bevilgningsretten. For landkommunenes vedkommende ble i tillegg oppgavene under skole og fattigkommisjonene lagt under formannskapet, supplert med de tidligere lovbestemte medlemmer av disse kommisjonene. Representantene kunne på sin side ikke tre sammen uten etter initiativ fra formannskapet, og de møtte da sammen med formannskapet. Helt uten makt var imidlertid ikke representantskapet. Representantskapet måtte behandle alle nye tiltak og dersom kommunen skulle avstå noen av sine rettigheter.

Ordføreren var tillagt omfattende oppgaver. Ordføreren sto for innkalling til møtene i formannskap og representantkap, og skulle lede forhandlingene begge steder. Ordføreren var også ansvarlig for føring av møtebok og føring av innkommende og utgående brev til kommunen. Han var dessuten kommunens representant og skulle utferdige, underskrive og ekspedere de saker som var behandlet.

I de første år den nye kommunelovgivning var i funksjon var virksomheten beskjeden. De fleste saker ble avgjort i formannskapet, mens representantene sjelden hadde møte. Senere fikk imidlertid kommunestyret gradvis en mer framtrekkende plass. Dette skjedde delvis ved bestemmelsen om at utvidelse av den kommunale aktivitet krevde kommunestyrets godkjenning. På landet mistet dessuten formannskapet gradvis sin særlovkompetanse. Ved lovendringer først i Fattigloven av 1845 og senere i Skoleloven av 1860, ble oppgavene lagt til egne kommisjoner, men med budsjettmyndighet hos formannskap og kommunestyre.

Forholdet mellom formannskap og kommunestyre utviklet seg imidlertid ikke likt i landkommunene og bykommunene. I landkommunene overtok kommunestyret etter hvert som besluttsende organ. Samtidig fungerte formannskapet i liten grad som innstillende og saksforberedende organ. Dette var oppgaver som ble ivaretatt av ordfører eller sektorstyre. I byene var situasjonen derimot at formannskapet i langt større grad beholdt sin myndighet etter loven. Også her var det imidlertid en klar tendens til å overføre avgjø-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

relsesmyndighet til kommunestyret. Men i byene var regelen at formannskapet i slike saker hadde en viktig funksjon som saksforberedende og innstillende organ.

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

Endringene i valglovene i 1896 hadde også konsekvenser for forholdet mellom formannskap og kommunestyre. Etter de nye reglene var det bare representantene som skulle velges ved direkte valg. Formannskapet, som skulle bestå av en fjerdedel av representantene, ble deretter valgt av og blant representantene. Dermed fikk vi det systemet som gjelder i dag. Samtidig med denne reformen ble tallet på representanter utvidet.

Finansforvaltningen i kommunene var lenge sektorisert. Formannskapslovene inneholdt ingen regler om en felles kommunekasse, om skattelegging eller budsjettering. Det var flere typer formålsbestemte skatter som fattigskatt, skoleskatt og kirkeskatt i tillegg til kommuneskatten. For hvert av disse områdene ble det ført separate kasser, og det var ikke mulig å overføre penger mellom dem dersom overføringen ikke var et rent lån.

Skatteloven av 1882 la grunnlaget for en sentral økonomiforvaltning. Mens beskatningsreglene tidligere hadde variert fra sektor til sektor, ble det nå etablert enhetlige regler for skatteplikt i den enkelte kommune. Samtidig fikk kommunen større frihet til å fastsette sine skatteinntekter. Denne økte friheten satte imidlertid større krav til økonomistyringen. Skattelovene av 1882 ga derfor pålegg om at alle kommunene skulle sette opp budsjett på forhånd for hvert år, hvor det ble gitt overslag over alle inntekter og utgifter. Budsjettet skulle vedtas av kommunestyret. I 1883 ble de første budsjett- og regnskapsforskrifter gitt med hjemmel i skattelovene.

2. SOKNEKOMMUNER M.V.

Etter formannskapsloven for landddistriktene bygde inndelingen i landkommuner (herreder) på prestegjeldene. Fra gammelt av var imidlertid kirkesoknet den primære kirkelige inndelingsenhet. For ikke å bryte for sterkt med den gjeldende ordning etablerte Formannskapsloven kirkesoknet som selvstendig kommune - soknekommune - med eget styre, bestående av soknets representanter i herredets formannskap og representantskap.

Soknekommunene fikk et indre selvstyre, det vil si rett til å styre seg selv i saker som angikk det enkelte sokn, og hadde bevilgningsrett innenfor sitt saksområde.

Soknekommunene viste seg å være et nødvendig ledd i den kommunale forvaltning, og fikk stor betydning for utviklingen av det kommunale selvstyre, jf. Innstilling nr. 1 fra Kommunalinndelingskomitéen (Scheikomitéen) Om opphevelse av soknekommunene. Årsaken var bl.a. at prestegjeldene mange steder var for store som kommunale enheter. De lange avstandene og de dårlige kommunikasjonsforholdene vanskeliggjorde en effektiv forvaltning. Og innbyggerne i de mer fjerntliggende deler av herredskommunen hadde vanskelig for å gjøre sine interesser gjeldende. Dette førte i flere tilfelle til en deling av herreder, men ofte ble ulempene ved de store enheter motvirket ved utbygging av den soknekommunale forvaltning.

Opprinnelig var soknekommunenes oppgaver beskjedne. I det vesentlige var oppgavene begrenset til å gjelde kirkeforvaltningen. Man fikk imidlertid etter hvert en rekke lover som la viktige forvaltningsoppgaver til soknekommunene, bl.a. følgende: Fattigloven av 6. juni 1863 åpnet for soknevis organisering av fattigvesenet. Lov av 26. juni 1889 om folkeskolen på landet inneholdt tilsvarende bestemmelser for organiseringen av skolevesenet. Veiloven av 15. juni 1882 ga soknekommunene myndighet i forbindelse med anlegg og ombygging av bygdeveier.

Mange soknekommuner tok dessuten på seg andre oppgaver enn de lovbestemte, f.eks. vannforsyning, elektrisitetsforsyning, helse tiltak, selv om hjemmelsgrunnlaget for dette var noe uklart.

Ordningen med soknekommuner ble opprettholdt i Landkommuneloven av 1921, se pkt. 4 nedenfor. I denne loven ble deres virksområde positivt angitt. For det første framgikk det av loven at «Sognestyret skjøtter de saker som som etter gjeldende lov hører inn under sognekommunens forsg». I tillegg fastsatte loven at soknekommunene (soknestyret) også kunne ta seg av «andre kommunale anliggender», såfremt ikke virksomheten ved lov var lagt til andre forvaltningsorganer og «virksomheten før denne lovs ikrafttreden har hørt inn under soknekommunens forsg», se ovenfor. Det skjedde ellers ingen endringer i soknekommunenes kompetanse.

Soknekommunene ble også opprettholdt i Landkommuneloven av 1938. Bestemmelsene i Landkommuneloven av 1921 ble tatt inn uendret.

Utviklingen viste imidlertid at behovet for soknekommunene ble stadig mindre, i takt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

med de bedre kommunikasjonsforhold. En annen årsak var at det etter 1837 hadde funnet sted en rekke kommunedelinger, i alt 291 fram til 1950.

Ordningen med soknekommuner ble opphevet ved lov av 15. desember 1950, med virkning fra 1. juli 1951. På det tidspunktet var til sammen 172 herredskommuner delt inn i to eller flere sokn. Det samlede antall soknekommuner utgjorde 429.

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

Slike særkommuner er nå opphevet.

3. FYLKESKOMMUNEN

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

Som tidligere nevnt var det landdistriktene som inngikk i amtsforvaltningen. Bestemmelsene om amtsformannskapet ble derfor inntatt i Formannskapsloven for landet. Det ble her bestemt at ordførerne i landkommunene innen amtet skulle utgjøre amtsformannskapet sammen med amtmannen og fogdene. Amtmannen skulle være ordfører, men verken han eller fogdene kunne delta i avstemningene. Representanter som kom fra en kommune som ikke utgjorde et helt kirkesogn eller hadde færre enn 50 stemmeberettigede, skulle bare ha en halv stemme ved avstemningene.

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

Men også amtskommunenes virksomhet ble etter hvert utvidet, dels ved at eksisterende oppgaver økte i omfang, dels ved at det saklige virkeområdet ble utvidet. Spesielt bør nevnes at amtskommunen ved Skoleloven av 1860 fikk tildelt viktige oppgaver innen utdanningssektoren.

De største endringene kom imidlertid med Skatteloven av 1882. For det første måtte amtskommunene - i likhet med kommunene - vedta budsjett for neste års inntekter og utgifter. For det andre kunne amtskommunene, som tidligere fikk sine inntekter fra eienomsskatt (matrikkel), hente inntil halvparten av skatteinntektene fra herredskommunene. Denne såkalte repartisjonskatten utviklet seg senere til å dekke 100 % av fylkeskommunens skatteinntekter. For det tredje ga Skatteloven av 1882 de første bestemmelser om opprettelse av amtsutvalg. Amtsutvalget skulle bestå av amtmannen, som skulle være formann og fire representanter valgt av amtsformannskapet. I dette utvalget hadde amtmannen stemmerett. Amtsutvalget hadde som primær oppgave å gjennomgå amtmannens budsjettforslag før det ble oversendt amtsformannskapet, men det kunne også innkalles til rådslagning når amtmannen ønsket å rådføre seg eller når saker måtte iverksettes uten å kunne avvende en beslutning i amtsformannskapet. Amtsutvalget kom etter hvert til å fungere som et arbeidsutvalg som kunne treffes mellom møtene i amtsformannskapet.

I en lov av 1894 om omordning av det sivile embetsverk ble fogdeembetene opphevet og kassefunksjonen lagt til egne amtskassererstillinger. Mens det hadde vært flere fogdekasserere innen hvert amt skulle det bare være en amtskasse. I samme lov ble betegnelsen amtsformannskap erstattet med amtsting.

4. KOMMUNELOVENE AV 1921

I 1898 ble det nedsatt en kommisjon som skulle behandle spørsmålet om en revisjon av formannskapslovgivningen. Kommissjonens formann var borgermester i Bergen, Sofus Arctander. Kommissjonen, som avga sin innstilling to år senere, gikk svært grundig og prinsipielt til verks. Forslagene til reformer var relativt vidtgående. Vi skal nevne de vesentligste.

Kommisjonen foreslo at det skulle være en

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

felles kommunelov for byer og landkommuner. Dette innebar blant annet at byene skulle innlemmes i amtskommunen. For at de større kommunene ikke skulle bli for sterkt underrepresentert på amtstinget i forhold til folketallet foreslo kommisjonen tilleggsrepresentanter for disse. Tilleggsrepresentantene skulle velges ved direkte valg.

Når det gjaldt valgordningen mer generelt foreslo man at bare en halvpart av kommunestyret skulle velges ved hvert valg, og at det skulle være direkte valg av ordføreren.

På den administrative siden ønsket kommisjonen å oppheve magistratordningen og erstatte denne med en rådmann. Rådmannen skulle være leder for en selvstendig kommunal administrasjon. Rådmannen skulle ansettes på åremål for en periode av 12 år om gangen. Det ble også foreslått bestemmelser om enkelte stillinger som ble ansett som nødvendige i alle kommuner, bl.a. kasserer og revisor. På amtskommunesiden ønsket en opprettet et folkevalgt amtsråd som bl.a. skulle forestå kontrollen av kommunene i stedet for amtsmann og departement.

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

Kommisjonen var skeptisk til den tiltagende oppdeling i små kommuner. Man ønsket derfor mekanismer som skulle hindre oppsplittingen i små og økonomisk svært lite bærekraftige kommuner.

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

Som overstående oversikt viser var kommisjonen på de fleste områder forut for sin tid. Dette hadde betydning for den oppfølging kommisjonens forslag fikk. Da proposisjonen på basis av innstillingen ble fremmet i 1909, var mange av forslagene falt vekk. Av de som fortsatt var med, var forslag om opphevelse av magistratordningen, tilleggsrepresentanter til amtstinget for de største herredene (men disse skulle velges av herredsstyret og ikke ved direkte valg) og forbud mot bruk av lånemidler til drift. Proposisjonen ble imidlertid ikke behandlet og den samme skjebne led to nye proposisjoner i de to påfølgende år.

Ett av formannskapslovkommisjonens forslag ble imidlertid fulgt opp i skattelovene av 1911. Sofus Arctander var for øvrig også formann i Skattelovkomitéen. Her ble det slått fast at kommunene ikke kunne bruke lånemidler til ordinære driftsutgifter. De nye skattelovene satte videre tak på den kommunale

skattøren, slik at det ble satt grenser for hvor mye den enkelte kommune kunne utskrive i skatt på sine innbyggere. Til sammen betydde dette en klar innsnevring av kommunenes økonomiske handlefrihet.

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

Lovene av 1921 besto stort sett av mindre justeringer av det eksisterende lovverket og representerte ingen prinsipielle nydannelser. Man beholdt ordningen med to lovverk, men skilte ut valgreglene i en egen lov. Samtidig ble viktige bestemmelser som angikk kommunene overført fra skattelovene til kommunelovene. Som en oppfølging av opphevelsen av magistratordningen ble det gitt regler om en administrativ leder for kommuneforvaltningen som skulle ha ansvaret for penge- og regnskapsvesenet. Denne lederen ble kalt borgermester. Borgermesterordningen ble ikke gjort obligatorisk, men de byene som ikke ville ha den, måtte gjøre særskilt vedtak om dette og vedtaket måtte godkjennes av Kongen. For herredskommunene var vedtaksprosedyren omvendt, dvs. at de kommunene som ønsket borgermester måtte vedta dette, og vedtaket måtte godkjennes av Kongen.

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

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

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

Betegnelse amtmann, amtsting og amtsutvalg ble byttet ut med fylkesmann, fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ting og fylkesutvalg. Det ble bestemt at fylkesmannen ikke lengre skulle være ordfører i fylkestinget. Fylkestinget skulle heretter velge møteleder i sin midte, men valget gjaldt bare for den enkelte fylkestingssamling. Fylkesmannen fikk samtidig videre fullmakter til å legge fram saker til behandling og avgjørelse i fylkesutvalget, hvor han fortsatt var formann.

To av kommunelovkomitéens forslag ble ikke fulgt opp. For det første gjentok komitéen forslaget om å gi større herredskommuner tilleggsrepresentanter i fylkestinget. For det andre ønsket komitéen et skjerpet statlig tilsyn med kommunenes økonomiforvaltning, kombinert med økt veiledning og bistand. Større økonomiske avgjørelser ønsket komitéen at skulle undergis departementets approbasjon, og man forutsatte at departementet ble tilført stillinger til å utføre dette arbeidet.

5. KRISELOVER

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

Resultatet ble de midlertidige administrasjonslovene av 1923 og 1928.

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

Den provisoriske anordningen ble ført videre i loven av 1928 om særlige bestemmelser

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

Mens bestemmelsene om å sette en kommune under administrasjon var et drastisk virkemiddel som de statlige myndigheter viste tilbakeholdenhet med å bruke, ble bestemmelsene om akkord brukt i langt flere tilfeller. En akkord forutsatte at kommunene kunne disponere midler til delvis utløsning av den nedskrevne gjeldsmassen. Spørsmålet var hvordan slike friske penger skulle skaffes til veie. Løsningen ble at Norges Kommunalbank i 1929 fikk i oppdrag å engasjere seg i gjeldsoppkjøret. Senere bevilget Stortinget hvert år penger til de aller fattigste kommunene dels som en del av gjeldsoppkjøret og dels for å redusere skattetrykket på innbyggerne i disse kommunene. Krisen hadde med dette ikke bare framtvinget klarere regler for den økonomiske forvaltning i kommunene, men et direkte statlig engasjement for å løse gjeldskrisen via statlige økonomiske virkemidler.

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

I lovene av 1938 ble bestemmelsene om forbud mot konkurs, om akkordforhandlinger og begrensningene i adgang til pantsettelse, motregning og utlegg overfor kommunene videreført. For å ivareta hensynet til kreditorinteressene ble det dessuten tatt inn bestemmelser om skjerpet statlig tilsyn med kommuner som misligholdt sine forpliktelser. Dette skjerpede tilsyn skulle utøves av fylkesmannen.

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

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

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

6. UTVIKLINGEN ETTER 1945

Kommunesektoren gjennomgikk store strukturelle og institusjonelle forandringer etter krigen. I 1946 ble kommuneinndelingskomitéen - eller «Scheikomiteén» som den ble kalt etter formannen - nedsatt. Som følge av dens forslag ble for det første sognekommunene opphevet ved lov av 15. desember 1950, for det andre ble byene med i fylkeskommunen fra og med 1964, og for det tredje ble det foretatt en omfattende kommunesammenslåing som reduserte antallet kommuner fra 744 i 1958 til 451 i 1965.

Samtidig med de betydelige strukturelle endringene skjedde det som nevnt også viktige institusjonelle endringer, bl.a. en overgang til kommuner med et bredere ansvar for lokal tjenesteyting og utvikling; se pkt. 2 foran.

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

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

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

Når det gjaldt ordførerens funksjonstid var

det også forskjell mellom de to lovverkene. I byene ble ordføreren valgt for en periode av ett år av gangen, mens valget i herredskommunene gjaldt for fire år. Her tok lovgiverne midt på treet og innførte en funksjonstid på to år etter den nye loven.

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

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

Fylkeskommunene fikk sitt eget kapittel i loven, men bestemmelsene ble i realiteten ikke endret fra loven av 1938. Dette betydde bl.a. at fylkeskommunen fortsatt bare besto av herredskommunene. Her skulle det imidlertid ikke gå lang tid før det ble foretatt omfattende endringer.

7. MOT EN SELVSTENDIG FYLKESKOMMUNE

I løpet av en femtenårsperiode fra 1961 til 1976 gjennomgikk fylkeskommunen en omforming fra nærmest et hjelpeorgan og samarbeidsorgan for herredskommunene til et selvstendig beslutningsnivå. Schei-komiteén hadde i sin innstilling nr. 2 fra 1951 foreslått at byene måtte innlemmes i fylkeskommunen. Begrunnelsen var dels at byene hadde sterke bånd som knyttet dem til deres omland, dels at de enkelte byene var i ferd med å bli for små til alene å kunne løse de krav som bl.a. institusjonshelsetjenesten stilte, samtidig som byene av geografiske grunner vanskelig kunne etablere noe felles organ seg i mellom.

I tilknytning til komitéens forslag ble det også drøftet hvorvidt fylkeskommunen skulle fortsette å være sekundærkommune med by og herredskommunene som medlemmer og med folkevalgte representanter fra primærkommunene og med skatteinntekter fra medlemskommunene. Alternativet var å gjøre fylkeskommunen til et selvstendig forvaltningsorgan er med direkte valg og egne skatteinntekter.

Løsningen ble i første omgang at fylkeskommunene ble en «universell» sekundær-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommune: I en egen lov om fylkeskommuner av 1961 kom byene med i fylkeskommunene. Nyordningen trådte i kraft fra 1. januar 1964. Selv om det fortsatt var kommunene som skulle være medlemmer i fylkeskommunen, ble det gjort en del endringer. For det første ble det gitt en viss tilleggsrepresentasjon for de større kommunene. Medlemmene skulle imidlertid fortsatt velges av og blant kommunestyrenes representanter.

Dernest ble det gjort en del endringer i administrasjonsordningen etter mønster fra Kommuneloven. Det ble således fastsatt at fylkesutvalgets størrelse på samme måten som formannskapet skulle bestemmes ut fra fylkestingets størrelse, dog med et maksimumstall på 11.

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

Endelig ble en ny instans innført i og med at det skulle velges fylkesordfører. Han ble som i primærkommunene valgt av og blant fylkestingets medlemmer, men for en periode på fire år.

Parallelt med at fylkeskommunen ble utvidet skjedde det også en prosess med både en klarere oppgavedeling mellom kommuner og fylkeskommuner, og en utvidelse av fylkeskommunenes oppgaver. Mens fylkeskommunene fram til 1964 dels hadde fungert som et organ som medvirket til oppgaveløsning i medlemskommunenes regi, var det fra og med 1964 de selvstendige fylkeskommunale oppgavene som dominerte. De kommunene som hadde ønsket å opprettholde fylkeskommunen som sekundærkommune og som støttespiller for primærkommunene også etter 1964, oppdaget raskt at fylkeskommunens rolle som hjelper ble fortrenget til fordel for den direkte tjenesteyting i fylkeskommunens egen regi. Samtidig økte kommunenes innbetalinger av repartisjonskatt kraftig fra år til år for å finansiere den økte fylkeskommunale aktiviteten.

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

Som en oppfølging av forslag fra Hovedko-

mitéen for lokalforvaltningen ble det i 1974 gjort endringer i Kommunevalgloven ved at det ble innført direkte valg til fylkestinget. Det første direkte valget ble holdt i 1975.

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

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

8. UTVIKLINGEN I KOMMUNESEKTOREN

Siden de omfattende kommunesammenslåinger og omdanningen av fylkeskommunen på begynnelsen av 1960-årene, har kommunesektoren gjennomgått en rivende utvikling. Dersom en måler aktiviteten i produserte årsverk, har kommunesektoren økt fra 98 000 årsverk i 1962 til 310 000 årsverk i 1988. Til sammenligning økte staten fra 88 000 til 145 000 i samme periode. I løpet av de siste drøyt 25 årene har m.a.o. kommunene og fylkeskommunene mer enn tredoblet sin aktivitet, og hatt en langt raskere vekst i sysselsettingen enn staten.

I svært mange kommuner er i dag kommunen selv den største enkeltstående arbeidsgiver. Oslo kommune er med sine ca. 40 000 utførte årsverk landets desidert største arbeidsgiver.

Det omfang og den kompleksitet den kommunale aktivitet har fått, har betydd store utfordringer for det politiske og administrative styringssystemet. En konsekvens av dette har vært at man i langt større utstrekning enn tidligere har måttet basere seg på delegasjon av kommunestyrets og fylkestingets myndighet, ikke bare til formannskap og fylkesutvalg, men også til utvalg og styre og til administrasjoner. Det er gjort enkelte endringer i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven som har

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

utvidet adgangen til delegasjon til både politiske og administrative organ.

Det er også utenfor Kommuneloven gjennomført forsøk med alternative styringsmodeller. Her kan nevnes forsøk innen rammen

av Frikommuneloven, samt at Oslo med hjemmel i egen forsøkslov har et forsøk med kommunal parlamentarisme. Dette er spørsmål som vil bli nærmere omtalt i andre kapitler i utredningen.

KAPITTEL 4

Gjeldende kommunallovgivning i hovedtrekk

Utvalget vil i dette kapitlet gi en oversikt over hovedinnholdet i de gjeldende kommunelover - Kommuneloven av 12. november 1954 og Fylkeskommuneloven av 16. juni 1961. Forholdet mellom Kommunelovene og de særlover som gjelder for kommunal og fylkeskommunal virksomhet gis dessuten en kort omtale. Det samme gjelder de forsøkslover m.v. som berører kommuner og fylkeskommuner.

En mer utførlig framstilling av gjeldende rett gis i tilknytning til de aktuelle kapitler i utredningen.

1. GENERELT

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven kan betegnes som de kommunale og fylkeskommunale *forfatningslover*.

Lovene inneholder de grunnleggende bestemmelser om organiseringen av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på de folkevalgte organer og deres kompetanse. Lovene har videre relativt utførlige regler om kommunenes/fylkeskommunenes økonomiforvaltning (årsbudsjett, låneopptak m.v.), om saksbehandlingsregler (f.eks. krav til vedtaksførhet og avstemningsregler), om folkevalgtes rettigheter og plikter (møterett/plikt, stemmerett/plikt m.v.) og om statlig tilsyn og kontroll (særlig om statlig godkjenning av visse vedtak og lovlighetskontroll).

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har nærmere bestemmelser om hvilke oppgaver som kommunene eller fylkeskommunene har, og heller ikke bestemmelser om private personers rettigheter og plikter i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Kommunelovene er meget like i oppbygging og innhold. Det er bare på få og mindre vesentlige punkter at lovene er forskjellige. Forskjellene mellom kommuner og fylkeskommuner kommer således i meget liten grad til uttrykk gjennom kommunelovene. Det er oppgavene som er forskjellige, særlig gjelder dette de lovbestemte oppgaver. Blant de sentrale, lovbestemte oppgaver for kommunene kan nevnes: grunnskoleundervisning, sosial- og primærhelsetjenesten herunder de alminnelige (somatiske) sykehjem,

plan- og bygningssektoren. Viktige fylkeskommunale, lovbestemte oppgaver er bl.a. institusjonshelsetjenesten, videregående skole og samferdsel. - I tillegg til de lovbestemte (pålagte) oppgaver driver kommuner og fylkeskommuner i stor utstrekning virksomhet som de har tatt på seg av eget tiltak, f.eks. i kultursektoren.

2. FORHOLDET TIL SÆRLOVGIVNINGEN

Kommunelovene gjelder for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet, med mindre annet er bestemt i lov, jf. § 1 i begge lover.

Som påvist ovenfor er sentrale oppgaver som kommunene og fylkeskommunene har, pålagt dem med hjemmel i andre lover enn kommunelovene. Disse lovene benevnes vanligvis som kommunale/fylkeskommunale *særlover*. Som eksempler på slike lover kan bl.a. nevnes Grunnskoleloven av 13. juni 1969, Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964, Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, Sykehusloven av 19. juni 1969, Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974, Samferdselsloven av 4. juni 1976.

Særlovene har ikke bare bestemmelser om oppgavens innhold og omfang, men ofte også bestemmelser som regulerer organisasjonsmessige og kompetansemessige forhold. *Særlovnemndene* spiller her en viktig rolle. Dette er folkevalgte organer som kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette, f.eks. skolestyre og fylkesskolestyre, og som er tillagt nærmere angitte oppgaver og myndighet i loven.

Kommunestyret/fylkestinget kan som hovedregel ikke instruere særlovnemndene eller overprøve deres vedtak. Særlovnemndene har således etter gjeldende lovgivning en nok så selvstendig stilling, og representerer vesentlige begrensninger i den organisasjonsfrihet og den kompetanse som kommunestyret/fylkestinget har etter kommunelovene.

3. STYRINGSSYSTEMET

Kommunelovene gir kommunene og fylkeskommunene en stor grad av frihet til å bestemme styringsstrukturen. Kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget er obligatoriske organer i henholdsvis kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munene og fylkeskommunene, men for øvrig bestemmer kommunene og fylkeskommunene selv hvilke folkevalgte organer de vil opprette og hvilke oppgaver disse organene skal tillegges. Kommunestyret/fylkestinget kan også i betydelig grad delegere avgjørelsesmyndighet til underliggende organer.

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

Administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner - de ansatte - har primært en hjelpefunksjon i forhold til de folkevalgte organer. Administrasjonens hovedoppgave er å forberede saker for de folkevalgte organer og iverksette deres vedtak. Administrasjonen kan imidlertid også delegeres avgjørelsesmyndighet i en viss, begrenset utstrekning. Det ligger ellers i styringssystemet at det er de folkevalgte organer - først og fremst representert ved kommunestyret og fylkestinget - som bestemmer hva administrasjonen skal stille med og hvordan oppgavene skal utføres, innenfor de (vide) rammer som kommunelovene fastsetter.

Lederen for administrasjonen i kommunene og fylkeskommunene - i loven benevnt som henholdsvis administrasjonssjef og fylkesrådmann - har en særskilt posisjon. Lederen er nevnt som styringsorgan på lik linje med kommunestyre/formannskap/ordfører og fylkesting/fylkesutvalg/fylkesordfører i Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4. Særlig viktig er at lederen har en lovbestemt rett og plikt til å legge fram forslag til årsbudsjett og til skattevedtak, jf. Kommuneloven § 37/Fylkeskommuneloven § 38. Han/hun skal også uttale seg om den finansielle side av alle saker som foreligger, og har møte rett i alle folkevalgte organer.

3.1 Kommunestyret og fylkestinget

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

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

desto flere medlemmer skal - og kan - kommunestyret/fylkestinget ha.

Kommunestyret er kommunens øverste organ. Dette kommer særlig til uttrykk i Kommuneloven § 19. Etter denne bestemmelse har kommunestyret bevilgnings- og beskatningsretten innenfor de rammer som lovgivningen fastsetter. Det heter videre i § 19 at «Kommunestyret handler for øvrig på kommunenes vegne i alle tilfeller der avgjørelsen av en sak ikke er lagt til annen myndighet ved lov eller etter bestemmelse av kommunestyret.» Dette innebærer at kommunestyret som utgangspunkt utøver all kompetanse som en kommune har. Med den begrensning i kompetansen som ligger i uttrykket «annen myndighet ved lov» siktes det først og fremst til særlovnemndene og deres eksklusive kompetanse. En tilsvarende bestemmelse for fylkestinget er gitt i Fylkeskommuneloven § 21

Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21 åpner for at kommunestyret/fylkestinget kan delegere myndighet til underliggende organer, jf. uttrykket «...etter bestemmelse av kommunestyret (fylkestinget).» Kommuneloven § 24/Fylkeskommuneloven § 26 har nærmere regler om hvilken myndighet som kan delegeres til formannskapet og fylkesutvalget. Delegasjonskompetansen er negativt begrenset. Det vil si at kommunestyret/fylkestinget kan delegere all myndighet som ikke er uttrykkelig unntatt i disse bestemmelsene. Fullt ut gjelder dette likevel ikke. Kommunestyret/fylkestinget kan f.eks. ikke delegere til formannskap/fylkesutvalg å fastsette medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget, selv om dette ikke klart framgår av §§ 24/26. Begrensningene i delegasjonsadgangen etter disse bestemmelser gjelder ellers først og fremst viktige økonomiske disposisjoner, bl.a. låneopptak, og ansettelse av nøkkelpersonell, f.eks. å ansette lederen for administrasjonen.

Kommunestyret/fylkestinget kan også i omtrent samme utstrekning som til formannskapet/fylkesutvalget, delegere avgjørelsesmyndighet til faste utvalg og til styre/råd for kommunal bedrift.

Delegasjon av myndighet innebærer ikke fraskrivelse av myndighet. Kommunestyret/fylkestinget kan når som helst ta delegert myndighet tilbake, og kan omgjøre beslutninger som er truffet i henhold til delegert myndighet i samme utstrekning som om de selv hadde truffet vedtaket. Kommunestyret/fylkestinget kan også fastsette retningslinjer for utøvelse av den delegerte myndighet, bl.a. at et mindretall i det underliggende organ skal kunne bringe et vedtak inn for kommunestyret/fylkestinget til avgjørelse.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

3.2 Formannskap og fylkesutvalg

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

Formannskapet og fylkesutvalget velges av og blant medlemmene av kommunestyret og fylkestinget. De skal ha et antall medlemmer som tilsvarer 1/4 av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall. Fylkesutvalgets medlemstall er dog begrenset til 15 medlemmer.

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

Formannskapets og fylkesutvalgets primære oppgave etter loven er å føre tilsyn med hele den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, jf. Kommuneloven § 21 og Fylkeskommuneloven § 23. Kommunestyret/fylkestinget kan dessuten pålegge formannskapet/fylkesutvalget å utrede og gi innstilling i alle saker som skal behandles i kommunestyret/fylkestinget. Det er svært vanlig at dette gjøres. Kommunestyret/fylkestinget kan videre i betydelig grad delegere avgjørelsesmyndighet til formannskap/fylkesutvalg, se pkt. 3.1. De sistnevnte har også i noen grad avgjørelsesmyndighet direkte i medhold av lov, først og fremst etter særlov. Formannskapet og fylkesutvalget er f.eks. «vegstyremakt» for kommunale og fylkeskommunale veier etter Vegloven av 21. juni 1963 § 9. De har videre en særskilt type avgjørelsesmyndighet etter Kommuneloven § 22/Fylkeskommuneloven § 24. Etter disse bestemmelser kan formannskapet/fylkesutvalget avgjøre saker som det ellers tilligger kommunestyret/fylkestinget å treffe avgjørelse i. Hovedvilkåret er at det hastes å få saken avgjort. Melding om slike avgjørelser skal snarest mulig forelegges kommunestyret/fylkestinget.

3.3 Nemnder

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

Det er to hovedkategorier av kommunale/fylkeskommunale nemnder - nemnder opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og nemnder opprettet etter særlov.

*a) Nemnder opprettet etter Kommuneloven/
Fylkeskommuneloven*

Kommunestyret/fylkestinget står helt fritt når det gjelder opprettelse, nedleggelse og omorganisering av nemnder etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. De står også fritt til bestemme hvilke oppgaver som nemndene skal ha, innenfor kommunestyret/fylkestingets alminnelige kompetanse etter disse lovene.

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

Nemndene velges av kommunestyret/fylkestinget. Valget skjer som forholdsvalg, dersom minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg, jf. Kommuneloven § 29/Fylkeskommuneloven § 31. Alle som er bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune har rett og plikt til å ta imot valg til nemnder, men med visse unntak.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven skiller mellom fire typer av nemnder, avhengig av hvilke funksjoner de har:

En type er de *faste utvalg*. Dette er mer permanente nemnder med et nærmere angitt saksområde som kommunestyret/fylkestinget fastsetter. Dersom utvalget har en hel sektor av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning som saksområde, kalles de gjerne hovedutvalg - f.eks. hovedutvalg for kultur. Svært mange kommuner og fylkeskommuner har nå ett eller flere hovedutvalg.

En spesiell type faste utvalg er *kommunedelsnemndene*. Det karakteristiske for disse er at de - i motsetning til de ordinære faste utvalg - har et bestemt, avgrenset geografisk virkeområde, jf. Kommuneloven § 25.

Den andre type nemnder er *styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift*, jf. Kommuneloven § 26/Fylkeskommuneloven § 28. Dette er vanligvis organer som driver forretningspreget virksomhet, f.eks. styre for et elverk.

Den tredje type er *styre for inter(fylkes)kommunale tiltak*, jf. Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29. Bestemmelsene gjelder fellestiltak mellom to eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner - eventuelt fellestiltak som organiseres i samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Som eksempler kan nevnes interkommunalt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

el-verk, og fellesanlegg for vannforsyning eller kloakk. Kommunestyret/fylkestinget står i utgangspunktet enda friere med hensyn til å delegere avgjørelsesmyndighet til inter(fylkes)kommunale styrever eller til formannskap/fylkesutvalg og de øvrige nemnder. Slik tildeeling av myndighet er imidlertid betinget av statlig samtykke, jf. Kommuneloven § 59 nr. 7/ Fylkeskommuneloven § 60 nr. 5, og vil i praksis være begrenset til det som knytter seg til driften av vedkommende interkommunale tiltak. Kongen kan ellers pålegge kommuner og fylkeskommuner å etablere styrever for inter (fylkes)kommunale tiltak, både etter de nevnte bestemmelser i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og etter særlovgivningen.

Den fjerde type nemnder etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven er (ad hoc) komiteer, jf. Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30. Dette er organer som opprettes for å ta seg av én bestemt oppgave, f.eks. å utrede behovet for aldershjemsplasser i en kommune eller gjennomføre et konkret utbyggingstiltak. Komiteens virksomhet opphører når oppgaven er utført, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Komiteer kan for øvrig bare tildeles avgjørelsesmyndighet som har direkte tilknytning til deres oppgave, f.eks. kan en byggekommité få myndighet til å avgjøre innkomne anbud.

b) Særlovnemnder

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

Kommunestyret/fylkestinget fastsetter hvor mange medlemmer en særlovnemnd skal ha og velger nemndas medlemmer. Valgreglene er de samme som for nemnder opprettet i medhold av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Funksjonsperioden er 4 år - lik kommunestyrets/fylkestingets funksjonsperiode.

I de fleste tilfelle fastsetter vedkommende særlov at kommunestyret/fylkestinget kan tillegge særlovnemnda andre funksjoner i tillegg til de lovbestemte. Dette gjelder bl.a. skolestyret, jf. Grunnskoleloven § 27. Det er også eksempler på at en særlov pålegger kommunen/fylkeskommunen å opprette en nemnd, men slik at funksjonene kan legges til en annen nemnd. Dette er tilfelle med brannstyrets funksjoner etter Brannloven av 5. juni 1987, jf. lovens § 6. Det er for øvrig sikker rett at en særlovnemnd kan tillegges andre oppgaver enn de lovbestemte, selv om dette ikke

framgår uttrykkelig av vedkommende særlov. Vilåret er at dette anses forsvarlig, sett i forhold til de lovbestemte funksjoner som nemnda har.

Det vises ellers til det som er uttalt foran om forholdet mellom særlovnemnder og kommunestyret/fylkestinget.

3.4 Ordfører og fylkesordfører

Det følger av Kommuneloven § 3 at alle kommuner skal ha en ordfører. Ordføreren velges av kommunestyret blant formannskapets medlemmer. Funksjonsperioden er 2 år.

Ordførers hovedoppgave etter loven er å være møteleder for kommunestyret og formannskapet. Han/hun har dessuten rett til å være til stede i møter i alle nemnder. Ordføreren har ingen avgjørelsesmyndighet direkte i medhold av Kommuneloven, men det er sikker rett at han/hun kan delegeres en viss, begrenset avgjørelsesmyndighet, f.eks. i form av feriefullmakt.

Ordføreren har også enkelte utadrettede funksjoner etter loven. Ordføreren er kommunens rettslige representant - det vil si at han/hun opptrer på vegne av kommunen i rettsaker - og underskriver på kommunens vegne, hvis ikke annet er bestemt.

Kommunene er pålagt å ha en egen varaordfører, som fungerer i ordførers sted, når han/hun har forfall.

Etter Fylkeskommuneloven § 4 skal alle fylkeskommuner ha en fylkesordfører, valgt av fylkestinget blant fylkesutvalgets medlemmer. Funksjonene er de samme som ordføreren har i kommunene. Det vil bli, si at han/hun er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget. Fylkeskommunene skal også ha en fylkesvaraordfører.

d) Forsøkslover

Det er i de senere år vedtatt flere lover og lovbestemmelser som åpner for forsøk i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og som er av stor betydning for styringsystemet.

En forsøkslov av sentral betydning for styringssystemet er *Midlertidig lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene*. Loven gjelder fram til 1. januar 1992 og omfatter bare kommuner - ikke fylkeskommuner.

Det essensielle ved loven er at Kongen kan gi tillatelse til at det opprettes et folkevalgt organ - kommunerådet - til å lede kommunens administrasjon. Ordningen med administrasjonssjef faller samtidig bort. Det skal imidlertid ansettes en kommunaldirektør som forestår den daglige ledelse av administrasjonen. Direktøren er underlagt kommunerådets instruksjonsmyndighet.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunerådet velges av og blant kommunestyrets medlemmer for en periode på to år. Valget skal skje som flertallsvalg, slik at rådet kan få en mest mulig enhetlig politisk sammensetning. De som velges må fratre alle (andre) folkevalgte verv som de måtte ha.

Et viktig trekk ved den styringsordning som loven åpner for er at Kongen kan bestemme at kommunerådet skal være underlagt *parlamentarisk ansvar*. Kongen kan således bestemme at kommunerådet plikter å fratre etter vedtak av kommunestyret, det vil si etter mistillitsvotum. Kongen kan også bestemme at rådet kan fratre etter eget ønske i funksjonsperioden.

Hittil er det bare én kommune - Oslo - som har søkt om og fått samtykke til å drive forsøk etter loven av 1985. Kommunerådet i Oslo er underlagt parlamentarisk ansvar etter de ovennevnte bestemmelser.

Midlertidig lov av 2. mai 1986 om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (Frikommuneloven) er også av betydning for styringssystemet, men er ellers en alminnelig forsøkslov for all virksomhet i kommunesektoren. Loven gjelder fram til 1. januar 1991.

Etter Frikommuneloven har 20 kommuner og 4 fylkeskommuner fått status som fri(fylkes)kommuner. Lovens formål er å åpne for bedre tilpasning av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning til lokale forhold, bedre service til innbyggerne og en mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Loven gir adgang til å fravike gjeldende lover og forskrifter om organiseringen av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, men de grunnleggende bestemmelser om organiseringen av de folkevalgte organer kan ikke fravikes - det vil si bestemmelsene om kommunestyret/formannskapet, fylkestinget/fylkesutvalget og ordfører/fylkesordfører. Videre kan det i en viss utstrekning gis tillatelse til forsøk som gjelder funksjonsfordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene. Loven åpner også for at det gjøres unntak fra statlige kontrollordninger. Det kan derimot ikke gis samtykke til forsøk som innebærer begrensninger i enkeltpersoners lovfestede rettigheter eller utvidelse av deres plikter.

De fleste forsøk som det er gitt tillatelse til har tilknytning til funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. En del forsøk gjelder imidlertid styringssystemet i kommunene/fylkeskommunene. Bl.a. har en fylkeskommune fått samtykke til å opprette et folkevalgt organ på tre medlemmer som overtar fylkesrådmannens funksjoner. Det er også gitt samtykke til at ordføreren i en kommune overtar administrasjonssjefens rett til å legge

fram forslag til budsjett m.v. for kommunestyret.

Av andre forsøksbestemmelser kan nevnes *Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 26*. Etter disse bestemmelser kan en kommune/fylkeskommune søke om statlig samtykke til å drive forsøk med kommunale/fylkeskommunale nemnder, med avvik fra gjeldende lover og forskrifter. Hittil har svært få kommuner/fylkeskommuner søkt om slikt samtykke.

Etter *Grunnskoleloven § 26* kan Kongen gjøre unntak fra plikten til å opprette skolestyre. Denne bestemmelsen har imidlertid karakter av å være en ren dispensasjonsbestemmelse - ikke en forsøksbestemmelse.

Lov av 19. november 1982 om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosial- og helsetjenesten i kommuner hadde tidligere stor betydning for forsøk med organiseringen av virksomheten på dette området. Loven er nå av liten betydning i denne forbindelse, etter at loven av 12. juni 1987 om (obligatorisk) helse- og sosialstyre ble vedtatt.

4. NÆRMERE OM DEN ADMINISTRATIVE OPPBYGGING

Kommunene og fylkeskommunene har en utstrakt frihet til å opprette de stillinger de ønsker og bestemme den administrative oppbygging, jf. *Kommuneloven § 44/Fylkeskommuneloven § 41*.

Kommunelovene pålegger imidlertid kommuner/fylkeskommuner å opprette enkelte stillinger. Alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en øverste leder for administrasjonen, kommunekasserer/fylkeskasserer og revisor/fylkesrevisor. Fylkesmannen kan bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisjon. Tilsvarende bestemmelser gjelder ikke for fylkeskommunene.

Kommunene/fylkeskommunene er videre pålagt å opprette visse stillinger etter *særlov*. Kommunene er f.eks. pålagt å ha en skolesjef etter *Grunnskoleloven* og en leder for sosialkontoret etter *Sosialomsorgsloven*. Lov om videregående opplæring fastsetter at alle fylkeskommuner skal ha en fylkesskolesjef.

Det er vanlig at kommuner/fylkeskommuner har en egen sentraladministrasjon, bygd opp omkring den administrative leder. Sentraladministrasjonen fungerer bl.a. som sekretariat for de øverste folkevalgte organer. Den administrative oppbygging følger ellers gjerne oppbyggingen av folkevalgte organer, og slik at det enkelte folkevalgte organ har sitt «eget» sekretariat.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

5. SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER

Både Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har relativt utførlige regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Disse reglene er fastsatt i Kommunelovens kap. 2 for kommunestyrets og formannskapetets vedkommende. Reglene om saksbehandlingen i nemnder framgår av lovens § 31c. Tilsvarende regler for fylkeskommunene er fastsatt i Fylkeskommuneloven kap. 2 (fylkesting/fylkesutvalg) og i § 33c (nemnder). De lovbestemte saksbehandlingsregler for nemnder gjelder også for særlovnemnder, hvis ikke vedkommende særlov har avvikende regler.

Med saksbehandlingsregler forstås her regler om de folkevalgte organers *arbeidsmåte og beslutningsprosess*. Kommunelovene har ingen regler om private enkeltpersoners rettigheter i forbindelse med saksbehandlingen, så som innsynsrett i dokumenter, rett til klage over vedtak m.v. Denne type saksbehandlingsregler er fastsatt i Forvaltningsloven av 10. februar 1967 og i Offentlighetsloven av 19. juni 1970, og gjelder alle forvaltningsorganer både statlige og kommunale/fylkeskommunale organer.

Et viktig prinsipp som gjelder for alle folkevalgte organer, er *møteprinsippet*. Dette innebærer at vedtak i folkevalgte organer må treffes i møte. Prinsippet gjelder absolutt for de øverste organer. For nemnder er det adgang til å avgjøre kurante saker ved sirkulasjon av saksdokumentene mellom medlemmene, f.eks. slik at det enkelte medlem gir saken på tegning om sitt standpunkt.

Møter skal som hovedregel holdes for *lukkede dører*, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet, jf. Kommuneloven §§ 13 annet ledd og § 31c nr.4/Fylkeskommuneloven §§ 14 annet ledd og 33c nr. 4. Behandling av saker som er undergitt lovbestemt taushetsplikt må alltid behandles for lukkede dører. For noen organer fastsetter lovgivningen uttrykkelig at møtene skal holdes for åpne dører. Dette gjelder kommunestyret og fylkestinget og enkelte nemnder, bl.a. skolestyret og fylkesskolestyret.

Kommunelovene stiller krav til folkevalgte organers *vedtaksførhet*, jf. Kommuneloven §§ 12 og 31c nr. 3/Fylkeskommuneloven §§ 13 og 33c nr. 3. For at de folkevalgte organer skal kunne treffe gyldige vedtak er hovedregelen at minst halvparten av medlemmene må være til stede. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid i forbindelse med delegasjon av myndighet til nemnder fastsette strengere krav til vedtaksførhet. For fylkestinget og fylkesutvalget gjelder den særregel at minst 2/3 av medlemmene må være til stede.

Etter kommunelovene må vedtak treffes med *alminnelig flertall* av de tilstedeværende medlemmer, jf. Kommuneloven §§ 16 og 31c nr. 3/Fylkeskommuneloven §§ 17 og 33c nr. 3. Fra denne regelen er det gjort flere *unntak*:

For det første må vedtak av kommunestyret treffes med 2/3 flertall, hvis det ikke gjelder «forkastelse eller utsettelse, innhenting av opplysninger, avgivelse av erklæringer eller uttalelser, utredning, valg, ansettelse av tjenestemenn eller kommunestyrets forretningsorden», jf. Kommuneloven § 16 fjerde ledd. En liknende, men mer begrenset regel gjelder for fylkestinget, jf. Fylkeskommuneloven § 18. Dersom forslag ikke oppnår 2/3 flertall ved første gangs behandling, må saken behandles på nytt i et senere møte. Ved annen gangs behandling er alminnelig flertall tilstrekkelig, men et flertall blant mindretallet kan anke flertallets avgjørelse inn for Kongen, se nedenfor.

For det andre kan kommunestyret ved delegasjon av myndighet bestemme at det skal gjelde særlige flertallskrav. For det tredje fastsetter kommunelovene særlige regler for valg og avstemninger. Dersom det skal velges flere personer til et utvalg m.v., kan det enkelte medlem av den velgende forsamling kreve at valget skjer som forholdsvalg. Hvis ingen krever det, holdes valget som flertallsvalg, dog slik at det må holdes ny avstemning hvis ingen får alminnelig flertall ved første gangs avstemning. Reglene om flertallsvalg gjelder tilsvarende ved ansettelser.

Kommunelovene har for øvrig bl.a. regler om møteinnkalling, oppsett av sakliste, og føring av møtebok (protokoll). Organets leder er ansvarlig for disse funksjonene, samtidig som han/hun fungerer som møteleder.

Nærmere bestemmelser om kommunestyrets/formannskapetets og fylkestingets/fylkesutvalgets forretningsorden skal fastsettes ved reglement, jf. Kommuneloven § 18/Fylkeskommuneloven § 20. Reglementet skal godkjennes av henholdsvis fylkesmannen og departementet. Kommunestyret og fylkestinget kan gi instruks om saksbehandlingen i nemnder, jf. Kommuneloven § 31c nr. 8/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 8.

6. FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER**a) Rettigheter**

De folkevalgtes rettigheter gjelder dels rettigheter av økonomisk art, dels rettigheter som knytter seg selve utøvelsen av vervet.

Alle folkevalgte har rett til *skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring* i forbindelse med reiser som de foretar på vegne av kommunene

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

eller fylkeskommunen, jf. Kommuneloven § 48/Fylkeskommuneloven § 45.

Enkelte folkevalgte har rett til *arbeidsgodtgjøring*, jf. Kommuneloven § 49/Fylkeskommuneloven § 46. Dette gjelder ordfører/fylkesordførere, medlemmer av formannskapet/fylkesutvalget og folkevalgte «i særlig byrdefulle formannsverv», f.eks. lederen for skolestyret/fylkeskolestyret. Andre folkevalgte kan få godtgjøring - dersom kommunestyret/fylkestinget bestemmer det. Kommunestyret/fylkestinget fastsetter på fritt grunnlag godtgjøringens størrelse og form, f.eks. om den skal gis pr. møte eller på årsbasis.

Alle folkevalgte har, med visse begrensninger, krav på *erstatning for tap* i ordinær inntekt og for annet tap som vervet medfører, bl.a. utgifter til barnepass, jf. Kommuneloven § 49/Fylkeskommuneloven § 46. Slik erstatning gis uavhengig om en representant får arbeidsgodtgjøring eller ikke.

Folkevalgte kan videre tilstås *pensjon*, dersom kommunestyret/fylkestinget bestemmer det, jf. Kommuneloven § 49/Fylkeskommuneloven § 46. Forutsetningen er at vedkommende har en arbeidstid som tilsvarende minst halvparten av arbeidstiden for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte.

Økonomisk kompensasjon m.v. i andre former enn de som er nevnt ovenfor kan ikke gis.

Når det gjelder rettigheter som er knyttet til selve utøvelsen av vervet, framgår det av loven at de folkevalgte har *møterett og stemmerett*, jf. Kommuneloven §§ 46 og 47/Fylkeskommuneloven §§ 43 og 44. Det følger dessuten av vervet at de har forslagsrett, selv om dette ikke er uttrykkelig fastslått i loven.

Den som velges til et kommunalt eller fylkeskommunalt verv har rett til å ta imot vervet og fungere i vervet ut funksjonsperioden. Det gjelder imidlertid visse begrensninger i valgbarheten, bl.a. at vedkommende må være bosatt i kommunen/fylkeskommunen, jf. Valgloven §§ 12 - 14 og Kommuneloven § 30/Fylkeskommuneloven § 32. Vedkommende taper også retten til å fungere, dersom han/hun mister ett av valgbarhetsvilkårene, f.eks. flytter ut av kommunen/fylkeskommunen.

b) Plikter

De folkevalgtes rettigheter korresponderer i stor grad med tilsvarende plikter, for så vidt gjelder selve utøvelsen av vervet. Med møterett følger således *møteplikt*, med mindre vedkommende har gyldig forfall, f.eks. sykdom. Stemmeretten korresponderer med stemmeplikt. Ved valg kan det imidlertid avgis blank stemme.

Rett til å ta imot et verv innebærer som hovedregel samtidig plikt til å ta imot vervet.

Unntak er gjort bl.a. for personer som har fylt 65 år før valgperioden tar til. Disse kan kreve seg fritatt.

Folkevalgte har ikke bare rett, men også plikt, til å fungere i det verv som de er valgt til. Rett og plikt bortfaller imidlertid ved tap av ett eller flere av valgbarhetsvilkårene, f.eks. ved flytting fra kommunen/fylkeskommunen.

Medlemmer av nemnder kan dessuten suspenderes fra vervet, dersom de siktes eller tiltales for visse straffbare handlinger, bl.a. for brudd på taushetsplikten, jf. Kommuneloven § 31/Fylkeskommuneloven § 33. Det følger ellers av Forvaltningsloven at folkevalgte har taushetsplikt, jf. lovens § 13.

Ved inhabilitet plikter folkevalgte å fratre, og kan derfor ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av en sak hvor han/hun er inhabil, jf. Kommuneloven § 15/Fylkeskommuneloven § 16 og forvaltningsloven kap. 2.

Folkevalgte kan for øvrig bli både erstatningsansvarlige og straffansvarlige for den virksomhet som de utøver i forbindelse med vervet. Én strafferettslig reaksjon kan være fradømmelse av retten til å fungere i vervet, jf. Straffeloven av 22. mai 1902 § 29.

7. PLANLEGGING OG ØKONOMIFORVALTNING

Når det gjelder *planlegging*, har Kommuneloven (§ 50 a) bare en kortfattet bestemmelse om at kommuner «skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, næringsmessige, sosiale og kulturelle planlegging innen kommunen». Her heter det at planleggingen «skal bygge på et realistisk anslag over de økonomiske og øvrige ressurser som til enhver tid står til rådighet.» Fylkeskommuneloven § 47a har en liknende bestemmelse om fylkeskommunal planlegging. For øvrig viser kommunelovene til de mer utførlige bestemmelser i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985.

Kommunelovene har imidlertid utførlige bestemmelser om *årsbudsjettet* i kommunene og fylkeskommunene, jf. Kommuneloven § 50/Fylkeskommuneloven § 47. Årsbudsjettet er en plan for kommunens/fylkeskommunens utgifter og inntekter i budsjettåret, og danner en bindende ramme for den økonomiske virksomhet. Tilleggsbevilgning er nødvendig, dersom det er aktuelt å overskride budsjettet, og som hovedregel må det finnes dekning for bevilgningen innenfor rammen av det eksisterende budsjett.

Loven stiller visse krav til budsjettet. For det første må budsjettet være fullstendig, det vil si at det må omfatte alle utgifter og inntekter. For det andre må budsjettet være realis-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tisk; budsjettet skal inneholde alle de utgifter som reelt kan påregnes, og bygge på et realistisk inntektsanslag.

Kommunelovene har også andre regler i tilknytning til årsbudsjettet. Bl.a. er det forutsatt at overskudd og underskudd på siste årsregnskap skal føres opp på budsjettet, at overskudd bare kan brukes til bestemte formål, og at kapitalinntekter (f.eks. lånemidler) normalt ikke kan brukes til dekning av løpende utgifter. Lovene har videre regler om avsetning til fonds og om bevilgninger til formål utenom budsjettet.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om budsjettoppstillingen m.v. og om regnskapsføring og revisjon, jf. Kommuneloven §§ 50 og 58/Fylkeskommuneloven §§ 47 og 55.

Kommunene og fylkeskommunene kan i vid utstrekning ta opp *lån* til ulike kommunale/fylkeskommunale formål, se Kommuneloven § 51/Fylkeskommuneloven § 48. Lovene fastsetter bindende regler om avdragstiden. Under ingen omstendighet kan avdragstiden være lengre enn 40 år.

Kommunene og fylkeskommunene kan videre stille *garanti* for (andres) økonomiske forpliktelser, se Kommuneloven § 52/Fylkeskommuneloven § 49. Forutsetningen er at det må foreligge en «særlig» kommunal eller fylkeskommunal interesse eller at det er bestemt i lov eller stortingsvedtak. Dessuten skal det vanligvis stilles realsikkerhet, f.eks. pant, i forbindelse med en kommunal/fylkeskommunal garanti.

Både lånevedtak og garantivedtak krever statlig godkjenning for å være gyldige, se nedenfor. Loven stiller derimot ikke noe krav om at budsjettet skal godkjennes.

Kommunelovene har en del særregler som gjelder *gjeldsforfølgning* overfor kommuner og fylkeskommuner:

For det første kan det som hovedregel ikke tas *utlegg* m.v. for krav mot en kommune eller fylkeskommune i kommunal/fylkeskommunal eiendom, jf. Kommuneloven § 54/Fylkeskommuneloven § 51. Det vil si at det ikke kan foretas pantsetting for et krav mot kommunens/fylkeskommunens vilje. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune *frivillig* pantsetter egen eiendom, så fremt det ikke gjelder pantsetting for andres gjeld.

For det andre kan en kreditor normalt ikke kreve *motregning* i kommunale og fylkeskommunale skatter og avgifter, jf. Kommuneloven § 55/Fylkeskommuneloven § 52, med mindre kommunen/fylkeskommunen samtykker. Motregning vil si at gjensidige pengekrav avregnes mot hverandre, og slik at de fal-

ler bort i den utstrekning de dekker hverandre.

For det tredje kan en kommune eller fylkeskommune ikke tas under *konkurs eller akkordforhandling* etter de alminnelige regler som gjelder for private bedrifter m.v., jf. Kommuneloven § 56/Fylkeskommuneloven § 53. Kommuneloven § 57/Fylkeskommuneloven § 54 har imidlertid særlige regler om hva som skal skje når en kommune eller fylkeskommune ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser etter hvert som de forfaller. I slike tilfelle skal det sendes melding til departementet, som skal sørge for at meldingen kunngjøres. Når melding er gitt, skal kommunen/fylkeskommunen prioritere dekning av nærmere angitte krav, f.eks. lønn til kommunalt/fylkeskommunalt ansatte. Ingen krav faller imidlertid bort, og kommunene/fylkeskommunene plikter å dekke disse når økonomien er brakt i orden igjen.

8. STATLIG TILSYN OG KONTROLL

Den statlige styring av kommunene og fylkeskommunene - slik den kommer til uttrykk gjennom de gjeldende kommunelover - består hovedsaklig i slike alminnelige kompetanseregler som er omtalt ovenfor og i regler som gir staten adgang til å føre særskilt kontroll og tilsyn med enkelte vedtak som treffes av kommunale/fylkeskommunale organer.

Tilsyns- og kontrollbestemmelsene kan i hovedsak rubriseres i tre kategorier:

Den første - og i praksis den viktigste - gjelder statlig *godkjenning* av kommunale fylkeskommunale vedtak. Godkjenning innebærer både en hensiktsmessighetsvurdering av det enkelte vedtak og en vurdering av vedtakets lovlighet. Hvis godkjenning ikke gis, foreligger ikke gyldig vedtak.

Som tidligere nevnt skal flere økonomiske disposisjoner godkjennes, jf. Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60. Dette gjelder bl.a. lånevedtak, garantivedtak og - i en viss grad - bruk av fondsmidler. Videre skal tildeling av kompetanse til inter(fylkes)kommunale styrer godkjennes etter de samme bestemmelser. Hvis kommunestyret vedtar å endre sitt medlemstall ut over de alminnelige rammer som Kommuneloven setter, må også dette godkjennes, jf. lovens § 4. For øvrig har særlovgivningen mange eksempler på at kommunale/fylkeskommunale vedtak må godkjennes ell., f.eks. vedtak om ekspropriasjon etter Oreigningslova av 23. oktober 1959.

For det andre må *legalitetskontrollen* nevnes. Kommuneloven § 60 fastslår at fylkesmannen skal kontrollere lovligheten av alle vedtak som kommunestyret treffer. Det sam-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

me gjelder vedtak av andre kommunale organer, når vedtaket er betinget av statlig godkjenning. Dersom det foreligger et vedtak som strider mot lov, og det er sannsynlig at feilen kan ha virket inn på vedtaket, skal fylkesmannen erklære vedtaket ugyldig dersom ikke hensynet til private parter medfører at vedtaket likevel må anses som gyldig. - Noen tilsvarende bestemmelse om legalitetskontroll med fylkestingets vedtak finnes ikke.

Det er i flere tilfelle gitt samtykke til *forsøk* etter Frikommuneloven som innebærer en lempning av de lovbestemte krav om statlig godkjenning og fylkesmannens legalitetskontroll.

For det tredje skjer det statlig overprøving av kommunale/fylkeskommunale vedtak i forbindelse med såkalt *mindretallsanke*, jf. Kommuneloven §§ 16 fjerde ledd og 61/Fylkeskommuneloven § 18 og 62. Dersom vedtak som er nevnt i disse bestemmelser ikke oppnår 2/3 flertall i kommunestyret/fylkestinget ved annen gangs avstemning - men bare alminnelig flertall - kan et flertall av mindretallet anke avgjørelsen inn for Kongen. Kongen kan stadfeste eller forkaste flertallets vedtak - ikke endre det.

De ovennevnte bestemmelser gjelder statlig overprøving av kommunale/fylkeskommunale vedtak, og har preg av (etterfølgende) kontroll. Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har også enkelte andre - og i praksis mindre betydningsfulle - bestemmelser om statlig til-

syn og kontroll. Disse bestemmelsene har først og fremst karakter av tilsynsbestemmelser. De bestemmelser det her gjelder er for det første Kommuneloven § 11/Fylkeskommuneloven § 11, som fastsetter at fylkesmannen og Kongen kan kreve at henholdsvis kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg innkalles til møte. For det andre framgår det av Kommuneloven § 19 at kommunestyre/formannskap plikter å skaffe til veie de opplysninger og gi de uttalelser som departementet eller fylkesmannen krever. Fylkestinget/fylkesutvalget plikter på tilsvarende måte å gi departementet opplysninger m.v., jf. Fylkeskommuneloven § 21.

Noen alminnelig bestemmelse om at staten skal føre tilsyn med kommunesektoren har kommunelovene imidlertid ikke. Slike bestemmelser forekommer i særlovgivningen. Det er f.eks. fastsatt i Sosialomsorgsloven § 22 at «Departementet kan i den utstrekning det finner det nødvendig føre tilsyn med gjennomføringen av denne lov.»

Videre kan Lov om statlig tilsyn med helse-tjenestene av 30. mars 1984 nevnes.

Det kan i samband med tilsyns/kontrollaspektet også nevnes at statlige organer i meget stor utstrekning er klageinstanser etter særlovgivningen for enkeltvedtak truffet av kommunale/fylkeskommunale organer. Som klageinstanser har de dessuten kompetanse til å omgjøre enkeltvedtak av eget tiltak etter reglene i Forvaltningsloven § 35.

KAPITTEL 5

Frikommuneforsøket. Lovhjemmel for forsøk**1. INNLEDNING**

I St. meld. nr. 57 (1984-85) om arbeidet med regelreform i forvaltningen, ble det foreslått å starte en utvidet forsøksvirksomhet i et begrenset antall kommuner og fylkeskommuner (frikommuner). Stortinget sluttet seg til dette.

Bakgrunnen for frikommuneforsøket var et ønske om en ny tilnærming i regelreformarbeidet ved å la kommuner og fylkeskommuner selv få adgang til å prøve ut alternative måter å løse sine oppgaver på. Innen flere av oppgaveområdene i kommunesektoren finnes det i dag et omfattende og detaljert regelverk. Dette fører til lite smidige løsninger for enkelte tjenester, og krever de samme løsningene uavhengig av størrelsen på kommunene. Dagens lov og regelverk tar med andre ord ikke tilstrekkelig hensyn til at kommunene vil ha forskjellige muligheter for å kunne følge opp de krav som stilles, og tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til ulike behov på lokalt plan.

I dag foregår det forsøksvirksomhet innen flere forvaltningsområder i kommunesektoren. Frikommuneforsøket skiller seg fra disse sektorforsøkene ved at det omfatter den samlede kommunale og fylkeskommunale virksomhet. Dette gjør det mulig å prøve ut nye samarbeidsformer og løsninger på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene, og på tvers av grensene mellom forvaltningsnivåene.

I dette kapitlet gis det først en kortfattet redegjørelse for frikommuneordningen og de viktigste forsøksområdene. En nærmere beskrivelse av flere av forsøkene finnes i de enkelte kapitler i utredningen, og er trukket inn i vurderingen ved flere av utvalgets lovforslag. Kapitlet inneholder til slutt en vurdering av behovet for en eventuell forsøkshjemmel i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner.

2. FRIKOMMUNELOVEN - SYSTEMET

Frikommuneloven (midlertidig lov av 2. mai 1986 nr. 16 om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (frikommuner)) gir Regjeringen adgang til, etter søknad, å innvilge inntil 20 kommuner og 4 fylkeskommuner status som frikommuner. Disse ble valgt ut i desember 1986. I alt var det 38

kommuner og 11 fylkeskommuner som søkte om fristatus, samt 2 interkommunale organer (som omfattet 12 kommuner). Dette var færre enn forventet. Søknadene inneholdt tilsammen ca. 300 prosjektforslag.

Det er senere åpnet for å gi ytterligere 2 fylkeskommuner fristatus, for å drive forsøk med samordnet nærings- og distriktpolitikk. Disse ble valgt ut - etter søknad - ved årsskiftet 1988/89. Loven, og dermed frikommune-statusen, er midlertidig og gjelder foreløpig fram til 1991. Stortinget har imidlertid senere, i forbindelse med behandling av St. meld. nr. 15 (1988-89) om frikommuneforsøket, gitt sin prinsipielle tilslutning til at forsøksperioden forlenges til 1. januar 1992. En proposisjon med de nødvendige lovendringsforslag vil bli fremmet våren 1990.

Frikommunestatus gir muligheter til å gjennomføre forsøk for å oppnå:

- bedre tilpasning av den kommunale forvaltning til lokale forhold,
- bedre service til innbyggerne, og
- mer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser.

Dette skjer ved at frikommunene - med visse begrensninger - kan unntas fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan oppgaver skal løses og hvordan virksomheten skal organiseres. Til erstatning vedtar kommunestyret/fylkestinget egne vedtekter. Disse godkjennes av Kommunaldepartementet etter delegert myndighet fra Kongen.

3. FRIKOMMUNELOVEN - INNHOLD OG RAMMER

Frikommuneloven angir positivt på hvilke områder frikommunene kan søke om å etablere alternative ordninger. Det gjelder:

- avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan kommunene og fylkeskommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver,
- avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene når det gjelder samordning av nærings- og distriktpolitikken. På andre områder enn nevnt i foregående

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

punktum kan det bare gis samtykke til mindre avvik fra slike bestemmelser, såfremt særlige grunner taler for det. (Den åpne adgang til å drive forsøk med endringer i funksjonsfordelingen innenfor nærings- og distriktspolitikken er kommet som en endring i Frikommuneloven f.o.m. juni 1988).

- unntak fra statlige kontrollordninger overfor kommunene og fylkeskommunene, såfremt det finnes forsvarlig.

At avgrensningen refererer seg til generelt beskrevne områder (organisering, oppgavefordeling, kontrollordninger), gir ordningen fleksibilitet og sparer tid, sammenlignet med f. eks. et system basert på en oppregning av konkrete regelverk og bestemmelser hvor dispensasjon kan gis. Metoden trekker også frikommunene mer direkte inn i regelreformarbeidet, som innspillere i en tidlig fase - de er både idé- og gjennomføringsansvarlige. Dessuten er det viktig at forsøksvirksomheten har en tilnærming som verken er sektor-/etatsbasert eller knyttet til den enkelte særlovgivning. Det setter kommune- og fylkeskommunenivået som forvaltningsenhet i sentrum på en måte som kan virke fremmende både på fornyelsesarbeidet generelt og på samordnings- og helhetsspektivene i de enkelte forsøksprosessene.

Loven inneholder også en negativ avgrensning av forsøks- og avviksmuligheter, først og fremst i forhold til forslag som ville innebære innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Dessuten slår loven fast at det ikke kan gis samtykke til avvik fra de grunnleggende bestemmelser om organiseringen av og virksomheten til de folkevalgte organer som er nevnt i Kommuneloven § 3 (kommunestyre, formannskap, ordfører) og Fylkeskommuneloven § 4 (fylkesting, fylkesutvalg og fylkesordfører).

Frikommuneloven gir i utgangspunktet en vid adgang til avvikende organisatoriske løsninger i frikommunene (med unntak av hovedtrekkene i det politiske styringssystemet), men som det framgår av redegjørelsen foran, en snevrere adgang til å gjennomføre funksjonsfordelingsprosjekter, bortsett fra forsøk som gjelder samordning av nærings- og distriktspolitikken.

4. KOMMUNENES SØKNADER OM FRISTATUS - SIGNALER OM REFORMØNSKER

Materialet fra søknadsrunden viser at kommunesektoren, i tillegg til å interessere seg for egne forvaltningsspørsmål, også er opptatt av

funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og statlige rammebetingelser for samordnet lokal oppgaveløsning.

Flere prosjektforslag gjaldt kommunal styring og organisering. Et felles motiv var ønskene om å styrke den politiske styringen av lokalforvaltningens virksomhet, å skape et ryddigere forhold mellom politikk og administrasjon, og å få til en mer effektiv forvaltning generelt. Noen søknader var rettet mot utvikling av enkelte tjenestoområder og/eller styringen av dem.

Et annet fellestrekk var ønsket om endring av en del av de statlige kontroll- og godkjenningsordningene som enten utøves av fylkesmannen eller særskilte statsorganer på fylkesplan. Det ble dels fremmet forslag om full fristilling fra en eller flere slike kontroll-/godkjenningsfunksjoner, og dels søkt om anledning til å prøve ut egengodkjenningsordninger. Når det gjaldt økonomiske saker, f. eks. låneopptak, ville en dreie ordningen fra en etterfølgende prøving av enkeltdisposisjoner til en forutgående rammegodkjenning, gjennom fylkesmannens behandling av kommunenes budsjettopplegg. Det kunne også være et alternativ å erstatte automatisk etterfølgende godkjenning i det enkelte tilfelle med en adgang til å klage til statlig myndighet for dem som blir berørt av et vedtak.

Et tredje fellestrekk ved søknadene var kommunesektorens ønske om å overta statlig myndighet og oppgaver og å etablere en større grad av *enhetsforvaltning*. Flere prosjektforslag var rettet mot en annen arrondering og mer vidtgående samordning av tilgrensende funksjoner og oppgaver enn dagens regelverk og myndighetsfordeling gir adgang til. Dette gjaldt både i forhold til det politiske nemndsystem, den administrative organisering, de faglige ressurser og de ulike virkemiddeltyper. Her kunne det spores en tosidig utviklingstendens. For det første var det et ønske om en *horisontal* (d.v.s. på samme territorielle nivå) samordning av og integrasjon mellom politiske nemnder, administrative/faglige enheter og virkemiddelbruk - på tvers av kommunalt/fylkeskommunalt og statlig ansvarsområde. For det andre var det en *vertikal* utviklingstendens mot desentralisering og overføring av myndighet fra staten sentralt til fylkeskommunene og tilsvarende fra statlige organer på fylkesnivå til kommunene.

Det var særlig på områdene nærings-/distriktspolitikk, vei- og trafikk, trygd/arbeidsmarkedstiltak/sosiale hjelpetiltak, videregående opplæring/fagopplæring i arbeidslivet/arbeidsmarkedsetatens opplæringstilbud at kommunene og fylkeskommunene markerte behov for lokal samordning og/eller priorite-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ing. Samtidig berørte en del av disse prosjektforslagene statlige oppgaver hvor nasjonale målsettinger står sterkt og hvor dette ofte også har fått uttrykk i lokale, statlige organer, f. eks. trygde- og arbeidskontorer.

5. GODKJENTE OG IGANGSATTE FORSØK

Det skal her redegjøres kort for de forsøk som drives i kommunene, deretter for de fylkeskommunale forsøkene. Det er redegjort mer utførlig for flere av forsøkene i de enkelte kapitler i utredningen. Forsøkene kan grupperes under fire hovedområder:

- 1) styring og organisering,
- 2) tilsyn og kontroll, anke,
- 3) brukersyn og lokal tilpassing, og
- 4) administrativ forenkling.

Kommunene:

1) Styring og organisering

En kommune gjør forsøk med at innstillingsmyndigheten i forhold til formannskapet og kommunestyret utelukkende skal tilligge ordføreren.

Flere kommuner har satset på alternative hovedutvalgsmodeller for nemndsorganisering. Disse ligger stort sett innenfor gjeldende regelverk, men har enkelte elementer som krever regelverksjusteringer. Dette gjelder f. eks. sammenslåing av arbeidsmiljø- og administrasjonsutvalg og overføring av hele kommunens personalfunksjon til dette utvalget, inklusive tilsetting av lærere.

Enkelte kommuner, bl. a. en av de som har tatt i bruk en hovedutvalgsmodell med et sammenslått administrasjons- og arbeidsmiljøutvalg, har foretatt en delegasjon av myndighet fra kommunestyret som går mye lenger enn Kommuneloven idag tillater. Kommunestyrets rolle som policyorgan, med hovedvekt på å trekke opp mål og rammer blir understreket, mens det løpende styringsansvaret i større grad blir utøvd av formannskapet.

To storbykommuner har fått godkjent forsøk med administrativ og politisk samordning av tjenester innen skole-, fritids-, barnehage- og helse- og sosialsektoren i to bydeler.

2) Kontroll, godkjenning, anke

Fire frikommuner er fristilt fra fylkesmannens godkjenning etter Kommuneloven § 59 av det enkelte låneopptak kommunestyret gjør vedtak om. I steden godkjennes en ramme i forbindelse med fylkesmannens behandling av kommunens årsbudsjett.

En kommune er fristilt fra fylkesmannens legalitetskontroll (statens tilsyn med lovligheten/gyldigheten av kommunestyrets vedtak), jf. Kommuneloven § 60. I stedet er det åpnet adgang til partsklage til fylkesmannen for så vidt gjelder vedtakets gyldighet.

En kommune er fristilt fra ordningen med adgang til mindretallsanke over kommunestyrets vedtak.

3) Brukerhensyn og lokal tilpassing

I flere frikommuner er de statlige næringssektorenes virksomhet (landbruk og eventuelt fiskeri) samordnet med kommunenes engasjement i tiltaksarbeidet. De statlige nemndene (landbruksnemnda og fiskerinemnda) er nedlagt og funksjonene overtatt av et kommunalt hovedutvalg for næringssaker. En av disse kommunene har også koplet kulturpolitikken, innsats for lokalsamfunnsutvikling og en del miljøvern/ressursforvaltningsoppgaver til dette samordnede næringsutviklingsarbeidet.

I disse forsøkene er det også overført myndighet til kommunen til å avgjøre en del saker både etter Konesjonsloven og Jordloven, hvor kompetansen ellers tilligger overordnet landbruksmyndighet (d.v.s. fylkeslandbruksstyrene og i noen tilfelle Landbruksdepartementet vedrørende konsesjonssaker).

Noen frikommuner har utviklet prosjekter med hovedvekten på ressurs-, miljø- og naturforvaltningsaspektet og lagt både statlige (f. eks. viltnemndas) og kommunale oppgaver (f. eks. friluftnemndas og/eller innlandsfiskenemndas) til et nytt, samordnet kommunalt hovedutvalg for ressursforvaltning.

En av kommunene som driver forsøk med samordnet næringspolitikk har også utviklet et samarbeid med arbeidsmarkedsetaten i opplegget. Dette dreier seg om formidling av arbeidskraft, bl.a. ved hjelp av arbeidsmarkedsetatens EDB-register og å administrere ordningen med lønnstilskudd samt å gjennomføre programmer som gjelder praksisplasser og yrkesforberedende tiltak.

Flere frikommuneforsøk åpner for forenklet byggesaksbehandling. Dette betyr i praksis at en byggherre skal kunne forholde seg til ett mottakersted - bygningsrådet - som koordinerer den offentlige saksbehandlingen. Bygningsrådene i de aktuelle kommunene har fått overført myndighet fra statlige sektororganer (på kommune- eller fylkesnivå) til å avgjøre en del type saker etter sektorlovgivningen, som har nær tilknytning til byggesaken. Uttalelser fra berørte fagmyndigheter skal innhentes innen visse tidsfrister. Avgis negativ uttalelse innen fristen, har dette en vetolignende virkning. Oversettes derimot

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fristen, har fagmyndighetene avskåret seg muligheten til å påvirke bygningsrådets vedtak etter særlovgivningen.

En kommune har iverksatt et bredt organisasjonsutviklingsprosjekt for skolen. Det er bl. a. innført et lokalt skolestyre for hver enkelt skole, hvor foreldre og tilsatte er representert, til erstatning for dagens rådsorgan. Foreldrene er i flertall. Dette nye skolestyret får reell styrerett over saker vedrørende skolens driftsbudsjett, åpningstid, organisering av undervisningen, fag- og timebytteplan, ordensregler og læreplanarbeid.

Et annet viktig element i dette skoleforsøket er utvikling av en skole med lengre åpningstid, som kan romme både kultur, fritidsaktiviteter og lekselesing. Kommunen ønsker å styrke skolen som omsorgs- og serviceinstitusjon og å skape en bedre sammenheng i hverdagen for skolebarna, særlig for de yngste.

Flere frikommuner satser på utvikling av en felles oppvekst miljøpolitikk, f. eks. ved å samle forvaltningen av barnehage, undervisning og kultur i ett hovedutvalg og eventuelt også i en administrativ etat. En av disse kommunene har lagt opp til at det i hver enkelt skolekrets kan opprettes egne oppvekstutvalg, med representanter fra foreldrene til barn i skole og barnehage, representanter fra barn/unge i kretsen, representanter fra de tilsatte i institusjonene og eventuelt andre.

4) Administrativ forenkling

To kommuner gjør forsøk med overtakelse av en del skiltmyndighet fra politiet, d.v.s. Skiltforskriftenes kap. 13, om trafikkregulerende skilt for offentlig og privat vei i områder hvor et politikammer utøver den direkte polititjeneste.

Fylkeskommunene:

1) Styring og organisering

En fylkeskommune har foretatt en gjennomgripende endring av sitt forvaltningssystem og sin styringsstruktur. Et folkevalgt kollegium på tre personer erstatter fylkesrådmannen og har innstillingsrett til alle politiske organer utenom fylkestinget (tilligger fortsatt fylkesutvalget). Interne driftsstyrer uten politisk representasjon er innført ved alle institusjonene (bestående av representanter fra ledelsen og de ansatte) og en omfattende delegasjon til institusjonsnivå er foretatt. Forvaltningen er gjort delvis funksjonsdelt (drift, plan og finans) som et alternativ til den sektordelte oppbygging som gjelder ellers.

En fylkeskommune har foretatt tilpasninger i budsjett- og regnskapssystemet med sik-

te på en videre utvikling av rammebudsjetteringen, hvor sektorene stadig tildeles et mer selvstendig ansvar innenfor de rammer fylkestinget trekker opp og hvor målstyring og resultatmåling blir viktige innslag.

En fylkeskommune har fått adgang til å gjøre fylkesskolestyret til et rent politisk organ. En annen har delegert en del ansvar fra fylkesskolestyret til underordnede styringsorganer (særlig skoleutvalgene ved den enkelte skole), og har erstattet yrkesutvalgene tilknyttet den enkelte skole med ett rådgivende samarbeidsutvalg bestående av representanter fra de sentrale instansene i fylkets skole- og arbeidsliv.

2) Brukerhensyn og lokal tilpasning

To fylkeskommuner gjør forsøk med utforming og gjennomføring av en lokal distriktpolitikk ut fra fylkeskommunens egne mål og prioriteringer. Som virkemiddel opprettes egne næringsfond som i tillegg til fylkeskommunale midler, årlig får tilført en andel av de distriktpolitiske virkemidlene på Kommunaldepartementets budsjett, (både de driftsrettede tiltakene fra Distriktenes Utbyggingsfond og de kommunerettede fra Kommunaldepartementet) som én ramme.

To fylkeskommuner skal gjøre forsøk med utvikling av organisatoriske samordningsmodeller innenfor nærings- og distriktpolitikken. Bakgrunnen er at den offentlige innsatsen rettet mot å styrke arbeidsplassgrunnlaget i distriktene i dag er spredd på en rekke politikkområder, noe som kan svekke mulighetene for effektiv ressursbruk.

6. PERSPEKTIVENE I ST. MELD. NR. 15 (1988-89). OM VIDERE UTVIKLING AV FORSØKSVIRKSOMHETEN

St. meld. nr. 15 (1988-89) om frikommuneforsøket inneholder en orientering om forsøksvirksomheten og en drøfting av Frikommuneloven, på bakgrunn av de erfaringer som er gjort i forbindelse med iverksetting av forsøkene.

Frikommuneloven gir i utgangspunktet en vid adgang til avvikende organisatoriske løsninger i frikommunene. Noen prosjekter gjelder også utprøving av alternative modeller for fordeling av økonomiske ressurser, jf. f. eks. fylkeskommunale forsøk innenfor distriktpolitikken. På grunn av Frikommunelovens generelt snevre ramme for funksjonsfordelingsprosjekter er det likevel vist en viss tilbakelivholdenhet overfor slike prosjektforslag.

Når det gjelder den nærmere anvendelse av Frikommunelovens skjønnsmessige vilkår

om hvilke områder og bestemmelser det kan drives forsøk innenfor, har Kommunaldepartementet lagt til grunn en liberal tolkningspraksis. Siden forsøket legger betydelig vekt på det lokale ansvar for forsøkene, har departementet vist varsomhet med å foreta en hensiktsmessighetsvurdering av innholdet i prosjektene, såfremt disse ligger innenfor lovens rammer. I funksjonsfordelingssammenheng har departementet i enkelte tilfelle også lagt til grunn en mer liberal tolkning, hvor det har vært sammenfall mellom frikommunenes ønsker og motiver og sentrale reformperspektiver. Enighet mellom lokale og sentrale aktører har altså gjort handlingsrommet større. Forslag til prosjekter om funksjonsfordeling har imidlertid i praksis reist vanskelige juridiske skjønsspørsmål om adgangen til å gi dispensasjoner, på grunn av lovens snevrere ramme på dette punkt.

Departementet har derfor følt behov for en noe videre hjemmel til å godkjenne funksjonsfordelingsforsøk. Ikke minst var dette følbart i forhold til nærings- og distriktpolitikkprosjektene, hvor de sentrale myndigheter ønsket å åpne for et mer aktivt utviklingsarbeid. Som en følge av dette ble Frikommuneloven endret i juni 1988, slik at det nå kunne gjennomføres omfattende forsøk med samordning mellom kommunalt/fylkeskommunalt arbeid med næringsutvikling og statlig virksomhet på dette feltet. Samtidig ble det åpnet for å gi to nye fylkeskommuner fristatus for å kunne drive forsøk på dette området.

Som nevnt, viste kommunesektoren i søknadsfasen interesse for å prøve ut en alternativ funksjonsfordeling også på flere andre områder enn nærings- og distriktpolitikk. I St. meld nr. 15 (1988-89) om frikommuneforsøket vurderte derfor departementet situasjonen slik at det bør være adgang til å prøve ut nye og mer sektorovergripende forvaltningsløsninger når det gjelder funksjonsfordelingen mellom stat- og kommunesektor, enn det Frikommuneloven idag gir adgang til. Målet for en slik forsøksvirksomhet vil være å finne ut hvorvidt balansepunktet mellom en nasjonal, enhetlig politikk og behovet for lokal samordning og tilpasning, slik det kommer til uttrykk i dagens kompetanse- og funksjonsfordeling, er det best mulige. Departementet konkluderte derfor med å foreslå en lovendring hvor det gis en videre hjemmel enn det Frikommuneloven idag har, til å godkjenne funksjonsfordelingsprosjekter.

Under sin behandling av meldingen våren 1989 sluttet Stortinget seg til departementets vurderinger og forslag på dette punktet. Samtidig ble det understreket at denne type funk-

sjonsfordelingsforsøk bør holdes innenfor kontrollerbare rammer, både i omfang og tid. Stortinget understreket også frikommuneforsøkets tidsavgrensning, innenfor en periode forlenget med ett år. Begrunnelsen for en slik forlenging var dels å skape sammenfall med inneværende kommunevalgperiode og dels at iverksettingen av forsøkene har tatt mer tid enn opprinnelig tenkt.

Departementets første mulighet til å få behandlet et forslag om endring av Frikommuneloven m.h.t. 1) forlengelse av perioden til årsskiftet 1991/92, 2) utvidet ramme for funksjonsfordelingsforsøk og 3) justeringer i vedtaksprosedyren ved mindre forsøksendringer, er vårsesjonen 1990. I dette perspektivet er det følgelig noe usikkert hvorvidt et forslag om en slik utvidet ramme vil få noen stor praktisk betydning i denne omgang. Adgangen til funksjonsfordelingsforsøk vil imidlertid kunne få betydning for eventuelle justeringer eller utvidelser av allerede igangsatte forsøk som gjelder funksjonsfordelingen, og for et forsøk vedrørende miljøvernforvaltningen som er lagt fram. Sett på bakgrunn av den relativt korte tid som gjenstår av forsøksperioden - selv etter forlengelsen til 1. januar 1992 - vil det antakelig være upraktisk å sette i gang helt nye forsøk på dette området.

7. EVALUERING

Gjennomgangen av de igangsatte prosjektene indikerer mange forventninger til praktiske forsøksresultater. Hovedpoenget ved fristillingen av de 26 frikommunene/fylkene ligger imidlertid i forsøkets *neste* fase; nemlig hvorvidt det omfattende erfaringsmateriale fra forsøksvirksomheten kan gi grunnlag for generelle reformer i lov- og forskriftsverk, f. eks. i form av større adgang til lokal tilpasning eller ved at regelverket direkte anviser nye løsninger i stedet for de som gjelder i dag.

Dersom forsøkserfaringene skal kunne fungere som grunnlag for vurdering av reformtiltak, må de dokumenteres. Kommunaldepartementet legger derfor betydelig vekt på at frikommunene foretar en egen oppsummering og oppfølging av sine prosjekter og gjennom rapportering deler sine erfaringer, både med kommunesektoren forøvrig og med statlige myndigheter.

Virksomheten blir også evaluert gjennom et særskilt forskningsopplegg. Dette er lagt til Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) og knyttet til forskningsprogrammet for ledelse, organisasjon og styring (LOS), som et eget delområde. Det styres av et særskilt utvalg for kommunalforskning, som bl. a. har representanter for forskersiden,

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund. De fleste forskningsprosjektene kom igang f.o.m. 1988 og skal løpe over en tre-års periode. Blant hovedtemaene kan nevnes:

- Frikommuneforsøk som lokal fornyingsstrategi
- Alternative styringsmodeller
- Distrikts- og næringspolitikk
- Skole- og oppvekstmiljø
- Databank om frikommuneforsøkene

De fleste prosjektene, hvorav hovedtyngden ble godkjent i løpet av 1988, har vært operative for kort til at det har vært mulig for lovutvalget å vurdere eventuelle effekter og resultater av forsøksvirksomheter på det tidspunkt da foreliggende innstilling om ny Lov om kommuner og fylkeskommuner legges fram. Enkelte generelle tendenser og utviklingstrekk kan likevel nevnes:

For det første vil antakelig erfaringer fra flere frikommuneforsøk bli fanget opp i pågående reformprosesser innenfor ulike områder. Ett eksempel er denne innstillingens forslag til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner, som - dersom forslagene blir fulgt opp - vil gi samtlige kommuner mulighet til å velge de løsninger som noen frikommuner nå har hatt anledning til å prøve ut. Innenfor distriktpolitikken kan man allerede se hvordan etableringen av en alternativ forvaltningsmodell gjennom frikommuneforsøket i seg selv har skapt vesentlig interesse i forbindelse med generell reformpolitikk på feltet, selv om erfaringene foreløpig er relativt sparsomme.

For det andre bør det understrekes at det å overføre eventuelle gode prosjekterfaringer til reformtiltak i seg selv kan representere betydelige utfordringer. Poenget er at i mange av forsøkene vil eventuell suksess nettopp være resultatet av adgangen til lokal tilpassning og den mobilisering som skjer rundt dette. Følgelig kan det være et blindspor å lete etter nye standardløsninger for samtlige kommuner til erstatning for tidligere modeller. Utfordringen blir snarere å utforme *nye handlingsbetingelser* for lokalforvaltningen som gir større fleksibilitet i arbeidet med kommunal oppgaveløsning og organisering. Slike gjennomgripende endringer i rammeverket for lokalforvaltningen og i forholdet mellom stat og kommunesektor er det krevende å få til.

Endelig er det et hovedpoeng å få evaluert *forsøksordningen* i seg selv. Vil forventningene bli oppfylt? Står ressursinnsatsen ved denne forsøksmodellen i forhold til resultatene?

Er fristilling fra lov og annet regelverk en viktig forutsetning for kommunalt endrings- og utviklingsarbeid?

8. SPØRSMÅLET OM FORSØKSHJEMMEL I NY LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Det finnes idag flere forsøksbestemmelser i lovverket som gir hjemmel for forsøk av betydning for styringssystem og oppgaveløsning i kommuner/fylkeskommuner, utenom Frikommuneloven:

- Lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten

- Lov av 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene (Parlamentarismeloven)

- Lov av 5. juni 1987 nr. 25, som innførte nye bestemmelser i Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27 om forsøksvirksomhet med henholdsvis kommunale og fylkeskommunale nemnder

- Grunnskoleloven § 7

I tillegg finnes det dispensasjonsregler i Lov av 12. juni 1987 nr. 70 om kommunalt helse- og sosialstyre § 1 og Grunnskoleloven § 26, men det er neppe riktig å rubrisere disse som *forsøksbestemmelser*.

Det foreligger også *forslag* om flere forsøks-hjemler i særlovgivningen. Holt-utvalget (NOU: 1987:33) har f. eks. foreslått en egen forsøksbestemmelse i en ny Plan- og bygningslov. Omfanget av forsøkshjemler illustrerer at forsøk blir sett på som et viktig virkemiddel for å stimulere nytenkning og endringsprosesser i forvaltningen. Tilsammen dekker de viktige sektorer, og med Frikommuneloven i tillegg fanger forsøksadgangen også i en viss utstrekning opp prosjekter som går på tvers av eksisterende sektorgrenser og funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Det finnes likevel et restområde som ikke dekkes av forsøksmuligheter. Dette gjelder den statlige lokalforvaltning, som bare omfattes av adgangen Frikommuneloven gir til forsøk innenfor en samordnet nærings-, (sysselsettings-) og distriktpolitikk.

Som nevnt finnes det i dag en permanent forsøkshjemmel i Kommuneloven § 25 fjerde ledd og Fylkeskommuneloven § 27 fjerde ledd. Bestemmelsene ble tatt inn under stortingsbehandlingen av Ot. prp. nr. 39 (1986-87) om nemnder på kommuneplan og fylkesplan. I komitéinnstillingen er det gitt en kort begrunnelse for lovforslaget, som i hovedsak viser til behovet for at Kommunaldepartementet skal kunne sette igang «interessante og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

spesielle forsøk som faller utenfor de hjemler man har i dag». Komiteen viste dessuten til at kommunale og fylkeskommunale forsøk basert på lokale initiativ er verdifulle innslag i en løpende reformprosess. Kommunaldepartementet har i rundskriv H-50/87 gitt en nærmere redegjørelse for innholdet i bestemmelsene og forklart hvordan kommuner/fylkeskommuner skal gå fram dersom de ønsker å fremme prosjektsøknader.

Forsøkshjemlene i Kommuneloven § 25 og Fylkeskommuneloven § 27 gjelder bare kommunale og fylkeskommunale nemnder, opprettet i medhold av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven eller særlovgivningen. Statlige nemnder på kommune- og fylkesplan faller utenfor ordningen. Bestemmelsene skal heller ikke være generelle «unntakshjemler» eller tjene som en dispensasjonsmulighet for bestemmelser som fra lokalt plan oppfattes som uhensiktsmessige eller problematiske. Forsøkene skal være bevisst igangsatte tiltak med sikte på å prøve ut alternative måter å løse offentlige oppgaver eller organisere offentlig virksomhet på. Forsøkene skal følges opp med rapportering og resultatvurdering for å kunne bringe fram erfaringer som skal tjene som grunnlag for eventuelle, generelle regeleendringer.

De to forsøksbestemmelsene trådte i kraft 1. januar 1988. Pr. mars 1990 er det bare satt i gang to forsøk i henhold til disse bestemmelsene, begge etter Kommuneloven § 25, og begge forsøkene gjelder fristilling fra bestemmelser i havneloven om havnestyret. For tiden er det under behandling en søknad fra en fylkeskommune om fristilling fra enkelte bestemmelser i Lov om videregående opplæring, og fra en kommune om enkelte bestemmelser i Grunnskoleloven. Bestemmelsene har med andre ord ikke utløst særlige mange søknader om forsøksvirksomhet når det gjelder kommunal og fylkeskommunal nemndsorganisering, noe som antakelig har sammenheng med at det nå er skjedd lovendringer både i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og i særlovgivningen som gir kommunesektoren en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan de ønsker å bygge opp sin nemndsstruktur.

Spørsmålet er så om det i utvalgets forslag til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner bør tas inn en særskilt, permanent forsøkshjemmel.

Etter utvalgets oppfatning, kan forsøksvirksomhet i mange sammenhenger være et nyttig redskap i arbeidet med forvaltnings- og regelutvikling. Forsøk er en hensiktsmessig måte å skaffe seg praktiske erfaringer på, særlig dersom det er usikkert hvilke konsekven-

ser en foreslått/planlagt reform vil få. Forsøksvirksomhet kan dessuten ha verdifulle pedagogiske virkninger, f. eks. ved at man synliggjør alternativer til eksisterende måter å løse oppgaver på. I et lengre perspektiv kan forsøk også tenkes brukt som et element i en utviklings- og «modnings»-prosess, f. eks. i forbindelse med forslag om omfattende, generelle reformer hvor det gjør seg gjeldende sterke interessenetninger. Alternative tiltak som er avgrenset i tid og omfang og som følges opp med en evaluering, produserer ikke så mye motstand som generelle reformer.

Et viktig utgangspunkt for drøftingen av hvilket hjemmelsgrunnlag som bør gis for slik forsøksvirksomhet, er at forvaltningsfornyelse bør framstå som ett politisk prosjekt/program. De ulike forsøkshjemler som finnes spredt omkring i lovverket i dag, er oppstått over tid og gjennom en ikke-koordinert prosess. Selv om de samlet gir adgang til en omfattende forsøksvirksomhet i kommunesektoren, mangler de et helhetsperspektiv. Dessuten faller mye av virksomheten i den lokale statsforvaltning utenfor.

Det er også en viktig forutsetning for et slikt hjemmelsgrunnlag at det dreier seg om reell forsøksvirksomhet, ikke dispensasjoner fra gjeldende regelverk. Forsøk skal være avgrenset i tid og rom, de skal følges opp med rapportering og evaluering, og resultatene skal kunne inngå som del av et bredere vurderingsgrunnlag med sikte på endringer av eksisterende regelverk.

Etter utvalgets oppfatning er det prinsipielt sett uheldig å legge seg på en linje med spredte forsøksbestemmelser rundt om i lovverket. Ulike typer forsøkshjemler i særlovgivningen kan for det første gi lovgivningen et preg av midlertidighet. Særlig gjelder dette nyere lovgivning, som i utgangspunktet bør ha gjennomgått en så grundig tilblivelsesprosess at de har innebygget en så stor grad av tidsmessighet og fleksibilitet at loven selv gir f. eks. kommunesektoren det spillerom som anses nødvendig. For det andre kan særlovsbasert forsøksvirksomhet i sterkere grad enn generelle forsøkshjemler bidra til å fremme sektor- og profesjonsinteresser på bekostning av samordningshensyn og helhetstenkning.

Etter utvalgets syn vil derfor konklusjonen så langt være at det - dersom man anser at behovet er tilstede - bør etableres en felles «forsøksbase» for forsøk i kommunesektoren, enten i form av en særskilt forsøkslov eller ved en permanent forsøkshjemmel i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Et slikt generelt hjemmelsgrunnlag vil være fleksibelt og sektorovergrepene; det understreker ønsket om helhetstenkning og samordnings-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

hensyn og kan også åpne for forsøk som går på tvers av forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingsforsøk). Dessuten vil det være lettere å fange opp nye forsøksønsker og -behov, kanskje særlig innenfor områder som hittil ikke har vært spesielt aktive i bruk av forsøk som ledd i sitt utviklingsarbeid.

Forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner vil etter utvalgets syn være en lov med tilstrekkelig fleksibilitet - men som likevel angir klare rammer - for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. En generell, permanent forsøksbestemmelse i denne loven, som primært angir de rettslige rammebetingelser for politisk og administrativ organisering og virksomhet i kommuner og fylkeskommuner, kan utvalget derfor ikke se noe sterkt behov for.

Tilbake står da behovet for forsøk innenfor sektorlovgivningen (som utvalget forutsetter harmonisert med de generelle bestemmelse-

ne i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner), sektorovergripende forsøk og forsøk som gjelder funksjonsfordelingen. Et såvidt bredt anlagt hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i kommunesektoren, krever at det skjer en eller annen form for sentral koordinering og oppfølging. Det er behov for regler og rutiner for søknadsbehandling og forsøksutvelgelse og det er nødvendig med et konfliktløsningsorgan, slik f. eks. Regjeringen fungerer i frikommuneordningen.

Slik utvalget ser det, trekker disse forholdene i retning av at et eventuelt, framtidig hjemmelsgrunnlag for forsøksvirksomhet i kommunesektoren bør gis i en særskilt forsøkslov. Vurderingen av behovet for en slik lov, vil det være naturlig å foreta i forbindelse med sluttevalueringen av frikommuneforsøket, som etter planen vil skje i en stortingsmelding våren 1991.

KAPITTEL 6

Oversikt over kommunallovgevingen i de nordiske land**1. INNLEDNING**

I punkt 5. i mandatet er utvalget bedt om å «vurdere erfaringene med kommunallovgevingen i de øvrige nordiske land, spesielt i Sverige og Danmark, hvor det lokale selvstyre har sterke likhetstrekk med forholdene i vårt land».

I tillegg til å innhente skriftlig materiale fra de nordiske land, har utvalget foretatt studiereiser til både Sverige og Danmark og ellers fått nyttig informasjon både fra Civildepartementet i Sverige, Indenrigsministeriet i København og Inrikesministeriet i Helsingfors.

I det følgende gis det først en kortfattet og summarisk oversikt over enkelte viktige utviklingstrekk ved kommunalforvaltningen i en del europeiske land. Deretter følger en redegjørelse for hovedtrekk ved kommunallovgevingen i Danmark, Sverige og Finland og det reformarbeid som er i gang innenfor dette området i de respektive land.

Kommunallovgevingen i Sverige og Danmark er forøvrig trukket inn i vurderingsdelen i flere av kapitlene, spesielt i de tilfeller hvor det i disse landene finnes ordninger som i betydelig grad avviker fra gjeldende norske forvaltningsordning og som kan gi interessante impulser i utformingen av den nye norske Kommune- og fylkesloven.

2. KORT OM KOMMUNALORDNINGEN I EN DEL EUROPEISKE LAND

Det er mange varianter i organiseringen av den lokale forvaltning i de europeiske land. De nordiske land har f. eks. en lokalforvaltning med to nivåer, et *første* nivå som har sitt motstykke i de fleste land - og i tillegg et *andre* nivå som dekker flere kommuner (fylkeskommunen, amtskommunen og landstingskommunen). I de nordiske land er disse to nivåene sideordnet; det eksisterer ikke noe over-/underordningsforhold mellom dem. Fylkesnivået er derfor ikke sammenlignbart med de *regioner* som finnes i flere europeiske land. I disse landene er det regionale nivået (d.v.s. det *tredje* nivå) vanligvis overordnet kommunene, og utøver i større eller mindre grad kontroll- og tilsynsfunksjoner overfor kommunene. Regionene har som regel også lovgivnings- og/eller forskriftsmyndighet. Regioner finnes f. eks. i Italia, Spania, Belgia,

Frankrike og Hellas. Enkelte av disse landene har fortsatt en lokalforvaltningsstruktur med et stort antall meget små kommuner (spesielt Frankrike og Hellas), hvor kommunene etter nordiske forhold har relativt begrenset kompetanseområde.

I alle europeiske land har det i de senere år skjedd en rekke endringer og reformer av lokalforvaltningen, og i flere land anses dette reformarbeidet for å være en kontinuerlig prosess. De enkelte land må forholde seg til mange av de samme problemer når det gjelder desentralisering og demokratisering, men måten å løse disse på er i stor grad tradisjonelt betinget og vil nødvendigvis også styres av den forvaltningsstruktur en har valgt å legge seg på. Til tross for til dels grunnleggende forskjeller, synes det likevel også å være ganske mange felles trekk.

I perioden 1950 - 1980 har alle vest-europeiske land - med fire unntak - gjennomgått en prosess med kommunesammenslutninger og en tildels drastisk reduksjon i antallet kommuner. Sverige, Skottland og Danmark har f. eks. i dette tidsrommet redusert tallet på kommuner med henholdsvis 89, 85 og 80 pst. Norge befinner seg i mellomstadiet med en reduksjon på ca. 40 pst. Bare fire land (Portugal, Hellas, Italia og Tyrkia) har økt antallet kommuner, men for alle disse land er økningen på under 4 pst.

Dersom man så sammenligner *størrelsen* på kommunene, (etter innbyggertall), viser det seg at Tyrkia, Hellas og Frankrike har de minste kommunene, hvor henholdsvis 83, 81 og 80 pst. av kommunene har under 1000 innbyggere. Frankrike er samtidig et av de land med flest kommuner, ca. 36.000 enheter, men her foregår en betydelig del av den kommunale virksomhet i form av interkommunalt samarbeid. For Norges vedkommende faller ca 4 pst. av kommunene i denne kategorien. Ytterpunktene i motsatt retning er England og Wales, hvor ca. 90 pst. av kommunene har over 100.000 innbyggere og hele 50 pst. har over 500.000 innbyggere. Ellers har både Portugal, Irland, Skottland og Sverige kommuner med et relativt høyt innbyggertall.

Prinsippet om lokalt selvstyre er anerkjent av alle europeiske land, enten eksplisitt eller implisitt i de enkelte lands grunnlover eller kommunallovgeving. Av land som har grunnlovfestet det lokale selvstyre, kan nev-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nes - Sverige, Danmark, Tyskland, Østerrike, Sveits, Portugal, Spania, Italia, Hellas, Tyrkia og Be-Ne-Lux landene. I Storbritannia, Irland og Norge er det lokale selvstyre ikke på samme måte uttrykkelig grunnlovfestet, men hviler likevel på lange og sterke forvaltningsmessige og politiske tradisjoner.

Dersom en etter dette går over til å sammenligne kommunenes kompetanse, synes det naturlig å dele landene inn i tre hovedgrupper:

I mange, og kanskje de fleste europeiske land - herunder de nordiske - er kommunenes kompetanse negativt avgrenset, i den forstand at kommunene anses å kunne beskjefte seg med alle anliggender som ikke uttrykkelig er unntatt fra deres kompetanse.

En annen gruppe er de land hvor kommunenes myndighet er begrenset til de oppgaver som loven positivt pålegger dem (ultra vires doktrinen). Eksempler på dette er Storbritannia og Irland.

I de føderale land (Tyskland, Østerrike og Sveits) er kommunene - formelt sett - tillagt omfattende myndighet. I Tyskland har kommunene i utgangspunktet generell kompetanse til å ta seg av alle lokale saker, og har i tillegg stor frihet til selv å velge på hvilken måte oppgavene best kan løses. Dette bildet nyanseres noe ved at man i tillegg til delstatslovgivning også har nasjonal lovgivning som har betydning for kommunenes virksomhet. I Sveits er kommunenes kompetanse bestemt av lovgivningen i hver av de 26 kantonene, med relativt store forskjeller når det gjelder kompetansens omfang og innhold.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke oppgaver som er lagt til kommunene, synes det å være en viss homogenitet - i alle fall når det gjelder oppgaver som er lagt til lokale myndigheter på det laveste nivå, dvs. tilsvarende våre kommuner. Hva angår mellomnivået - tilsvarende fylke, amt og landsting - er det atskillig større forskjeller mellom landene. Mange land ser ut til å ha et mellomnivå med forholdsvis få og relativt spesialiserte oppgaver (Norge, Sverige, Danmark, England, Tyrkia). En annen gruppe er de land hvor dette nivåets oppgaver egentlig ikke er helt klart definert og derfor kan variere, som f. eks. i Belgia og Spania. En tredje gruppe utgjøres av de tyske «Kreise», som har flere oppgaver enn de man vanligvis finner på dette nivået og som er parallelle til de oppgaver som er lagt til kommunene. De fungerer nærmest som en form for generelle sekundærkommuner.

I alle europeiske land utøver de sentrale, statlige myndigheter en eller annen form for tilsyn med kommunenes aktivitet. Omfanget av og formene for kontrollvirksomheten vari-

erer imidlertid en del. I land som f. eks. Tyskland, Portugal og Italia begrenser tilsynet seg til legalitetskontroll. Gruppen av land hvor det utøves legalitetskontroll sammen med visse godkjenningsordninger, er antakelig den største. Her finner vi - foruten de nordiske land - Sveits, Hellas, Frankrike, Be-Ne-Lux landene, Storbritannia, m. fl. Irland later til å være det land hvor kontrollen er mest omfattende, med både legalitetskontroll, godkjenningsordninger og andre muligheter for overprøving av skjønnet. I tillegg har statsmyndighetene her en særskilt adgang til å avsette samtlige kommunestyrerepresentanter og innsette en spesielt utnevnt «kommissio-ner», men dette gjelder bare i saker hvor lokale myndigheter har utvist «utpreget udugelighet». Land med et særskilt regionalt nivå har forøvrig ofte spesielle tilsyns- og kontrollordninger som utøves fra regionen, slik at den faktiske kontrollen sett fra kommunenes side gjerne blir mer omfattende enn en formell legalitetskontroll fra de sentrale, statlige myndigheters side.

Nesten alle europeiske land har i løpet av 1960- og 70-årene innført spesielle styringssystemer for sine større byer. De modeller som er valgt, varierer imidlertid en del. Grovt sett kan de deles inn i tre hovedgrupper:

1) Administrasjonsordninger basert på de ordinære regionale (i betydningen landsdelsnivå) organer, gjerne supplert med spesiell kompetanse på bestemte områder (eks. Stockholm, Wien, Madrid og Ile de France Regionen (Paris)). Disse velges ved direkte valg.

2) Spesielle styringsorganer i henhold til særlov (eks. København, Barcelona, Lille, Brussel, Frankfurt, det tidligere Greater London Council, Rotterdam, Dublin og flere byområder i Tyrkia). Her er det noe forskjellige løsninger med hensyn til direkte og indirekte valg.

3) Ordninger basert på interkommunalt samarbeid (Haag, Amsterdam, Milano, Rhine-Neckar-området og Lausanne). Organene er sammensatt av representanter fra de samarbeidende lokale myndigheter.

3. DANMARK

3.1 Generelt

Den danske kommunalreform, som ble innledet i 1970, har ført til relativt store endringer i dansk lokalforvaltning. Hensikten med reformene har vært å styrke lokal innflytelse på løsningen av offentlige oppgaver ved bl.a. å skape forutsetninger for et mer funksjons-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

dyktig kommunalt demokrati. Reformen har bestått av følgende 4 deler:

– *Inndelingsreformen*, som reduserte antallet kommuner fra 1387 til 275 og antallet amtskommuner fra 25 til 14.

– *Oppgavefordelingsreformen*, hvor oppgaver som mest hensiktsmessig kan ivaretas lokalt, ble overført til kommuner og amtskommuner. Dette har ført til en vesentlig desentralisering, og den statlige detaljstyring er på flere områder avløst av informasjonsutveksling gjennom et sektorplanleggingssystem.

– *Byrdefordelingsreformen* innebar omlegging fra spesielle refusjoner til generelle tilskudd (såkalte blokktilskudd knyttet til objektive kriterier).

– *Styrelsesreformen* medførte at reglene om kommunenes og amtskommunenes styrelsesforhold ble samlet i én ny kommunal styrelseslov. Loven førte bl.a. til at amtmannen, som tidligere hadde vært formann for amtsrådet, ble erstattet av en folkevalgt amtsborgermester. Senere i 1970-årene er det gjennomført ytterligere to reformer: 1) *Budsjett- og regnskapsreformen*, som innebar et ensartet, obligatorisk budsjett og regnskapssystem for alle kommuner og amtskommuner, og 2) *Tilsynsreformen*, som førte til opphevelse av innskrenkninger i kommunalbestyrelsens handlefrihet gjennom f. eks. krav om forutgående samtykke for annen myndighet til visse disposisjoner (eiendomsdisposisjoner, lånopptak, garantiansvar m.v.).

3.2. Lov om kommunernes styrelse

Lov om kommunernes styrelse er fra 1968 (Lov nr. 233 av 31. mai 1968, som trådte i kraft fra 1. april 1970) og er i stor grad en videreføring av den tidligere «købstadkommunallov» fra 1933. Siden er det foretatt en rekke endringer i loven, særlig vedrørende budsjett- og regnskapsforhold og tilsynsbestemmelsene.

Loven gjelder både amtskommuner og primærkommuner, med unntak av København kommune, som reguleres i en særskilt lov om København kommunes styrelse (lov nr. 274 av 8. juni 1977)

Lovens oppbygging/struktur gjennom kappittelinnvidlingen er som følger:

- Kap. I. Almindelige bestemmelser
- Kap. II. Kommunalbestyrelsen
- Kap. III. Udvalg, m.v.
- Kap. IV. Kommunalbestyrelsens formand
- Kap. V. Kommunens økonomiske forvaltning
- Kap. VI. Tilsynsmyndighederne
- Kap. VII. Tilsynet
- Kap. VIII. Særlige bestemmelser

Danske kommuner kan påta seg enhver oppgave, som ifølge lovgivningen eller sedvane anses som et kommunalt anliggende. Styrelseslovens generelle kompetanseregel i § 2 utfyller ellers den danske Grunnlovens bestemmelse om lokalt selvstyre (§ 82).

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

Det *øverste politiske organ* kalles kommunalbestyrelsen (amtsrådet i amtskommunene) og tilsvarer det norske kommunestyret (fylkestinget). Regler for valg av kommunalbestyrelsen og amtsrådet er på samme måte som i Norge, nedfelt i en særskilt kommunal valglov. Styrelsesloven overlater til kommunene og amtskommunene å bestemme medlemstallet i kommunalbestyrelsen/amtsrådet, likevel slik at medlemstallet skal være minst 7 og høyst 31.

Borgmesterembetet har en sentral plass i den danske kommunalordning. Borgmesteren forbereder og leder kommunalbestyrelsens møter, er formann for økonomiutvalget, er daglig leder av den kommunale administrasjon, kan avgjøre visse saker på kommunalbestyrelsens vegne, og har dessuten en rekke koordinerende funksjoner når det gjelder utvalgenes virksomhet. Verken i Sverige eller Norge har ordføreren en tilsvarende sterk stilling. Sammenlignet med den norske ordningen, innehar egentlig den danske borgmester både ordføreren og administrasjonssjefens stilling og ansvarsområder. Helt dekkende er dette likevel ikke, idet borgmesterens instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen er begrenset, han kan f. eks. ikke gi direktiver om hvordan bestemte saker under et stående (fast) utvalgs område skal behandles/avgjøres. Ordningen med politisk valgte borgmestere skriver seg forøvrig fra 1919. Før den tid ble borgmesterne utnevnt av Kongen.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

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

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

Økonomiutvalget, som tilsvarende formannskapet i en norsk kommune, består av kommunalbestyrelsens formann (som også er formann for utvalget) og andre medlemmer fra kommunalbestyrelsen. Økonomiutvalget velges ved forholdstallsvalg. Medlemmene av økonomiutvalget og de stående utvalg velges blant kommunalbestyrelsens medlemmer. Medlemstallet skal være et ulike tall og må ikke overstige halvdelen av kommunalbestyrelsens medlemstall.

Når det gjelder *myndighetsfordeling* mellom de nevnte organer, legger styrelsesloven uttrykkelig en del oppgaver direkte til kommunalbestyrelsen, f. eks. vedtakelse av årsbudsjett og årsregnskap, tilleggs- og anleggsbevilgninger, lånopptak og garantier, m.v. Når det gjelder de øvrige av kommunens oppgaver, forutsettes disse ivaretatt i en funksjonsdeling mellom kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrasjonen. I lovens § 21 er det om utval-

genes myndighet bestemt at de «bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, indenfor rammene af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de regler m.v., der er utstedt af kommunalbestyrelsen.»

Styrelsesloven har ingen konkrete bestemmelser om den kommunale administrasjon, men den er forutsatt i flere av bestemmelsene, jf. f. eks. §§ 30-31 om borgmesterens oppgaver og § 67 om godkjenning av lønns- og ansettelsesvilkår for administrasjonens ansatte. Noe som direkte tilsvarende den norske rådmannens/administrasjonssjefens posisjon finnes som nevnt ikke. Kommunene står fritt i organiseringen av sin administrative struktur.

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

Styrelsesloven har ikke bestemmelser om statlig godkjenning av spesielle økonomiske disposisjoner kommunene måtte ønske å foreta, som f. eks. lånopptak og garantistillelse. (Inngåelse av enkelte typer samarbeidsavtaler mellom kommuner krever imidlertid godkjenning av tilsynsrådet, se nedenfor.) Som nevnt innledningsvis var tilsynsreformen - det vil si fjerning av de fleste godkjenningsordninger - et ledd i den omfattende kommu-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nalreformen som ble innledet på begynnelsen av 1970-tallet.

Styrelseslovens økonomikapittel inneholder videre en særskilt bestemmelse om at Indenrigsministeren kan fastsette nærmere regler om bestyrelsen av kommunens kasse- og regnskapsvesen, om avleggelse av årsregnskapet, om revisjon og om avgjørelse av bemerkninger. I de veiledende normalstyrelsesvedtekter har Indenrigsministeriet vært tilbakeholden med å fastsette særlig detaljerte regler. Bortsett fra noen regler om anbringelse av driftsmidler og sikring av omsetningspapirer, inneholder normalvedtektene i det vesentlige bare en supplerings av lovens bestemmelser om anvisning og økonomiutvalgets budsjettkontroll.

Når det gjelder *tilsynet med kommunene*, finner en såkalte tilsynsråd. Disse opprettes for hver amtsrådskrets, og består av amtmanden (leder) og 4 andre medlemmer som velges av og blant amtsrådets medlemmer. Utgiftene ved rådets virksomhet dekkes av statskassen. Tilsynsrådets oppgaver tilsvarer stort sett fylkesmannens legalitetskontroll og godkjenningmyndighet etter den norske kommune-loven.

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

Vedtak som strider mot lov og som ennå ikke er satt ut i livet, kan tilsynsrådet sette ut av kraft. Unnlattelse av å utføre lovbestemte oppgaver, kan medføre pålegg fra tilsynsrådet om tvangsbøter. Tilsynsmyndigheten kan dessuten reise erstatningssak mot et kommunalbestyrelsesmedlem som er ansvarlig for at kommunen er påført tap.

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

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

kelt medlem kan bringe en utvalgsavgjørelse inn for kommunalbestyrelsen.

Som nevnt innledningsvis har styrelsesloven også bestemmelser om amtskommunene. I utgangspunktet gjelder samtlige av lovens bestemmelser for både kommuner og amtskommuner. I tillegg har enkelte paragrafer tilleggsbestemmelser for amtskommunene, f. eks. er det statlige tilsyn med amtskommunene tillagt Indenrigsministeren, og ikke tilsynsrådene.

3.3 Reformarbeid

– Frikommuneforsøkene

Frikommuneforsøket i Danmark er lagt opp slik at frikommune loven gir de respektive ministerier/regjeringen adgang til å fravike nærmere angitte bestemmelser innenfor hovedområdene: skole- og fritid, miljø- og teknikk, kommunestyrelsesloven og økonomi, helse- og sosialspørsmål samt sysselsetting- og næringssspørsmål. Når dispensasjonssøknadene er godkjent i ministeriet/regjeringen, trer bestemmelsene i regulativet i kraft i stedet for gjeldende bestemmelser i særlov. Det er ikke lagt opp til generelle dispensasjoner for samtlige forsøkskommuner, i stedet gis det individuelle dispensasjoner til hver enkelt frikommune, på samme måte som i Norge.

Forsøket ble innledet våren 1985 med uttaket av 22 kommuner og 5 amtskommuner som frikommuner. I 1988 ble antallet deltagende kommuner øket, slik at forsøket nå omfatter i alt 30 kommuner og 6 amtskommuner. Den første frikommunelov fra mai 1985 fastla de generelle retningslinjer for frikommuneforsøket og ga mulighet for å gjennomføre forsøk med ulike styringssystemer i kommunene. Loven er senere endret i alt 7 ganger, og det er etterhvert foretatt en betydelig utvidelse av forsøksområdet. Frikommuneperioden er dessuten forlenget fra 31. desember 1989 til 31. desember 1993.

Det bærende element i frikommunetanken, sett fra dansk side, er ikke å undersøke om gjeldende lovgivning som helhet er uhen-siktsmessig. Det vesentlige er å finne ut om lovgivningen kan nyanseres. I stedet for å gå ut fra det «gjennomsnittlig riktige» ved utforming av lovbestemmelser, er det nå et uttalt mål å utforme et mer fleksibelt regelsystem som gir rom for lokale løsninger.

Ved utgangen av 1989 var det godkjent over 300 forsøk. Det største antall forsøk er godkjent innenfor undervisningssektoren, hvor hovedtendensen er ønsket om å skape bedre samarbeidsformer mellom politikere, foreldre, lærere, elever og den kommunale forvalt-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ning. I tillegg drives det forsøk med miljø- og planlovgivningen, lokalutvalg, smidigere budsjett- og regnskapsprosedyrer, friere anvendelse av sosiale støtteordninger og kommunale tiltak vedrørende sysselsetting.

Ansvar for evaluering av forsøkene ligger i første rekke hos den enkelte frikommune. For forsøk med sentrale politiske, juridiske og økonomiske perspektiver, er den danske regjering instilt på å bidra med statlige midler for et eksternt evalueringsarbeid. Slik støtte er allerede innvilget i flere tilfelle.

Mange frikommuneforsøk har allerede nå - halvveis gjennom forsøksperioden - hatt avgjørende innflytelse på den generelle lovgivning. Dette har først og fremst vært tilfellet på undervisningssektoren. Det store antall frikommuneforsøk på dette området har således hatt vesentlig betydning for utformingen av den nye skolestyrelsesloven. Men også når det gjelder kommunal organisering og innenfor sosiallovgivningen kan man allerede nå direkte se virkningene av frikommuneforsøkene. Som nevnt ble det fra 1. juli 1989 foretatt endringer i styrelsesloven som åpner adgang for en enklere utvalgsstruktur.

– *Revisjon av styrelsesordningen i København*

Et utvalg under Indenrigsministeriet har i juni 1987 avgitt en utredning om de problemer som den særlige styrelsesformen for København har ført til. Som i landets øvrige 3 magistratkommuner (Odense, Ålborg og Århus) ivaretar de enkelte magistratsmedlemmer i København kommune på eget ansvar den umiddelbare forvaltning av kommunens anliggender. Magistraten i København består av én overborgmester og 6 borgmestere (magistrater). Magistratsmedlemmene er valgt ved forholdstallsvalg, men selv om de således kan være valgt av mindretallsgrupperinger, skal de administrere sine respektive magistratsavdelinger i overensstemmelse med de beslutninger som treffes av borgerrepresentasjonen (kommunalbestyrelsen i København). Det har imidlertid vist seg vanskelig å få mindretallsmagistratsmedlemmer til å akseptere disse begrensningene. Det har også vært vanskelig å få til det nødvendige samarbeid mellom de enkelte magistratsavdelinger og dermed gjennomføre en samlet styring av kommunen.

I tillegg til de nevnte styringsproblemer i København, skulle utvalget også vurdere spørsmål i forbindelse med eventuell opprettelse av lokalråd, direkte valgt av befolkningen.

Utvalget har utredet fordeler og ulemper ved i alt tre styringsmodeller, 1) magistratsty-

re, 2) utvalgsstyre med utgangspunkt i styrelsesloven og 3) to modeller for et såkalt «melllemformstyre», som inneholder elementer fra både 1 og 2. Utvalget har ikke foretatt noe valg mellom de tre hovedmodellene.

– *Hovedstadsrådet*

Danmark har i mange år hatt en ordning med et særskilt hovedstadsråd for Københavnsområdet. Hovedstadsrådet ble opprettet ved lov av 13. juni 1973, og opprettelsen må ses på som et ledd i inndelingsreformen, som hadde som sitt utgangspunkt «Ett bysamfunn - én kommune». København og Fredriksberg kommuner og Københavns amtsråds-krets ble holdt utenfor denne reformen fordi bysamfunnet dekket et stort geografisk område og hadde en stor befolkningkonsentrasjon. En storkommune for hele området ble ansett å være lite hensiktsmessig og harmonere dårlig med verdiene i et lokalt selvstyre.

Hovedstadsrådet - et indirekte valgt felles styre - ble derfor opprettet som en overbygning over de eksisterende amtskommuner og kommuner, nemlig København og Fredriksberg kommuner og Københavns, Fredriksborg og Roskilde amtskommuner. Rådet skulle ivareta felles oppgaver og ha ansvar for en overgripende regionplanlegging for dette området. Grunnlaget for reformen var behov for en samlet planlegging av hele byområdets framtidige utvikling og særlig for løsning av fellesoppgaver som trafikkavvikling, vannforsyning, renseanlegg og andre større investeringsprosjekter. Hovedstadsrådet hadde imidlertid ikke noe ansvar for å skaffe tilveie de midler som rådet skulle disponere over.

Lovens bestemmelser om hovedstadsrådets anliggender begrenser seg stort sett til henvisninger til den kommunale styrelseslov, noe som må ses i sammenheng med at rådet i det vesentlige skal ivareta oppgaver som ellers løses av kommuner - og i særlig grad - amtskommuner.

Hovedstadsrådet har ikke vist seg å svare til forventningene, og ordningen er opphevet fra 1. januar 1990. Rådets oppgaver, bortsett fra ansvaret for kollektivtrafikken, er overført til de aktuelle amtskommuner som dermed har fått de samme oppgaver og beføyelser som de øvrige amtskommuner. Det er nå skapt sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar, og dermed en mulighet for en bedre samordning med amtskommunenes økonomiske planlegging.

Hovedstadsrådets Trafikkselskap er videreført ved særlov. Selskapet, som finansieres av Hovedstadsrådets 3 amtskommuner samt København og Fredriksborg kommuner, vil heretter i større grad bli drevet som et privat sel-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

skap, med et styre på 5 medlemmer og en direksjon som er tillagt ansvaret for den daglige ledelse. Ansvaret for S-togene er tilbakeført til staten, slik at Folketinget igjen har full innflytelse over De Danske Statsbaners trafikk i hovedstadsområdet.

4. SVERIGE

4.1 Generelt

Sverige er delt inn i 284 kommuner og 23 landstingskommuner. Landstingskommunene sammenfaller med länene (den statlige inndeling), bortsett fra i tre tilfelle (Gotland, Malmø og Gøteborg). Gjennom kommuneinndelingsreformen er antallet kommuner redusert fra 2 498 i 1951 til 277 i 1977. Dette skjedde i to omganger; storkommunreformen i 1952 og kommunblockreformen i perioden 1962 - 1974. Antallet har deretter økt til 284 kommuner på grunn av at 7 kommuner senere er blitt delt.

I Sverige har det i de senere år pågått en betydelig utrednings- og reformvirksomhet, som på bred basis har tatt for seg spørsmål vedrørende det lokale selvstyrets rolle i samfunnsutviklingen. Grunnlaget for dette utviklingsarbeidet er blant annet følgende faktiske forhold - og som på mange måter er konsekvenser av de tidligere, meget omfattende strukturelle reformer i 1950- og 60-årene:

- Kommunenes og landstingskommunenes virksomhet er blitt kraftig utbygd i etterkrigstiden.
- Antallet kommuner er redusert med nærmere 90 %.
- Antallet folkevalgte er redusert fra ca. 225.000 i 1951 til ca. 70.000 i dag. Samtidig stilles det større krav til de folkevalgte fordi samfunnsproblemløse er blitt mer kompliserte og vanskeligere å løse.
- Antallet ansatte i den kommunale sektor har økt kraftig (hver 4. arbeidstaker er ansatt i kommunal sektor).
- Det kommunale demokrati påvirkes av de øvrige samfunnsendringene (forandret befolknings- og yrkesstruktur, lengre utdanning og mer fritid, økt levestandard og i den senere tid innstramninger i den kommunale økonomi).

Av konkrete og foreløpige resultater av det pågående reformarbeidet, kan nevnes adgangen for kommuner til å opprette lokale organer (underkommunalt nivå), et omfattende forskningsprogram om kommuneinndelingsreformen, retningslinjer for arbeidet med desentralisering i den offentlige forvaltning,

m.v. I 1986 ble det igangsatt et omfattende arbeid med en hovedrevisjon av den svenske kommunallagen, jf. redegjørelsen under pkt. 4.3.

4.2 Kommunallagen

Den svenske kommunallagen er fra 1977. De grunnleggende prinsipper for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet bygger stort sett på tidligere kommunelover. Gjeldende kommunelov preges imidlertid av i større grad å være en *rammelov*, bl.a. ut fra ønsket om redusert statlig kontroll, også med den interne organisering.

Loven er en felles lov for både kommuner og landstingskommuner, på samme måte som i Danmark.

Det finnes dessuten visse særbestemmelser for Stockholm i den gjeldende kommunelov, bl.a. fordi det før 1977 var en særskilt lov for Stockholm kommune. Det har vært reist spørsmål om å oppheve de fleste av disse særbestemmelsene, men dette er ennå ikke gjennomført.

Lovens oppbygning/struktur gjennom kappittelinnndelingen er som følger:

- Kap. 1. Almäna bestämmelser
- Kap. 2. Fullmäktige
- Kap. 3. Styrelsen og de övriga nämnder, m.m.
- Kap. 3a. Medbestämmandeformer for de anställda
- Kap. 4. Ekonomisk förvaltning
- Kap. 5. Revisjon
- Kap. 6. Skatt til kommun og landstingskommun
- Kap. 7. Kommunalbesvär og besvärsnämnd

Kommunallagen angir det generelle virkeområdet for kommunene. I tillegg finnes det en rekke spesiallover som regulerer kommunens kompetanse på ulike områder.

Loven inneholder bestemmelser om to obligatoriske organer; kommunfullmäktiget og kommunstyrelsen. I tillegg er det en del bestemmelser om obligatoriske nemnder i spesiallovgivningen.

Svenske kommuners og landstingskommuners kompetanse er, på samme måte som i Danmark og Norge, negativt avgrenset. I kommunallagens 1. kap. § 4 er det uttalt at «kommun og landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter». Den svenske grunnloven inneholder forøvrig en særskilt bestemmelse hvor prinsippet om det lokale selvstyre er nedfelt.

Det øverste, politiske organ i kommunen er «kommunfullmäktiget», og i landstingskom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munen «landstinget». Valgreglene finnes i en særskilt lov. Medlemstallet i de to organene er regulert i loven, ikke fullt så detaljert som i den norske kommuneloven, men likevel ikke så fritt som etter den danske ordningen. Kommunfullmaktiget skal ha mellom 31 og 71 representanter i kommunene, og i landstingskommunen mellom 31 og 101 representanter. Representantene velges for en tre-års periode, i motsetning til fire år i Norge og Danmark.

Ordfører og én eller to varaordførere velges av fullmaktiget, for den tid disse bestemmer.

Et annet sentralt organ er styrelsen, som etter lovens 3. kap. § 1 skal lede forvaltningen av kommunens eller landstingskommunens anliggender, og ha tilsyn med øvrige nemnders virksomhet. Styrelsen velges av fullmaktige (ved forholdstallsvalg), som også bestemmer hvor mange medlemmer styrelsen skal ha, dog ikke færre enn 5. Styrelsens oppgaver er nærmere beskrevet i en opplisting i loven. Organet svarer til formannskapet i norske kommuner. Styrelsen har også anledning til å nedsette «utskott» (særskild avdeling) til å forestå bestemte oppgaver - etter nærmere fullmakt fra fullmaktiget.

Fullmaktiget har ellers en alminnelig adgang til å oppnevne nemnder. Om særskilte organer i kommunene og i landstingskommunene finnes det særskilte bestemmelser i to separate lover fra 1979 og 1985. Etter disse bestemmelsene kan det opprettes institusjonsstyrer, distriktnemnder, kommunedelsråd og andre lokale organer. Organene kan overdras samme myndighet som den som kan tillegges ordinære kommunale nemnder. Oppgaver som ivaretas av statlige myndigheter kan i utgangspunktet ikke tillegges et lokalt organ, men det kan dispenseres fra dette.

Hva angår *myndighetsfordelingen* mellom de ulike organene, er som nevnt overfor styrelsens oppgaver angitt i loven, i en relativt detaljert opplisting. Fullmaktigets oppgaver gjelder i hovedsak større saker og saker av mer prinsipiell betydning. Fullmaktiget har en generell delegasjonsadgang (1. kap. § 6) til styrelsen eller nemndene, såfram dette ikke strider mot annen lovgivning eller saken(e) er av prinsipiell art eller av «større vikt». Styrelsen har også en viss delegasjonsadgang.

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

Et spesielt trekk ved den svenske kommunallagen - sammenliknet med den danske og den norske kommuneloven, er et helt kapittel om ansattes medbestemmelse. Etter 3a kap. § 1 kan fullmaktiget sette sammen parts sammensatte organer (PSO-organer), bestående

av representanter for kommunen/landstingskommunen og arbeidstakerne. Ordningen gjelder bare i saker som angår forholdet mellom kommunen/landstingskommunen som arbeidsgiver og dennes arbeidstakere. I tillegg har tillitsvalgte møte- og talerett i nemnder, når disse behandler nærmere angitte forhold.

Reglene i lovens økonomikapittel er klare og mer oversiktlige enn tilsvarende bestemmelser i Danmark og Norge. Kapitlet innledes med en bestemmelse om formuesbevaringsprinsippet. Videre sier loven at kommunens behov for midler skal dekkes gjennom skattleggingen, i den grad behovet ikke dekkes opp på annen måte. Svenske kommuner har således, på samme måte som i Danmark, fri skattøre. Videre er det bestemmelser om budsjettbehandling, anvisning, fond, lån og garantier og regnskapsføring - alle relativt fleksible og enkle. Det foreligger nå forslag til ytterligere forenklinger i dette kapitlet, jf. pkt. 4.3.

Den svenske kommunallagen har ikke bestemmelser om særskilte godkjenningsordninger for økonomiske disposisjoner. Loven krever for øvrig bare årsbudsjett og ikke langtidsbudsjett.

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

Kommunallagens klageinstitutt (i 7. kap) bygger på at kommunens innbyggere har en generell klageadgang over vedtak av fullmaktiget (kommunalbesvær). Klagegrunnene er positivt oppregnet i loven, og gjelder forhold som lovlighet, myndighetsoverskridelse, krenkelse av enkeltpersoners rettigheter eller alminnelige rettferdighetsbetraktninger. Klagen går til kammarretten, som fungerer som forvaltningsdomstol. Tilsvarende klage regler gjelder for vedtak av styrelsen, nemndene eller parts sammensatte organer. Det kan imidlertid ikke klages over vedtak av forberedende eller rent iverksettende art.

I tillegg foreskriver 7. kap. § 2 at det kan oppnevnes en særskilt besvårnemnd. Nemnden skal behandle klager over kommunale organers vedtak i ansettelses- eller arbeidsforhold.

I tillegg opereres det i svensk rett med såkalt forvaltningsbesvær (forvaltningsklage). Bestemmelsene om dette finnes i forvaltningsloven og i forvaltningsprosessloven. Adgangen til å fremsette forvaltningsklage er regulert i særlovgivningen. Klagen kan fremsettes av enhver som er berørt av vedtaket. Klageinstans varierer alt etter hvilket forvaltningsområde det dreier seg om. Ved forvaltningsklage er klageinstansens adgang til

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

overprøving videre enn ved såkalt kommunalbesvær, og omfatter også en overprøving av hensiktsmessigheten (d.v.s. skjønnsutøvelsen). Ofte omtales forvaltningsbesvær som «læmplighetsbesvær», mens kommunalbesvær betegnes som «rättsbesvær».

Når det gjelder landstingskommunene, følger den svenske kommunallagen samme system som den danske, at lovens bestemmelser gjelder både kommuner og landstingskommuner med mindre annet er bestemt. Det finnes en særskilt lov om «særskilda organ i landstingskommunerna», d.v.s. organer under styrelsen og de øvrige nemndene (hovedutvalgene).

4.3 Reformarbeid

– Frikommuneforsøkene

Frikommuneforsøket i Sverige ble startet sommeren 1984. 9 kommuner og 3 landsting deltok opprinnelig i forsøket, men antallet deltakere er nå øket til 20 kommuner og 3 landsting. Forsøksperioden ble i 1988 forlenget fram til 1992. I løpet av våren og sommeren 1985 kom det inn nærmere 270 forslag om dispensasjoner fra gjeldende regelverk, hovedsaklig innen skole-, plan- og bygningssektoren og arbeidsmarkedssektoren.

I Sverige er forsøksordningen lagt opp slik at alle dispensasjoner som ikke krever lovendringer, foretas av regjeringen. Forslag som krever lovendring, må forelegges Riksdagen. Dette har gjort det nødvendig å fremme flere proposisjoner for å kunne gjennomføre de ønskede forsøk. På den annen side gjøres dispensasjonene som regel *generelle* for alle forsøkskommunene. Dersom en kommune får tillatelse til et bestemt forsøk, kan samtlige forsøkskommuner prøve dette dersom de er interessert.

De dispensasjoner og andre tiltak som til sammen inngår i forsøket, gjelder stort sett samtlige av de områder som kommunene er tillagt ansvar for.

En del av de forslag som frikommunene har presentert, er allerede gjennomført for samtlige av landets kommuner uten å gå veien om forsøk. Dette gjelder endringer i plan- og bygningslovgivningen og organiseringen innen arbeidsmarkedsformidlingen.

Innenfor enkelte områder er en avløsning av forsøksvirksomhet allerede påbegynt. I de tilfeller hvor forsøkene har ledet til positive resultater, vil forslag til generelle reglendinger bli utarbeidet. Der hvor det ennå ikke foreligger tilstrekkelig erfaringsmateriale, kan det for enkelte spørsmåls vedkommende være aktuelt å forlenge forsøksperioden.

– Revisjon av kommunallagen

Som nevnt i pkt. 4.2 foreligger det en prinsippskisse til ny svensk kommunelov (SOU 1985:29) fra et utvalg som betegnes «1983 års demokratiberedning».

Det ble i denne skissen satt tre hovedkrav til en ny kommunelov:

1) Viktige prinsipper for den kommunale virksomhet bør gå fram av loven. Den bør derfor bli mer fullstendig enn gjeldende lov, og angi *rammene* for hele den kommunale virksomhet.

2) De folkevalgtes rettigheter og plikter bør framgå av loven, som også bør inneholde de grunnleggende regler om utredning, vedtak og iverksettelse.

3) Loven skal være oversiktlig og lett å forstå. Det stilles store krav til klarhet og enkelt språk.

Det er en viktig målsetting at den nye loven skal ha preg av å være kommunens grunnlov, som i stor grad gir kommunen frihet til å organisere sin virksomhet. Statlig styring bør ikke skje gjennom detaljerte regelverk, men ved utforming av målsettinger.

I prinsippskissen er det også gitt uttrykk for at kommunene bør ha større frihet når det gjelder nemndsorganiseringen.

I angivelsen av kommunenes allmenne kompetanse framgår det at kommunen selv skjøtter sine anliggender. I rettspraksis er det etter hvert trukket opp visse begrensninger i kommunenes generelle kompetanse, som f. eks. lokaliseringsprinsippet, selvkostprinsippet, likestillingsprinsippet samt forbud mot å gi støtte til enkeltpersoner og å drive spekulativ virksomhet. Disse begrensninger foreslås nå tatt inn i angivelsen av kommunenes allmenne kompetanse.

Våren 1986 ble det oppnevnt en arbeidsgruppe (utvalg) i Civildepartementet, som har fått i oppdrag å utforme en ny kommunelov.

I juni 1988 avga kommunallagsgruppen sin sluttrapport (DS 1988:52), som bl. a. inneholder forslag til en ny svensk kommunelov. Loven åpner adgang til utstrakt målstyring, bl. a. ved utvidede delegasjonsmuligheter, og en utvikling av forvaltningsrevisjonen. Utkastet fanger ellers opp de ideer og forslag som de tidligere utredninger har frambragt. En sentral målsetting ved den svenske lovrevisjonen har dessuten vært å få en lov med enklere regler og med bedre systematikk enn gjeldende lov.

Det fortsatte utredningsarbeidet skjedde i form av en komité med parlamentarisk forankring (riksdagspartiene). Komiteens arbeid ble avsluttet i april 1990.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Komiteen foreslår en helt ny kommunelov, som på samme måte som den gamle, skal gjelde både for kommuner og landstingskommuner.

Forslaget til ny lov inneholder 10 kapitler, hvorav 3 er helt nye - ett om kommuners og landstingskommuners kompetanse, ett om organisering og ett om de folkevalgte.

Den grunnleggende kompetanseregelen er gjort tydeligere, og det finnes dessuten nye bestemmelser som angir kommunenes kompetanse innen næringssektoren. Det er også foreslått nye bestemmelser om kommunale bedrifter, som tar sikte på å gi bedre innflytelse og kontroll.

Når det gjelder virksomheten i nemndene, foreslås det bl.a. nye regler om delegasjon til administrasjonen. Spørsmålet om en friere nemndsorganisering tas imidlertid ikke opp i forslaget, siden dette fortsatt er gjenstand for forsøksvirksomhet innenfor frikommuneforsøket.

Det foreslås flere endringer i bestemmelsene om økonomiforvaltningen. Formuesbevaringsprinsippet er dempet noe ned. Kravet om ettårig budsjettbalanse er likeledes foreslått sløyfet, og i stedet foreslås innført et krav om balanse over en tre-års periode.

5. FINLAND

5.1 Generelt

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

Finland har 461 kommuner. Mange av kommunene er svært små, ca. 200 kommuner har under 4 000 innbyggere. Noen hovedrevisjon av den kommunale inndeling er ennå ikke gjennomført. Den regionale forvaltning består av 12 länsstyrelser.

Det finnes ca. 400 kommunalforbund (interkommunale sammenslutninger) hvorav ca. 100 er store og omfatter et helt läns eller «landskaps»-område.

5.2 Kommunallagen

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

Den finske kommuneloven omhandler bare kommuner, på samme måte som den norske kommuneloven, siden en i Finland ikke har noe fylkeskommunalt nivå. Til gjengjeld er et stort kapittel i loven (med ialt 32 paragrafer) viet interkommunalt samarbeid.

Lovens oppbygning gjennom kapittelinnndelingen er følgende:

- Kap. 1. Almäna stadganden
- Kap. 2. Kommunens förtroendevalda
- Kap. 3. Handläggning av ärenden
- Kap. 4. Kommunfullmäktige
- Kap. 5. Kommunstyrelse
- Kap. 6. Nemnder og direksjoner
- Kap. 7. Tjänster og tjänsteinnehavare
- Kap. 8. Kommunens hushållning
- Kap. 9. Granskning av förvaltning og ekonomi
- Kap. 10. Kommunalförvaltning
- Kap. 11. Samarbete mellom kommuner
- Kap. 12. Statstilsyn og ändringssökande
- Kap. 13. Särskilda stadganden
- Kap. 14. Ikraftträdelsesstadganden

Prinsippet om lokalt selvstyre er nedfelt i lovens § 1. Loven opererer dessuten med et skille mellom ordinære kommuner og städer (byer). Det synes imidlertid bare å dreie seg om en forskjell i status, som ikke kommer til uttrykk i forskjellige lovbestemmelser for de to kommunetypene.

Regler for endring i den kommunale inndeling finnes i en særskilt lov fra 1977.

Finske kommuners kompetanse er uttrykt slik at kommunene vil «handha til dess självstyrelse hörande och för kommunen i lag särskilt stadgade uppgifter.»

Kommunens øverste organ er - på samme måte som i Sverige - kommunfullmäktiget. Valgreglene finnes i en særskilt valglov fra 1972, men noen generelle regler om valgbarhet er likevel tatt inn i lovens kap. 2. Den kommunale valgperioden er 4 år.

Antallet representanter i kommunfullmäktiget er regulert i loven, avhengig av kommunens innbyggertall. Bestemmelsen har mange likhetstrekk med den tilsvarende bestem-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

melse i den norske kommuneloven § 4, men tallet på representanter er endelig fastsatt i loven uten noen valgfrihet for kommunen. Kommuner med under 2000 innbyggere skal f. eks. ha 17 representanter, en kommune med mellom 8000 og 15000 innbyggere skal ha 35 og store kommuner med over 400 000 innbyggere skal ha 85 representanter. Inrikesministeriet kan likevel etter søknad samtykke i at tallet på representanter settes *lavere* enn hva loven bestemmer.

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

Kommunestyrelsen kan også oppnevne komitéer, både til å utføre bestemte oppdrag og for å utføre permanente oppgaver (dog bare for 2 år, tilsvarende kommunestyrelsens egen funksjonsperiode).

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

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

En nyskapning i den finske kommuneloven av 1976 er en bestemmelse om at enhver innbygger i kommunen har rett til å ta «initiativ i

frågor som rör kommunens förvaltning»; med andre ord en alminnelig forslagsrett for befolkningen. Loven inneholder også en særskilt informasjonsparagraf, som presiserer kommunens plikt til å informere allmennheten om sin virksomhet.

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

Når det gjelder statlig tilsyn, har loven bestemmelser om dette i kapittel 12. Visse beslutninger krever statlig godkjenning, men de fleste bestemmelser om dette finnes i særlovgivningen. Tilsynsordningen i Finland må ellers ses i lys av at det regionale nivået er statlig. Lovens § 145 fastslår at länsstyrelsen fører en alminnelig legalitetskontroll med både kommuner og kommunalförbund.

5.3 Reformarbeid

Også i Finland er det satt i gang et frikommuneforsøk, som ble innledet 1. januar 1989. I alt 56 kommuner har fått frikommunestatus. Forsøket bygger i hovedsak på den svenske modellen. Hovedtyngden av forsøksvirksomheten ligger på organisatoriske forhold i kommunene, men med adgang til å iverksette prosjekt er i forhold til hele det kommunale forvaltningsområdet. Det gis også muligheter til å gjennomføre funksjonsfordelingsprosjekter.

Når det gjelder forskriftene (normgivningen) er det i Finland nylig innledet en omfattende reform. Alle myndigheter som utferdiger forskrifter som har betydning for kommunal virksomhet skal sørge for at samtlige forskrifter innenfor deres ansvarsområde revideres innen utgangen av 1990. Det skal tas sikte på en vesentlig reduksjon i antallet forskrifter og en forenkling i gjenværende regelverk. Inrikesministeriet er gitt en særskilt samordningsfunksjon når det gjelder forskrifter som vedrører kommunene.

Det arbeides også med en delrevisjon av den finske kommuneloven. I første omgang er det bare tale om endringer av mer teknisk karakter, men det er planer om en mer gjennomgripende revisjon av loven på bakgrunn av de erfaringer som frikommuneforsøket frambringer.

KAPITTEL 7

**Det kommunale/fylkeskommunale selvstyre –
prinsipielle betraktninger****1. INNLEDNING**

I mandatet for revisjonen av kommunelovene gis det uttrykk for at

«Målsetningen for revisjonen er en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/ fylkeskommunale selvstyret».

Siktemålet for dette kapitlet er å belyse de verdier som knytter seg til det kommunale selvstyret, analysere deres relevans i en nåtidig sammenheng, og vise hvilke retningslinjer som, ut fra en slik analyse, bør legges til grunn ved en revisjon av kommunelovene.

Et sentralt synspunkt er her at samspillet mellom forvaltningsnivåene som preger den offentlige virksomhet i en utviklet velferdsstat, har gitt det kommunale selvstyret et nytt innhold.

I kapitlet foretas en kritisk gjennomgang av begrepet, dets historiske forankring og de verdier det tradisjonelt har vært basert på. Vi ser i denne forbindelse nærmere på hvilke grenser det kommunale selvstyret er underlagt ut fra behovet for en samlet styring av den offentlige aktivitet og de offentlige ressurser. Innholdet i det kommunale selvstyret må ses i sammenheng med statens styring av kommunalforvaltningen, grunnlaget for en slik styring og de virkemidler den omfatter.

Kapitlet består av tre hoveddeler; En gjennomgang av de verdiene som tradisjonelt har vært knyttet til begrepet kommunalt selvstyre (punkt 2); En analyse av statens styringssystem innen det samspillet som har vokst fram mellom forvaltningsnivåene (punkt 4), og i tilknytning til dette enkelte betraktninger omkring begrepene rammestyring og målstyring (punkt 3); og en drøftelse av hvilke funksjoner kommunalforvaltningen kan og bør ivareta i denne sammenheng, og en angivelse av konkrete retningslinjer for revisjonen av kommunelovene ut fra dette (punkt 5).

2. VERDIENE VED DET KOMMUNALE SELVSTYRET

Det er bred enighet i statsvitenskapelig litteratur om at kommunalt selvstyre ikke står for én verdi, men et sett av verdier som til dels kan trekke i ulike retninger. Dette synspunkt

tet fremheves i flere offentlige utredninger, spesielt NOU 1974:53 og NOU 1988:38 fra Hovedkomiteén for lokalforvaltningen.

Selv om man kan finne røtter til kommuneinstitusjonen lenger tilbake i norsk historie, er det to forhold som møtes i dens moderne tilblivelse gjennom opprettelsen av såkalte «formannskaper» ved lovene av 1837. For det første var dens ideologiske forutsetning inspirert av europeisk politisk tenkning og av de frihetsidealer som den franske revolusjon hadde vært katalysator for. Fremmedordet «kommuner», som da kom inn i norsk forvaltning (på samme måte som noe senere i dansk og svensk forvaltning) som betegnelse for det lokale fellesskap, ble nettopp hentet fra de administrative reformene etter den franske revolusjon. Ordet har samme rot som det engelske «community», «commons» d.v.s. fellesskap, men det var denne latinske varianten som vant innpass i Skandinavia, i motsetning til de angelsaksiske land (district, borough) eller i tysktalende områder (gemeinde). Reformen finner derfor gjenklang i hele Europa i første halvdel av forrige århundre. Dette var man klart bevisst i Norge. Det ble for eksempel i 1837 vist til i forbindelse med forslaget om et valgt representantskap «hvis Medlemsantal skulde være tredobbelt mod Antallet af vedk. Kommunes Formænd», at

«(denne reformen) er overensstemmende med den Maade, hvorpaa Kommunalbestyrelsen er bleven ordnet i samtlige øvrige europeiske Lande, hvor Lovgivningen i den senere Tid har beskjæftiget sig med denne Gjensstand.» (Sitert i Bilag 1 til Formandskabslovkom. Indstilling, 1899, s.8).

Det har også vært vist til at den svenske kommunalreformen av 1862, som tilsvarer formannskapslovene av 1837, var et ledd i en

«allmän reformvåg i Europa på 1800-tallet. --- Desentraliseringsmotivet från 1862 innehöll ett betydande inslag av statsfientlig byråkratikritik.» (SOU 1977:78, Bilaga 2, s. 432 og 433)

For det andre må formannskapslovene sees i lys av den spesielle sosiale og politiske situasjon som preget det norske samfunn de første

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tiårene etter 1814. Opprettelsen av kommunale organer rettet seg ikke bare, som i andre land, mot den sentraliserte stat helt allment. Den var ledd i den gradvise frigjøringen fra «embetsmannsstaten» som preget den norske politiske utviklingen i forrige århundre. Spørsmålet om «approbasjon», det vil si godkjenning av formannsskapenes vedtak, sto sentralt i den politiske strid som utviklet seg omkring formannsskapslovenes innhold. Sluttresultatet av denne striden ble en begrenset rett til approbasjon; kravet om godkjenning ble knyttet til kommunale vedtak som ble anket av mer enn en tredel av kommunenes representanter og til finansielle vedtak som innebar langsiktige forpliktelser for kommunen.

I Norge var striden om «approbasjon» for en stor del en strid om embetsmennes makt i lokalsamfunnet, selv om frontene ikke alltid var like klare. Man kan ikke se bort fra behovet innen datidens sentraladministrasjon for å få til mer smidige lokale forvaltningsordninger. Det er likevel særlig frihetsaspektet ved reformen historikeren Arne Bergsgård oppfanget da han skrev:

«(Formannskapslovene av 1837) var ein naudsyneleg utfylling av grunnlova, den største og viktigaste utfyllinga som grunnlova nokon gong har fått og kunne få. Dei skapte det breie og sterke grunnlaget som eit nasjonalt demokrati trygt kan bygge på, men som det må ha òg, om det skal bli et demokrati i ånd og sanning. For dei små krinsane er det formannskapslovene mykje meir enn grunnlova som er overgangen i frå ufridom under embetsstyret og til folkestyret.» (Minneskrift til formannskapslovenes 100 års jubileum, 1937, s. 7)

Understrekningen av et generelt frihetsideale som den sentrale ideologiske forankring for det kommunale selvstyre, må likevel ikke tildekke de begrensninger som dette idealet alltid har vært underlagt, ikke bare i praksis, men også i teorien. Friheten for kommunen til å ordne sine egne anliggender har aldri vært uinnskrenket, og kan heller aldri være det. Det er bare tilsynelatende et paradoks at det kommunale selvstyret alltid har vært underlagt en overordnet styring og kontroll såvel av organisasjonsmessige forhold som av innholdet ved den kommunale virksomhet.

Dette kommer til uttrykk i den rettslige konstruksjonen om kommunenes «negativt avgrensede kompetanse», noe allerede den opprinnelige Bylovens § 23 og Landslovens § 27 ga opptakten til:

«Forsaavidt det ikke er hjemlet ved Lov eller lovmedholdigen givne Bestemmelser, el-

ler ved gyldige private Dispositioner, kan ikke nogen Udgift paabyrdes Kommunen eller nogen af de samme tilhørende Kasser, og ei heller noget foretages til Forandring med dens offentlige Indretninger, medmindre Samtykke dertil vorder givet af eller gennem Formandskabet, saaledes som ved denne Lov er foreskrevet.» (Siteret i Bilag 1 til Formandskabslovkomitéens Indstilling, 1899, s.8-9).

Dette ble tidlig utlagt slik at kommunene hadde

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

Den nåværende varianten av denne doktrinen kommer til uttrykk i gjeldende Kommunelov § 1:

«Denne lov ---- omfatter de kommunale anliggender som det ikke er andre bestemmelser for i særskilte lover.»

Det har således aldri vært tale om å sette sperrer mot statlig innblanding i det kommunale virkeområde, men derimot å forhindre *vilkårlig* innblanding ved et krav om at slike inngrep skal ha særskilt hjemmel i lov.

Går man nærmere inn på det kommunale frihetsidealet, fester man seg også ved at frihetsbegrepet, uavhengig av rettslige doktriner, har endret innhold over tid. Det er tale om en forskyvning: Mens det opprinnelig dreide seg om frihet *fra* noe - de kommunale organer framsto som det minste av to underutviklet institusjonens verdimesige grunnlag seg skrittvis til et spørsmål om frihet *til* noe. Etterhvert ble den relative autonomi for kommunale organer ikke lenger oppfattet negativt, som en skranke mot uttidig innblanding, men som et middel til å virkeliggjøre det lokale felleskapets interesser og som en forutsetning for å ivareta andre verdier.

Det kommunale selvstyret fikk med dette et mer aktivt og positivt innhold. Dette skjedde samtidig med et stadig større statlig engasjement i ulike sektorer av samfunnslivet. Særlov er kom til og innsnevret området for uavhengig spillerom for de kommunale organer. Særlovgivningens betydning for den kommunale virksomhet var påtagelig allerede ved århundreskiftet, ved skolelovgivning, helselovgivning og samferdselslovgivning. Den har senere utviklet seg til å regulere den langt største del av den kommunale virksomhet. Og det er i denne situasjon en, hvor den kommunale virksomhet inngår i en kompli-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

sert sammenkjeding av offentlige tiltak på kryss og tvers av forvaltningsnivåene, at man tvinges til å stille spørsmålet om den faktiske rekkevidden og hensiktsmessigheten av den tradisjonelle frihetsverdien. I tillegg kommer en del hendelser i de senere år, som også kan tyde på at autonomi eller frihet for kommunene *til* å gjøre noe, igjen begynner å få konkurranse fra oppfatningen av autonomi i betydningen frihet *fra* noe, d.v.s. til å la være å iverksette statlige bestemte tiltak på grunn av manglende økonomiske ressurser. Det gjelder særlig innen deler av helsevesenet, sosialsektoren og barnevernet.

Selv om frihetsidealet derfor fortsatt må kunne sies å utgjøre en viktig begrunnelse for det kommunale selvstyre, må det erkjennes at det nødvendigvis betyr noe annet i våre dager enn det gjorde i tidligere historisk sammenheng. Det skulle også være åpenbart at idealet ikke i noe samfunn uttrykker et krav om absolutt uavhengighet for de lokale enheter. Selv om kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekter, ville det være meningsløst å oppfatte dem som fullt autonome, i dag såvel som tidligere. Det grunnleggende trekk ved kommuneinstitusjonen er at den er flere ting på en gang; både politiske institusjoner og forvaltningsorganer.

Kommuner og fylkeskommuner er politiske institusjoner i den forstand at de er ansvarlige overfor lokalsamfunnets befolkning. De skiller seg ut fra andre deler av forvaltningen ved å ha egne valgte organer, som kan være mer eller mindre representative, og mer eller mindre demokratisk sammensatt. Men, de er under enhver omstendighet politiske organer, med myndighet og klart ansvarsforhold til det lokale fellesskap. Kommunen, som institusjon, er det politiske uttrykk for dette fellesskapet.

Kommuner og fylkeskommuner er samtidig forvaltningsorganer, fordi de inngår som ledd i den offentlige administrasjon. De er derfor alltid mer eller mindre bundet i sine handlingsvalg. Mens den *politiske* legitimitet for de tiltak kommunene setter i verk og den myndighet de utøver, har sin rot i representative folkevalgte organer, så knytter den *rettslige* legitimitet seg til at kommunal myndighet konstitusjonelt sett er delegert statsmyndighet. Det er denne tosidigheten som danner grunnlaget for det spenningsforholdet som alltid synes å ha preget kommuneinstitusjonen, men som kanskje er særlig framtrædende i et moderne samfunn med velferdstatsambisjoner.

Den ideologiske forankringen av kommuneinstitusjonen i et frihetsideal er ikke bare tvetydig, spesielt i en nåtidig sammenheng;

den er også for begrenset. Det kommunale selvstyre omfatter, i tillegg til frihetsverdien, også andre verdier som bidrar til å gi institusjonen legitimitet: Det gjelder demokratiidealet og effektivitetshensynet.

På mange måter har kommunalt selvstyre og demokratisk deltakelse vært så nært forbundet, at skillet mellom dem har vært nesten usynlig i norsk og europeisk forvaltningsutvikling. Teoretisk er det likevel ikke vanskelig å se disse to verdiene som to adskilte og uavhengige verdier. Desentraliseringstanken har idéhistorisk ikke alltid vært forbundet med en bred politisk deltakelse. Tvert imot, den har i visse historiske sammenhenger vært framhevet som et mulig bolverk mot demokratiseringstendenser i samfunnet. I andre sammenhenger har det framstått som en sperre for realisering av det folkestyret som kommer til uttrykk gjennom «den allmenne viljen». Likevel er tilknytningen mellom kommunalt selvstyre og demokratiaspektet ganske entydig i norsk, såvel som i nordisk sammenheng. Slik det blir uttalt av Formandsskabslovkomitéen i 1899, bygget Formannsskapslovene på

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

Demokratiidealet rommer oppfatningen av at aktiviseringen av borgerne gjennom lokale organer, deres engasjement i løsningen av lokale problemer, er av verdi både i seg selv og som et instrument for å styrke demokratiet i samfunnet. Synspunktet har likevel flere sider. En side peker i retning av en pedagogisk variant; kommuneinstitusjonen oppfattes som en slags «skole i demokrati», fordi den bringer borgerne i kontakt med saker som angår fellesskapet og lærer dem å arbeide med kollektive løsninger. Ideelt sett skulle dette styrke bevisstheten om at de fleste saker rommer ulike interesser, og at det offentlige hus hold forutsetter entydige prioriteringer. Dette bidrar i sin tur til å høyne den politiske kultur. Man finner klare uttrykk for et slikt synspunkt allerede i et av forslagene om formannsskapslovene, nemlig forslaget framsatt for Stortinget i 1827, der det bl.a. het at lovkomitéen

«holder sig overbevist om, at det er nødvendigt, at Grundvold en med Omhu vorder lagt for en Bestyrelse af Kommunernes indvortes Anliggender, der stemmer overens med

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Grundsætningerne for vor Statsform, og som derhos svarer til Tidsalderens Fremskridt i Kultur, samt om, at Statens Borgere ved at deltage i Forvaltningen af de offentlige Anliggender i de enkelte Kredse af Statssamfundet, sikrest erholder den Dannelse og Erfaring, som udfordres for at gavne som Medlemmer af en lovgivende Forsamling.» (Op.cit. s. 4).

Men deltakelsesaspektet ved det kommunale demokrati har også en annen side, som er vel så viktig som «skole i demokrati»-synspunktet. Vi har kommuner og fylkeskommuner fordi de bidrar til å svekke avstanden mellom de styrende og de som blir styrt. Kommuneinstitusjonen er et uttrykk for «nærdemokratiet». Vi forutsetter at en aktiv politisk deltakelse i løsningen av «kommunale anliggender» styrker den enkeltes innflytelse; den gir borgerne mulighetene til å påvirke sin hverdag.

I en idéhistorisk sammenheng finner man også en klar betoning av sammenhengen mellom lokal deltakelse og solidaritetstanken. Gjenklang av en slik oppfatning finner man bl. a. i Hovedkomiteens siste innstilling, der det vises til at en aktiv og bred deltakelse i løsningen av det lokale felleskapets (kommunens) problemer, vil kunne ha en positiv innvirkning på fellesskapsfølelsen og svekke tendensen til politisk fremmedgjøring.

Demokratiaspektet ved det kommunale selvstyre kan derfor oppfattes å ha både en egenverdi ved at det åpner adgang for borgerne til politisk utfoldelse og selvrealisering, og en instrumentell verdi ved at det styrker demokratiet i samfunnet og fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet. Utfordringen ligger i å gjøre denne verdien til noe mer enn et spørsmål om representativt demokrati, som tar form av periodiske valg til kommunale verv, uten dermed å svekke muligheten for politisk styring.

En tredje hovedverdi som forbindes med det kommunale selvstyre er *velferds- eller effektivitetsverdien*. Kommuneinstitusjonen henter sin legitimitet også i det forhold at den er - eller kan være - en effektiv formidler av offentlige goder. Hovedkomiteen satte dette noe på spissen, da den uttalte i utredningen om Nye mål og retningslinjer at

«den kommunale forvaltningen er først og fremst etablert for å dekke de tjenester innbyggerne selv ikke kan dekke.» (Ibid. s.9).

Det er grunn til å tro at dersom det kommunale selvstyre ikke hadde eksistert, ville det ha vært nødvendig å opprette en annen tilsvarende desentralisert institusjon for å ivareta nettopp denne oppgaven: en mest mulig effektiv produksjon av offentlige tjenester.

Det er imidlertid viktig å skille mellom ulike typer effektivitet. Denne verdien ved det kommunale selvstyre er ikke nødvendigvis identisk med en snever bedriftsøkonomisk oppfatning av effektivitet, det vil si en optimal produksjon til lavest mulig pris. Effektivitetshensynet og målet om bedre kommunale tjenester refererer seg like mye til en ytre effektivitet; det angår forholdet mellom faktiske behov og produserte tjenester.

Å framheve kommuneinstitusjonen som en effektiv formidler av offentlige goder innebærer egentlig tre forskjellige ting:

For det første representerer institusjonen, p.g.a. sin lokale forankring, den nødvendige kunnskap om lokale behov og om muligheten til å dekke disse ved politisk handling. Det vil riktignok kunne hevdes at denne oppgaven delvis kan tas vare på ved en form for desentralisering, d.v.s. ved opprettelsen av spesialiserte statlige lokale organer. Motargumentet er at slike organer, nettopp på grunn av deres spesialiserte karakter, ikke vil kunne konkurrere med kommunene når det gjelder å ha en samlet visjon av lokale problemer. En av de viktigste begrunnelser for kommuneinstitusjonen er derfor at den, på en bedre måte enn andre offentlige organer, kan ta hånd om den nødvendige lokale kunnskap for politisk handling. Synspunktet er nylig blitt tillagt vekt i en utredning om «En bedre organisert stat»:

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

For det andre ligger det i effektivitetsverdien ved det kommunale selvstyre at institusjonen vil være best egnet til å koordinere tjenesteproduksjonen i et tilnærmet optimalt samsvarende med det lokale behovsmønster. Formulert på en annen måte, kan man si at effektivitetsverdien peker hen på mulighetene til å motvirke den iboende sektoriserings-tendens ved et omfattende offentlig engasjement. Det kommunale selvstyre innebærer, ut fra et slikt synspunkt, åpenbare gevinster ved å gi lettere adgang til samsordning av den offentlige virksomhet med lokalsamfunnet som referansepunkt.

For det tredje henspiller effektivitetsverdien på en bedre politisk tilpasset tjenesteproduksjon. Den profesjonelle ekspertise og teknokratiske tendenser som kan gjøre seg gjeldende i løsningen av offentlige oppgaver, finner nemlig en motvekt i det politiske «lekmannsinnslag» ved institusjonen. At kommu-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nene bidrar til bedre tjenester - slik det bl.a. framheves i Hovedkomitéens siste innstilling (NOU 1988:38) - innebærer at virksomheten gjennom en politisk prosess bringes i best mulig samsvar med de lokale forutsetninger.

Heller ikke en indre effektivitet, d.v.s. en rasjonell og økonomisk forsvarlig produksjon av offentlige tjenester, bør være fremmed for kommunalforvaltningen. Som legitimeringsgrunnlag må den imidlertid vike plass for en ytre effektivitet som refererer seg til institusjonens funksjon av formidler av lokale behov, samordningsinstans for lokal tjeneste-produksjon og motvekt mot teknokratiske tendenser ved den stigende tekniske kompleksitet ved den offentlige virksomhet.

Det har ofte vært framhevet i litteraturen at det finnes en spenning og kime til konflikt mellom disse to verdiene ved det kommunale selvstyret: Demokratiaspektet og effektivitet. Det har vært hevdet at en for sterk vektlegging av lokal deltakelse vil svekke effektivitetshensynet, samtidig som en for outrert effektivitetstankegang kan bidra til å nedprioritere en bred og aktiv deltakelse i administrasjonen av den kommunale husholdning. Det kan imidlertid med like stor rett hevdes at et levende lokalt demokrati og en effektiv lokal produksjon av offentlige tjenester ikke står i strid med hverandre, men snarere er komplementære. Forutsetningen for en slik opphevelse av denne mulige spenningen er at effektiviteten er utadrettet mot lokalsamfunnet og ikke utelukkende innadrettet mot forvaltningen selv. Kunnskap om lokale forhold og lokal politisk styring vil være avhengig av en bred deltakelse, samtidig som det lokale demokrati vil næres av de kommunale organers effektivitet i løsningen av de lokale oppgaver.

Vanskeligere å forene er derimot en annen tilsynelatende motsetning: motsetningen mellom det verdisett som knytter seg til det kommunale selvstyret i sin helhet og den likhets- og utjevningsverdien som preger de nasjonale målsettinger i en utviklet velferdstat og dermed behovet for overordnet statlig styring. Vi er dermed over i spørsmålet om omfanget og styrken av den statlige styringen.

Først skal vi si litt om de ulike former for styringsteknikker som kan tenkes anvendt fra statens side, og da særlig om in-begrepene «rammestyring» og «målstyring».

3. GENERELT OM BEGREPENE RAMME-STYRING OG MÅLSTYRING

I diskusjonen om å erstatte den detaljerte kontrollen overfor kommunesektoren med mer generelle styringsmekanismer, blir uttrykk som «målstyring» og «rammestyring»

ofte brukt. Det er vanskelig å gi begrepene en helt presis definisjon.

Statlig *rammestyring* overfor kommuner og fylkeskommuner kan omfatte såvel fastleggelse av økonomiske rammer, som ramme-lovgivning og statlig kontroll med planer og handlingsprogram. Betegnelsen har som oftest vært knyttet til den *økonomiske* styringen av kommunesektoren. Målet med rammestyring er å oppnå større fleksibilitet - både for sentrale og lokale organer. Det vil kunne åpne for en effektiviseringsgevinst i fordelingen av offentlige ressurser. Samtidig forutsettes kommunene/fylkeskommunene å få større disposisjonsfrihet gjennom bruk av slike styringsmekanismer.

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

Informasjon, veiledning og planleggingsstandarder er eksempler på styringsmidler som har sammenheng med overgang til rammestyring. Etter hvert som den kommunale/fylkeskommunale planlegging utvikles og planleggingskapasiteten økes, vil rammestyring kunne få økt betydning og utbredelse. Staten vil dermed på et tidlig stadium i den kommunale beslutningsprosess kunne legge bestemte føringer ved å fastsette normer for tjenesteytingen.

Begrepet *målstyring* er definert i St. meld. nr. 4 (1988-89) om Langtidsprogrammet for 1990-1993, hvor det i forbindelse med omstilling i de statlige virksomhetene bl. a. er uttalt:

«Det vil bli arbeidet videre med å innføre og utvikle styringssystemer som i større grad legger vekt på målstyring. Ved målstyring styrer en overordnet myndighet (for eksempel et departement) sine underliggende institusjoner ved å fastsette mål og prioriteringer for hver institusjon. Innenfor de ramme som følger av de tildelte ressursene, kan institusjonene selv bestemme hvordan målene konkret skal nås.

Institusjonene skal imidlertid gi rapport til sin overordnede myndighet om resultatene av sin innsats. I denne sammenhengen legges det vekt på å utvikle egne resultatmål. Departementene vil på grunnlag av institusjonenes rapporter kontrollere måloppnåelsen og avvike fra målene og bidra til å gjennomføre de nødvendige korrigeringer.

En står overfor flere utfordringer dersom målstyring skal bli til et nyttig styringsverktøy:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

– De generelle politiske målene må omsettes i konkrete arbeidsmål. Det er en utfordring å formulere mål som kan danne effektive utgangspunkter for styringen av institusjonenes virksomhet.

– For at et målstyringssystem skal bli virkningsfullt, er det nødvendig å bygge inn incentiver som kan påvirke atferden til de underliggende institusjonene.

– Målstyring krever endringer i arbeidsmåtene hos de overordnede myndighetene. Tyngdepunktet i oppgavene må flyttes fra løpende saksbehandling og faglig overprøving til strategi- og systemutvikling i bred forstand.»

Selv om det siterte utdraget fra meldingen er knyttet til betraktninger omkring styringen av statlig virksomhet, er beskrivelsen av målstyring som *instrument* relevant også for forholdet mellom stat og kommunesektor.

Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) satte i 1981 i gang et forskningsprogram om kommunal og fylkeskommunal økonomi. Prosjektet, «NI - konsekvenser for statlig styring av kommunene», har tatt for seg de statlige styringssystemer i tilknytning til omleggingen til en rammetilskuddsordning fra staten til kommuner og fylkeskommuner. (NI = Nytt inntektssystem).

Prosjektet har bl.a. behandlet de metoder staten bruker i sine styringsbestrebelse overfor kommunene, og mulige innflytelsesendringer innen og mellom de statlige organer som følge av reformene. Utgangspunktet var et bilde av det statlige styringssystemet bestående av fire elementer: preferanser, styringsmidler, formidling og tilbakeføring. Oppfatninger og forventninger blant tjenestemenn i departementene som har hatt befattning med ørmerkede tilskudd eller med det nye inntektssystemet, ble forsøkt belyst. Problemstillingen omfatter imidlertid ikke bare spørsmålet om nye styringsmidler vil bli utviklet som erstatning for tidligere økonomiske incentiver, men også hvorvidt relasjonene innen og mellom departementene vil bli påvirket av reformen, og om nye interessekonstellasjoner vil kunne oppstå mellom departementsavdelinger, spesielle organisasjoner og stortingskomiteer.

Resultatene fra undersøkelsen peker i retning av en generell endringstendens både i form og innhold av statens styring. Mer vekt vil bli lagt på å styre totaløkonomien i kommunesektoren (styringsinnhold), og dette vil skje i andre former enn tidligere (rammeoverføringer). Samtidig vil også den spesifikke sektorstyringen bli dreid over til andre former enn de tradisjonelle. Dette gjelder endringer som til en viss grad har funnet sted i de senere år (rammelovgivning, rammebevilgninger innenfor enkeltområder/sektorer, økt

vekt på informasjon og veiledning). Det er grunn til å anta at denne utviklingen, ut fra resultatet av denne undersøkelsen, har skutt ytterligere fart etter innføringen av rammetilskuddsordningen.

Undersøkelsen viser 4 hovedtendenser:

1) Det hersker en utbredt oppfatning om at NI reduserer departementenes mulighet til å styre den kommunale virksomhet.

2) Den statlige styringen av kommunesektoren forventes å dreie over til andre former enn de tradisjonelle (d.v.s. de rettslige). Med «andre former» siktes det til økt bruk av ulike informasjonskanaler, media, kurs og seminarer - men fortsatt bruk av lov- og forskriftsverket utelukkes likevel ikke.

3) Rammedepartementene (Finansdepartementet og Kommunaldepartementet) forventes å styrke sin stilling i forhold til sektordepartementene.

4) Sektordepartementene forventer en sterkere allianseoppbygging i forhold til interesseorganisasjonene og fagkomiteene i Stortinget.

Når det gjelder den første tendensen, vises det til at en stor andel av de som er spurt innen sektordepartementene mener at reformen vil gi reduserte styringsmuligheter. De spesielle driftstilskudd til den kommunale virksomhet blir med andre ord oppfattet som et av de vesentligste elementer i det statlige styringssystemet overfor kommunesektoren.

Om den andre hovedtendensen sier rapporten at når sektordepartementene mister et av sine viktigste styringsmidler, oppstår det et tydelig behov for å finne andre styringsmuligheter. Undersøkelsen mener å kunne påvise klare forventninger om at det er mulig å vri styringen over til andre former. Så lenge de ulike fagdepartementene sitter med et overordnet ansvar for de velferdsoppgaver kommunene er satt til å løse, føler sentrale myndigheter at de også må ha et verktøy for å styre denne virksomheten. I forskningsrapporten er blant annet nevnt økt vekt på informasjon og veiledning, økt bruk av media, sterkere betoning av planstandarder og større bruk av forskning og utredning om situasjonen i kommunene. I sum indikerer dette en tendens i retning av en mer indirekte form for styring enn de juridiske og økonomiske styringselementer som har vært rådende fram til nå.

Hva angår den tredje tendensen, peker rapporten på at rammedepartementene nå skal klarere nye sektortiltak i forhold til de økonomiske konsekvenser de forventes å få for kommunesektoren. I dette arbeidet vil rammedepartementene (Fd og KOM) ha viktige

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

partnere i Stortingets finanskomité og i Kommunenes Sentralforbund. I tillegg oppgir rammedepartementene at de i dag er bedre organisert for de nye krav inntektssystemet stiller.

Den fjerde hovedtendensen kan ses som en reaksjon på det foregående. Sektordepartementene vil ventelig bygge opp sin posisjon ved allianser med andre aktører for å påvirke beslutningsprosessen. Disse aktørene kan være bl. a. andre sektordepartementer, fagkomiteer i Stortinget og ikke minst interesseorganisasjoner og sterke profesjonsinteresser. En mer aktiv bruk av media fra sektordepartementenes side kan fange oppmerksomhet til fordel for eget saksfelt. Resultatet av reformen kan derfor til syvende og sist bli at den gamle konflikten mellom overordnet styring og sektorstyring fortsetter, men i en ny variant. Uklare og skiftende allianser kan tenkes å føre til uforutsigbare resultater, spesielt når det gjelder fordelingen av ressurser på de forskjellige oppgaveområder.

Hvis resultatet blir et styringssystem preget av tvetydighet (jf. den fjerde hovedtendensen) og økt bruk av indirekte og mer rammepregede styringsmidler, vil dette totalt sett bidra til at staten får mindre oversikt over den samlede styring av kommunesektoren enn før. For den kommunale virksomhet vil det være av stor betydning at dette motvirkes, og at de omdanningstrekk som undersøkelsen viser, faktisk fører til et klarere styringsmiljø.

Debatten om *målstyring* gjennom lovgivning må sies å være av relativt ny dato i vårt land, og har først skutt fart de senere år - tilsynelatende som følge av en klart uttalt politisk målsetting om å foreta en generell opprydning i lov- og forskriftsverket. Regelforenklingsarbeidet har i første rekke tatt sikte på å gjøre det lettere for borgerne å finne fram i lov- og forskriftsverket, men har samtidig vært brukt som ledd i bestrebelsene på å få til en mest mulig desentralisert oppgaveløsning og å øke lokalforvaltningens frihet til å løse viktige samfunnsoppgaver innen gitte ressursrammer og med utgangspunkt i nasjonale, politiske målsettinger.

Den svenske regjeringen nedsatte i 1983 et utvalg som skulle arbeide for «Ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler». En rapport om «Staten - kommunerna och den statliga styrningen» (Stat-kommun beredningen, Civildept. 1987), tar opp en del prinsipielle forhold omkring statlig tilsyn med kommunene. Rapporten angir 4 hovedgrunner til at den statlige kontrollen med kommunalforvaltningen kan begrenses:

1) Kommuneinndelingsreformen har ført til kommuner med såvidt store personellmessige og økonomiske ressurser at en vidtgående desentralisering nå kan overveies.

2) Det er klare forskjeller mellom kommunene imellom med hensyn til hvilken service innbyggerne og fullmaktet (tilsvarer kommunestyret) prioriterer. Dette taler for at det også bør være et visst politisk spillerom for et kommunalt selvstyre som ikke bare begrenses til administrative og tekniske detaljer ved gjennomføringen av sentralt fastsatte retningslinjer for kommunal service, men som også gir anledning til økt politisk stillingstagen i verdispørsmål.

3) Det finnes en positiv holdning til kommunalt selvstyre, samtidig som det stilles krav til likt servicenivå og likt skattenivå. Denne motsetningen krever en bevisst avveining fra sak til sak mellom ulike hensyn.

4) Den kommunale virksomheten har gjennomgått en sterkere politisering og partiprofileringen har økt. Velgerne stemmer i større grad forskjellig ved Riksdagsvalg og ved kommunevalg, noe som øker partienes interesse for profilering.

Etter oppdrag fra utvalget har Riksrevisjonsverket (RRV) kartlagt og analysert både omfang og innretning av det statlige tilsynet med kommuner og landsting. Utgangspunktet for undersøkelsen var Rättsdatas database over «Svensk författningssamling» (tilsv. norsk lovsamling). Det statlige tilsyn var regulert i nærmere 700 «författningar» (lover), og den kommunale virksomhet var ofte gjenstand for tilsyn fra flere ulike myndigheter med tildels forskjellige krav. I omtrent halvparten av disse er styringshensikten i utgangspunktet liten og har ikke i særlig grad preget lovteksten.

En spesiell målsetting med undersøkelsen var å kartlegge de *styringsteknikker* som blir brukt. Forbildet for den svenske undersøkelsen var danske undersøkelser, hvor man har gjennomført årlige undersøkelser (oversikter) hvor statlige forskrifter er klassifisert etter deres styringsinnhold.

Undersøkelsen ga grunnlag for å trekke en del generelle konklusjoner. Prosedyrereglene utgjorde ca. halvparten av alle de regelverk som ble undersøkt. Det fokuseres med andre ord sterkt på virksomhetens organisasjon og form, mens innholdet ofte vies mindre oppmerksomhet. En regulering som er innrettet mot virksomhetens innhold, vil gi et annet resultat av styringen.

Koplingen mellom målstyring og evaluering/oppfølging er også behandlet i undersøkelsen. Det framholdes at en effektiv målsty-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ring krever konkrete mål og at evalueringen er en politisk oppgave som bør ha direkte tilknytning til politikken sentrum - d.v.s. regjering og Riksdag.

I den svenske regjeringens skrivelse av 1984/85:202 om Den offentliga verksamhetens förnyelse, er det anført at man egentlig står overfor to forskjellige styringssystemer: På den ene side et system som i detalj angir utgangspunkt og gjennomføringsmåte for kommunene, og på den andre side et som angir virksomhetens mål og kompletterer dette med en oppfølgingsteknikk som en støtte til kommunene for å lette gjennomføringen av intensjonene i lovgivningen. Etter den svenske regjeringens oppfatning burde de framtidige standpunkter som treffes når det gjelder den statlige styringen av kommunene ta utgangspunkt i den sistnevnte modellen.

Når det gjelder lovgivningen, har det i flere år - i det minste når det gjelder de mer sentrale dokumenter vedrørende den kommunale virksomhet - vært gjort bestrebelse i retning av mer utfyllende målangivelser enn tidligere. Dersom man ønsker å gå videre i denne retning, blir utformingen av målangivelser i lovtekstene av vesentlig betydning. Ifølge rapporten er dette en meget vanskelig oppgave, som hittil neppe er viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Ved gjennomføringen av en bestemt samfunnsvirksomhet eller aktivitet har man som regel flere målsettinger å ta hensyn til, og avveiningen av disse krever spesiell oppmerksomhet. Rangforskjeller mellom ulike målsettinger må dessuten også markeres.

Som et eksempel på målstyring, er det vist til Socialtjänstlagen § 1, som lyder:

«Samhällets socialtjänst skall på demokratis och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsyntagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.»

Også i norsk lovgivning finnes det flere eksempler på målformuleringer, jf. Grunnskoleloven § 1. Målangivelser i lovgivningen vil likevel vanskelig kunne angi noe mer enn retninger for den kommunale virksomheten. Lovgiveren kan imidlertid selv øke presisjonen i styringen gjennom å «operasjonalisere» målene, det vil si at man konkret forsøker å angi hvilke forandringer i samfunnsforholdene som etterstrebes eller hvilken tilstand man anser som ønskelig.

Den målstyring statlige myndigheter hittil i det vesentlige har drevet, har skjedd på den måte at målstyringen er komplett gjennom de sentrale myndigheters normgivning og andre tiltak. Dette er imidlertid ikke en operasjonalisering av målene, men snarere en overføring (el. oversettelse) av målene til midler som antas å lede til en ønskelig samfunnsutvikling.

I 1985 (i den tidligere nevnte regjeringsskrivelse) la den svenske regjeringen opp til at tyngdepunktet i de sentrale myndighetenes virksomhet skal forskyves fra normgivning og gjennomføring til

«en systematiserad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Denna bör ledas av de centrala ämbetsverken och ha som viktigaste syfte att för regering och Riksdag skapa en bild av hur de verksamhetsmål som anges i lagstiftningens verksamhetsmål kan vara befogad.»

Oppfølgingen skal rettes inn mot å finne ut hvordan virksomheten drives i forhold til gitte retningslinjer, mens evalueringen tar sikte på å klarlegge i hvilken grad de samfunns mål som virksomheten sikter mot, er realisert. Oppfølging begrenser seg med andre ord vesentlig til en granskning av virksomheten, og kan normalt utføres i løpet av en tidsramme på noen måneder - mens en evaluering skal fange opp virksomhetens betydning og effekt ute i samfunnet og vil derfor trenge større ressursinnsats og lengre tid.

Oppfølgingen anses å være en typisk myndighetsoppgave, som kan utføres både av kommunale og statlige myndigheter. Sannsynligvis vil denne oppgaven få en stadig større plass innen det offentlige arbeidsoppgaver. Når det derimot gjelder evalueringen, er myndighetene - ut fra sin sentrale rolle ved virksomhetsutformingen - mindre godt egnet. En evaluering av samfunnsmessig virksomhet bør på den ene side ha en sterk tilknytning til de sentrale politiske beslutningsorganer. På den annen side bør evalueringen helst utføres av uavhengige eksperter. Både oppfølging og evaluering bør ha karakter av å være en løpende og kontinuerlig prosess, blir det understreket i undersøkelsen.

Når det gjelder norske utredninger og undersøkelser om bl. a. målstyring, er materialet foreløpig begrenset.

I NOU 1987:18 om «Forenkling av rettsregler og rettslig regulering» er det gitt uttrykk for en del betraktninger om rettsregler som midler og mål i ulike styringssammenhenger. Utredningen støtter for så vidt opp under erfaringene fra Sverige, om at målstyring gjennom lovverket ikke er en enkel oppgave.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedsynspunktet i NOU 1987:18 er at forenkling (og for den saks skyld også utforming) av regelverk egentlig er et spørsmål om god tilpasning mellom reglene og den situasjon de skal virke i. Utgangspunktet for utredningen var således å finne ut hva lovgiverne kan gjøre med regelverket for å bedre tilpasning til ulike samhandlingssituasjoner. De mål som ligger til grunn for reglene forutsettes å ligge fast. På denne bakgrunn drøfter utredningen hvorledes rettsreglene kan tilpasses den 1) anvendelsessammenheng, 2) miljøssammenheng og 3) styringssammenheng som de inngår i.

Et regelverk vil ikke kunne tilpasses like godt til alle disse tre sammenhenger. Regelprodusentene stilles derfor overfor et valg med hensyn til hvilken sammenheng regelverket primært skal tilpasses. Det vanlige er å tilstrebe en tilpasning til anvendelsessammenheng, ved å gi domstolene mest mulig veiledning. En tilpasning til miljøssammenheng (dvs. det forhold at samfunnets rettsregler utgjør en del av de omgivelser som mennesker må forholde seg til) vil ofte kreve en annen utforming. F. eks. blir lover som primært skal markere idealer og verdier ofte utformet slik at de ikke umiddelbart får gjennomslag i befolkningen eller i administrasjonen. Konkret vil dette valget kunne innebære at reglene utformes med sikte på å lette f. eks. brukernes situasjon på bekostning av domstolenes eller forvaltningens behov. På den annen side kan det forekomme at brukerne må finne seg i en større grad av tilpasning til forvaltningens behov, blant annet for å få «riktige» avgjørelser på bekostning av reglens forståelighet. I det følgende er det særlig fokusert på utredningens betraktninger omkring styringssammenheng.

Utgangspunktet for den som fremmer en rettsregel, er at regel en ofte er et virkemiddel til å fremme et eller annet resultat (mål). Regelen er imidlertid også selv resultatet av en prosess hvor ulike aktører har gjort sine interesser gjeldende. Det forhold at en rettsregel med et bestemt innhold kan være både et mål og et virkemiddel, innebærer at de antatte framtidige virkninger av en regel ikke er det eneste som blir tillagt vekt i lovgivningsprosessen.

Dette betyr for det første at tiltak som ensidig fokuserer på at en rettsregel skal være godt begrunnet ut fra mål, ulike hensyn og konsekvenser, mister vesentlige sider ved den samhandling som i praksis foregår. For det andre betyr det at det forhold at en regel ikke har de følger man antok den ville få, ikke alltid anses som et argument for å oppheve den. Krav om opphevelse eller endring av

gjeldende regler støter ofte på motstand fra ulike hold, selv om det er opplagt at reglene ikke lenger «virker» etter hensikten.

Den måten ulike interesser organiseres på i forvaltningen kan ha større betydning når det gjelder hvilke regler som gis eller endres, enn argumenter for hvordan de virker. Et komplisert regelverk med manglende tilpasning til den situasjon som de skal komme til anvendelse på, er ofte en følge av at det har stått strid om reglene og at de skal tilgodese en rekke, kanskje innbyrdes motstridende formål.

Det er likevel mulig å komme et stykke på vei ved å bruke kunnskaper om den samhandlingssituasjon som reglene skal inngå i, og ved å tenke mer utradisjonelt ved utforming av reglene. I dag utformes ikke reglene spesielt for ulike samhandlingssituasjoner.

Forslag om nye regler eller endringer i eksisterende bør derfor i henhold til NOU 1987:18, inneholde en redegjørelse for de samhandlingssituasjoner som reglene vil være aktuelle for, og de trekk som kjennetegner disse. På grunnlag av en slik redegjørelse, må det foretas et valg med hensyn til hvilken samhandlingssituasjon rettsreglene først og fremst skal innrettes mot. Da kan man få en best mulig tilpasning til den situasjon hvor rettsreglene har størst innflytelse på atferd eller situasjon.

Det er neppe tvil om at utredningen setter søkelyset på enkelte sider ved regelskapingen som fram til nå har vært lite påaktet. En del av de forhold utredningen tar opp, er nok de fleste regelprodusenter oppmerksom på - og blir i praksis trukket inn i ved utforming av rettsregler. Økt bevisstgjøring omkring de mange ulike forhold som trekkes inn ved utformingen av regelverk - blant annet for å gi en ønsket styringseffekt - kan gi større muligheter for å kunne utnytte disse momentene mer aktivt i lovgivningsarbeidet.

4. RAMMEN OM KOMMUNALFORVALTINGEN: DEN STATLIGE STYRINGEN

Kommunalt selvstyre er et relativt begrep. Så snart man begynner å se nøyer på dets innhold, finner man at begrepet peker utover seg selv og at det har innebygget en rekke forutsetninger. Eller sagt på en annen måte: Det kommunale selvstyret og kommuneinstitusjonen er avgrensede størrelser ved at de forutsetter ett eller flere institusjonsnivåer som de på en eller annen måte dels er underlagt, dels er uavhengige av. Kommuner og fylkeskommuner er i vårt land, som i alle andre land, deler av mer omfattende politiske og administrative enheter. En vurdering av rekke-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

vidden av det kommunale selvstyret innen rammen av den nåtidige stat er derfor nødvendig for å forstå den plass det har og kan ha i en moderne sammenheng.

Først et kort historisk tilbakeblikk.

Stridsspørsmålet i forbindelse med formannskapslovene var, som nevnt, utstreknin-gen av «approbasjonen» av de kommunale vedtak, d.v.s. i hvilken utstrekning de kommunale vedtak automatisk skulle være underlagt en godkjenning fra statens side. Kompromisset besto i å gjøre Kongens approbasjon avhengig av en mindretallsanke og, foruten legalitetskontrollen, å innskrenke amtmannens godkjenning av kommunale finansielle vedtak til bare å omfatte vedtak med lengre tidsperspektiv. Statens overoppsyn etter formannskapslovene søkte å ta vare på to hovedhensyn: Det ene var å håndheve de rettssikkerhetsgarantier som den liberale stat bygget på. Det andre var å beskytte den private eiendomsretts ukrenkelighet. Det dreide seg med andre ord om *kontroll* og ikke om styring. De fleste historikere som har befattet seg med denne perioden, er likevel enige i at det som karakteriserte statens forhold til kommunen (og amtskommunene) i store deler av forrige århundre, var en utpreget *laissez faire* holdning. Et av de beste eksempler på dette var den fragmenteringen av kommune-strukturen, som gjennom hele 1800-tallet fant sted etter lokalt initiativ og med en passiv stat som tilskuer.

Den gradvise utvidelsen av det offentlige engasjement førte til en stadig større belastning på den tradisjonelle oppfatningen av det kommunale selvstyret og til en endring i forholdet mellom stat og kommune. Dette fikk sitt uttrykk i særlovgivningen, som til forskjell fra formannskapslovene og den senere kommunelov, påla kommunene og fylkeskommunene bestemte oppgaver. Så tidlig som i midten av forrige århundre kom de første lovpåbud til kommunene ved skolelov, helselov og lovbestemmelser på det sosiale felt såvel som på samferdselså- sektoren. Ved århundreskiftet hadde særlovgivningen fått et så stort omfang at det tvang fram et bevisst forhold til den blant dem som befattet seg med kommunalforvaltningen. Det heter for eksempel i Formannskapslovkomitéens innstilling av 1899:

«Skal man imidlertid tilfulde faa Forstaaelse af den stærke Udvikling, og Fremgang, som det kommunale Selvstyre har gjen- nomgaaet siden 1837, kan man ikke bare se hen til Formandskabsloven. Denne omhandler kun Kommunens Myndighed i Almindelighed. Ved siden deraf haves en Speciallovgivning,

der i Aarenes Løb har udvidet Kommunernes Myndighed paa mangfoldige Omraader.» (Op.cit., s. 13, 2. spalte).

Denne utvikling innebar i realiteten innføringen av et skille i kommunalforvaltningen mellom frivillige og pålagte oppgaver, og dermed en faktisk uthuling av doktrinen om den «negativt avgrensede kompetansen». Det lokale virkefelt for offentlige organer ble for alle praktiske formål inndelt i tre områder:

1. De problemområder ved det lokale felleskapet («kommunale anliggender») som ved lov ble tillagt andre organer enn de kommunale;
2. de områder som ved lov ble pålagt en forvaltning av kommunale organer; og
3. et siste uspesifisert område der kommunene (eventuelt) kunne utfolde sitt selvstendige initiativ.

Fra begynnelsen av vårt århundre har det kommunale selvstyret dekket det andre området i minst like stor grad som det tredje og «frie» oppgaveområdet, og særlovgivningens betydning for kommunalforvaltningen er stadig blitt større. Først som en følge av de finansielle problemer mange kommuner opplevde i mellomkrigstiden (akkordforhandlinger, statlig administrasjon), og senere som en konsekvens av utbyggingen av velferdstaten etter annen verdenskrig, har særlovgivningen øket i omfang og i detaljeringsgrad. Parallelt med dette har det vokst fram et vidt forgrenet system av finansielle tilskuddsordninger fra staten til kommunene.

Hvor ukoordinert denne utviklingen enn måtte ha vært, gjenspeiler den to underliggende hensyn: Tilskuddsordningene har delvis bygget på et *fordelingshensyn* - siktemålet har vært å utjevne de finansielle forhold for kommunene i ulike deler av landet - og delvis har de vært ment å virke som *insentiver* for nye kommunale tiltak.

Denne sammenfiltringen av statlige og kommunale tiltak og finanser reiser tre spørsmål. Det første spørsmålet er hvorfor staten i det hele tatt må styre kommunesektoren; det andre er hvilket omfang styringen etterhvert har fått; og et siste spørsmål er hvilke former den bør ha.

Uavhengig av den historiske utviklingen og den generelle utvidelsen av det offentlige virkeområde, kan man rent allment oppstille enkelte generelle statlige oppgaver som det kommunale selvstyret må tilpasses. Et nyttig utgangspunkt for dette er økonomenes son-dring mellom ulike funksjoner i offentlige budsjetter. Det dreier seg om tre funksjoner ved den offentlige virksomhet:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Den ene er *allokeringsfunksjonen*, som omfatter offentlig forbruk, d.v.s. myndighetenes opprettelse av samfunnsgoder ved direkte kjøp av varer og tjenester. Ved denne funksjonen avgjør det offentlige i hvilket omfang samfunnsgoder skal produseres, hvilke ressurser som skal brukes og hvorvidt det selv skal være med i produksjonen av varer og tjenester. Både på kort og lang sikt vil det være et innslag av omfordeling innebygget i denne funksjonen.

Omfordelingen kommer likevel klarere til uttrykk i den andre funksjonen; *fordelingsfunksjonen*. Den refererer seg til direkte overføringer av finansielle ressurser mellom grupper i samfunnet, og omfatter overføringer såvel til personer som til næringer. Det er ved hjelp av denne funksjonen at det offentlige - i større eller mindre grad, avhengig av den sosiale og politiske sammenheng - søker å påvirke inntektsfordelingen i samfunnet, uten dermed å bestemme hvordan og til hvilket formål ressursene skal brukes. I stigende grad har den siktet mot en omfordeling eller utjevning av samfunnets ressurser mellom borgerne.

Den tredje funksjonen, *stabilisering*, retter seg mot samfunnets totale økonomi. Den har de makroøkonomiske forhold som siktepunkt: økonomisk vekst, stabilt prisnivå, balanse i utenriksøkonomien og ikke minst høy sysselsetting. Stabiliseringsfunksjonen omfatter ikke nødvendigvis bestemte utgiftsposter i de offentlige budsjetter; det er deres helhetsvirkning på landets økonomi som er det sentrale. Men dens makromålsettinger vil ha konsekvenser for fordelingen av ressurser mellom offentlig forbruk og overføringer, og til hvilke forbruksformål.

I likhet med andre analytiske sondringer, vil også disse tre kategoriene være vanskelig å holde adskilt i praksis. Offentlige tiltak vil ofte være uttrykk for kombinasjoner av dem. Denne tredelte sondringen gir likevel et holddepunkt for å forstå bakgrunnen for de nasjonale målsettinger og for statens behov for å styre kommunesektoren. Det gjelder for dem alle at de griper inn i kommunal virksomhet, selv om de ikke nødvendigvis angår tiltak som primært er rettet mot kommunalforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er en integrerende del av det offentlige og kan ikke leve sitt liv uavhengig av det som er de samlede offentlige oppgaver. Hverken allokeringspolitikken, fordelingspolitikken eller stabiliseringspolitikken kan være likegyldige for kommunesektoren. Jo mer omfattende den offentlige virksomheten er og jo mer den trenger inn i den private sfære, desto tettere vil sammenkjedingen være mellom statlige

og kommunale oppgaver, mellom nasjonale og lokale målsettinger.

Det er det samme synspunktet Hermansenutvalget gir uttrykk for, når det uttaler:

«Statens styringsinteresser overfor kommunesektoren vil hovedsaklig være knyttet til ønsket om å legge til rette for effektiv offentlig tjenestefordeling gjennom den kommunale forvaltningen. Men de vil også ha basis i rene fordelingshensyn gjennom ønsket om at alle innbyggere i landet stilles overfor et tilstrekkelig og mest mulig likeverdig offentlig tilbud. Samtidig er styringsinteressene knyttet til rene makroøkonomiske hensyn, ettersom kommunalforvaltningen etterhvert har blitt en så stor og omfattende sektor i totaløkonomien.» (NOU 1989:5 s.118-119)

Disse tre statlige hovedoppgaver eller funksjoner har ikke alltid det samme innhold. Deres konkrete målsettinger kan være forskjellige. Det er likevel enighet om de hovedmål som vil måtte prege det omfattende offentlige engasjement i en moderne velferdstat. Både offentlige innstillinger og den teoretiske litteratur om forholdet stat/kommune legger gjerne vekt på, riktignok med ulike betegnelser og forskjellig styrke, fire hovedhensyn ved statens styring av offentlig virksomhet.

Et hovedhensyn, og historisk sett det primære, er ivaretagelsen av *rettssikkerheten* i samfunnet. Mye av statens direkte inngrep eller trussel om direkte inngrep - i kommunesektoren har tradisjonelt hatt sin forankring i dette hensynet. Staten har alltid hatt et overordnet ansvar for at borgernes rettssikkerhet ikke settes på spill, det være seg av statens egne organer eller av andre offentlige organer.

Det andre hovedhensynet som er bygget inn i statlig styring, kom til noe senere i den historiske utviklingen, men fikk etterhvert en like viktig plass i forhold til kommunesektoren som rettssikkerheten. Det er hensynet til en mest mulig *effektiv tjenesteproduksjon*. Selv om dette særlig har preget statens styring av de organisatoriske sidene ved kommunalforvaltningen, med kommunesammenslutningene som et talende eksempel, har kravet om effektivitet også preget et stort antall statlige kontrollordninger og virkemidler. Å sørge for at kommunene hadde evne og vilje til å produsere offentlige tjenester til lavest mulige kostnader pr. produsert enhet, har lenge vært en målsetting med betydelig praktisk gjennomslagskraft.

Likevel er det et tredje hensyn som siden 1950-årene spesielt har preget de nasjonale mål for den offentlige virksomhet og dermed også for kommunesektoren, nemlig *utjevningshensynet*. Å tilstrebe en mest mulig lik adgang til offentlige goder (og en mest mulig rettferdig fordeling av offentlige byrder) har i

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

takt med utbyggingen av velferdstaten fått karakter av overordnet nasjonalt mål. Den allmenne enighet om utjevning i samfunnet har likevel ikke forhindret at de konkrete tiltak til tider har vært sett på som trussel mot kommunenes frie utfoldelse. Likheter og utjevning er heller ikke uproblematisk størrelse. Fullstendig likhet er ikke mulig. Det som det er tale om i praksis, er en størst mulig grad av reell likeverdighet mellom distrikter og mellom sosiale grupper, ved utjevning av ressurstilgang og tjenestetilbud. Det finnes mange uttrykk for dette. Et av de mest talende er kanskje følgende uttalelse i en Stortingsproposisjon (St.prp. nr. 22/1955), der det heter at kommunene er «nødvendige for å realisere ønsket om såvidt mulig å gjøre levevilkårene like bra for alle uansett hvor de bor i landet.»

Det fjerde hensyn som i stigende grad har gitt statens styring av kommunesektoren styrke og retning, er *hensynet til makroøkonomien*. Staten har nok alltid måttet holde et øye med virkningene av kommunaløkonomien på samfunnets samlede økonomi. Men med ekspansjonen av kommunesektoren i de siste tyve-tredve år, er behovet for en slik styring blitt mer og mer påtrengende. Et offentlig utvalg, som i begynnelsen av 1980-årene fikk i oppdrag å utrede tiltak for en bedre kommunal økonomisk styring, satte et klart søkelys på dette:

«Den sentrale oppgave i den konjunkturpolitiske styring er å regulere den samlede etterspørsel slik at en unngår uønsket press i økonomien samtidig som landets samlede produksjonskapasitet utnyttes og utvikles, og full sysselsetting opprettholdes. Sammen med de penge- og kredittpolitiske virkemidler har regulering av de samlede offentlige utgifter og inntekter vært statens viktigste konjunkturpolitiske virkemidler. Ettersom kommunesektoren står for en vesentlig del av den samlede etterspørsel i landets økonomi, ca. 15% i 1980, er det helt klart at sektorens virksomhet må bli berørt av den konjunkturpolitiske styring. Kommunesektorens utgifter og inntekter utgjør dessuten en betydelig del av de samlede offentlige utgifter. For staten kan det derfor være nærliggende å anse kommunesektorens utgifter og inntekter som et direkte konjunkturpolitisk virkemiddel. ----- Utvalget ser derfor klart de behov det er for å regulere kommunesektorens utgifter og inntekter som ledd i konjunkturpolitikken. --- « (NOU 1982:9 s.69-70)

Den vekt de fire hensyn - rettssikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring konkret er blitt tillagt i utformingen av statlige tiltak, har variert over tid og i forskjellige sammenhenger. De har imidlertid enkeltvis eller i samspill, vært av avgjørende betydning for omfanget og utformingen av den statlige kontroll med kommunene. Avviser man

betydningen av dem, har man dermed også avvist behovet for statlig styring av kommunesektoren. Selv de ivrigste talsmenn for en desentraliseringslinje i norsk forvaltning ville betenke seg for å gå så langt. Men man kan hevde at disse hensyn ivaretas best ved et partnerskap mellom stat og kommune og at de bør utformes slik at det kommunale selvstyret ikke tømmes for reelt innhold. Dette er like mye et spørsmål om utformingen av de statlige tiltak overfor kommunesektoren, deres konkrete mål og de virkemidler som blir benyttet.

Staten kan påvirke og regulere kommunesektoren ved hjelp av tre typer virkemidler: rettslige, finansielle og virkemidler som med en fellesbetegnelse kan kalles verdimessig påvirkning. Hver av disse omfatter også to viktige underkategorier: kontroll og styring. Kontrollordninger setter grenser for hva de kommunale organer kan påta seg av oppgaver og stiller bestemte krav til kommunale vedtak. De utgjør den historiske grunnstammen i statens forhold til kommunalforvaltningen og ligger til grunn for godkjenningsordninger og legalitetskontroll.

En annen type rettslige virkemidler er påbud, d.v.s. statlige pålegg med hjemmel i lov eller forskrifter om å utføre bestemte oppgaver, ofte også på bestemte måter. De omfatter særlovgivningens doméne, som - slik det er nevnt ovenfor - fra en forsiktig begynnelse i annen halvdel av forrige århundre, etterhvert har strukket seg inn i nesten alle sider av den kommunale virksomhet.

De finansielle styringsmidler er likeledes av to typer: På den ene side finner man også her de mer utpregede kontrollordninger, i form av regnskapsforskrifter, krav om balanse i budsjettet, krav i forbindelse med lånopptak o.l. På den annen side omfatter disse virkemidler finansielle insentiver som staten i stadig større omfang har benyttet for å få i gang ny virksomhet i kommunene eller for å støtte opp om virksomhet som de på egen hånd ikke ville makte å utføre på en tilfredsstillende måte. Insentivene utgjør «den gyldne pisk» som har satt et klart preg på forholdet mellom stat og kommuner i etterkrigstiden. Manglende oversikt over og koordinering av statens bruk av denne type virkemiddel har imidlertid bragt denne styringsformen i miskreditt, og har bl. a. ført til en overgang til rammefinansiering innenfor «det nye inntektssystemet».

Den siste kategorien, verdimessig påvirkning, framtrer på samme måte i to varianter: styring gjennom plankrav, som i stor grad har bidratt til å endre de beslutningstyper som preger kommunesektoren, og styring i form

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

av informasjonstiltak av forskjellig karakter. Selv om de siste nok vil være mindre entydig enn de øvrige styringsmidler, har de i praksis ofte vist seg å virke som effektive styringsmekanismer.

Vi må også ta i betraktning at den statlige styringen kan ha ulike siktepunkt ved å rette seg mot forskjellige sider ved de kommunale beslutninger. Et slikt siktepunkt, og historisk sett kanskje det mest dominerende, vil kunne være spesielle enkeltavgjørelser. Både rettslig og finansiell kontroll retter seg mot enkeltvedtak, den har gjerne karakter av detaljstyring, og har følgelig i stigende grad vært oppfattet som unødvendig og byråkratisk. Et annet siktepunkt har vært de organisasjonsmessige strukturer i kommunalforvaltningen. Kanskje med unntak av den første perioden av kommunalforvaltningens historie, har staten gjennomgående sett på den kommunale struktur (antall og størrelse av kommuner) med argusøyne og oppfattet den som en egen eksklusiv doméne, som i likhet med organisasjonsforhold måtte reguleres ved rettslige virkemidler. Et tredje siktepunkt for styringen er de generelle rammer som legges til grunn for kommunenes løpende virksomhet. Ram-

mestyring kan bli utformet på forskjellig vis, men synes i sterkere grad å gjøre bruk av verdipåvirkning gjennom plankrav enn av andre styringsmidler.

Skjematisk kan man avgrense egenskapene ved statens styring ved å se disse to aspektene, styringsmidler og siktepunkt, i sammenheng (jf. figur 1). De fleste kombinasjoner som framtrer ved en krysstabulering av de to dimensjonene vil kunne gjenfinnes i dagens situasjon. Men betoningen av dem har vært forskjellig over tid. Skjemaet kan bidra til å få fram hovedtendensene i den kommunale utviklingen og til å belyse den realitet som det kommunale selvstyret i dag må utfolde seg innenfor. Forskningsmessige erfaringer tyder på at styringen har fått et sterkere innslag av verdimeslig påvirkning til fortrengsel for rendyrket rettslig styring; likeledes at man står overfor en tendens til økt betoning av ramlestyring og svekkelse av kontroll av enkeltvedtak. Utviklingen preges således av en tendens fra direkte former for kontroll til indirekte former for styring. Lovrevisjonen bør ta vare på og føre videre denne dynamikken, som åpenbart gir et større spillerom for kommunene.

Figur 1. Former for statlig inngrep i kommunesektoren

Siktepunkt	Rettslige		Finansielle		Verdipåvirkning
	Kontroll	Styring	Kontroll	Styring	(Kontroll) Styring
Enkeltvedtak	TRADISJONELLE FORMER				
Org. forhold	FOR INNGREP			NYERE FORMER	
Rammer for virksomhet	FOR INNGREP				

Den teoretiske litteratur om forholdet stat-kommune har også vært opptatt av selve innholdet i den statlige styringen og ikke minst av nettopp det spillerom som den overlater kommunene. En innfallsvinkel som har vist seg nyttig, er sontringen mellom standardisering, hjelpefunksjon og selvhjelpstiltak.

Standardisering betegner i denne sammenhengen gjennomføringen av nasjonale tiltak på en ensartet måte over hele territoriet og for alle borgerne. Standardiseringstiltak står for nasjonal utjevningsspolitikk; statlige tilskudd innen skolesektoren før innføringen av det nye inntektsystemet, er ett eksempel blant

mange. Lover og forskrifter som setter minimumskrav til bestemte ytelser innen f. eks. undervisning, helsevesen, eller sosialvesen, er et annet. Den samfunnsmessige verdien ved standardiserte normkrav kan innebære ulemper for fleksible lokale løsninger.

Med *hjelpefunksjon* siktes det til ordninger som ivaretar behovet for å mobilisere det lokale fellesskap til handling, til å stille krav og løse problemer. Hjelpetiltakene er nasjonale i sin målsetning og blir rettferdiggjort ut fra nasjonale fellesinteresser. Samtidig representerer de beslutningsområder hvor det er legitimt for de lokale interessene å utfolde seg.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommuneplanlegging er et eksempel på dette.

Selvhjelpsfunksjonen omfatter derimot - i følge dette perspektivet - statlige ordninger, fortrinnsvis finansielle, som muliggjør en lokal organisering til å ivareta spesielle lokale oppgaver. Kultursektoren er et eksempel på et virkeområde, der selvhjelpsfunksjonen har hatt et nedslagsfelt.

Perspektivet påstår ikke at de enkelte statlige tiltak vil ha et innhold som direkte svarer til slike rene funksjoner; de tre funksjonene preger de enkelte statlige tiltak i ulike blandingsforhold. Innfallsvinkelen får fram at innholdet i den statlige styringen bærer i seg ulike grader av begrensninger for kommunene.

Et annet beslektet perspektiv har stilt i brennpunktet variasjonene når det gjelder styrken av statens preferanser såvel som innslaget av sanksjoner staten eventuelt vil kunne sette i verk. Kommunenes «reelle frihetsgrader» - som de er blitt kalt - er ikke en konstant størrelse; de avhenger av hvor klar staten er i sine ønskemål i forhold til kommunene, om den anvender «skal»-preferanser eller «bør/kan»-preferanser i sine tiltak. De første forutsetter at kommunene lojalt følger opp statlige ønskemål. Blir derimot preferansene gitt form av «bør» eller «kan», vil det i større grad være opp til kommunene selv å finne ut om tiltakene er fornuftige og/eller nødvendige. Men om det faktisk virker slik, vil også være avhengig av hvilke sanksjoner som er innebygget i tiltakene. Verdien ved dette perspektivet ligger ikke bare i en nyansering av styringsinnholdet; det får også fram at de formelle frihetsgrader ikke nødvendigvis svarer til de reelle. Kommunene kan føle seg bundet

selv om de står overfor «bør» og «kan»-preferanser i statens ønskemål, fordi muligheten for finansielle sanksjoner kan være nærliggende. Det motsatte kan også være tilfelle: Kommunene kan oppleve en reell frihet på tross av klare påbud, som ikke støttes opp av like entydige sanksjoner. Forskjellige undersøkelser har vist at det ikke sjelden er uoverensstemmelser mellom preferansenes klarhet og styrken i de sanksjoner som blir satt inn. Langt på vei er slike uoverensstemmelser resultatet av to motstridende tendenser som har gjort seg gjeldende i etterkrigstiden: Behovet for å overlate kommunene større frihetsgrader i pakt med en generell desentraliseringsideologi, og behovet for statlig styring ut fra ønsket om å gi nye og sammensatte oppgaver i kommunene likeverdige løsninger.

Et tredje perspektiv på forholdet mellom stat og kommune, bygger på et skille mellom styring av mål for den kommunale virksomhet og styring av virkemidler. Det ser på samspillet mellom stat og kommune i en moderne sammenheng utfra en mål-middel modell, som sonderer mellom de kommunale organers spillerom i fastsettingen av målene for sin virksomhet og råderetten over virkemidlene for å nå målene. Forholdet mellom statlige og kommunale organer og egenskapene ved det samspillet som utvikler seg mellom dem, vil være avhengig av det spillerom som kommunene har i hvert av de to aspektene. Ved å kombinere dem søker perspektivet å få fram at det ikke nødvendigvis er sammenfall i kommunenes råderett over målfastsettingen og den reelle kontroll over virkemidlene. Skjemaet nedenfor anskueliggjør dette. (Jf. figur 2)

Figur 2. Råderett over målfastsetting

		HØY	LAV
Råderett over virkemidler	Høy	1.Eks.: Kultur- sektor	3.Eks.: Skole- sektor
	Lav	2.Eks.: Kommune- planlegging	4.Eks.: Sykehus- sektor

Den første kategorien angir en situasjon der kommunene har en høy grad av råderett både over fastsetting av mål og over virkemidlene; en slik situasjon representerer en desentralisert virksomhet og utpreget fravær av statlig styring. Mange vil derfor hevde at det er her hovedtyngden av de kommunale oppgaver

bør befinne seg, slik at det kommunale selvstyret skal kunne maksimeres. Motpolen til dette er den fjerde kategorien, som kjennetegnes av en lav grad av råderett over både målfastsetting og kontroll av virkemidler. Denne situasjonen kan karakteriseres som administrativ desentralisering av statlig virksomhet.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedtyngden av det kommunene foretar seg finner imidlertid sin plass langs den andre diagonalen i skjemaet, i kategoriene 2 og 3.

Når verken fastsetting av mål for virksomheten eller en rimelig kontroll av de virkemidler som er nødvendige lenger er innen kommunenes rekkevidde, tømmes de for reelle funksjoner. Tilpassingen mellom nødvendig statlig styring og det kommunale selvstyre blir dermed et spørsmål om å definere det kommunale handlingsrom på grunnlag av råderetten til målene og/eller midlene for virksomheten. Et levende lokalt folkestyre er avhengig av en god slik tilpasning.

Disse analytiske perspektivene og teoretiske synspunkter finner gjenklang i flere nyere, offentlige utredninger. Mye av diskusjonen om rammestyring og målstyring er nær beslektet med dem.

Utredningen om «En bedre organisert stat» viser f. eks. i forbindelse med drøftingen av statlig styring av kommunesektoren, til skillet mellom «strategisk styring» og «løpende styring». Mens den første, i følge Hermansen-utvalget, refererer seg til avgrensningen av funksjonsfordelingen mellom nivåene, til pålegg om planleggingsrutiner og planleggingsprosesser samt til generelle målformuleringer, omfatter den andre type styring den direkte, løpende påvirkning av kommuneøkonomien og «detaljerte pålegg og krav til deler av utgiftsvirksomheten».

Utvalget mente også å kunne påvise at utviklingen i de senere år har gått i retning av større vekt på strategisk og generell styring, samtidig som at staten

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

Hermansen-utvalget oppfattet dette som en gunstig utvikling.

På samme måte argumenterte Hovedkomiteen i sin utredning om «Nye mål og retningslinjer», at

«Staten bør i prinsippet nøye seg med å fastlegge de overordnede målsetninger og overlate til de enkelte kommuner og fylkeskommuner å løse oppgavene innenfor rammemålsetningene.» (NOU 1988:38, s.9)

Tilsvarende synspunkter kom bl. a. til uttrykk i en tidligere utredning om «kommunøkonomisk styring» i begynnelsen av 1980-årene (NOU 1982:9).

Denne gjennomgangen av teoretiske ansatser og analytiske perspektiver på statlig inn-

grep i kommunesektoren leder fram til enkelte *konklusjoner* av betydning for avgrensningen av det kommunale selvstyrets plass innen rammen av den moderne stat:

– Statlig inngrep i kommunalforvaltningen i form av kontroll såvel som styring, har sin forankring i enkelte grunnleggende offentlige funksjoner.

– Omfanget og styrken av inngrepene er betinget av de effektivitets- og utjevningssyn som samfunnet til enhver tid ønsker å prioritere; de er også betinget av den politiske vilje til aktivt å styre samfunnets samlede økonomi.

– Statens styring antar svært forskjellige former; det vil derfor i mange situasjoner kunne oppstå uoverensstemmelse mellom formelle styringskrav og det reelle spillerom for kommunene.

– De tradisjonelle inngrep, i form av rettslig og finansiell kontroll, er i noen grad blitt erstattet av styringsformer rettet mot rammer, snarere enn enkeltvedtak, ved et bredere og mer nyansert sett av styringsmekanismer.

Dette er den virkelighet som det moderne kommunale selvstyre må forholde seg til.

5. DET KOMMUNALE SELVSTYRET OG EN NY LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Det er en illusjon å tro at det kommunale selvstyre kan ha samme innhold i en situasjon der det offentlige legger beslag på omkring 50 % av samfunnets samlede ressurser, som i en situasjon der det offentlige forvaltet en beskjeden 10 % av disse ressursene. Det er også misvisende å tro at det ideologiske innhold av kommuneinstitusjonen har vært uberørt av den sosiale og politiske utvikling i samfunnet. Siktemålet bør derfor ikke være å blankpusse fortidens idealer, men å gjenopplive verdiene ved å gi dem et konkret innhold, tilpasset dagens omfang av offentlig virksomhet.

Utrekningen og styrken av statlige inngrep i kommunesektoren er ikke uttrykk for sentralistiske tendenser, eller for en trang til standardisering for standardiseringens egen skyld, og heller ikke for et uhemmet byråkratisk utfoldelsesbehov. Statlig inngrep er i første rekke uttrykk for den integrasjon som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene og for det samspillet som må prege en moderne velferdsstat.

Synet på stat og kommune som integrerte deler av en samlet offentlig sektor, kom klart

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

til uttrykk i utredningen om «Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen»:

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

Samme synspunkt har vært framtreddende i offentlige utredninger i andre utviklede velferdsstater. For eksempel finner man følgende uttalelse i mandatet (utredningsdirektivet) til den svenske «Utredningen om den kommunale demokratin» i 1970-årene:

«Utmärkande för de moderna kommunernas roll är att de inte längre uteslutande förvaltar och administrerar vissa uppgifter som exklusivt angår kommunmedlemmerna utan deltar i hela samhällsbyggnadsprocessen. I denna har kommunerna tillagts alltmer betydelsefulla uppgifter.» (SOU 1975:41, bilaga 1, s 471)

Og allerede i midten av 1960-årene het det i den svenske utredningen om «Författningsfrågan och det kommunala sambandet»:

«Tydligt är emellertid att en äldre tids föreställningar om kommunalförvaltningen väsentligen förlorat sin förankring i verkligheten. Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas --- inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och principiellt olikeartade intressen utan av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i mångskiftande former och ömsesidigt beroende.» (SOU 1965:54, s. 39)

Den tilsynelatende motsigelsen mellom nasjonale hensyn og det kommunale selvstyret man konfronteres med, vil ikke fullstendig kunne oppheves. I selve idéen om et lokalt folkestyre er det innebygget en viss spenning i forhold til det nasjonale folkestyret. Men motsigelsen vil kunne dempes og den vil kunne bringes inn i mer fruktbare spor ved to reformstrategier. Begge berører i høy grad revisjonen av kommunelovene.

En mulig reformstrategi vil således være å forsterke den eksisterende tendens mot en nedtoning av den detaljerte og direkte kontroll til fordel for mer generell og rammepregget styring, jf. punkt 2 foran. Strategien forutsetter en inngående og bred vurdering av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll. Innen rammen av Kommuneloven er det den nåværende legalitetskontroll og godkjenningsordningene, særlig i forbindelse med

budsjettvedtak, som står sentralt. Praktiske endringer av dette blir vurdert av utvalget i kapittel 19 om statlig tilsyn og kontroll og kapittel 16 om økonomibestemmelsene. Bestemmelsene i Kommuneloven utgjør likevel bare en del av dette problemkomplekset. De administrative ressurser og den ekspertisen som kommuneforvaltningen nå rår over, tilsier også en revisjon av særlovgivningen. Siktemålet må være å oppheve all detaljstyring som ikke lenger har noen funksjon og har overlevd seg selv, uten dermed å fravike de nasjonale hensyn til likeverdig produksjon og fordeling av offentlige tjenester.

Den andre reformstrategien for å neddempe motsigelsen mellom nasjonale mål og lokal råderett, tar sikte på en tilpassing av verdiene ved det kommunale selvstyret til de nye forutsetning er. Både den deltakelsesverdien og det effektivitetshensynet som er bygget inn i det, vil kunne ivaretas på en bedre måte ved en sterkere betoning av kommunenes og fylkeskommunenes primære funksjon som demokratiske institusjoner og samordningsorganer. Det er innen kommunen, som er det institusjonelle uttrykk for det lokale fellesskap, at en reell avveining og tilpassing av den offentlige virksomhet kan finne sted. Det hyppig omtalte sektoriseringsproblemet i det offentlige - et problem som henger nøye sammen med omfanget av det offentlige engasjementet og nødvendig spesialisering - vil mest effektivt nettopp kunne bøtes på innen rammen av kommuner og fylkeskommuner. Det som var det opprinnelige innhold i det kommunale selvstyret, nemlig et relativt stort spillerom med hensyn til «kommunale anliggender» (innbefattet muligheten til ikke å gjøre noe med dem), vil dermed kunne avløses av et lokalt folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov og forutsetninger.

Det tradisjonelle demokratispektet ved kommuneinstitusjonen vil dermed få en annen begrunnelse og et annet innhold. Det vil ikke lenger være tale om deltakelse som «en skole i demokrati», en funksjon som i vårt samfunn ivaretas på mange forskjellige måter. Det vil heller ikke bare være et spørsmål om nærhet mellom representant og velger. Det som må stå klarere i brennpunktet, er borgernes aktive medvirkning i formulering en av kommunale oppgaver. Det vil samtidig være spørsmål om å få til en klarere politisk styring, som er en avgjørende forutsetning for reell koordinering. Samordningsoppgavene er ikke utelukkende spørsmål om teknisk riktige løsninger eller om tilstrekkelig rasjonelle modeller; de er i like høy grad spørsmål om

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

avveininger mellom ulike hensyn, om tilpassing av ulike behov, om prioritering mellom ulike interesser - i et nøtteskall; samordning er avhengig av politisk virksomhet.

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

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

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

KAPITTEL 8

Ny lov om kommuner og fylkeskommuner – formål og virkeområde m.v.**1. EN ELLER TO KOMMUNELOVER**

En av de problemstillinger som skisseres i utvalgets mandat er å vurdere om Kommune- loven og Fylkeskommuneloven skal slås sammen til én felles lov.

Grunnstrukturene i den gjeldende kommunelov og fylkeskommunelov er meget like. Dette gjelder særlig etter innføringen av direkte valg av fylkesting og direkte fylkesskatt i 1976, og de lovendringer som fulgte i kjølvannet etter disse reformene. På nær sagt alle områder er det paralleller mellom Kommune- loven og Fylkeskommuneloven. Parallellføringen innebærer også at ordlyden i de aktuelle bestemmelser er tilnærmet identisk i de to lovene.

De punkter hvor det er avvikende bestemmelser er fåtallige og stort sett av liten prinsipiell betydning. De viktigste forskjellene er følgende:

- Reglene om antall medlemmer i kommunestyret og fylkestinget er noe forskjellige, jf. kommuneloven § 4/ Fylkeskommuneloven § 5. Medlemstallet i fylkestinget er gjennomgående klart høyere enn i kommunestyrene. Men prinsippene for fastsettning av medlemstallet er de samme. Medlemstallet er avhengig av innbyggertallet i henholdsvis kommunene og fylket, og er knyttet til bestemte intervaller; jo flere innbyggere desto flere medlemmer kan og skal kommunestyret og fylkestinget ha. Innenfor de lovbestemte intervaller kan det enkelte kommunestyre og fylkesting selv bestemme medlemstallet, se nærmere kap. 9. Kommunestyret kan dessuten, med departementets godkjenning, vedta høyere eller lavere medlemstall enn det lovbestemte maximum og minimum.
- Både Kommune- loven og Fylkeskommuneloven fastsetter at formannskapet og fylkesutvalget skal bestå av 1/4 av medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget. Medlemstallet i fylkesutvalget skal maksimum være 15, mens det ikke er fastsatt noe tilsvarende tak for medlemstallet i formannskapet. Her blir med andre ord den maksimale størrelse 1/4 av største kommunestyre, dvs. 21 medlemmer. Videre gjelder det en nedre grense for medlemstallet i

formannskapet (5 medlemmer). Noe tilsvarende minimum gjelder ikke for fylkesutvalget.

- 1/3 av medlemmene i fylkesutvalget kan kreve at det holdes møte i fylkesutvalget. Mindretallet i formannskapet har ingen tilsvarende rett.
- Fylkesting/fylkesutvalg er vedtaksføre når minst 2/3 av medlemmene er til stede, jf. Fylkeskommuneloven § 13. I kommunestyre/formannskap er det tilstrekkelig at minst halvparten er til stede, jf. Kommune- loven § 12.
- Kravet om 2/3 flertall for visse positive vedtak er mer omfattende i Kommune- loven (§ 16) enn i Fylkeskommuneloven (§ 18).
- Fylkesutvalget har en noe videre kompetanse enn formannskapet i hastesaker, jf. Kommune- loven § 22 og Fylkeskommune- loven § 24.
- Etter Kommune- loven § 60 skal fylkesmannen føre legalitetskontroll med alle kommunestyrevedtak. Noen tilsvarende bestemmelse er ikke fastsatt i Fylkeskommune- loven.

Utvalget er kommet til at de beste grunner taler for at det innføres én felles lov for kommunene og fylkeskommunene.

Likhetene i dagens kommunelover er så vidt framtrædende at det ikke ville ha medført særlige problemer å ha en felles lov, sett ut fra en lovgivningsmessig synsvinkel. Utvalgets lovforslag innebærer en rekke endringer sammenliknet med de nåværende lover, men prinsippene som disse lovene bygger på og sentrale grunntrekk ved styringssystemet vil i det vesentlige bli opprettholdt. Rammebetingelsene for kommunene og fylkeskommunene vil således bli likeartede etter utvalgets forslag, men med større rom for lokale tilpassninger enn etter de gjeldende lover. Dermed reduseres behovet for særskilte lover ytterligere. Og hvor det måtte foreligge behov for spesielle regler for kommunene eller fylkeskommunene, vil disse lett kunne innpasses i den felles lov.

Ulikheten mellom kommuner og fylkeskommuner gjelder først og fremst de *oppgaver* som de stiller med. Verken de gjeldende

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunelover eller utvalgets forslag til ny Kommunelov har imidlertid bestemmelser om de konkrete oppgaver, bortsett fra en generell bestemmelse som innebærer en negativ avgrensning av oppgavene, se pkt. 3.2. I den utstrekning det er aktuelt å pålegge kommuner og fylkeskommuner bestemte oppgaver, bør dette etter utvalgets oppfatning skje med hjemmel i særlov - det vil si andre lover enn Kommuneloven. Den nye Kommune- og fylkeskommuneloven vil således framstå som en nokså rendyrket *forfatningslov*.

Utvalget vil videre peke på at Danmark og Sverige har en felles lov for kommuner og fylkeskommuner, uten at dette synes å ha budt på spesielle problemer. De signaler som utvalget har mottatt fra kommunesektoren tyder heller ikke på at det fra dét hold er spesielle innvendinger mot at det utarbeides én lov.

Det som kan tale for at det fortsatt bør være to atskilte lover for kommunene og fylkeskommunene, er en markering av det dreier seg om to forvaltningsnivåer med forskjellige oppgaver. En lov *kan* oppfattes som forsøk på en utvanning av dette skillet. Utvalget finner imidlertid ikke å kunne tillegge dette avgjørende vekt. En felles kommunelov gjør ingen reelle endringer i kommunenes og fylkeskommunenes funksjoner som to atskilte forvaltningsnivåer. Lovens tittel vil dessuten klart markere at den gjelder for både kommuner og fylkeskommuner, idet utvalget har valgt å kalle loven «Lov om kommuner og fylkeskommuner».

2. BØR DEN NYE LOVEN HA EN FORMÅLSBESTEMMELSE?

Hverken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har noen bestemmelse som angir lovenes formål. De nøyer seg med å angi virkeområdet, jf. Kommuneloven § 1/Fylkeskommuneloven § 1.

Allikevel kan en si at lovenes intensjoner er å trekke opp de sentrale rammebetingelser for et kommunalt/fylkeskommunalt selvstyre. Disse rammebetingelsene gjelder ikke primært *hva* kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet kan eller skal bestå i. Dette er i stor utstrekning regulert i særlovgivningen, og/eller overlatt til kommunenes eller fylkeskommunenes valg innenfor de ressursrammer som til enhver tid foreligger.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven fastsetter i hovedsak i hvilke former virksomheten kan eller skal utøves, med særlig vekt på kompetansefordelingen mellom de ulike folkevalgte organer og deres arbeidsmåte samt kommuners og fylkeskommuners handlefri-

het på det økonomiske området. Den grunnleggende idé om lokalt folkestyre er mer indirekte kommet til uttrykk i Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21, som i utgangspunktet legger all kompetanse til det eneste, direkte folkevalgte organ i kommunene og fylkeskommunene - henholdsvis kommune- styret og fylkestinget.

Etter dette kan det konstateres at Kommuneloven/ Fylkeskommuneloven fastsetter det alminnelige, formelle grunnlag for virksomheten i kommuner/fylkeskommuner. Lovene har karakter av forfatningslover som legger hovedpremissene for det kommunale/fylkeskommunale selvstyre.

En formålsbestemmelse kan vanligvis sies å ha to siktemål:

- Representere en slags overordnet, politisk programerklæring
- Danne et visst utgangspunkt for eller ramme for tolking av lovens øvrige bestemmelser

Flere momenter kan etter utvalgets oppfatning tale *for* å lovfeste en formålsangivelse i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

For det første er det ganske vanlig at moderne lover har en formålsbestemmelse. Dette gjelder også lover som direkte angår kommunesektoren. Det er f.eks. tilfelle med Grunnskoleloven av 13. juni 1969 § 1, Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 § 2 og Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 2. Videre kan nevnes Konesesjonsloven av 31. mai 1974 § 1 og Etableringsloven av 20. februar 1976 § 1, selv om disse lover er av mer perifer kommunal/fylkeskommunal karakter. Derimot har hverken Barnevernloven av 17. juli 1953, Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 eller Sykehusloven av 19. juni 1969 noen egentlige formålsbestemmelser.

For det andre kan det være av betydning å få fram de sentrale verdier som danner bakgrunnen for bestemmelsene i Kommune- og fylkeskommuneloven, representert ved det lokale folkestyre, se kap. 7. Det må i denne sammenheng tillegges en viss vekt at selvstyret ikke er grunnlovsfestet. Den europeiske konvensjonen om lokalt selvstyre - som Norge nylig har tiltrådt - representerer også et moment som taler for lovfesting.

Mot lovfesting kan anføres at Kommune- og fylkeskommuneloven er av en noe annen karakter enn de lover som ellers har en formålsbestemmelse. Disse lover er mer saksorienterte og konkrete, og det kan derfor være særlig naturlig med en formålsangivelse i slike lover. Videre kan det pekes på at hverken Danmark eller Sverige har formålsbestemmelser i sine

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunelover. I likhet med de norske kommunelover nøyer de seg med å fastsette lovens virkeområde. Videre kan anføres hensynet til den etablerte tradisjon for at kommunenes og fylkeskommunes kompetanse er «negativt avgrenset». Det vil si at kommunelovene ikke angir positivt hva kommunene og fylkeskommunene kan gjøre, men nøyer seg med den negative begrensning som ligger i at de må overholde påbud og forbud i andre lover.

Utvalget har heller ikke registrert ønske eller forslag fra noe hold om å innføre formålsbestemmelser i de norske kommunelover, bl.a. kan nevnes at Hovedkomiteen for lokalforvaltningen ikke berører spørsmålet eksplisitt i sin utredning NOU 1988:38. Det kan dessuten kan det by på problemer å utforme en formålsbestemmelse som er tilstrekkelig klar og dekkende.

Etter en samlet vurdering vil utvalget likevel gå inn for at Kommune- og fylkeskommuneloven får en særskilt formålsbestemmelse, og med angivelse av de sentrale hensyn som loven tar sikte på å tjene.

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

Formålsbestemmelsen vil imidlertid bare ha en rent informativ karakter. Den vil ikke i seg selv medføre begrensninger i den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet, ut over det som følger av de øvrige bestemmelser i Kommune- og Fylkeskommuneloven eller andre lover og forskrifter og alminnelige rettsgrunnsetninger.

3. NÆRMERE OM LOVENS VIRKEOMRÅDE

3.1 Stedlig virkeområde

Gjeldende rett

Med en lovs stedlige virkeområde siktes det til det geografiske område som en lov gjelder for.

Kommuneloven fastsetter i § 1 at «Denne lov gjelder for herreds- og bykommuner....», jf. også lovens tittel: «Lov om styret i herreds- og

bykommunene». Loven omfatter således alle kommuner. Lovens virkeområde er imidlertid knyttet til fastlands-Norge. Den gjelder ikke for Svalbard (se lov av 17. juli 1925), Jan Mayen (se lov av 27. februar 1930) og heller ikke for Bouvetøya, Peter I's land og Dronning Mauds land (se lov av 27. februar 1930).

Før man fikk den felles Kommuneloven av 1954 var det forskjellige lover for bykommuner og herredskommuner, men utviklingen tenderte i retning av stadig større likhet mellom disse.

Fylkeskommuneloven gjelder for alle fylkeskommuner, på samme måte som Kommuneloven gjelder for alle kommuner, jf. Fylkeskommuneloven § 1. Og i likhet med Kommuneloven omfatter den bare fastlands-Norge.

Formuleringene i Kommuneloven § 1/Fylkeskommuneloven § 1 innebærer at de kommunale/fylkeskommunale organers kompetanse er knyttet til det geografiske område som gjelder for den enkelte kommune/fylkeskommune. Et unntak i denne sammenheng er inter(fylkes)kommunale organer, se Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29. Formålet med slike organer er nettopp at de skal ha kompetanse på tvers av grensene for de samarbeidende kommuner/fylkeskommuner. Oslo kommune står i en litt spesiell stilling, siden Oslo både er kommune og fylkeskommune. Den juridiske konstruksjon er at Oslo anses som kommune, som samtidig er tillagt fylkeskommunens oppgaver. Dette medfører at Kommunelovens bestemmelser legges til grunn for den alminnelige virksomhet - ikke Fylkeskommuneloven. Ellers har særlovgivningen en del særbestemmelser for Oslo, se bl.a. Sysselsettingsloven av 27. juni 1947 § 3 og Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 23. mai 1980.

Om den kommunale og fylkeskommunale *inndeling* - det vil si kommunenes og fylkeskommunenes geografiske grenser - vises til pkt. 6 nedenfor.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår som nevnt i pkt. 1 at Kommune- og fylkeskommuneloven skal gjelde for både kommuner og fylkeskommuner.

Kommune- og fylkeskommuneloven må ellers gjelde likt for *alle* kommuner og for *alle* fylkeskommuner. Det er etter utvalgets oppfatning ikke aktuelt å fastsette særskilte lovbestemmelser for bestemte kommuner/fylkeskommuner eller for bestemte typer av kommuner/fylkeskommuner.

Dette må få som konsekvens at betegnelsene bykommuner og herredskommuner sløyfes helt i den nye loven. Det er egentlig en anakronisme at at disse betegnelsene er opp-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

rettholdt i den nåværende Kommuneloven, siden loven ikke på noe punkt har forskjellige bestemmelser for bykommuner og herredskommuner. Det er heller ingen klare kriterier på hva som kjennetegner de to kategorier kommuner. Det finnes ingen legaldefinisjoner, hverken i Kommuneloven eller i særlovgivningen. At en kommune betegnes som bykommune har rent historiske årsaker, og skriver seg fra den tiden da byene (kjøpstedene) hadde visse privilegier.

Når betegnelsene bykommuner og herredskommuner sløyfes i den nye loven, må dette få konsekvenser også for særlovgivningen. Det er fortsatt en rekke (eldre) særlovbestemmelser som opererer med disse betegnelsene, og uten at det synes å ha noen relevant rettslig betydning. Dette må det ryddes opp i. Særlovgivningen må gjennomgå med sikte på å endre alle bestemmelser som bruker betegnelsene bykommuner og herredskommuner.

Heller ikke for øvrig synes det å være grunn til å skille mellom ulike typer av kommuner, rettslig sett, f.eks. mellom store og små kommuner, eller å innføre skiller basert på næringsstruktur, geografiske forhold eller andre kriterier. Dette gjelder i enda mindre grad for fylkeskommunenes vedkommende, hvor de innbyrdes forskjeller er mindre enn mellom kommuner. Siktemålet må være å unngå særbestemmelser for visse kommuner/fylkeskommuner eller typer av kommuner/ fylkeskommuner, slik at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven blir mest mulig enhetlig i oppbygging og innhold. Loven må gjøres så fleksibel at den gjør det mulig å ta hensyn til ulikheter mellom kommuner eller fylkeskommuner, og slik at den kan tilpasse forholdene i den enkelte kommune og fylkeskommune. - Utformingen av forslaget til ny Kommune- og fylkeskommunelov er basert på disse hensyn.

Oslo, som både er kommune og fylkeskommune, vil det fortsatt være naturlig å betrakte som kommune i relasjon til Kommune- og fylkeskommunelovens regler. Dette gir den enkleste løsning, samtidig som det er i tråd med den ordning som hittil har gjeldt.

Utvalget går inn for at loven bare skal gjelde for fastlands-Norge, på samme måte som etter de gjeldende kommunelover. Når det gjelder Svalbard, er utvalget kjent med at Justisdepartementet vurderer den interne styringsordning, og viser til det arbeid som her er i gang.

3.2 Saklig virkeområde

Gjeldende rett

Med en lovs saklig virkeområde menes det saksfelt eller forvaltningsområde som loven

tar sikte på å regulere. Overført på Kommuneloven og Fylkeskommuneloven vil dette si - i litt utvidet forstand - en avgrensning av hvilke oppgaver en kommune/fylkeskommune kan ta på seg etter disse lover, og hvilken kompetanse de har i samband med disse oppgavene.

Det saklige virkeområdet for kommunene er angitt slik i Kommuneloven § 1: «Denne lov omfatter de kommunale anliggender som det ikke er andre bestemmelser for i andre lover.» Fylkeskommuneloven § 1 har en bestemmelse som tilsvarende Kommuneloven § 1, bortsett fra at begrepet «kommunale anliggender» er erstattet med «fylkeskommunale saker». Begrepene «anliggender» og «saker» går igjen i Kommuneloven § 21/Fylkeskommuneloven § 19, hvor det er fastsatt at kommunestyret og fylkestinget skal ta seg av henholdsvis kommunens «anliggender» og fylkeskommunens «saker», innenfor lovgivningens rammer.

Begrensningene i virkeområdet - og dermed i kommunenes/ fylkeskommunenes kompetanse - kan i første rekke tenkes knyttet til tre forhold:

- «anliggender» og «saker», jf. lovenes § 1
- Øvrige bestemmelser i Kommuneloven/ Fylkeskommuneloven
- Særlovgivningen, jf. uttrykket «andre lover»

Hverken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven definerer nærmere hva som ligger i begrepene «anliggender» eller «saker». Noen realitetsforskjell innebærer den ulike begrepsbruken neppe. Spørsmålet blir da om det fra lovgivers side er lagt premisser for forståelse av begrepene og/eller om det i praksis er utkrystallisert visse forståelsesnormer - i rettspraksis, forvaltningspraksis m.v.

I forarbeidene til Kommuneloven av 1921 ble det uttalt følgende:

«De gjeldende formannskapslover inneholder ingen bestemmelse, som trekker opp grensene for hvilke anliggender en kommune kan befatte seg med og hvilke ikke. Begrensningen av et kommunestyres virkeområde har man derfor søkt i lovgivningen utenfor formannskapslovene og kommet til det resultat, at et kommunestyres virksomhet bare er begrenset på den måte, at det ikke må tre andre lovbestemte myndigheters kompetanse for nær, eller utøve næringsvei, som er forbeholdt andre, f.eks. alminnelig handel og håndverk. Kommunenes saklige kompetanse er i Norge etter dette så omfattende som neppe noe annet sted, og komiteen foreslår i § 20 lovfestet den nevnte forståelse av formannskapslovene...» (Innst. I 1920).

Disse synspunktene synes å være lagt til grunn også for de senere kommunelover, her-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

under den någjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov. Noen innsnevring i virksomhetsområdet har ikke funnet sted, snarere tvertimot.

I praksis har spørsmålet dukket opp i ulike sammenhenger, særlig i tilknytning til utenrikspolitiske og forsvarspolitiske forhold. I flere tilfelle har kommuner og fylkeskommuner - særlig kommuner - gjort vedtak om bl.a. følgende :

- Vedtak om tilslutning/ikke tilslutning til EF
- Vedtak om å nekte krigsskip anløp i den kommunale havn
- Vedtak om boikott av oljeselskaper som har samarbeid med Sør-Afrika eller direkte samkvem med landet på andre måter
- Vedtak om atomfrie soner

Slike vedtak kan isolert sett vanskelig sies å være «kommunale anliggender» eller «fylkeskommunale saker». De har klare utenrikspolitiske eller forsvarspolitiske aspekter, og dette er forvaltningsområder som utvilsomt er statlige. Med den høyst liberale fortolkning av Kommuneloven § 1 og Fylkeskommuneloven § 1 som man i praksis har lagt seg på, vil det likevel være problematisk å hevde at Kommuneloven og Fylkeskommuneloven direkte forbyr kommunene og fylkeskommunene å treffe slike vedtak. For det første vil en del slike vedtak ha karakter av uttalelser, som ikke medfører direkte rettslige konsekvenser. For det andre vil boikottvedtak o.l. reguleres av alminnelige bestemmelser i boikottlovgivningen. Her vil kommunene/fylkeskommunene mer stå på lik linje med andre aktører. For det tredje vil enkelte vedtak kunne rammes av den alminnelige lære om myndighetsmisbruk - se nærmere nedenfor - og som kan gjelde alle vedtak som treffes av forvaltningsorganer i stat, fylkeskommune og kommune. - Det er således neppe Kommuneloven § 1 og Fylkeskommuneloven § 1 som begrenser kompetansen i slike tilfelle, men snarere andre lover og alminnelige rettsgrunnsetninger. Med det siste siktes det først og fremst til legalitetsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at inngrep i det enkelte individs frihet eller eiendom må ha hjemmel i lov.

Etter dette kan det neppe tenkes tilfelle der et kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak vil bli ansett ugyldig med den begrunnelse at vedtaket strider mot Kommuneloven § 1 eller Fylkeskommuneloven § 1, heller ikke ved det vedtak som angår forhold utenfor vedkommende kommunes/fylkeskommunes grenser.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven legger derimot en del klare begrensninger på

kommunene og fylkeskommunene i forbindelse med den interne organisering av virksomheten. Disse lovene pålegger kommunene og fylkeskommunene å ha bl.a. kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, ordfører og fylkesordfører, administrasjonssjef og fylkesrådmann, og fastsetter regler om kompetansefordelingen mellom dem. Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har videre bindende bestemmelser om de folkevalgtes rettigheter og plikter, bl.a. om møterett og møteplikt, stemmerett og stemmeplikt. Bindende regler er også fastsatt om saksbehandlingen i folkevalgte organer, f.eks. om vedtaksførhet og hvilket stemmetall som kreves for gyldig vedtak. Det er dessuten lagt særlige bånd på økonomiforvaltningen, ved å stille opp krav om budsjett og til budsjettets innhold m.v. og gjennom regulering av adgangen til opptak av lån, garantistillelse m.v.

Disse reglene har form av generelle bindinger og representerer en slags statlig forhåndskontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har også regler som innebærer en viss statlig etterkontroll. Det siktes her for det første til lovenes regler om statlig godkjenning av en del kommunale og fylkeskommunale vedtak, særlig gjelder dette vedtak av økonomisk karakter, jf. Kommuneloven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60. Denne godkjenningen innebærer at staten kan utøve kontroll med vedtakenes samfunnsmessige forsvarlighet og hensiktsmessighet. For det andre skal fylkesmannen utøve legalitetskontroll med vedtak av kommunestyret, jf. Kommuneloven § 60, det vil si påse at vedtakene er i samsvar med lov og bindende ulovfestede rettsregler. For det tredje kan Kongen forkaste eller stadfeste et vedtak som er truffet av flertallet i kommunestyret eller fylkestinget etter anke fra mindretallet, jf. Kommuneloven §§ 16 og 61 og Fylkeskommuneloven §§ 18 og 62.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven regulerer imidlertid ikke uttømmende hvilken kompetanse kommunene og fylkeskommunene har. Her kommer siste del av Kommuneloven § 1 inn i bildet, hvor det heter «...som det ikke er gitt andre bestemmelser for i andre lover.» Fylkeskommuneloven § 1 har en tilsvarende regel. Det er ikke uten videre gitt at Kommuneloven og Fylkeskommuneloven - med hjemmel i disse lovers § 1 - gjelder på særlovgivningens område, hvor vedkommende særlov er taus. Det er likevel antatt at Kommuneloven og Fylkeskommuneloven *kan* anvendes, dersom ikke særlovens forarbeider, reelle hensyn eller andre rettskildefaktorer tilsier en annen løsning. Og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

i enkelte tilfelle kan slike faktorer føre til at Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven skal anvendes, selv om andre peker i retning at de ikke skal det.

Særlovgivningen modifierer i betydelig grad den kompetanse som kommunene og fylkeskommunene har etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven. I medhold av en rekke særlover er kommunene og fylkeskommunene pålagt å utføre bestemte oppgaver, bl.a. følgende:

- Kommunene er pålagt ansvaret for grunnskolen etter grunnskoleloven, for primærhelsetjenesten og de alminnelige (somatiske) sykehjem etter Kommunehelsetjenesteloven, for sosial omsorg m.v. etter Sosialomsorgsloven, Barnevernloven og Edrskapsloven, for kommunal planlegging og byggesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven.
- Fylkeskommunene har bl.a. ansvaret for videregående opplæring etter Lov om videregående opplæring, for institusjonshelsetjenesten m.v. etter Sykehusloven og Lov om psykisk helsevern.

Kommunene og fylkeskommunene får dermed to sett av oppgaver: 1) oppgaver som de er lovpålagt å utføre - og som i utgangspunktet er regulert i særlovgivningen og 2) oppgaver som de av eget tiltak tar på seg - og som i utgangspunktet er hjemlet i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven.

De viktigste, mest omfattende og ressurskrevende oppgaver er regulert i særlover. Disse lovene gir til dels meget detaljerte regler for hva oppgavene består i og hvordan de skal utføres. De har bl.a. bestemmelser som legger bindinger på styringsstrukturen ved krav om etablering av bestemte politiske organer (særlovnemnder) som pålegges ansvaret for at de lovbestede oppgaver blir utført. Et viktig trekk ved særlovnemndene er at kommunestyret eller fylkestinget som hovedregel ikke ka instruere dem i forbindelse med deres lovbestede funksjoner eller overprøve deres vedtak.

Den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet på det økonomiske område berøres sterkt av at Skatteloven begrenser adgangen til å fastsette inntektsskatt og formuesskatt. F.eks. er taket på inntektsskatten - som er den viktigste - satt til 13½ % for kommunene og til 7 ½ % for fylkeskommunene. Handlefriheten på dette området influeres også i stor grad av ikke-rettslige virkemidler, bl.a. gjennom størrelsen på de statlige overføringer til kommunesektoren og gjennom kredittpolitikken.

Særlovene har en tosidig funksjon i forhold til kommunen og fylkeskommunene. For det første pålegger særlover som nevnt kommunene og fylkeskommunene bestemte oppgaver og regulerer innhold og utføring av dem. Det er her viktig å presisere at staten bare kan gi slike pålegg m.v. med hjemmel i lov. Kongen har således ingen alminnelig instruksjonsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner. For det andre kan kommunene ikke ta på seg oppgaver som ved lov er lagt til andre forvaltningsnivåer. Det samme gjelder fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan f.eks. ikke «overta» grunnskolen, siden dette er et lovbestedt, kommunalt ansvar etter Grunnskoleloven. Videre vil det etter gjeldende lovgivning være utelukket både for kommunene og fylkeskommunene å «overta» f.eks. tollvesen og politivesen, siden dette er klart definerte statlige oppgaver. - Det er på dette grunnlag vanlig å si at kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet er *negativt* avgrenset; de kan drive all slags virksomhet så lenge dette ikke strider mot lov eller ulovfestede rettsprinsipper, se ovenfor.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at Kommune- og fylkeskommuneloven må være en forfatningslov for kommunene og fylkeskommunene - en lov som fastsetter prinsipper og alminnelige regler for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet, se også pkt. 2 foran. Det innebærer at loven gir grunnleggende regler om styringssystemet, både den politiske og den rent administrative del, om saksbehandlingen i folkevalgte organer, om de folkevalgtes rettigheter og plikter, om økonomistyringen og om statlig tilsyn og kontroll. Den svenske og danske kommuneloven er i hovedsak bygd opp om samme lest.

De prinsipper og alminnelige regler som fastsettes i Kommune- og fylkeskommuneloven må få gjennomslagskraft også i relasjon til særlovgivningen. Hensynet til en helhetlig og integrert kommunal og fylkeskommunal forvaltning tilsier en harmonisering mellom Kommune- og fylkeskommuneloven og særlovgivningen, og slik at førstnevnte er overordnet særlovene på de områder som den regulerer. Særlovbestemmelser som bryter med dette bør så langt råd er oppheves eller endres. Det virker oppsplittende og uheldig at Kommune- og fylkeskommuneloven fastsetter ett system, mens særlovgivningen har ordninger som uthuler dette systemet. Dette gjelder først og fremst i forhold til styringssystemet. Den viktigste konsekvens er at de bestemmelser som tildeler beslutningsmyndighet til særlovnemnder og til særlovadmini-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

strasjon, foreslås opphevet eller endret. Som hovedprinsipp foreslås slike bestemmelser erstattet med regler som legger den aktuelle kompetanse til den ordinære kommunale eller fylkeskommunale forvaltning. Det vises her til kap. 21, hvor utvalget trekker opp nærmere retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har gitt klart uttrykk for liknende synspunkter i sin utredning av 1985, når det gjelder Kommunelovens saklige virkeområde og forholdet til særlovgivningen. Dette er ikke like klart presisert i komiteens utredning NOU 1988:38, men komiteen er også her sterkt oppatt av at forholdene må legges til rette for helhetsstyring på tvers av de ulike sektorer i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Poenget er etter utvalgets oppfatning at det må skje en harmonisering mellom Kommune- og fylkeskommuneloven og særlovene på de områder som foreslås regulert i Kommune- og fylkeskommuneloven, se ovenfor. Det anses ikke aktuelt å ta inn i Kommune- og fylkeskommuneloven bestemmelser som regulerer de ulike typer av oppgaver som særlovgivningen pålegger kommunene/fylkeskommunene - det vil si bestemmelser om funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner - og heller ikke spørsmål som gjelder enkeltpersoners rettigheter. Slike forhold er det fortsatt naturlig å regulere i særlovgivningen, inklusive Forvaltningsloven og Offentlighetsloven.

Bestemmelsene i Valgloven av 1. mars 1985 om valg av kommunestyre og fylkesting har nær tilknytning til styringssystemet i kommunene og fylkeskommunene. Denne loven har regler om hvem som kan stille liste ved valgene og om hvordan representantene skal fordeles på de ulike valglistene - det vil si hvordan kommunestyret og fylkestinget skal sammensettes. Utvalget finner det likevel ikke hensiktsmessig å inkorporere bestemmelsene om valg av kommunestyre og fylkesting i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Valglovens regler er meget omfattende og detaljerte, og reglene er i stor utstrekning identiske med reglene om stortingsvalg. Det er således store fordeler forbundet med å ha én felles lov for valg av kommunestyre, fylkesting og Storting. Valgloven er dessuten av ny dato, og utvalget finner det også av den grunn uaktuelt nå å foreta en oppsplitting av denne lovens bestemmelser. Utvalget foreslår likevel at Valglovens bestemmelser om rett og plikt til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting tas ut av Valgloven og inkorporeres i Kommuneloven, se kap. 13.

Utvalget foreslår etter dette at det saklige virkeområdet for Kommune- og fylkeskommuneloven fastsettes slik:

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

Som det vil framgå, foreslås uttrykkene «anliggender» og «saker» i den nåværende Kommunelov og Fylkeskommunelov erstattet med uttrykket «virksomhet». Begrunnelsen for å bruke uttrykket «virksomhet» er at det anses bedre og mer dekkende enn «anliggender» og «saker», og er også i mest i samsvar med den språkbruk som har utviklet seg.

Noen realitetsforskjell ligger det ikke i dette, og fortsatt vil avvikende bestemmelser i eldre særlover gå foran Kommune- og fylkeskommuneloven. Dette såkalte *lex specialis* prinsippet, som innebærer at en spesiell lov som hovedregel går foran en alminnelig lov - som i dette tilfellet er Kommune- og fylkeskommuneloven, vil likevel ha bare begrenset gjennomslagskraft når det gjelder organisatoriske spørsmål. Det vises her til utvalgets forslag til bestemmelse om ikraftsetting av loven, som bygger på at lovens regler om disse spørsmål som utgangspunkt setter til side eldre bestemmelser også i særlovgivningen.

Utvalget har vurdert behovet for en nærmere beskrivelse av det saklige virkeområde i lovteksten. Selv om det ikke anses aktuelt å inkorporere særlovgivningen i loven, kan det ligge en viss informasjonsverdi eller pedagogisk verdi i å foreta en opplisting av de rent saklige oppgaver som kommunene og fylkeskommunene kan eller skal ta seg av - grunnskole og videregående skole, primærhelsetjeneste og institusjonshelsetjeneste m.v., kulturopp-gaver, tilrettelegging for boligbygging og næringsutvikling m.m. En annen måte å gjøre dette på er å foreta en mer funksjonsbestemt angivelse - regulering av den private sfære, produksjon og fordeling av fellesgoder, forretningsdrift, tiltak til fremme av økonomisk virksomhet i lokalsamfunnet.

Selv om dette og andre hensyn kan tale for at det i loven foretas en opplisting av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver, finner utvalget at de hensyn som taler for å opprettholde status quo i relasjon til de nåværende kommunelover er mer tungtveiende.

For det første er det grunn til å stille spørsmål ved hvor stor informasjonsverdien egentlig er - antakelig vil den være temmelig begrenset. For det andre - og det har sammenheng med det første - kan det være vanskelig å kategorisere de ulike typer av virksomhet på en mest mulig fullstendig og dekkende

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

måte. Det kan lett føre til at visse oppgaver faller utenfor og/eller at de får en upresis og omtrentlig utforming. Lovbestemmelsen får dermed mindre utsagnskraft. Dette vil særlig gjelde dersom en legger til grunn en funksjonsbestemt kategorisering. For det tredje, hvis en anvender en saklig oppregning vil eventuelle nye, lovpålagte oppgaver eller endringer i disse oppgavene nødvendigvis gjøre endringer også i Kommune- og fylkeskommune-loven.

4. TERMINOLOGI

Begrepene kommuner og fylkeskommuner har etter hvert fått alminnelig hevd som fellesbetegnelser på de forvaltningsnivåer som de representerer.

Begrepene «primærkommuner» og «sekundærkommuner» har - særlig tidligere - vært en del brukt for å skille mellom kommuner og fylkeskommuner. Årsaken til dette er at fylkeskommunene før 1976 i en viss forstand var sekundære i forhold til kommunene. Fylkestingets medlemmer ble valgt av og blant medlemmene av kommunestyrene i fylket, og fylkeskommunens skatteinntekter var en funksjon av kommunens skatteinntekter. Kommunene var etter loven pålagt å overføre en del av sine skatteinntekter til fylkeskommunene - såkalt «repartisjonsskatt».

Begrepene primærkommuner og sekundærkommuner anses misvisende og lite tjenlige å bruke, særlig etter innføringen av direkte fylkestingsvalg og direkte fylkesskatt. Begge kommuneinstitusjonene må nå anses som «primærkommuner», men på forskjellige forvaltningsnivåer.

Utvalget kan heller ikke se at andre betegnelser er aktuelle, f.eks. «lokalkommuner» eller «distriktskommuner». Dette er helt nye begreper, og de kan lett gi feilaktige assosiasjoner, bl.a. kan lokalkommuner assosieres med underkommunale nivåer (kommunedelsnemnder). Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har i NOU 1988:38 foreslått å innføre «fylke» som betegnelse på fylkeskommunene. Utvalget finner det mest hensiktsmessig at dette spørsmålet eventuelt vurderes av inndelingsutvalget - se nedenfor - i forbindelse med evalueringen av den kommunale og fylkeskommunale inndeling. I dag er «fylke» i offentlig språkbruk reservert som betegnelse på den statlige, regionale forvaltning, jf. også loven av 14. august 1918, og markerer dermed en avgrensning mot den folkevalgte institusjon på fylkesplan - fylkeskommunen.

Utvalget vil etter dette foreslå at man inntil videre beholder betegnelsene kommuner og

fylkeskommuner i den nye Kommune- og fylkeskommune-loven.

5. KOMMUNERS OG FYLKESKOMMUNERS NAVN

Gjeldende rett

Kommune-loven § 2 fastsetter at vedtak om endring av en kommunes navn treffes av Kongen, «dersom et flertall i kommunestyret har uttalt seg for endringen.» Hvis flertallet går imot navneendring, treffes vedtaket av Stortinget. I dette ligger at vedkommende kommune alltid skal høres før navnespørsmålet avgjøres. Endring av navn omfatter for øvrig også endring i skrivemåte, uavhengig av om endringen har betydning for uttalen eller ikke.

Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 har særregler for endring av navn i inndelingssaker. Etter § 1 i denne loven skal Kongen fastsette «ny eller utvidet kommunes navn» når det dreier seg om «sammenslutninger eller vesentlig utvidelse av kommuner». Den samme praksis følges i delingssaker, selv om loven ikke direkte omtaler denne kategori inndelingssaker. Før Kongen tar standpunkt i navnespørsmålet, skal saken forelegges de kommunestyrerepresentanter som bor på de berørte områder og fylkesutvalget, til uttalelse.

Det er ellers vanlig i alle saker å forelegge spørsmålet om navneendring for statens navnekonsulenter til uttalelse.

Man forsøker i praksis å unngå dobbeltnavn, men det er eksempler på flere kommuner som har slike navn, bl.a. Aurskog-Høland, Nore og Uvdal. To-språklige navn (samisk - norsk) er fastsatt i et par tilfelle, f.eks. Guovdageaino - Kautokeino.

Reglene om fylkeskommunenes navn og endringer i dem er noe annerledes enn for kommunenes vedkommende. Fylkeskommunenes navn er identiske med navnet på vedkommende fylke, og fylkenes navn er fastsatt i lov av 14. august 1918. Navneendringer må følgelig skje ved endring av denne loven. Dette er - noe overflødig - fastsatt i Fylkeskommune-loven § 3. Av samme bestemmelse framgår det imidlertid at Kongen likevel kan foreta endring i skrivemåten, når dette ikke har betydning for uttalen. I slike tilfelle skal fylkestinget alltid ha hatt anledning til å uttale seg.

Utvalgets vurderinger og forslag

Som det framgår av det ovenstående er reglene om kommuners og fylkeskommuners navn fastsatt forskjellige steder i lovverket.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

For kommunenes vedkommende er de ordinære regler fastsatt i Kommuneloven, mens det gjelder spesielle regler for inndelingssaker, fastsatt i Kommuneinndelingsloven. Navnreglene for fylkeskommunene framgår dels av Fylkeskommune loven og dels av loven av 1918.

Dette er etter utvalgets oppfatning uheldig og unødvendig. Det enkleste og mest rasjonelle vil være å konsentrere reglene i én og samme lov.

For *kommunenes* vedkommende er det mest naturlig å ta inn navnreglene i sin helhet i Kommuneinndelingsloven, og slik at det blir størst mulig sammenfall mellom navneregler og inndelingsregler.

Konsekvensen av dette blir at navnespørsmålet som utgangspunkt skal avgjøres av Kongen. Dette bør også gjelde når et flertall i kommunestyret uttaler seg imot navneendring. Utvalget kan ikke se at det er tilstrekkelig grunn til å forelegge dette spørsmålet for Stortinget, slik tilfellet er etter § 2 i dagens Kommunelov.

Unntak bør imidlertid gjelde for de tilfelle der det dreier seg om inndelingssaker som skal avgjøres av Stortinget. I slike tilfelle finner utvalget det mest hensiktsmessig at navnespørsmålet avgjøres av Stortinget, samtidig med at inndelingssaken avgjøres.

Det bør ellers gjelde som alminnelig regel at navnespørsmålet på forhånd skal være forelagt den/de berørte kommune(r) og fylkestinget til uttalelse. Utvalget ser ikke noe behov for å opprettholde den gjeldende bestemmelse i inndelingsloven om at navnespørsmålet skal forelegges «de kommunestyrerepresentanter som bor på den nye eller utvidete kommunes område». Det må være tilstrekkelig at den/de berørte kommune(r) får uttale seg. Og i stedet for å lovfeste at uttaleretten skal tilligge fylkesutvalget, som i den någjeldende lov, må det lovfestes at fylkeskommunen (fylkestinget) skal ha denne kompetansen. Årsaken er at utvalget går inn for å sløyfe fylkesutvalget som obligatorisk organ, se kap. 9. Dessuten blir regelen sammenfallende med den som gjelder uttaleretten i inndelingssaker, hvor uttaleretten foreslås tillagt fylkeskommunen, se pkt. 6.

Bestemmelsen om navneendringer foreslås tatt inn som ny § 1a i inndelingsloven.

For endringer i *fylkeskommunenes* navn er det to alternativer, rent lovmessig. Det ene alternativet er å foreta en fullstendig integrering av Fylkeskommunelovens regler i loven av 1918. Det andre er å overføre Fylkeskommunelovens regler til Kommuneinndelingsloven. Utvalget anser det således ikke aktuelt å ta inn navneregler i Kommune- og fylkes-

kommuneloven, bl.a. fordi det anses lite heldig at man for fylkeskommunenes vedkommende har navneregler i Kommune- og fylkeskommuneloven, men ikke for kommunenes del.

Utvalget finner det mest nærliggende å integrere Fylkeskommunelovens regler i loven av 1918.

Kommuneinndelingsloven gjelder direkte bare for endringer i den kommunale inndeling, og det vil virke noe fremmed å knytte endringer i en fylkeskommunes navn til denne loven. Fylkenes - og dermed fylkeskommunenes - navn er dessuten fastsatt i loven av 1918. Det vil da gi best sammenheng i regel-systemet å integrere Fylkeskommunelovens regler om navn i denne loven. Dermed får en på samme måte som for kommunene - én lov som regulerer navnespørsmål. Dette medfører at 1918-loven gis en tilføyelse om at Kongen kan beslutte endring i skrivemåten, når dette ikke har betydning for uttalen, og at fylkeskommunen (fylkestinget) skal ha anledning til å uttale seg før endring blir gjort. Dette foreslås tatt inn som ny § 2 nr. 3 i 1918-loven. Utvalget foreslår videre at det - ved en tilføyelse i lovens § 2 nr. 2 - framgår uttrykkelig at navn på fylker skal gjelde tilsvarende for de respektive fylkeskommuners navn.

6. DEN KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE INNDELING

Gjeldende rett

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har nærmere bestemmelser om den kommunale eller fylkeskommunale inndeling, det vil si om de geografiske grenser for kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder *kommunene*, baserte kommuneinndelingen seg på grensene for prestegjeldene ved innføringen av formannskapslovene i 1837. I tillegg ble kjøpstedene og de ladedsteder som ønsket det, egne kommuner. Ved endringer i kommuneinndelingen gjelder lov av 21. desember 1956 (Kommuneinndelingsloven).

Inndelingsloven omfatter det som i praksis betegnes som *reguleringssaker*. Det vil saker om sammenslåing av kommuner, delinger av kommuner og overføringer av et område fra en kommune til en annen. Loven gjelder derimot ikke for *fastsettingssaker*, men anvendes så langt den passer. Denne type saker gjelder fastsetting av hva som rettslig sett er den korrekte grense, når grensene er uklare eller omtvistede. Det er lang praksis for at slik grensefastsetting skjer ved kgl.res. Denne kompetanse er nå delegert til Kommunaldepartementet og til fylkesmennene ved kgl. res. av 26.mai 1989.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedinnholdet i Kommuneinndelingsloven er følgende:

– Loven har ingen regler om hvem som tar initiativet til en regulerings sak. Hvem som helst kan for så vidt initiere endringer i den kommunale inndeling. Poenget er at initiativet tas overfor departementet.

– Vedtak i regulerings saker treffes av Kongen. Denne myndigheten er nå delegert til Kommunaldepartementet og fylkesmennene ved kgl. res. av 26. mai 1989. Dersom et kommunestyre eller et fylkesting uttaler seg mot endringen, treffes avgjørelsen av Stortinget.

– Før vedtak om regulering treffes, har de berørte kommuner og fylkeskommuner rett til å uttale seg. Etter lovens § 2 kan departementet oppnevne en person eller et utvalg til å utrede saken, men dette er ikke vanlig. Fra de senere år kan Buvikutvalget nevnes, som fikk i mandat å vurdere kommuneinndelingen i flerkommunale byområder, jf. NOU 1989:16.

– Spørsmålet om økonomisk oppgjør mellom de berørte kommuner kan bli aktuelt ved overføring av (større) områder fra en kommune til en annen og i delingssaker. Utgangspunktet er at kommunene skal forsøke å komme fram til enighet om oppgjøret. Avtalen må godkjennes av Kongen for å bli gyldig, jf. § 3. Dersom det ikke lykkes å komme fram til en minnelig ordning, eller Kongen ikke finner å kunne godkjenne avtalen, skal oppgjøret foretas ved skjønn, jf. §§ 4 - 7.

– Lovens § 17 gir Kongen kompetanse til å «treffe de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføringen av inndelingsendringer. Han kan herunder foreta nødvendige lempninger i gjeldende lov.» Denne bestemmelsen er et av de få eksempler på at Kongen kan fra-vike gjeldende lov, og er en praktisk viktig bestemmelse for gjennomføring av inndelingsendringer.

Antall inndelingssaker varierer til dels sterkt fra år til år. I gjennomsnitt treffes det vedtak i 15-20 saker pr. år, inklusive fastsettningssaker. De sistnevnte utgjør hovedtyngden.

Grensen for *fylkeskommunene* har sin historiske forankring i den statlige inndeling av riket i amter. Amtsbetegnelsen opphørte i 1918 og ble erstattet av betegnelsen fylke, se lov av 14. august 1918. Etter denne loven er riket delt inn i 19 navngitte fylker. Den fylkeskommunale inndeling faller således sammen med den statlige inndeling i fylker. Men fylkeskommunenes grenser er samtidig avledet av kommunegrensene. Dette følger av Kommuneloven § 2, hvor det heter: «Hver herredskommune og bykommune hører i sin helhet

inn under et fylke.» Endringer i grensen mellom to kommuner som tilhører hvert sitt fylke får dermed konsekvenser for fylkesgrensen, som endres tilsvarende. Det samme gjelder for fastsetting av en omtvistet grense mellom to kommuner. Ellers gjelder inndelingsloven direkte bare for kommuner - ikke for fylkeskommuner.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har vurdert spørsmålet om å *inkorporere* Kommuneinndelingsloven i Kommune- og fylkeskommuneloven, men er kommet til at dette ikke er aktuelt. Inndelingslovens bestemmelser er relativt detaljerte og tekniske, og passer dårlig inn i den prinsipielle og generelle utforming som utvalget har gitt Kommune- og fylkeskommuneloven. Det kan i denne sammenheng nevnes at også Danmark og Sverige har egne lover om kommunal inndeling. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har heller ikke tatt til orde for inkorporering. - Det anses således tilstrekkelig at Kommune- og fylkeskommuneloven viser til at inndelingsendringer skjer etter regler fastsatt i (annen) lov.

Inndelingsloven har ikke vært undergitt generell, kritisk vurdering etter at den trådte i kraft. Dette kan skyldes at den - stort sett - har fungert etter intensjonene. Utvalget har for sitt vedkommende ikke funnet grunn til å foreta en slik gjennomgang av loven. For det første ligger dette i utkanten av utvalgets mandat. For det andre - og det er viktigere - har Regjeringen som nevnt i kap. 1 satt ned et utvalg som skal vurdere den kommunale og fylkeskommunale inndeling på prinsipielt grunnlag og «legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør ordnes», slik det heter i utvalgets mandat. Det vil være naturlig at inndelingsutvalget, som en del av sitt arbeid, også vurderer hensiktsmessigheten av den nåværende Inndelingslov. I alle fall synes det å være liten grunn til å vurdere omfattende endringer i Inndelingsloven før inndelingsutvalget har avsluttet sitt arbeid.

Utvalget vil imidlertid foreslå endringer i Inndelingsloven på to punkter. For det første at fylkeskommunen (fylkestinget) - ikke fylkesutvalget - skal høres i saker som gjelder mindre inndelingsendringer, jf. lovens § 1 første ledd. Dette har sammenheng med at utvalget (flertallet) foreslår at fylkesutvalget utgår som obligatorisk organ i fylkeskommunene, se kap. 9. Det er også i samsvar med utvalgets prinsipielle oppfatning av at primærkompetansen i fylkeskommunene bør tilligge fylkestinget. For det andre foreslår utvalget at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunelovens regler om navneendringer inkorporeres i Inndelingsloven, se pkt. 5 foran.

7. LOVFESTING AV VISSE PRINSIPPER

Utvalget har vurdert om det i Kommune- og fylkeskommuneloven bør fastsettes enkelte generelle, retningsgivende prinsipper for virksomheten i kommunene/fylkeskommunene, særlig ut fra den symbolfunksjon og allmenne informasjonsverdi slike prinsipper kan ha. De prinsipper som det etter utvalgets oppfatning kan være aktuelt å vurdere er

- likebehandlingsprinsippet og
- selvkostprinsippet

a) Likebehandlingsprinsippet

Det er ikke i norsk lovgivning fastsatt noen eksplisitt bestemmelse om at «like tilfelle skal behandles likt». Men det gjelder som et alminnelig, ulovfestet rettslig prinsipp at forvaltningsorganer ved sin skjønnsutøvelse ikke skal foreta forskjellsbehandling uten at det er saklig grunnlag for dette. Hvis det kan konstateres slik forskjellsbehandling til skade for enkeltpersoner, vil vedtaket normalt være ugyldig.

Likebehandlings- eller likhetsprinsippet er en del av de alminnelige ulovfestede rettsregler som forbyr såkalt «myndighetsmisbruk». Andre elementer i disse reglene er forbudet mot å ta utenforliggende hensyn og mot kvalifisert urimelig skjønnsutøvelse.

Utvalget vil ikke foreslå at man lovfester likhetsprinsippet i Kommune- og fylkeskommuneloven. I så fall måtte man overveie å ta inn også andre sentrale rettsikkerhetsgarantier som gjelder forholdet til publikum. Dette ville imidlertid endre Kommune- og fylkeskommunelovens karakter av å være primært en formell forfatningslov. Hvis det skulle komme på tale å lovfeste et likhetsprinsipp og andre alminnelige forvaltningsrettslige rettsikkerhetsgarantier, ville det være mer nærliggende å gjøre det i Forvaltningsloven, som har generelle regler for alle offentlige organers saksbehandling, inklusive de statlige. Det vil i så fall være en oppgave for Justisdepartementet å vurdere dette, i forbindelse med arbeidet med en revisjon av Forvaltningsloven.

b) Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet vil si at en beregner hva det vil koste kommunen/fylkeskommunene å produsere en tjeneste, og at prisen på tjenesten fastsettes i samsvar med det. Et eksempel: Dersom en kommune tilrettelegger et område for utparsellering og salg av boligtomter, selges tomtene for det som opparbeidingen totalt koster, inklusive kommunens egne utgifter til erverv av grunnarealet eller arealets antatte salgsverdi.

I noen tilfelle er selvkostprinsippet lovfestet, f.eks. i forbindelse med fastsetting av avfallsgebyr etter Forurensningsloven av 13. mars 1981 § 34 og fastsetting av vann- og kloakkavgift etter Lov av 31. mai 1974. Det er også antatt at prinsippet gjelder ved fastsetting av strømpriser, selv om dette ikke er lovbestemt.

Det nærmere innhold og rekkevidden av prinsippet er imidlertid til dels uklart. Prinsippet er således ikke lovfestet som generell norm for prissetting av kommunale eller fylkeskommunale tjenester. Noen slik, alminnelig bestemmelse finnes hverken i Kommune- eller Fylkeskommuneloven eller i andre lover. Det samme gjelder hvorledes selvkost skal beregnes. Utvalget har ikke foretatt noen undersøkelse av selvkostprinsippets utbredelse i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, men det synes på det rene at prinsippet praktiseres i ulik grad for ulike typer av kommunale/fylkeskommunale tjenester og at prinsippets anvendelse varierer i de enkelte kommuner/fylkeskommuner. Det er også forskjellige oppfatninger av hvordan selvkostprinsippet mer eksakt skal defineres, det vil si hvilke kostnadselementer som bør inngå og beregningen av disse.

I denne situasjon kan utvalget ikke se at det vil være hensiktsmessig å lovfeste selvkostprinsippet i Kommune- og fylkeskommuneloven som generell norm. Og det må i tilfelle først foretas en nærmere vurdering av om prinsippet skal gjelde generelt eller bare for bestemte (typer av) tjenester, hvilke kostnadselementer som skal inngå og beregningen av disse elementene m.v. Det må også vurderes hvordan man skal trekke grensen mot de tilfelle hvor en kommune kan kreve vanlig markedspris, f.eks. ved utleie. Før det eventuelt kan bli tale om lovfesting av et selvkostprinsipp, må dette derfor utredes nærmere og i sammenheng med en generell vurdering av prissetting av kommunale/fylkeskommunale tjenester.

KAPITTEL 9

Styringsystemet i kommuner og fylkeskommuner

1. GENERELT

a) Innledning

Utvalget vil innledningsvis bemerke at spørsmål som gjelder styringssystemet i kommunene og fylkeskommunene har berøringspunkter med mange av de øvrige spørsmål som behandles i denne utredningen, bl.a. i kap. 10, 12, 14, 19.

I dette kapitlet vil utvalget i første rekke konsentrere seg om *interne, organisatoriske forhold* i kommunene og fylkeskommunene, med særlig vekt på de *folkevalgte* organer; opprettelse, sammensetning, funksjoner. Utvalget vil trekke opp de ytre, rettslige rammer for en styringsform som bygger på de sentrale grunntrekk i de gjeldende kommunelover - basert på prinsippet om forholdsmessig representasjon i alle folkevalgte organer; «formannskapsprinsippet». Utvalget har også utviklet regler for en styringsform som bygger på det parlamentariske prinsipp. Av praktiske grunner har utvalget funnet det mest hensiktsmessig å behandle denne styringsformen i et eget kapittel, se kap. 11.

Ifølge utvalgets mandat er *hovedmålsettingen* for arbeidet med revisjon av de gjeldende kommunelover «en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale og fylkeskommunale selvstyre.» En sentral forutsetning for å virkeliggjøre denne målsettingen er en *styringsform* som er basert på prinsippet om lokalt folkestyre. Det vil etter utvalgets oppfatning si at lovgivningen må legge forholdene til rette for at lokalsamfunnet skal styres av organer valgt av lokalsamfunnets innbyggere.

Slik utvalget ser det er det ingen reelle alternativer til det *representative* folkestyre. Styring gjennom folkeforsamlinger o.l. kan ikke i et moderne samfunn erstatte det representative folkestyre, men kan være et virkemiddel i enkelte saker for å styrke båndene mellom befolkningen og kommunene/fylkeskommunene og stimulere den politiske interesse. Utvalget vil i denne sammenheng generelt understreke betydningen av at det er nær kontakt mellom de styrende organer i lokalsamfunnet og dets innbyggere. Et levende demokrati er helt avhengig av slik kontakt og er en absolutt forutsetning for at det representative folkestyre kan fungere på tilfredsstillende måte. Et viktig element i dette er offentlig-

hetens adgang til innsyn i en kommunal/fylkeskommunal forvaltning, supplert med aktiv informasjon fra kommunenes/fylkeskommunenes side, se kap. 20. - Folkeavstemninger o.l. er nærmere behandlet i pkt. 2.

b) Behov for rammer som gir rom for lokal tilpasning

Kommunene og fylkeskommunene er innbyrdes svært forskjellige, bl.a. når det gjelder innbyggertall, geografiske forhold og næringsstruktur. Dette kan tilsi ulike løsninger når det gjelder organiseringen av forvaltningen og politisk apparat. Rent lovgivningsmessig er det imidlertid nærmest en umulig oppgave å gi presise regler om styringsordningen som er knyttet til ulike strukturelle forhold i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Et slikt styringssystem vil dessuten lett bli rigid og stivbeint, og må i det hele anses som en lite aktuell løsning av styringsproblemet. Verken de gjeldende eller tidligere kommunelover har vært basert på et slikt styringssystem.

Utgangspunktet må derfor være at lovgivningen trekker opp visse, generelle rammer for styringssystemet, gjeldende for alle kommuner og fylkeskommuner. Disse rammene må være så vidt fleksible at de gir kommunene/fylkeskommunene frihet til å organisere virksomheten etter behov og med mulighet for tilpasninger etter de lokale forhold. Dette må bl.a. ses i lys av de store krav som samsvunnsutviklingen stiller til omstilling og fornyelse i kommunesektoren.

Utvalget viser i denne sammenheng til Innst. O. nr. 74 (1986-87) Om lov om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan, hvor Stortingets kommunal- og miljøvernkomitee uttaler følgende:

«Komiteen har merket seg at departementet som hovedprinsipp legger opp til at kommuner og fylkeskommuner skal kunne stå fritt mulig til å organisere nemndsstrukturen slik de anser det mest hensiktsmessig. Komiteen viser til at dette er i fullt samsvar med målsettingen om større frihet og utvikling av lokaldemokratiet. Komiteen sier seg enig i en slik målsetting og går ut fra det videre reformarbeid utformes i samsvar med disse mål.» (uthevet her).

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen er i NOU 1988:38 sterkt opptatt av fleksibiliteten i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, og gir bl.a. uttrykk for følgende (side 35):

«Det er selvsagt viktig at kommunene og fylkeskommunene velger løsninger som gir de ønskede resultater på en billigst mulig måte. Dette tilsier at kommunene og fylkeskommunene løpende vurderer ikke bare ny aktivitet, men også eksisterende aktivitet slik at oppgavene løses på den beste kvalitetsmessige og mest ressursbesparende måte. Skal et slikt ansvar ha betydning, må kommunesektoren ha reell innflytelse på hvordan tjenestene skal organiseres og hvordan man løser de ulike oppgaver. *Det er derfor viktig at både kommunelovgivning og særlovgivning stiller fylkeskommunene og kommunene mest mulig fritt til å løse sine organisatoriske og administrative spørsmål slik de finner det hensiktsmessig.*» (uthevet her).

c) *Opphevelse av organisatoriske bestemmelser i særlovgivningen*

Et viktig delmål for styringsordningen er at de sentrale folkevalgte organer blir i stand til å sørge for en samlet, koordinert styring av den totale virksomhet.

Konsekvensen av dette er at all myndighet i utgangspunktet bør legges til kommunene og fylkeskommunene som *sådanne*, det vil si til kommunestyret og fylkestinget. Lovbestemmelser som er til hinder for dette bør - så langt råd er - oppheves eller endres. Dette gjelder i særlig grad bestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette særlovnemnder. Påbudet om særlovnemnder styrker sektoriseringen av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning og vanskeliggjør helhetsstyring, særlig fordi særlovnemndene er tillagt eksklusiv kompetanse i medhold av lov. På viktige områder er således kompetansen delt mellom kommunestyret/fylkestinget på den ene side og særlovnemndene den andre, noe som skaper uklare ansvarsforhold. Utvalget foreslår derfor at man tar sikte på å oppheve alle bestemmelser i særlovgivningen om særlovnemnder o.l., hvor ikke helt særlige hensyn taler for slike organer, se nærmere om dette kap. 21. Det samme gjelder andre særlovbestemmelser som innebærer unødige bindinger av kommunenes/fylkeskommunenes kompetanse, f.eks. påbud om opprettelse av bestemte (administrative) stillinger, godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak m.v.

Det bør så langt råd er overlates til kommunene og fylkeskommunene selv å bestemme hvordan de oppgaver de er pålagt skal løses organisatorisk og administrativt. Siktemålet

må som nevnt i kap. 8 være at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven utvikles til å bli en generell styringslov, og at reglene i denne loven også legges til grunn for organisering av kommunale/fylkeskommunale virksomhet etter særlov.

d) *Målstyring i stedet for detaljstyring. Utvidet delegasjonsadgang*

Hvis lovgivningen legger forholdene bedre til rette enn i dag for helhetsstyring, innebærer det samtidig større muligheter for effektiv målstyring, gjennom overordnede prioriteringer og fordeling av funksjoner. I kommunen og fylkeskommunen må denne oppgaven ivaretas av det øverste politisk organ, henholdsvis kommunestyret og fylkestinget. Dette nødvendiggjør imidlertid at det gis vid adgang for kommunestyret/fylkestinget til å overføre oppgaver og delegere myndighet til andre folkevalgte organer og til administrasjonen. Utvalget går derfor inn for generell utvidelse av delegasjonsadgangen, se pkt 4.

e) *Større frihet med hensyn til medlemstall i kommunestyre og fylkesting. Opphevelse av formannskap og fylkesutvalg som obligatoriske organer*

Som ledd i en mer helhetlig styring av kommunene/fylkeskommunene, og med med større frihet til å bestemme hvilke funksjoner som kommunestyret og fylkestinget skal ha, går *utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) inn for at kommunene og fylkeskommunen gis friere adgang til å fastsette *medlemstallet* i kommunestyret og fylkestinget enn etter de gjeldende kommunelover, se pkt. 3.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) vil videre foreslå at formannskapet og fylkesutvalget ikke lenger skal være obligatoriske organer, og at det heller ikke skal innføres noe annet obligatorisk organ som erstatter disse. Begrunnelsen for dette er bl.a. at det vil kunne være mindre behov for et slikt organ dersom medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget reduseres, se pkt. 2. Forslaget har også sammenheng med de nye bestemmelser om nemnder, se pkt. 6. Men lovforslaget utelukker ikke at de kommuner/fylkeskommuner som ønsker det kan etablere formannskaps- eller fylkesutvalgsliknende organer.

Utvalgets mindretall (medlemmene Fevolden, Kjellberg og Overå) er enig at formannskapet/fylkesutvalget ikke skal være obligatoriske organer, men mener at saksforberedelse i økonomiske saker fordrer at et fast koordinerende politisk organ tillegges innstillingsretten overfor kommunestyre og fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ting, og foreslår derfor lovfesting av et obligatorisk økonomiutvalg.

f) *Frihet med hensyn til nemndsstruktur.*

Kommunedelsnemnder

Utvalget regner med at det fortsatt vil være behov for å ha underliggende politiske organer - faste utvalg - som kan avlaste kommunestyret/fylkestinget og ivareta den politiske styringen på bestemte områder. Ikke minst når det gjelder slike organer, er det viktig at den enkelte kommune/fylkeskommune får frihet til å etablere ordninger som er tilpasset de lokale behov, både når det gjelder antall utvalg, deres arbeidsområde og kompetanse, se pkt. 6. Dette gjelder også adgangen til å opprette kommunedelsnemnder, se pkt. 7. Hvorvidt det skal satses på sentralstyring gjennom faste utvalg med hele kommunen som virkeområde, eller i sterkere grad benyttes organisering basert på kommunedelsnemnder, bør den enkelte kommune selv kunne bestemme. I dette ligger også frihet til å velge hvilke funksjoner som utvalgene skal ha, bl.a. om de skal tillegges sektorfunksjoner eller mer sektorovergripende funksjoner.

Utvalget mener at den politiske styringen fortsatt bør ligge i kommunestyret/fylkestinget og i de politiske utvalg, det vil si de faste utvalg og kommunedelsnemndene. Disse organer bør være politisk sammensatt, det vil si valgt på rent politisk grunnlag. Arbeidstakerrepresentasjon og annen interesserepresentasjon bør av den grunn være utelukket i slike organer.

g) *Styre for bedrift eller institusjon*

Forsøk og annen praksis har vist at det ofte kan være hensiktsmessig med en annen sammensetning enn den rent politiske i styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, på grunn av deres driftsrelaterte og mer konkret avgrensede funksjoner. Kommunene og fylkeskommunene bør kunne stå mest mulig fritt, både når det gjelder spørsmålet om det skal etableres egne styrer for bedrifter og institusjoner og likeledes i samband med sammensetningen av dem. Kommunene/fylkeskommunene kan, hvis de ønsker det, trekke inn arbeidstakerrepresentanter og administrativt oppnevnte medlemmer i disse styringsorganene, se nærmere pkt. 9.

h) *Ordfører og fylkesordfører*

Ordfører- og fylkesordførerinstitusjonen har en sterk posisjon i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Utvalget er kommet til at denne institusjonen bør lovfestes i

den nye Kommune- og fylkeskommuneloven og i hovedsak med de funksjoner som ordfører/fylkesordfører har etter de gjeldende lover, se pkt 10.

i) *Administrasjonens rolle*

Utvalget foreslår at det trekkes en klare grense mellom politiske og administrative ansvarsforhold. En side av dette er en nedtoning av de mer politiske funksjoner som administrasjonssjefen i kommunene/fylkesrådmannen har etter de gjeldende lover. Dette gjelder særlig på det økonomiske område, nemlig retten og plikten til å framlegge et samlet forslag til budsjett og forslag til skattevedtak samt retten til å uttale seg om den finansielle side av de saker som foreligger, jf. Kommuneloven § 37/Fylkeskommuneloven § 38. Det vises også til Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4, som nevner administrasjonssjefen/fylkesrådmannen på lik linje med kommunestyret/fylkesting, formannskap/fylkesutvalg og ordfører/fylkesordfører.

Utvalget vil samtidig i sitt lovforslag legge forholdene til rette for en styrking av administrasjonssjefens/fylkesrådmannens rent administrative rolle, slik at han/hun gis mulighet til helhetlig administrativ styring på tvers av sektorene. Kravet om enhetlig organisasjon og helhetlig styring må således omfatte både det politiske og det administrative apparat. Et sentralt element i dette er en utvidelse av adgangen til å delegerer myndighet til administrasjonssjefen/fylkesrådmannen, særlig med sikte på myndighet til å treffe avgjørelser i personalsaker. Administrasjonssjefen bør videre gis utvidet styrings- og instruksjonsrett overfor sektoradministrasjonene.

For øvrig bør administrasjonens sentrale funksjon fortsatt være å levere premissene for de folkevalgte organers vedtak - det vil si saksforberedelse og utredning - og å ha ansvaret for iverksetting av vedtak. Dette innebærer ikke nødvendigvis at administrasjonen skal innstille i alle saker som legges fram for folkevalgte organer. Det er noe som kommunestyret/fylkestinget selv må ta standpunkt til, både når det gjelder spørsmålet om det skal innstilles og i så fall hvem som skal innstille, administrasjonen eller et politisk organ.

Det er ikke mulig å fastsette detaljert hva som er «politikk» og hva som er «administrasjon». Funksjonsfordelingen mellom de folkevalgte organer og administrasjonen må fastsettes av kommunestyret/fylkestinget etter en hensiktsmessighetsvurdering, innenfor rammene for delegasjonsadgangen. - Se nærmere om administrasjonen kap. 10.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

j) Kollegieprinsippet. Flertallskrav

Når det gjelder de folkevalgte organers arbeidsmåte, vil utvalget holde fast ved og lovfeste kollegieprinsippet. Det anses av sentral betydning at den kompetanse som de folkevalgte organer har utøves av disse som kollegium, og ikke av de enkelte medlemmer. Det kan likevel være grunn til å gjøre visse unntak. Dette gjelder bl. a. ordføreren/fylkesordføreren og ledere for andre folkevalgte organer. Den spesielle posisjon disse har gjør det både hensiktsmessig og forsvarlig med delegasjon av myndighet i en viss, begrenset utstrekning, og særlig i haste-saker.

Flertallsprinsippet innebærer at vedtak i folkevalgte organer treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Flertallsprinsippet kan - på samme måte som kollegieprinsippet - sies å være et element i det representative styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner. Dette prinsippet bør derfor opprettholdes i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

Utvalget går ellers inn for å sløyfe de særlige regler om 2/3 flertall ved første gangs avstemning i forbindelse med såkalte positive vedtak i kommunestyret eller fylkestinget, og om adgangen til mindretallsanke for 1/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. - Se nærmere kap. 12 om avstemninger og de øvrige saksbehandlingsregler.

k) Mindretallsgarantier

Å sikre mindretallet visse garantier er også en viktig del av et demokratisk styresett. Hensynet til mindretallet søkes i stor grad ivare tatt gjennom tilsvarende ordninger som etter dagens styringssystem. Det innebærer bl.a. at valg til nemnder skal skje som forholdsvalg, dersom ett medlem av den velgende forsamling krever det. Utvalget vil videre gi 1/3 medlemmene av folkevalgte organer rett til å kreve møte, gjeldende for alle organer - og ikke bare for møter i nemnder, slik som etter de nåværende kommunelover. I kap. 19 foreslår utvalget at ethvert medlem av kommunestyret/fylkestinget skal kunne kreve at departementet eller den det bemyndiger vurderer lovligheten av kommunale/fylkeskommunale vedtak. Også dette representerer en form for mindretallsgaranti.

2. FOLKEAVSTEMNINGER M.V.

Gjeldende rett

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ingen regler om folkeavstemninger, verken når det gjelder spørsmålet om slike avstemninger kan eller skal holdes, i hvilke tilfelle dette kan skje, eller hvilken rettslig status de

skal ha. Med det siste siktes det om folkeavstemninger er (rettslig) bindende for kommunestyret/fylkestinget eller om de bare er rådgivende.

Etter Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21, begges siste ledd, handler kommunestyret/fylkestinget på vegne av kommunen/fylkeskommunen «i alle tilfelle der avgjørelsen av en sak ikke er lagt til annen myndighet ved lov eller etter bestemmelse av kommunestyret (fylkestinget)». Dette innebærer at kommunestyret/fylkestinget ikke kan bestemme at (bindende) avgjørelse skal treffes ved avstemninger blant innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen. Innbyggerne kan som sådanne ikke betraktes som «myndighet» i lovens forstand; den kommunale/fylkeskommunale forvaltning bygger på prinsippet om at det er innbyggernes *representative* organer som treffer avgjørelsene, jf. pkt. 1.

Bindende folkeavstemninger i kommunale/fylkeskommunale saker kan etter dette bare skje dersom det foreligger særskilt lovhjemmel. Derimot er det ikke noe til hinder for at kommunene/fylkeskommunene foretar rådgivende folkeavstemninger før avgjørelse treffes av kompetent kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Slike organiserte, formaliserte avstemninger forekommer sjelden i praksis. Men kommunene/fylkeskommunene foretar i enkelte tilfelle forskjellige typer av opinionsundersøkelser o.l. Dette er i noen grad formalisert i Plan- og bygningsloven, se f.eks. §§ 16, 19-4, 20-5 27-1, som legger stor vekt på informasjon til innbyggerne og at innbyggerne skal ha anledning til å uttale seg om foreliggende planforslag. Det kan også vises til Forvaltningsloven § 37 som forutsetter bred høring blant berørte institusjoner, organisasjoner m.v. ved utarbeiding av forskrifter. Forurensningsloven av 13. mars 1981 fastsetter i § 15 at det skal holdes et offentlig møte «for drøfting av de forurensningsmessige følger en virksomhet kan få.» Dette gjelder i de tilfelle hvor en virksomhet kan medføre store forurensninger, og hvor de som planlegger slik virksomhet er pålagt å utrede de forurensningsmessige følger.

Lovgivningen har to eksempler på regulære folkeavstemninger i kommunene, men ingen i fylkeskommunene. I begge tilfelle gjelder det rådgivende avstemninger i skolekretser.

For det første kan kommunestyret eller skolestyret bestemme at de stemmeberettigede i en skolekrets får «seie si mening» før kommunestyret gjør vedtak om endringer i det geografiske virkeområdet for vedkommende skolekrets, se Grunnskoleloven §§ 3 nr. 1 og 31. Avstemningen skjer i et møte som

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

de stemmeberettigede innkalles til. Avstemningen skal være skriftlig, i fall noen av de frammøtte krever det. For det andre skal det ved endring i skriftlig opplæringsmål - dersom skolestyret eller minst 1/4 av de stemmeberettigede i vedkommende skolekrets krever det - holdes avstemning blant de stemmeberettigede i kretsen eller i det område som ellers sokner til vedkommende skole, se Grunnskoleloven § 31 og 40 nr. 4. Avstemningen skjer i et kretsmøte og skal være skriftlig.

Den tidligere Alkoholoven av 5. april 1927 hadde regler om *bindende* folkeavstemninger i forbindelse med salg av alkohol, jf. lovens §§ 3 og 17. Disse bestemmelser ble ikke gjeninnført i den nye Alkoholoven av 2. juni 1989. Denne loven har således ingen regler om folkeavstemninger.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Lovbestemte pålegg om folkeavstemninger*

Regulære folkeavstemninger kan etter utvalgets oppfatning være en velegnet måte å aktivisere innbyggerne på og stimulere den politiske interesse.

Utvalget finner imidlertid at det ikke bør tas inn bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven som *pålegger* kommunene eller fylkeskommunene å holde folkeavstemninger i nærmere angitte saker. Dette gjelder både rådgivende og bindende folkeavstemninger.

Det er liten tradisjon for folkeavstemninger i det norske styringssystemet, både på nasjonalt og lokalt nivå. I den grad det måtte vise seg aktuelt med påbud om slike avstemninger bør dette som utgangspunkt reguleres i særlovgivningen og ikke i Kommune- og fylkeskommuneloven. Dette har også vært ordningen hittil, jf. de tidligere omtalte bestemmelser i Alkoholoven og Grunnskoleloven. Rettslig sett bindende folkeavstemninger vil dessuten representere et brudd med prinsippet om at beslutninger skal treffes av folkevalgte organer, et prinsipp som foreslås opprettholdt i den nye loven, se pkt. 1.

Verken den danske eller den svenske kommuneloven har regler som pålegger kommunene/fylkeskommunene å holde folkeavstemninger. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen er i NOU 1988:38 sterkt opptatt av brukermedvirkning, men fremmer ikke forslag om innføring av lovbestemte folkeavstemninger.

b) Lovregulering av kommunenes og fylkeskommunens adgang til å holde folkeavstemninger o.l.

Etter den svenske kommuneloven kan kommunfullmäktiget (kommunestyret) be-

stemme at det skal foretas folkeavstemninger e.l. før vedtak treffes.

Utvalget finner av de årsaker som er nevnt i pkt. a) heller ikke grunn til grunn til å fastsette nærmere bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven som gir kommunestyret/fylkestinget *adgang* til å holde *bindende* folkeavstemninger, hvis de selv ønsker det. I den grad dette måtte være aktuelt, bør også dette reguleres i særlov.

Utvalgets lovforslag er - i likhet med de gjeldende kommunelover - ikke til hinder for at det holdes *rådgivende* folkeavstemninger, dersom kommunestyret eller fylkestinget finner at dette er hensiktsmessig som ledd i behandlingen av bestemte saker.

Det er således ikke nødvendig med en særskilt bestemmelse om at rådgivende folkeavstemninger kan holdes - det ligger allerede i lovens system. Det kan likevel ha en viss signaleffekt og symbolverdi dersom kommuneloven har en bestemmelse om at kommunene/fylkeskommunene *kan* iverksette folkeavstemninger, og således representere et uttrykk for det positive element i slike avstemninger.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Kjellberg) finner imidlertid ikke at det foreligger tilstrekkelige grunner til å lovfeste en slik bestemmelse. *Flertallet* viser til at adgangen til å holde rådgivende folkeavstemninger er til stede også etter de gjeldende kommunelover, selv om dette ikke er uttrykkelig lovfestet. Det synes dessuten å herske en klar bevissthet i kommunene og fylkeskommunene om adgangen til å holde slike avstemninger.

Som konsekvens av dette mener *flertallet* at det heller ikke er aktuelt å fastsette prosedyreregler for gjennomføring av eventuelle folkeavstemninger, f.eks. med utgangspunkt i Valglovens regler - bl.a. at avstemningen skal annonseres i god tid i forveien, at avstemningen skal være skriftlig og hemmelig, at optellingen av stemmer skjer på betryggende måte og at valgstyret skal administrere gjennomføringen av folkeavstemningen. Slike regler kan representere unødige bindinger, og man må kunne regne med at kommunene/fylkeskommunene selv vil finne fram til hensiktsmessige måter å gjennomføre avstemningen på.

Utvalgets lovforslag innebærer også at kommunene/fylkeskommunene står fritt til å finne ut hva innbyggerne mener om ulike spørsmål på *andre måter* enn gjennom folkeavstemninger - f.eks. gjennom informasjonsmøter, opinionsundersøkelser av ulike slag m.v. Det vises i denne sammenheng ellers til kap. 20, hvor utvalget foreslår at at Kommune- og fylkeskommuneloven får en bestem-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

melse som pålegger kommunene og fylkeskommunene å drive aktiv informasjon om sin virksomhet.

Forslaget til ny Kommune- og fylkeskommunelov er heller ikke til hinder for at innbyggerne selv tar initiativet til opinionsundersøkelser og legger resultatet av disse fram for de besluttede organer i samband med bestemte krav, ønsker m.v. Slike «grasrot»aksjoner er velkjente i kommunesektoren, bl.a. i form av underskriftskampanjer. Disse aksjonene er viktige, demokratiske ytringsformer som styringsorganene i kommunene og fylkeskommunene bør ha en positiv holdning til.

Utvalgets medlem Kjellberg deler flertallets syn når det gjelder bindende folkeavstemninger, og er også i hovedsak enig i de synspunkter som framføres om verdien og hensiktsmessigheten av rådgivende folkeavstemninger. *Dette medlem* vektlegger imidlertid disse argumenter annerledes enn flertallet, og mener at Kommune- og fylkeskommuneloven på en bedre måte vil gjenspeile hensynet til et bredt og aktivt lokalt folkestyre, hvis en bestemmelse om rådgivende folkeavstemninger tas inn i loven.

Folkeavstemningsinstituttet er et vesentlig uttrykk for borgernes direkte deltakelse i det politiske liv. Det fortjener derfor å synliggjøres i det mest sentrale lovverk for kommunene/fylkeskommunene. *Dette medlem* er ikke fremmed for at slike avstemninger i enkelte situasjoner kan bli forsøkt utnyttet til å stanse nødvendige, men tilsynelatende upopulære tiltak av sosial, miljømessig eller finansiell art. Det kan også tenkes at en altfor hyppig bruk av dem vil kunne styrke kortsiktige hensyn til fortrenghet for langsiktig styring. Men dette er risikoer som et demokrati må leve med.

En klarere markering av adgangen til å holde avstemninger blant de stemmeberettigede i kommunene/fylkeskommunene om kommunal/fylkeskommunal virksomhet, vil kunne bidra til å supplere representasjonsdemokratiet som moderne kommunalforvaltning er tuftet på. Diskusjonen om slike avstemninger skal foretas vil i seg selv kunne styrke den lokalpolitiske interessen; avholdelsen av dem vil også kunne gi større legitimitet og oppslutning om kontroversielle kommunale/fylkeskommunale vedtak. Det taler videre for en slik bestemmelse i det sentrale lovverket for kommunene/fylkeskommunene, at bestemmelser om folkeavstemninger allerede finnes i særlovgivningen. *Dette medlem* tillegger også opplysnings- og symbolfunksjonen ved en bestemmelse om folkeavstemninger betydelig vekt.

3. KOMMUNESTYRET OG FYLKESTINGET

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4 skal alle kommuner/fylkeskommuner ha et kommunestyre/fylkesting. Funktionsperioden er 4 år, regnet fra 1. januar.

Kommunestyret velges av de stemmeberettigede innbyggere i kommunen. Valgreglene er fastsatt i Valgloven av 1. mars 1985. Valget skjer som forholdssvalg, dersom mer enn en valgliste deltar ved valget. Forholdssvalg vil si at representantene fordeles på de enkelte valglister etter nærmere fastsatte regler, jf. Valgloven §§ 64 og 65. Formålet med forholdssvalg er å sikre at kommunestyret får en sammensetning som gjenspeiler velgernes preferanser. Hvis det ikke foreligger noen (godkjent) valgliste, eller det bare foreligger én valgliste, skjer valget som flertallsvalg, jf. Valgloven § 69. Prinsippet her er at de kandidater som får flest stemmer er valgt. Flertallsvalg forekommer meget sjelden i praksis.

Fylkestinget velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylkets kommuner. Valget skjer alltid som forholdssvalg. Adgangen til å holde flertallsvalg er avskåret. Representantene fordeles på valglister etter noe andre regler enn ved kommunestyrevalg, jf. Valgloven §§ 58 - 60. Fordelingsreglene er langt på vei de samme som ved stortingsvalg, men en sjettedel av fylkestingets samlede medlemstall skal velges som utjamningsrepresentanter. Formålet med denne ordningen er å oppnå geografisk spredning av representantene og slik at flest mulig kommuner kan bli representert.

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

Kommunestyrets medlemstall:

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

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Fylkestingets medlemstall:

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

Innenfor de lovbestemte intervaller fastsettes kommunestyret/fylkestinget selv sitt medlemstall - med alminnelig flertall - basert på innbyggertallet ved nest siste årsskifte før kommunestyre/fylkestingsvalg. Medlemstallet skal være et ulike tall.

Når «særlige forhold» tilsier det, kan kommunestyret fastsette et lavere eller høyere medlemstall enn det lovbestemte minimum eller maksimum. I slike tilfelle gjelder to særtilkår. For det første må vedtaket fattes med 2/3 flertall av kommunestyrets samlede medlemstall. For det andre må vedtaket godkjennes av Kommunaldepartementet. - Fylkestinget har ikke tilsvarende adgang til å fravike de alminnelige rammer ved fastsettelse av sitt medlemstall.

Etter Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21 har kommunestyret/fylkestinget «bevilgnings- og beskatningsretten» i kommunene/fylkeskommunene. Kommunestyret/fylkestinget har dermed avgjørende innflytelse på hva kommunene/fylkeskommunen skal bruke sine økonomiske midler til og hvordan disse midler skal framskaffes, det vil si over utgifter og inntekter. Beskatningsretten er imidlertid begrenset. Stortinget fastsetter hvert år minimums- og maksimumssatser for inntektsskatten til kommunene og fylkeskommunene, jf. Skatteloven av 15. august 1911 § 73. For kommunene er intervallet for tiden 12 - 13,5% og for fylkeskommunene 6 - 7,5%. I praksis legger alle kommuner og fylkeskommuner maksimumssatsen til grunn for sin skattlegging. Kommunene kan i tillegg til innteksskatt kreve inn formuesskatt. Skatteloven § 72 fastsetter skattesatsen til minimum 4 promille og maximum 10 promille. Alle kommuner benytter maksimumssatsen.

Kommunene kan videre kreve inn en rekke andre lovbestemte avgifter o.l. - eiendomsskatt, vann- og kloakkavgift, feieavgift m.v. Eiendomsskatteloven av 6. juni 1975 fastsetter nærmere regler for hvilke eiendommer som kan belastes med eiendomsskatt og gir rammer for skattenivået. For de ordinære avgifter gjelder vanligvis at kommunene ikke kan sette avgiften høyere enn det som er nødvendig for å kunne dekke utgiftene til vedkommende tiltak. Dette antas å gjelde som et

alminnelig, ulovfestet prinsipp ved alle monopolpregede ytelser av stor betydning for borgerne, således ved fastsetting av strømpris.

Bevilgnings- og beskatningsretten gjør at kommunestyret/ fylkestinget etter loven er de *øverste styringsorganer* i kommunene/fylkeskommunene. Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21 understreker ytterligere disse organers sentrale rolle, idet det her heter at «Kommunestyret (fylkestinget) handler for øvrig på vegne av kommunen (fylkeskommunen) i alle tilfelle der avgjørelsen av en sak ikke er lagt til annen myndighet ved lov eller etter vedtak av kommunestyret (fylkestinget).»

Med uttrykket «annen myndighet ved lov» siktes det særlig til de tilfelle hvor kommunale/fylkeskommunale særlovnemnder er tillagt eksklusiv kompetanse i medhold av særlov-givningen. Men også formannskapet/fylkesutvalget er tillagt visse, lovbestemte oppgaver, se nedenfor. Når særlov legger kompetanse til «kommunen» eller «fylkeskommunen» vil det vanligvis innebære at kommunestyret/fylkestinget har denne kompetansen, selv om disse organer ikke er uttrykkelig nevnt. Dette følger av Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21.

Det rettslige utgangspunkt er således at den øverste kommunale eller fylkeskommunale myndighet er lagt til kommunestyret/fylkestinget. Dette modifiseres imidlertid av reglene om av særlovnemndenes kompetanse, se pkt. 6.

Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21 åpner for at kommunestyret/fylkestinget kan *delegere myndighet* til underliggende organer - formannskap/fylkesutvalg, faste utvalg, særlovnemnder, styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift, komiteer, styre for inter(fylkes)kommunale tiltak og til administrasjonen. Dette medfører at disse organer kan gis rett til å treffe vedtak på vegne av kommunen/fylkeskommunen. Adgangen til å delegere til folkevalgte organer er klart større enn til administrasjonen.

Kommunestyrets og fylkestingets delegasjonsadgang er nærmere behandlet i pkt. 4.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Funksjoner

Kommunestyret og fylkestinget er etter de gjeldende kommunelover de *øverste og styrende organer* for den kommunale og fylkeskommunale virksomhet. Utvalget vil opprettholde og styrke denne posisjonen, jf. det som er uttalt foran om at all kompetanse i utgangspunktet bør legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, det vil si til kommunesty-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ret og fylkestinget. Kommunestyret/fylkestinget er - og bør fortsatt være - de egentlige bærere av det lokale folkestyret, valgt av innbyggerne ved direkte valg. Dette innebærer også at kommunestyret/fylkestinget har det øverste ansvar for den kommunale/fylkeskommunale virksomhet.

For å fastslå kommunestyrets/fylkestingets posisjon i styringssystemet mener utvalget at det er tilstrekkelig å lovfeste at de er de øverste organer, og at de treffer (alle) vedtak på vegne av kommunen/fylkeskommunen - med mindre annet følger av (sær)lov eller av delegasjonsvedtak. Dette fanger opp essensen i Kommune- og fylkeskommune- og fylkestingsloven § 19/Fylkeskommune- og fylkestingsloven § 21. Det anses ikke nødvendig å fastsette eksplisitt - slik de gjeldende kommunelover gjør - at kommunestyret/fylkestinget skal ha bevilgningsretten og beskatningsretten.

Delegasjonsadgangen er et viktig aspekt ved kommunestyrets og fylkestingets kompetanse. Utvalget har tidligere pekt på at en vid delegasjonsadgang og en fornuftig bruk av den er en av forutsetningene for et hensiktsmessig og effektivt styringssystem. Men hvordan delegasjonsadgangen nyttes må som utgangspunkt og hovedregel være den enkelte kommunes/fylkeskommunes egen sak, se pkt. 4.

b) Valg og valgperiode. Konstituering

Utvalget foreslår ingen endringer i de gjeldende regler for valg av kommunestyre/fylkesting, bortsett fra visse endringer i reglene om valgbarhet, og slik at valgbarhetsreglene i sin helhet overføres fra Valgloven til den nye Kommune- og fylkeskommune- og fylkestingsloven, se kap. 13. Dette innebærer også at valgperioden fortsatt bør være 4 år.

Utvalget har ikke registrert forslag eller ønsker om å endre valgperiodens lengde, f.eks. til 3 år, slik som i Sverige - og i Norge før 1939. 4 år har vist seg å være en hensiktsmessig periode. Det har også vært et poeng ved den nåværende ordning at kommunestyre- og fylkestingsvalg ikke skal skje samtidig med stortingsvalget. Utvalget finner etter dette ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om valgperiodens lengde.

Etter de gjeldende regler starter funksjonsperioden for det nyvalgte kommunestyre/fylkesting fra 1. januar i det første år etter valgåret. Det samme gjelder for ordfører/fylkesordfører og for de nyvalgte nemnder.

Utvalget finner det viktig at det nyvalgte kommunestyre/fylkesting kan begynne å fungere så snart som mulig etter valget, og før 1. januar det påfølgende år. Av særlig betydning her er budsjettbehandlingen. Det anses uheldig at det nye kommunestyret/fylkestinget

skal være ansvarlig for et budsjett som er vedtatt av det avgåtte kommunestyre/fylkesting. Budsjettet for det kommende år bør derfor vedtas av det nye kommunestyre/fylkesting. Den samme ordning gjelder i Sverige og Danmark. Utvalget viser i denne sammenheng også til at det nyvalgte storting skal tre sammen «den første Søndag i October», jf. Grunnloven § 68. (Tidligere - det vil si før 1959 - trådte Stortinget sammen den 1. januar, slik kommunestyret/fylkestinget nå gjør.) Det nye stortinget vedtar også budsjettet for det kommende år.

Utvalget foreslår etter dette at det nyvalgte kommunestyre/fylkesting innkalles til *konstituerende møte* snarest mulig etter at valgoppgjøret har funnet sted. Møtet bør holdes innen utgangen av oktober, under hensyntaken til at det trengs en viss tid til å forberede møtet, bl.a. når det gjelder valg av nemnder. Etter Valgloven § 24 skal valg av kommunestyre/fylkesting holdes innen utgangen av september. Det er vanlig praksis at valgdagen(e) berammes til første halvdel av denne måneden.

Det anses naturlig at den tjenestegjørende ordfører/fylkesordfører sørger for innkalling av det nyvalgte kommunestyre/fylkesting. Innkallingsfristen kan passende settes til 14 dager.

Konstitueringen markerer starten på det nye kommunestyres og det nye fylkestings funksjonsperiode. Konstitueringen innebærer videre at det holdes valg på ordfører/fylkesordfører, og at disse overtar ledelsen av det konstituerende møte, så snart de er valgt. Så vidt mulig bør valg til nemnder skje i det konstituerende møte, slik at alle nyvalgte organer kan tre i funksjon mest mulig samtidig.

Utvalget mener at det i forbindelse med det konstituerende møte bør fastsettes særlige krav til vedtaksførhet, for å oppnå at flest mulig av de nyvalgte kommunestyre/fylkestingsmedlemmer møter. I stedet for den vanlige regel om at det er tilstrekkelig at minst halvparten er til stede, foreslår utvalget at det kreves at minst 2/3 av medlemmene møter.

Et annet spørsmål som gjelder selve funksjonsperioden er spørsmålet om *oppløsningsrett*, det vil si om det bør åpnes adgang til å oppløse kommunestyret/fylkestinget i valgperioden og utskrive nyvalg. Slik situasjonen er i dag anses dette lite aktuelt, og utvalget finner derfor ikke grunn til å vurdere spørsmålet nærmere.

Den eneste situasjon hvor nyvalg kan komme på tale i funksjonsperioden er i samband med regulering av kommunegrenser. Det ses da bort fra de tilfelle hvor valget er ugyldig, og feilen er av en slik art at det må holdes nytt valg, jf. Valgloven § 80.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

c) Medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget

Medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget er utvilsomt en viktig faktor for styringssystemets utforming. Høyt medlemstall gir mulighet for bred politisk deltakelse, men kan føre til mindre fleksibilitet. Omvendt kan lavt medlemstall gjøre kommunestyret/fylkestinget til mer fleksible styringsorganer og øke deres saksbehandlingskapasitet. På den annen side vil små kommunestyrer/fylkesting begrense den politiske deltakelse og representativitet. Fleksibiliteten er for øvrig avhengig av også andre forhold, f.eks. hvor mye myndighet som er delegert til underliggende organer.

Ved avgjørelse av hvor mange medlemmer kommunestyret og fylkestinget skal ha, vil således ulike kryssende hensyn gjøre seg gjeldende.

Det er i forarbeidene til de gjeldende bestemmelser om medlemstallet i liten grad gitt nærmere begrunnelse for det relativt høye nivå og for trappetrinnsystemet, med kobling av medlemstall til innbyggertall i bestemte intervaller.

Hovedårsaken til at medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget er så vidt høyt etter de gjeldende lover er nok hensynet til at kommunestyrets og fylkestingets sammensetning i rimelig grad skal avspeile innbyggernes politiske preferanser og sikre bred politisk deltakelse, det vil si hensynet til representativitet.

En undersøkelse foretatt av NIBR (Harvold 1989) viser bl.a. følgende tall, når det gjelder medlemstallet i kommunestyrene:

- Variasjoner mellom landsdeler. Antall representanter i kommunestyrene på Vestlandet, i Trøndelag og i Nord-Norge ligger gjennomgående godt over medlemstallene for Østlandet og Sørlandet, målt i prosent over det lovbestemte minimum. Forskjellen er særlig stor mellom Østlandet og Trøndelag/Nord-Norge. Østlandskommunene ligger 51% over det lovbestemte minimum, mens kommunene i Trøndelag/Nord-Norge ligger på hele 70% over.
- Variasjoner mellom ulike kommunestørrelser. Det er en sterk tendens til at de store kommuner (over 25.000 innbyggere), ialt 26 kommuner, ligger opp mot det lovbestemte maksimum. Halvparten av disse har f.eks. maksimumsrepresentasjon. Tendensen til maksimumsrepresentasjon er ellers sterkest i de aller største kommunene. Når det gjelder de mellomstore kommuner (fra 7.500 til 25.000 innbyggere), er

variasjonene derimot betydelig større. Samlet ligger disse kommunene på 47% over det lovbestemte minimum, det vil si på et klart lavere nivå enn de store kommunene. De små kommunene (under 7.500 innbyggere) kjennetegnes ved mindre variasjon og høy representasjon. I likhet med storkommunene tenderer de i retning av det lovbestemte maksimum.

- Variasjon mellom befolkningsmessig like kommuner. Undersøkelsen viser store variasjoner mellom kommuner av samme størrelse. Når det f.eks. gjelder kommuner i størrelsesorden 15 - 25.000 (ialt 28) ligger de 9 Akershuskommunene i denne kategorien 26 % over det lovbestemte minimum, mens like store kommuner i Trøndelag og Nord-Norge ligger ca. 64% over. Totalen for hele landet er som nevnt 47%.

De små kommuner vil alltid ha flere representanter i kommunestyret enn i de store kommuner, målt i forhold til innbyggertallet. Bak hver representant i en kommune med 3.000 innbyggere vil det f.eks. stå 143 innbyggere ved maksimumsrepresentasjon og 231 ved minimumsrepresentasjon. I en kommune på 25.000 innbyggere vil tallene være henholdsvis 410 og 610, og i en kommune på 100.000 innbyggere 1.299 og 1.887. I Oslo stiger tallene til hele 5.304 og 7.641.

Det er vanskelig å finne fram til faktorer som på en noenlunde entydig måte kan forklare de mange forskjeller med hensyn til medlemstallet i kommunestyrene. Geografiske forhold, næringsstruktur, tradisjon kan være forklaringsfaktorer. Men mye kan tyde på - slik også NIBR-rapporten antyder - at det kan være nokså tilfeldig hvilken størrelse kommunestyret i den enkelte kommune har fått. Når medlemstallet en gang er fastsatt skal det gjerne mye til før spørsmålet tas opp til ny diskusjon med sikte på å foreta endringer.

Noen tilsvarende undersøkelse er ikke gjort for fylkestingenes vedkommende. Men gjennomgående ligger medlemstallet på det lovbestemte maksimum.

Representativitet behøver imidlertid ikke måles i forhold til antall innbyggere i kommunen/fylkeskommunen. Like nærliggende kan det være å måle den i forhold til den prosentvise oppslutning et parti/gruppering må ha for å bli representert i kommunestyre/fylkesting. Her vil forholdet være at jo flere representanter som skal velges, desto mindre trenger denne oppslutningen å være for at partiet/grupperingen skal bli representert. Ved denne målingen er med andre ord kommunens

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

eller fylkeskommunens innbyggertall uten betydning.

Hvor representativt et kommunestyre eller fylkesting er, kan for øvrig måles i forhold til en rekke andre størrelser - fordeling mellom kjønnene, representasjon av grupper i forskjellige alderskategorier m.v. Men slike målinger har mindre betydning for diskusjonen av spørsmålet om kommunestyrets/fylkestingets størrelse. Om kvinnerepresentasjon og alderssammensetning vises til NOU 1988:38 (side 30).

De relativt høye medlemstall som de gjeldende kommunelover opererer med, har nok også - i tillegg til representativitet i forhold til innbyggertall - en viss sammenheng med størrelsen på formannskapet/fylkesutvalget. Siden formannskapet/fylkesutvalget skal ha et medlemstall som tilsvarer 1/4 av antall kommunestyre/fylkestingsmedlemmer, må kommunestyret/fylkestinget nødvendigvis ha et relativt høyt medlemstall for at formannskapet/fylkesutvalget skal få en noenlunde representativ sammensetning. Og med den sentrale politiske funksjon fylkesutvalgene og formannskapene særlig i de større kommunene vil ha, vil dette være et tungtveiende hensyn. Det vises i denne sammenheng til at samtlige formannskap/fylkesutvalg synes å være sammensatt etter et forholdsprinsipp, basert på partienes relative styrke i kommunestyret/fylkestinget. Selv om ikke alle valg av formannskap/fylkesutvalg skjer som regulære forholdsvalg, legges imidlertid selve forholdsprinsippet til grunn, også ved (avtalte) flertallsvalg.

Det må ellers være riktig å hevde at hensynet til fleksibilitet i styringssystemet ikke later til å ha vært en særlig viktig faktor i samband med fastsettingen av de lovbestemte regler om medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget - i alle ikke dersom det legges til grunn at små kommunestyre/fylkesting gjennomgående er mer fleksible organer enn store. På den annen side synes forarbeidene til de tidligere kommunelover å tyde på at det har vært lagt en viss vekt på å gjøre formannskapet - og kanskje særlig fylkesutvalget - til handlekraftige organer uten for mange medlemmer. For fylkesutvalgets vedkommende er således medlemstallet maksimert til 15.

Behovet for fleksibilitet i styringssystemet har imidlertid gitt seg andre utslag, nemlig gjennom en stadig økende tendens i retning av å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen. En rekke kommunestyre og fylkesting har benyttet seg fullt ut av adgangen etter kommunelovene til å delegere myndighet. Dette svekker representativitetsargumentet ved

sammensetningen av kommunestyret/fylkestinget. Det som i praksis er viktig er sammensetningen av formannskapet/fylkesutvalget og nemndene, som har færre medlemmer og som dermed er mindre representative organer enn kommunestyret/fylkestinget. I mange tilfelle er det partier/grupper som er representert i kommunestyret/fylkestinget, men som ikke er representert i disse organene eller bare i en del av dem. Ved delegasjon til administrasjonen blir det forholdsvis lite igjen av representativitetshensynet, selv om den delegerte myndighet kan tas tilbake og selv om administrasjonens vedtak i utgangspunktet kan omgjøres av kommunestyret/fylkestinget. Det siste gjelder for så vidt også ved delegasjon til underliggende folkevalgte organer.

Den *danske* kommuneloven opererer med helt andre tall for kommunebestyrelsens (kommunestyrets) og amtsrådets (fylkestingets) størrelse enn det de norske kommunelover gjør. Medlemstallet i kommunebestyrelsen skal (som hovedregel) være mellom 5 og 25 og i amtsrådet mellom 13 og 31. Loven knytter ikke medlemstallet til innbyggertallet - slik de norske lover gjør - og heller ikke til andre størrelser. Det eksakte medlemstall fastsettes i styrelsesvedtekten for den enkelte kommunebestyrelse og det enkelte amtsråd.

Den *svenske* kommuneloven fastsetter minimumstall relatert til antall stemmeberettigede, men uten noe tak på medlemstallet. Prinsippet er at jo flere stemmeberettigede innbyggere kommunen eller landstingskommunen har, desto flere medlemmer skal kommunfullmaktet og landstinget ha. Medlemstallet i kommunfullmaktet er klart høyere enn i landstinget, målt i forhold til antall stemmeberettigede innbyggere. For kommuner med inntil 12 000 stemmeberettigede er f.eks. det minste antall representanter 31. Kommuner med over 36.000 stemmeberettigede skal ha minst 61 representanter (bortsett fra Stockholm, som skal minst 101 representanter i kommunfullmaktet). Landstingskommuner med inntil 140 000 stemmeberettigede skal f.eks. ha minst 31 representanter. Har landstingskommunen over 300 000 stemmeberettigede, skal medlemstallet være minst 101. - Kommunfullmaktet og landstinget fastsetter ellers selv sitt medlemstall (ut over det lovbestemte minimum.)

Den svenske ordningen ligger klart nærmere opptil den norske enn det den danske gjør. Dette gjelder også (minimums)størrelsen på kommunestyret/fylkestinget. Men i motsetning til den norske ordningen har den svenske ingen maksimumsgrense for medlemstallet, og medlemstallet relateres til antall stemmeberettigede og ikke til innbyggertall.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen uttaler i NOU 1988:38 at medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget er for høyt, og peker på at dette kan svekke muligheten for politisk styring. Kommunene og fylkeskommunene bør derfor gis større valgfrihet i fastsettingen av antall medlemmer. Noen nærmere drøftelse av hvor stor denne friheten skal være eller hvilke prinsipper som skal gjelde ved fastsettingen, foretar komiteen imidlertid ikke.

Utvalget er enig med Hovedkomiteen i at minimumstallene i de gjeldende lovbestemmelser er for høye, og at friheten er for liten. Kommunestyret og fylkestinget bør derfor gis større frihet til å fastsette sitt eget medlemstall.

Utvalget har vurdert forskjellige alternativer til dagens ordning, bl.a. følgende:

- 1) Dagens trappetrinnmodell med lavere medlemstall og og færre intervaller
- 2) Fastsetting av minimumstall (uten maksimum) - enten knyttet til intervallbestemte innbyggertall eller et absolutt minimum, gjeldende for alle kommuner og fylkeskommuner, eventuelt forskjellig for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner
- 3) Fastsetting av et (absolutt) minimumstall og et (absolutt) maksimumstall, gjeldende for alle kommuner og fylkeskommuner, eventuelt forskjellig for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner
- 4) Fastsetting av medlemstallet overlates til kommunestyrets og fylkestingets egen, frie vurdering

Utvalget har også vurdert om medlemstallet bør knyttes til antall stemmeberettigede - som i Sverige - i stedet for innbyggertallet, og om ett eller flere av alternativene skal være avhengig av statlig godkjenning.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) er kommet til at den beste og enkleste løsning vil være å nøye seg med å lovfeste medlemstallet til et bestemt minimum, gjeldende for alle kommuner og fylkeskommuner. Flertallet foreslår at minimum settes til 11 medlemmer.

Utvalgets medlem Bjørke slutter seg til flertallet, men går inn for at medlemstallet i fylkestinget settes til minimum 23 medlemmer.

Flertallets forslag innebærer at kommunestyre/fylkesting får frihet til å fastsette medlemstallet ut over det lovbestemte minimum, og uten noe tak eller noen form for statlig godkjenning.

Det ledende synspunkt er at dette forslaget gir mulighet for å sette sammen kommune-

styret/fylkestinget ut fra lokale forutsetninger og behov. Det blir dermed mulig å samle mange av de funksjoner som i dag ligger i kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg i ett organ - dersom den enkelte kommune eller fylkeskommune finner det ønskelig. På den annen side utelukker ikke forslaget at kommunene/fylkeskommunene opererer med høye medlemstall i kommunestyret/fylkestinget, og etablerer disse som f.eks. en slags generalforsamlinger som har sjelden møte og kun beskjefter seg med et fåtall saker - i første rekke plansaker; årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan/fylkesplan. Det er heller ikke noe til hinder for at en kommune/fylkeskommune velger et system som bygger på dagens ordning. Det er i det hele tatt et viktig poeng at kommunene og fylkeskommunene gis reelle muligheter til å velge en styringsform som er tilpasset forholdene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Det bør ikke være lovgivers sak å binde opp kommunene/fylkeskommunene til bestemte løsninger; det bør kunne overlates til hver kommune/fylkeskommune selv å finne den mest tjenlige løsning - også når det gjelder medlemstallet.

Det kan innvendes at representativiteten reduseres drastisk, dersom et kommunestyre eller et fylkesting fastsetter medlemstallet til lovens minimum (11 representanter). Dette kan likevel ikke tillegges avgjørende vekt. For det første bestemmer kommunene/fylkeskommunene selv om de vil legge seg på et slikt medlemstall. For det andre er det ikke opplagt at representativitetsbetraktninger skal knyttes til innbyggertall eller antall stemmeberettigede. Med den rolle de politiske partier spiller i kommunal og fylkeskommunal sammenheng kan det hende at det representativitetshensyn som teller, er knyttet til forholdet mellom de politiske partier. Sett under denne sammenheng vil kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse være uten betydning. For det tredje er representativitetshensynet allerede i dag betydelig svekket gjennom økt delegasjon til underliggende organer. Det er god grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette, og kanskje i særlig grad hvis man er nødt til fortsatt å operere med store kommunestyre og fylkesting. For det fjerde legger flertallet en viss vekt på den mulighet for økt lokaldemokrati og økt representativitet som ligger i ordningen med kommunedelsnemnder, særlig dersom det åpnes for direkte valg.

Etter flertallets oppfatning kan en heller ikke se bort fra at det i praksis har vist seg å være visse vansker forbundet med å rekruttere personer til til vervet som medlem av kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munestyre og fylkesting. I kommunestyre/fylkesting med mange medlemmer vil det som regel være enkelte som er passive og som har liten reell innflytelse. En senking av medlemstallet som medfører at arbeidet i disse organer blir mer meningsfylt, vil derfor kunne ha positiv effekt på rekrutteringen til kommunal- og fylkespolitikken.

Flertallet har vurdert om minimumstallet bør settes forskjellig for kommunestyret og for fylkestinget, men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til det. Mye kan riktignok tale for at fylkestingene jevnt over bør ha et større medlemstall enn kommunestyrene. Det er kanskje særlig hensynet til geografisk representasjon som kan tale for en slik løsning. Med den fleksibilitet som er innebygd i flertallets forslag vil det imidlertid være opp til fylkeskommunene selv å legge vekt på de hensyn som de finner naturlige og hensiktsmessige, herunder de geografiske. *Utvalgets medlem Bjørke* finner imidlertid som tidligere nevnt at medlemstallet i fylkestinget bør være minimum 23.

Utvalgets medlem Fevolden er enig med flertallet i at det ikke er behov for et lovbestemt maksimum for antallet plasser i kommunestyre og fylkesting.

Denne medlem vil imidlertid peke på at minimumsgrensen ikke må fastsettes på en slik måte at man kommer på kollisjonskurs med kravet til representativitet. Kommunene og fylkeskommunene utgjør viktige byggeklosser i vårt nasjonale demokrati. Dette må tillegges vekt slik at man sikrer et rimelig samsvar mellom antall innbyggere og antall representanter. Samtidig bør det nye regelverket ha romsligere og mer fleksible rammer enn det dagens system med svært mange «trappetrinn» legger opp til, se nærmere kap. 25.

Utvalgets medlem Overå mener at de nåværende regler om kommunestyrets og fylkestingets medlemstall, i henholdsvis Kommune-loven § 4 og Fylkeskommune-lovens § 5, åpner tilstrekkelig rom for en rimelig balanse mellom hensynet til handlekraftige organer og politisk representativitet. *Denne medlem* går derfor inn for at de disse bestemmelse tas inn i den nye loven i sin nåværende form. Dette gjelder også saksbehandlingsreglene for fastsetting/endring av medlemstallet.

Hele utvalget går inn for at endring av medlemstallet må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av de tre første årene i valgperioden, og med virkning fra den kommende periode. Dette er ønskelig ut fra både praktiske og demokratiske hensyn. Praktisk er det ønskelig at endringsvedtak må treffes før nominasjonsprosessen tar til i kommunene og fylkeskommunene. Ut fra demokratis-

ke hensyn er det ønskelig at velgerne kan gi uttrykk for sin holdning til den forandring som foretas. Dette gir et visst vern for mindretallsgrupperinger som måtte risikere å falle ut ved en slik reform.

Den skisserte ordning innebærer at det ikke kan foretas endringer i medlemstallet med virkning for det sittende kommunestyre/fylkesting. Det kan ikke her ses å være behov for å gjøre unntak fra regelen om at funksjonsperioden er 4 år. Det gir i det hele tatt den enkleste og mest ryddige løsning å knytte en endring av medlemstallet til en ny funksjonsperiode. Dette er også i samsvar med gjeldende rett.

Hele utvalget går videre inn for at endring i medlemstallet skal skje med alminnelig flertall. Dette er også den samme ordning som etter de gjeldende kommunelover. Utvalget har vurdert om det bør kreves 2/3 flertall, siden det her gjelder en sak av vesentlig betydning og interesse. Utvalget har i kap. 12 lagt stor vekt på betydningen av å legge det alminnelige flertallsprinsipp til grunn for alle kommunale og fylkeskommunale vedtak, bl.a. for å effektivisere saksbehandlingen og gjøre avstemningsreglene mest mulig enkle og oversiktlige. Dette må få gjennomslag også i relasjon til avstemninger om medlemstallet. Det bør heller ikke være for vanskelig å foreta endringer. Utvalget mener dessuten at det er en viss grunn til å anta at en regel om 2/3 flertall kan åpne for press og uheldige koblinger til andre forhold for å få et endringsvedtak brakt i havn.

4. DELEGASJON

Gjeldende rett

a) Generelt

Med delegasjon siktes det til at et overordnet organ, f. eks. kommunestyret, tildeler et underordnet organ, f. eks. et fast utvalg, myndighet til å treffe avgjørelse i nærmere angitte saker.

Delegasjon av myndighet innebærer ikke frasingelse av myndighet. Den myndighet som delegeres kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ kan også fastsette retningslinjer for hvordan myndigheten skal utøves, både ved generelle retningslinjer og ved f.eks. å stille krav om at visse vedtak skal treffes med kvalifisert flertall. Dette er ikke særskilt lovregulert, men ligger implisitt i de alminnelige, ulovfestede regler for delegasjon. I dette ligger også at det delegerende organ kan omgjøre de vedtak som treffes i samme utstrekning som det kan omgjøre sine egne vedtak.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

b) Delegasjon etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven

Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21 åpner som tidligere nevnt for at kommunestyret/fylkestinget kan delegere myndighet til andre organer i kommunen/fylkeskommunen. Disse lovene har også nærmere bestemmelser om hvem det kan delegeres myndighet til og i hvilke utstrekning.

Den sentrale bestemmelse for kommunenes vedkommende er Kommuneloven § 24, som har regler om delegasjon til *formannskapet*. Delegasjonsadgangen etter denne bestemmelse er negativt avgrenset; bestemmelsen fastsetter hvilken myndighet som det ikke er adgang til å delegere. Viktige økonomiske disposisjoner må treffes av kommunestyret, f.eks. fastsetting av budsjett, låneopptak, garantistillelse, iverksetting av nye tiltak, opprettelse av stillinger. Det er først og fremst rammebetingelsene for slike disposisjoner som må treffes av kommunestyret. Innenfor disse rammebetingelsene vil det være atskillig rom for delegasjon, bl.a. når det gjelder budsjettet. Delegasjonsforbudet omfatter dessuten tilsetting av personell i sentrale stillinger - administrasjonssjef, kommunekassierer, revisor. Videre er det bare kommunestyret som kan tildele «myndighet og plikt» til faste utvalg, styre/råd for kommunal bedrift og til styre for interkommunale tiltak.

Fylkeskommuneloven § 26 har tilsvarende regler for fylkestingets adgang til å delegere til fylkesutvalget.

Delegasjonsforbudet i Kommuneloven § 24/Fylkeskommuneloven § 26 er ikke uttømmende. Det sier seg selv at kommunestyret/fylkestinget f.eks. ikke kan delegere myndighet til å fastsette medlemstallet i kommunestyret/fylkestinget eller velge ordfører/fylkesordfører. Det er videre antatt at kommunestyret/fylkestinget ikke kan delegere myndighet til å fastsette arbeidsgodtgjøring til til folkevalgte etter Kommuneloven § 49/Fylkeskommuneloven § 46.

Kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegere til *faste utvalg* er den samme som til formannskap/fylkesutvalg, bortsett fra at faste utvalg ikke kan tildeles myndighet til å ansette leder for forvaltningsgren (etatsjef), jf. Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27. For kommunedelsnemnder gjelder dessuten den særregel at kommunestyret kan «bevilge beløp til fri rådighet», jf. Kommuneloven § 25.

Etter Kommuneloven § 26/Fylkeskommuneloven § 28 kan kommunestyret/fylkestinget opprette kommunale/fylkeskommunale bedrifter med eget styre eller styre og råd. Til styre eller styre/råd kan kommunestyret/fyl-

kestinget delegere samme myndighet som til formannskap/fylkesutvalg, dersom det gjelder en bedrift «som ikke forutsettes å trenge stadige tilskudd til driftsutgifter utenom renter» fra kommunestyret eller fylkestinget. Loven går imidlertid enda lenger. I slike bedrifter som nevnt kan styret/rådet også få myndighet til å fastsette eget budsjett og til å opprette stillinger. Passussen om «...stadige tilskudd...» innebærer ikke mer enn at det er sannsynlig at bedriftens egne inntekter er tilstrekkelige til å dekke ordinære, løpende driftsutgifter - lønninger, vedlikeholdsutgifter m.v.

Det er etter Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 vid adgang til å delegere myndighet til *styre for inter(fylkes)kommunale tiltak*, se nærmere kap. 14. Men slike delegasjon er avhengig av statlig godkjenning, jf. Kommuneloven § 59 nr. 7/Fylkeskommuneloven § 60 nr. 5.

Kommunestyrets/fylkestingets adgang til å tildele (*ad hoc*) komiteer avgjørelsesmyndighet er meget begrenset, jf. Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30. En komitee kan bare få myndighet til å avgjøre «enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.» Et praktisk eksempel er at en byggekomitee får fullmakt til å ta stilling til innkomne anbud.

Utgangspunktet for delegasjon til folkevalgte organer er at delegasjon skjer til organet som sådant. *Videredelegasjon* til andre organer vil bare kunne skje i den utstrekning dette må anses hjemlet - uttrykkelig eller innforstått - i delegasjonsvedtaket. Når kommunestyret tildeler f.eks. formannskapet kompetanse på et bestemt område, kan dette derfor som utgangspunkt og hovedregel ikke videredelegere denne kompetanse til f.eks. et fast utvalg. Det er likevel antatt at formannskapet normalt kan videredelegere myndighet til å avgjøre enkeltsaker. For det andre følger det av kollegieprinsippet at kommunestyret/fylkestinget som hovedregel ikke kan delegere myndighet til enkeltmedlemmer av folkevalgte organer. Kommuneloven § 31a/Fylkeskommuneloven § 33a modifiserer dette noe, idet kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at en nemnd kan gi sin leder (eller et arbeidsutvalg på minst tre medlemmer) myndighet til å avgjøre enkeltsaker eller typer av saker som må anses kurante. Med kurante saker siktes det til saker som må anses politisk ukontroversielle.

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har særlige regler om delegasjon til *ordfører eller fylkesordfører*. Men visse unntak gjelder. Etter Kommuneloven § 24 nr. 1/Fylkeskommuneloven § 26 nr. 1 kan kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munestyret/fylkestinget delegere en viss myndighet i saker som gjelder fast eiendom (også) til ordfører/fylkesordfører, jf. uttrykket «noen annen».

Den formelle adgang til å delegere myndighet til ordfører/fylkesordfører er snevrere enn adgangen til å delegere myndighet til lederen for en nemnd, jf. Kommuneloven § 31a/Fylkeskommuneloven § 33a. Ser man disse bestemmelser i sammenheng med de ovennevnte bestemmelser, må det forutsettes at ordfører/fylkesordfører kan gis avgjørelsesmyndighet ut over de rent formelle grenser som loven setter. Det er f.eks. ganske vanlig at ordfører/fylkesordfører delegeres myndighet til å treffe nødvendige avgjørelser i forbindelse med ferier. Når praktiske hensyn tilsier det, og det anses forsvarlig, vil slik tildeling av avgjørelsesmyndighet neppe være i strid med Kommuneloven/Fylkeskommuneloven.

Kommunestyret/fylkestinget kan bare i begrenset utstrekning delegere avgjørelsesmyndighet til *administrasjonen* i kommunen/fylkeskommunen, jf. Kommuneloven § 31a/Fylkeskommuneloven § 33a. Etter disse bestemmelser kan administrasjonssjefen/fylkesrådmannen eller leder av forvaltningsgren (etatsjef) gis myndighet til å «treffe vedtak i enkelt saker eller typer av saker som må anses kurante». Dette er den samme begrensning som gjelder for delegasjon til lederen for en nemnd, se ovenfor. Det vil være særlig praktisk å delegere myndighet i personalsaker, f.eks. tilsetting i lavere stillinger.

Formannskapet/fylkesutvalget og nemnder kan også etter de ovennevnte bestemmelser delegere myndighet til administrasjonen, dersom kommunestyret/fylkestinget bestemmer det.

c) Delegasjon etter særlov

Hvorvidt *kommunestyret eller fylkestinget* har adgang til å delegere myndighet etter særlov, må avgjøres på grunnlag av fortolkning av vedkommende særlov; Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven kan ikke anvendes direkte.

Særlovgivningen har i liten utstrekning konkrete bestemmelser om kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegere den myndighet som de selv har. Et eksempel er Forurensningsloven §§ 83 og 84. Av disse bestemmelser framgår det at kommunestyret/fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til formannskapet/fylkesutvalget, til nemnder og til administrasjonen.

Det er for øvrig antatt at kommunestyret/fylkestinget må kunne delegere særlovmyndighet til formannskap/fylkesutvalg, hvis det ikke foreligger klare holdepunkter for det

motsatte i f.eks. lovtekst eller forarbeider. Forutsetningen må likevel være at slik delegasjon fortoner seg som hensiktsmessig og forsvarlig, samtidig som en ivaretar hensynet til prinsippet i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven om at de viktigste vedtak av økonomisk og organisatorisk art må treffes av kommunestyret/fylkestinget selv. Liknende synspunkter må antakelig også kunne anvendes ved delegasjon av særlovmyndighet til andre kommunale/fylkeskommunale organer og til administrasjonen, innenfor de rammer som Kommuneloven/Fylkeskommuneloven fastsetter.

Særlovgivningen har i flere tilfelle regler om kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegere den myndighet som er lagt direkte til formannskap/fylkesutvalg og til særlovnemnder. F.eks. kan kommunestyret delegere helse- og sosialstyrets myndighet til å treffe vedtak i klientsaker til lederen for sosialkontoret, jf. Sosialomsorgsloven § 11. Et annet eksempel er Samferdselsloven § 24. Etter denne bestemmelse kan fylkestinget gi nærmere bestemmelser om fylkesutvalgets adgang til å delegere den myndighet som fylkesutvalget har etter loven til andre fylkeskommunale organer og til administrasjonen.

Særlovgivningen har også i enkelte tilfelle regler om *særlovnemndenes* rett til å delegere egen myndighet. F.eks. kan fylkesskolestyret opprette underutvalg og delegere myndighet til disse, jf. Lov om videregående opplæring § 24.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Alminnelige rammer for delegasjon

Utvalget har i pkt. 1 og 2 understreket betydningen av helhetsstyring i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. På dette grunnlag går utvalget inn for at all kompetanse som kommunene eller fylkeskommunene har, i utgangspunktet skal tilligge kommunestyret eller fylkestinget, og med frihet til å organisere virksomheten etter behov.

Dette betinger at kommunestyret og fylkestinget gis betydelig grad av frihet til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen; organisasjonsfrihet og delegasjonsfrihet bør være nært knyttet til hverandre.

Størst frihet må det være ved delegasjon til underliggende politisk sammensatte folkevalgte organer, de faste utvalg. Her bør utgangspunktet være at kommunestyret/fylkestinget skal kunne delegere all myndighet, med mindre særlige hensyn taler for noe annet. Dette må også gjelde den myndighet som

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunene/fylkeskommunene har etter særlov. Hvis det foreligger særlige hensyn som tilsier delegasjonsforbud, bør dette uttrykkelig lovfestes.

Utvalget er kommet til at delegasjonsforbud bør knyttes direkte til de enkelte, aktuelle bestemmelser, slik at det blir tydeliggjort om myndigheten kan delegeres eller ikke. Forbud bør fortrinnsvis knyttes til de saker som har et klart overordnet styringsformål. Dette tilsier at kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett må vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Andre tilfelle hvor det er naturlig å fastsette delegasjonsforbud er bl.a. ved fastsetting av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, ved overgang til nytt styringssystem, ved valg av ordfører/fylkesordfører, opprettelse av faste nemnder og kommunedelsnemnder, avgjørelse om det skal være direkte eller indirekte valg til kommunedelsnemnder, tilsetting av administrasjonssjef.

Rammene for delegasjonsadgangen må ellers avhenge av hvem det delegeres myndighet til. Utvalget mener at det fortsatt må være større adgang til å delegeres myndighet til folkevalgte organer enn til administrasjonen, og større adgang til å delegeres til folkevalgte organer som sådanne enn til enkeltmedlemmer.

b) Faste utvalg

De faste utvalg vil etter *flertallets* lovforslag utgjøre de sentrale, politiske organer i kommunene/fylkeskommunene, sammen med kommunestyret/fylkestinget. (Utvalgets *mindretall* vil imidlertid erstatte dagens formannskap og fylkesutvalg med et obligatorisk økonomiutvalg, se pkt. 5, men er ellers enig i de regler som foreslås for delegasjon til faste utvalg.)

Det er derfor naturlig at kommunestyret/fylkestinget står friest til å delegeres myndighet til faste utvalg. Rammene for delegasjonsadgangen til disse organer bør være i samsvar med det som er uttalt i pkt. a. Det vil si at begrensningene bør knyttes til de saker som har et klart, overordnet styringsformål.

c) Andre folkevalgte organer

Utvalget foreslår i pkt. 9 at kommunene/fylkeskommunene får lovfestet adgang til å opprette *styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner*, og slik at styrenes funksjon skal være knyttet til *drift og organisasjon* av vedkommende bedrift eller institusjon.

Innenfor disse rammer bør styret kunne tildeles samme avgjørelsesmyndighet som faste utvalg. Det vil bl.a. si at de kan gis myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, foreta til-

settinger/oppsigelser og treffe avgjørelse i andre personalsaker samt utøve budsjettmyndighet innenfor de rammer som trekkes opp i kommunestyrets/fylkestingets budsjett.

Tilsvarende regler som for styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter foreslås innført for *inter(fylkes)kommunale tiltak*. Det innebærer at styret for tiltaket kan gis myndighet som har direkte sammenheng med den type virksomhet som tiltaket omfatter. - Se nærmere kap. 14 om delegasjon til inter(fylkes)kommunale styrer.

Om delegasjon til *kommuneråd eller fylkesråd* etter en parlamentarisk styringsform vises til kap. 11. Utvalget foreslår der at rådet skal kunne gis avgjørelsesmyndighet i samme utstrekning som til faste utvalg.

d) Ordfører og fylkesordfører og enkeltmedlemmer av folkevalgte organer

Kollegieprinsippet innebærer at den kompetanse som et folkevalgt organ har bør tilligge organet som sådant, og ikke dets enkelte medlemmer, jf. pkt. 1. Dette bør gjelde for alle folkevalgte organer, og også for kommunestyret/fylkestinget.

De gjeldende kommunelover og praksis viser imidlertid at det er behov for å kunne delegeres myndighet til enkeltmedlemmer. Utvalget foreslår en viss utvidelse av delegasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett, for å imøtekomme de praktiske behov.

Når det gjelder kommunestyret og fylkestinget, foreslås delegasjonsadgangen begrenset til *ordførere/fylkesordførere*, som innehaver av fremste politiske tillitsverv. Utvalget kan ikke se at det er særskilt behov for eller hensiktsmessig å delegeres myndighet til andre enkeltmedlemmer av disse organer.

Den ytre ramme for delegasjon til ordfører/fylkesordfører bør være den samme som for all delegasjon, se pkt. a. Utvalget mener at delegasjonsadgangen i tillegg bør begrenses til enkelt saker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette er den samme begrensning som fastsatt nedenfor for delegasjon til administrasjonen. Å tillate delegasjon ut over dette vil bryte for sterkt med det allmenlige prinsipp om at avgjørelser bør tilligge folkevalgte organer som sådanne.

Hvilke saker som skal anses å være av prinsipiell betydning må særlig avhenge av vedtakets karakter og konsekvenser for kommunen eller fylkeskommunen. Det må imidlertid gis et nokså vidt rom for kommunestyrets og fylkestingets skjønn i denne forbindelse.

Utvalget foreslår videre at de prinsipper som gjelder for delegasjon til ordfører/fylkesordfører skal gjelde tilsvarende for intern de-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

legasjon i faste utvalg og i kommunedelsnemnder. Det innebærer at vedkommende organ selv - innenfor de grenser som er trukket opp ovenfor - kan delegere den myndighet som de har til *organets leder*, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Av hensyn til helhetsstyringen er det viktig at kommunestyret/fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser om delegasjon, hvis de finner behov for det.

Utvalget foreslår også at vedkommende organ på tilsvarende måte kan delegere myndighet til et *arbeidsutvalg*, valgt av og blant organets medlemmer.

Utvalget foreslår at det fastsettes særskilte regler for delegasjon til *enkeltmedlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet* etter en parlamentarisk styringsform, jf. kap. 11. Etter utvalgets lovforslag kan enkeltmedlemmer av av rådet tildeles ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Det er da naturlig at de også kan tildeles avgjørelsesmyndighet. Denne myndigheten foreslås begrenset til å gjelde enkeltsaker og saker som ikke er av prinsipiell betydning, det vil si den samme begrensning som gjelder for delegasjon til ordfører/fylkesordfører og leder av faste utvalg.

e) *Administrasjonen*

Den generelle utvidelse av delegasjonsadgangen som utvalget går inn for bør også gjelde i forhold til administrasjonen. Utviklingen har vist at det er et klart behov for å tillate delegasjon til administrasjonen i større utstrekning enn i dag.

Utvalget foreslår derfor at administrasjonssjefen - det vil si den øverste administrative leder - kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning. Om avgrensningen av dette kriteriet vises til det som er uttalt ovenfor i pkt. d.

Utvalget mener at det bør åpnes for at både kommunestyret/fylkestinget og andre folkevalgte organer kan tildele administrasjonssjefen avgjørelsesmyndighet, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Utvalget foreslår videre at det uttrykkelig lovfestes at administrasjonssjefen kan tildeles myndighet til å opprette stillinger og til å treffe avgjørelse i personalsaker.

Om delegasjon til administrasjonssjefen vises for øvrig til kap. 10.

f) *Særskilt om hastekompetanse*

Det hender at det haster så mye med å få et vedtak at det ikke er tid eller anledning til å

legge saken fram for kompetent organ til avgjørelse. Etter Kommuneloven § 22/Fylkeskommuneloven § 24 har formannskapet/fylkesutvalget i slike tilfelle myndighet til å tre i kommunestyrets/fylkestingets sted og treffe avgjørelse på vegne av kommunen/fylkeskommunen. Utstrakt bruk av delegasjonsadgangen vil kunne redusere behovet for en hastebestemmelse, men det vil etter utvalgets oppfatning uansett være nødvendig å ha en slik «nødretts»bestemmelse i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

Siden utvalgets flertall går inn for å sløyfe formannskapet/fylkesutvalget som obligatoriske organer, er det ikke mulig å legge hastekompetanse til et bestemt folkevalgt organ i loven. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at utgangspunktet og den alminnelige hovedregel da må være at kommunestyret/fylkestinget utpeker en bestemt nemnd, eller eventuelt flere bestemte nemnder, som kan utøve denne kompetansen. For de tilfelle hvor slikt vedtak ikke er truffet, eller hvor vedkommende nemnd ikke kan sammenkalles raskt nok, foreslås hastekompetansen lagt til ordfører/fylkesordfører. Det er ikke noe nytt at ordfører/fylkesordfører har slik kompetanse. Det har som nevnt etter hvert utviklet seg praksis for å delegere såkalt feriefullmakt til dem, og i enkelte tilfelle fullmakter ut over ferietiden.

Hastekompetansen bør gjelde både myndighet som kommunestyret/fylkestinget har og den myndighet som er lagt til underliggende, folkevalgte organer. Også for de sistnevntes vedkommende kan det oppstå behov for å treffe raske avgjørelser utenom møtene. Det bør ellers lovfestes at bruk av hastekompetanse skal meddeles kommunestyret/fylkestinget eller vedkommende nemnd i førstkommande møte. Poenget er at rette organ snarest mulig bør få oversikt over hvilke vedtak som er gjort, bl.a. med tanke på eventuell omgjøring.

Utvalgets mindretall (Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at hastekompetanse bør tillegge økonomiutvalget, se pkt. 5. For øvrig er *mindretallet* enig i flertallets forslag og synspunkter.

g) *Retningslinjer for utøvelse av delegert myndighet*

Delegasjonsvedtak må fortsatt forstås i overensstemmelse med de (ulovfestede) regler som gjelder for delegasjon, bl.a. det delegerende organs rett til å fastsette særskilte regler for utøvelsen av den delegerte myndighet, organets rett til å ta myndigheten tilbake og retten til å omgjøre vedtak som er truffet i

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

henhold til delegert myndighet. Dette er alminnelige, ulovfestede prinsipper som det er lite naturlig å prøve å nedtegne i lov spesielt for kommuner og fylkeskommuner. Det vil dessuten være vanskelig å utforme relevante bestemmelser samtidig som slik regelfesting lett kan bli nokså omfattende.

Utvalget vil ellers understreke betydningen av at kommunen/fylkeskommunen til enhver tid har full oversikt over den myndighet som er delegert og til hvem. Det er viktig at kommunestyret/fylkestinget fører kontroll med utøvelsen av delegert myndighet, og at det med jevne mellomrom foretas evaluering av delegasjonspraksis.

h) Forholdet til særlovgivningen

Utvalget foreslår i pkt. a) at Kommune- og fylkeskommunelovens alminnelige regler om delegasjon skal gjelde tilsvarende for delegasjon etter særlov, med mindre særlige hensyn foreligger.

Delegasjonsreglene i særlovgivningen må derfor gjennomgås med sikte på tilpasning til Kommune- og fylkeskommunelovens regler. Utvalget viser her til kap. 21.

5. FORMANNSKAPET OG FYLKES-UTVALGET

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 3 skal alle kommuner ha et *formannskap*, valgt av og blant kommunestyrets medlemmer. Formannskapet skal bestå av 1/4 av kommunestyrets medlemmer, dog minst 5 medlemmer. Alle kommunestyremedlemmer er valgbare til formannskapet, unntatt de som skal avlegge regnskap til kommunen - f.eks. kasserer ved kommunal bedrift. De personer som har tjenestegjort som formannskapsmedlemmer i en periode kan kreve seg fritatt fra det samme verv i den kommende periode.

Fylkeskommuneloven § 4 fastsetter at alle fylkeskommuner skal ha et *fylkesutvalg*. På samme måte som formannskapet velges av og blant kommunestyrets medlemmer, velges fylkesutvalget av og blant fylkestingets medlemmer. Medlemstallet i fylkesutvalget er 1/4 av fylkestingets medlemstall. Loven fastsetter ikke noe minimum, men derimot et maksimumstall på 15 medlemmer. Valgbarhetsreglene er de samme som ved valg av formannskap. I tillegg kan de personer som er fylt 60 år kreve seg fritatt.

Valget av formannskap/fylkesutvalg skjer som forholdsvalg, dersom ett medlem av kommunestyret/fylkestinget krever det. Reg-

lene om forholdsvalg er gjennomgående de samme som ved forholdsvalg av kommunestyre - både ved valg av formannskap og av fylkesutvalg. Hvis ikke forholdsvalg kreves, holdes valget som flertallsvalg.

Formannskapets funksjoner kan grovt deles i tre:

a. *Tilsyn*. Etter Kommuneloven § 21 er formannskapets sentrale, lovbestemte funksjon å føre tilsyn med hele den kommunale forvaltning, særlig med økonomiforvaltningen. Denne tilsynsfunksjonen kommer i tillegg til det tilsyn som administrasjonssjefen utøver i egenskap av øverste administrative leder, og for så vidt også i tillegg til - eller i forlengelse av - den kommunale revisjon.

b. *Treffe vedtak*. Kompetansen til å treffe vedtak hviler på tre grunnlag:

For det første er formannskapet gitt avgjørelsesmyndighet direkte i lov i enkelte saker, både etter Kommuneloven - se bl.a. § 60 - og etter særlovgivningen, jf. bl.a. Vegloven av 21. juni 1963 § 9. Men det er nokså uvanlig at formannskapet har slik kompetanse.

For det andre kan kommunestyret - med visse begrensninger - delegerer myndighet til formannskapet etter Kommuneloven § 24, se nærmere om dette pkt. 4.

Det tredje grunnlag for formannskapets avgjørelsesmyndighet er Kommuneloven § 22. Etter denne bestemmelse kan formannskapet treffe avgjørelse i såkalte «hastesaker». Det innebærer at formannskapet kan treffe avgjørelser som ellers tilligger kommunestyret, når «det ikke er tid til å forelegge saken for kommunestyret uten å utsette berettigede hensyn fra å bli tilsidesatt». Kommunestyret skal orienteres om avgjørelser som treffes i medhold av § 22.

c. *Innstille* overfor kommunestyret. Etter Kommuneloven § 21 kan kommunestyret pålegge formannskapet «å utrede og gi innstilling i saker som skal behandles av kommunestyret.»

Fylkesutvalget har etter Fylkeskommuneloven §§ 23, 24 og 26 i det alt vesentlige de samme funksjoner som formannskapet, men fylkesutvalget har en noe mer omfattende kompetanse i «hastesaker». Dette skyldes at fylkestinget har sjeldnere møte enn kommunestyret, og at det gjerne er et større apparat å få sammenkalt fylkestinget til ekstraordinært møte.

Formannskapet/fylkesutvalget er etter loven primært tilsynsorganer - et slags representantskap - men har i praksis sin klart viktigste funksjon som innstillende organ overfor kommunestyret/fylkestinget og som be-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

slutningsorgan. Det er svært vanlig at kommunestyret/fylkestinget pålegger formannskapet/fylkesutvalget å innstille i de saker som behandles av de førstnevnte, og i de aller fleste tilfelle slutter kommunestyret/fylkestinget seg til innstillingen. Dette skyldes at den politiske avklaring i realiteten allerede har funnet sted ved formannskapet/fylkesutvalgets behandling. Kommunestyret/fylkestinget benytter seg også i økende grad av adgangen til å delegerer myndighet til formannskapet/fylkesutvalg. En konsekvens av dette er at formannskapet/fylkesutvalg gjennomående treffer langt flere vedtak på vegne av kommunen/fylkeskommunen enn det kommunestyret/fylkestinget gjør.

Formannskapet/fylkesutvalgets rolle som innstillende organ og som beslutningsorgan har langt på vei gjort dem til *reelt sett* de sentrale organer i kommunene/fylkeskommunene. Kommunestyrets/fylkestingets posisjon blir dermed av noe mer formell og sekundær karakter. En har således gjennomgående fått en viss forskyvning av den politiske makt fra kommunestyret/fylkestinget til formannskapet/fylkesutvalget. Dette er vel å merke en utvikling som kommunestyrene/fylkestingene selv har bidratt til. Bildet av formannskapet/fylkesutvalgets sentrale posisjon nyanseres imidlertid av den stadig mer omfattende delegasjon av myndighet til nemnder (hovedutvalg).

Både den *danske* og den *svenske* kommune-loven har bestemmelser som pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette organer med omtrent de samme funksjoner som formannskapet og fylkesutvalget har. I Danmark er dette organet kalt økonomiutvalget og i Sverige kommunalstyrelsen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er enighet i utvalget om at dagens system med to relativt store folkevalgte organer med generell kompetanse, henholdsvis kommunestyre og formannskap, og fylkesting og fylkesutvalg, er lite hensiktsmessig.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at man i denne situasjon bør oppheve bestemmelsene om formannskap og fylkesutvalg, og i stedet overlate til kommunene og fylkeskommunene selv å foreta den omlegging av kommunestyret, fylkestingets og de faste utvalgs organisering og ansvarsområde som dette tilsier. *Flertallet* viser til at for de sentrale funksjoner som formannskapet/fylkesutvalget etter dagens lover skal ivareta, tilsyn og innstillende myndighet i budsjettsaker, er det foreslått spesialregler som sikrer at disse funksjoner

vil bli ivaretatt på en betryggende måte ved særskilt nemndsbehandling. For tilsyns- og kontrollfunksjonenes vedkommende er dette gjort ved lovfesting av en egen nemnd, kontrollnemnda. Når det gjelder budsjett- og planfunksjonene, er kommunene og fylkeskommunene gitt større frihet, for såvidt som det her bare er påbudt at det skal skje nemndsbehandling som munner ut i en innstilling, før kommunestyret eller fylkestinget treffer vedtak. Dette betyr i praksis at det i alle kommuner og fylkeskommuner vil være en nemnd som har ansvaret for å avgi innstilling i slike saker, eventuelt kombinert med andre oppgaver.

Flertallet mener at det vil være uheldig om man i loven legger klare føringer i retning av at denne nemnda også skal ha en ikke nærmere spesifisert generell kompetanse som innstillende og eventuelt avgjørende organ. Dette vil kunne bidra til å fastlåse dagens system med folkevalgte organer på tre nivåer også i kommuner og fylkeskommuner hvor forholdene ligger til rette for en organisatorisk forenkling, f.eks. ved at kommunestyrets eller fylkestingets medlemstall reduseres så mye at det kan ivareta de alminnelige politiske og forvaltningsmessige funksjoner som i dag ligger til formannskap og fylkesutvalg. *Flertallet* finner at det like lite her som i andre sammenhenger uten tvingende grunn bør legges føringer i loven som binder kommuner og fylkeskommuner til en bestemt organisasjonsmodell.

Utvalgets mindretall (Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at saksforberedelsen i økonomiske saker fordrer at et fast koordinerende politisk organ, tillegges innstillingsretten overfor kommunestyre eller fylkesting. Dette bør gi seg utslag i at man i loven foreslår et obligatorisk økonomiutvalg. Dette organet bør også kunne tillegges mer generell innstillingskompetanse dersom dette er ønskelig. *Mindretallet* finner det naturlig at dette organ også har lovbestemt kompetanse i hastesaker.

6. NEMNDER

Gjeldende rett

a) Forholdet mellom kommunale/fylkeskommunale nemnder og statlige nemnder

Etter gjeldende rett brukes nemnder som fellesbetegnelse på kollegiale organer - med unntak av kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg - som handler på vegne av det offentlige på det lokale eller regionale plan.

Et hovedskille går mellom statlige nemnder på den ene side og kommunale/fylkeskommunale nemnder på den annen. Et annet vik-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

organiseres i perioden, se Kommuneloven § 31b/Fylkeskommuneloven § 33b. I uttrykket «(fylkes)kommunale formål eller avdelinger» ligger at utvalgene tildeles et bestemt saksområde - f.eks. boligforvaltning (boligutvalg), tomteforvaltning (tomteutvalg) - og slik at utvalget behandler alle saker på dette området. Men det følger av de ovennevnte bestemmelser at faste utvalg ikke kan tillegges oppgaver som ved lov er lagt til særlovnemnder.

I praksis har kommunene/fylkeskommunene hatt en rekke faste utvalg. I de senere år har det skjedd en viss sanering innenfor hovedutvalgsmodellen, se nedenfor.

Kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegere til faste utvalg er den samme som til formannskap/ fylkesutvalg, bortsett fra at faste utvalg ikke kan tildeles kompetanse til å tilsette leder for forvaltningsgren (etatsjef), se pkt. 4.

En særskilt type faste utvalg er lokalutvalg eller *kommunedelsnemnder*. (Siden den siste betegnelsen etter hvert synes å ha vunnet innpass, nytttes den i det følgende.) Kommunedelsnemnder kan defineres som folkevalgte organer som er tillagt visse funksjoner knyttet til bestemte, geografisk avgrensede områder i en kommune. I formen er de å anse som faste utvalg og kan tildeles funksjoner i samsvar med de regler som gjelder for slike utvalg. Men kommunestyret står friere til å delegere budsjettmyndighet til kommunedelsnemnder enn til regulære faste utvalg.- Se nærmere om kommunedelsnemnder pkt. 7.

Styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift. Etter Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30 kan kommunestyret/fylkestinget skille ut deler av sin virksomhet, og opprette egen driftsledelse for kommunale/fylkeskommunale bedrifter i form av styre eller styre og råd. Slike styringsorganer er nærmere omtalt under pkt. 9.

Styre for inter(fylkes)kommunale tiltak. Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 fastsetter at to eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner kan opprette egne, felles styringsorganer for bestemte tiltak. Særlovgivningen har også eksempler på inter(fylkes)kommunalt samarbeid. Utvalget har funnet det naturlig å behandle inter(fylkes)kommunalt samarbeid særskilt i et eget kapittel, se nærmere kap. 14.

Komiteer. Etter Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30 kan kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget opprette «komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre bestemte verv.» Kommunestyret/fylkestinget kan også overdra til (andre) nemnder å opprette komiteer.- Se nærmere om komiteer pkt. 8.

Sammensetning, valg m.v. Det gjelder i meget stor utstrekning ensartede regler for sammensetning, valg m.v. av nemnder opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven.

Kommunestyret/fylkestinget bestemmer om en nemnd skal opprettes, hvor mange medlemmer nemnda skal ha og velger nemndas medlemmer/varamedlemmer og leder/nestleder, jf. Kommuneloven § 29/Fylkeskommuneloven § 31. Suppleringsvalg av nemndsmedlemmer i valgperioden kan overlates til formannskapet/fylkesutvalget. Kommunestyret/fylkestinget kan også i en viss utstrekning overlate til arbeidstakerne i kommunen/fylkeskommunen å velge medlemmer til en nemnd, se kap. 10.

Ved omorganisering av nemnder etter Kommuneloven § 31b/ Fylkeskommuneloven § 33b skal det alltid holdes nyvalg på samtlige medlemmer. Det er således ikke adgang til å bytte ut enkeltmedlemmer.

Valg av medlemmer til nemnder skal holdes som forholdsvalg, hvis minst ett medlem krever det. Ellers skjer valget som flertallsvalg. Det er imidlertid vanlig at valget foretas på grunnlag av en avtale mellom partiene/gruppene i kommunestyret/fylkestinget om fordelingen av medlemmer på de ulike nemnder. Avtalen sikrer at partiene/gruppene totalt sett blir representert i nemndene i samsvar med deres relative styrke i kommunestyret/fylkestinget. Selve valget gjennomføres som flertallsvalg, basert på forhåndsavtalen. Valget blir dermed en slags mellomløsning - flertallsvalg basert på de prinsipper som gjelder for forholdsvalg. Årsaken til at valget skjer på denne måte er rent praktisk. Ordningen virker tidsbesparende samtidig som det gir en rasjonell løsning på en vanskelig valgprosedyre.

Likestillingsloven av 9. juni 1978 § 21 fastsetter at begge kjønn skal være representert i alle nemnder. Dersom nemnda har mer enn 4 medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 %. Lovens krav gjelder ikke ved valg av nemnder som skjer som regulære forholdsvalg, men det skal likevel «tilstrebes en mest mulig lik representasjon av begge kjønn». Likestillingskravet gjelder fullt ut ved flertallsvalg, og selv om dette skjer på basis av et forholdsprinsipp. Unntak kan imidlertid gjøres dersom det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Vilkåret er i så fall at det ikke har vært mulig å finne egnede kvinner eller menn til å sitte i vedkommende nemnd.

Likestillingsombudet kan gi uttrykk for om kravene etter § 21 er oppfylt», men kan ikke pålegge nyvalg. På den annen side kan det velgende organ selv foreta nyvalg på basis av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ombudets merknader. Slike nyvalg forekommer sjelden i praksis.

Alle personer som har stemmerett ved kommunestyre/ fylkestingsvalg har som utgangspunkt både rett å plikt til å ta imot valg til henholdsvis kommunale og fylkeskommunale nemnder. Enkelte personer er utelukket fra valg, mens andre kan kreve seg fritatt. Se nærmere om valgbarhetsbetingelsene kap. 13.

c) Særlovnemnder

Som tidligere påpekt utgjør særlovnemndene en viktig del av det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet. Langt på vei vil det være riktig å si at de største og viktigste oppgavene som kommunene har er administrert av særlovnemnder - bl.a. grunnskolen (skolestyret), helse- og sosialsektoren (helse- og sosialstyret), byggesektoren (byggningsrådet). Også viktige fylkeskommunale oppgaver er administrert av særlovnemnder - bl.a. videregående skole (fylkesskolestyret), helsestell (sykehusnemnd).

Kommunestyrets/fylkestingets kompetanse er klart begrenset i relasjon til den kompetanse som de har overfor nemnder opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Kommunestyret/fylkestinget har i liten utstrekning instruksjonsmyndighet overfor særlovnemnder, selv om det finnes unntak. F.eks. kan kommunestyret gi generelle retningslinjer for byggningsrådets virksomhet, jf. Plan- og bygningsloven § 10-1 og spesielle retningslinjer for byggningsrådets behandling av regulerings saker, jf. lovens § 27-2. Instruksjonsmyndigheten er ellers lagt til statlige myndigheter, i første rekke til vedkommende fagdepartement, eventuelt med fylkesmannen som mellomnivå. Lovgivningen regulerer også til dels meget detaljert hvilke funksjoner særlovnemndene har, supplert med en rekke forskrifter. Dette gjelder i særlig grad skolesektoren, både grunnskolen og den videregående skole.

Det sterke statlige innslag har bl.a. sin bakgrunn i at særlovnemndene treffer en rekke vedtak av direkte betydning for det enkelte individ, hvor likhetshensyn og rettssikkerhetshensyn spiller en framtrædende rolle. Et uttrykk for den statlige dimensjon er også at statlige organer i meget stor grad fungerer som klageinstanser for enkeltvedtak som treffes av særlovnemndene. Særlig uttalt er dette i kommunesektoren. Fylkesmannen er f.eks. klageinstans for enkeltvedtak som helse- og sosialstyret og byggningsrådet treffer.

Det typiske for særlovnemnder er ellers at kommunene/fylkeskommunene ved lov er pålagt å ha dem, og kan følgelig ikke nedleg-

ge dem eller omorganisere dem. Men dette bildet har en del nyanser:

For det første fastsetter enkelte særlover at nemndas funksjoner kan legges til en annen kommunal nemnd. Dette gjelder f.eks. brannstyret, jf. Brannloven av 5. juni 1987 § 6. Poenget her er at saker etter Brannloven skal nemndsbehandles, men loven krever ikke at det skal være et særskilt brannstyre. Kommunestyret kan f.eks. overføre brannstyrets funksjoner til bygningrådet eller teknisk hovedutvalg.

For det andre åpner enkelte lover for at kommunestyret/fylkestinget kan legge andre oppgaver til vedkommende særlovnemnd. Kommunestyret kan f.eks. «legge andre gjeremål til skolestyret», jf. Grunnskoleloven § 27. Men selv uten slik lovhjemmel er det sikker rett at kommunestyret/fylkestinget kan overføre funksjoner som kommunestyret/fylkestinget har etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven til en særlovnemnd, så fremt det anses hensiktsmessig og ikke i urimelig grad vanskeliggjør nemndas lovbestemte funksjoner. Dette må også gjelde tildeling av kompetanse som kommunestyret/fylkestinget har etter særlov. I denne henseende er nemnda å betrakte som et fast utvalg etter Kommuneloven /Fylkeskommuneloven med den særlige kompetanse som det gir kommunestyret/fylkestinget.

For det tredje er det flere lovbestemmelser som gir kommunestyret/fylkestinget adgang til å myke opp den lovbestemte nemndsstruktur på annen måte. Etter Grunnskoleloven § 26 kan Kongen gjøre unntak fra påbudet om at det i hver kommune skal være et skolestyre. Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27 fastsetter at Kongen (Kommunaldepartementet) kan gi samtykke til «forsøksvirksomhet med avvik fra gjeldende bestemmelser i lov eller forskrift». Til nå har svært få kommuner/fylkeskommuner søkt om slikt samtykke. Dette skyldes nok særlig liberaliseringen i nemndsstrukturen som fant sted ved lovendringene av 5.juni 1987. Helse- og sosialstyreloven § 1 åpner for at Sosialdepartementet kan gi dispensasjon fra kravet om at det skal være ett helse- og sosialstyre i alle kommuner, og slik at det stedet etableres «lokale helse- og sosialstyrer med full vedtakskompetanse etter § 3 og med et stedlig avgrenset virkeområde» - det vil si kommunedelsnemnder. Det kan også vises til samme lov § 4 om etablering av lokale utvalg under helse- og sosialstyret. Endelig kan frikommuneloven nevnes. I medhold av denne loven gjennomfører f.eks. Trondheim kommune et prosjekt med lokale skolestyrer.

Den kommunale/fylkeskommunale di-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mensjon i forhold til særlovnemndene kommer særlig fram i forbindelse med nemndenes sammensetning og valg, og ved at kommunene/fylkeskommunen bevilger midler til nemndene og deres oppgaver. Kommunelovens/Fylkeskommunelovens alminnelige regler om nemnders sammensetning og valg gjelder tilsvarende for særlovnemndene. Det innebærer at kommunestyret/fylkestinget fastsetter hvor mange medlemmer nemnda skal ha, velger medlemmer/varamedlemmer samt leder/nestleder, jf. Kommuneloven § 29/Fylkeskommuneloven § 31. Valgbarhetsreglene er også de samme, jf. kommuneloven § 30/Fylkeskommuneloven § 32. Videre gjelder de alminnelige saksbehandlingsregler for nemnder opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven tilsvarende for særlovnemnder, jf. Kommuneloven § 31c/Fylkeskommuneloven § 33c.

d) Hovedutvalg

Hovedutvalgene kan karakteriseres som styringsorganer for de enkelte hovedsektorer av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning - helse/sosialsektoren, kultursektoren, skolesektoren m.v. Innføringen av hovedutvalg har hatt særlig tre siktemål:

1. Avlaste kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg ved å overføre funksjoner til hovedutvalgene, og derigjennom åpne for at de førstnevnte i sterkere grad kan konsentrere seg om sentrale og prinsipielle spørsmål.

2. Samle alle oppgaver på et forvaltningsområde under en felles folkevalgt ledelse, og samtidig med en omorganisering av administrasjonen som er tilpasset dette.

3. Knytte hovedutvalgene til kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg på en slik måte at også hovedutvalgene kan fungere som almene, politiske organer - og ikke bare som rene sektororganer. For å oppnå dette er det ganske vanlig med gjennomgående representasjon. Det vil si at hovedutvalgene i stor grad søkes sammensatt med kommunestyre/formannskapsmedlemmer og fylkesting/fylkesutvalgsmedlemmer.

Så godt som alle kommuner/fylkeskommuner har opprettet et eller flere hovedutvalg for bestemte forvaltningsområder. De fleste har nå opprettet hovedutvalg som dekker alle forvaltningsområder.

Det gjelder ingen særlige rettsregler for hovedutvalg. Rettslig sett er hovedutvalgene faste utvalg etter Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27, men med et klart større funksjonsområde enn de tradisjonelle faste

utvalg. Særlovnemndene kan her by på problemer og binde opp mulighetene for etablering av en hovedutvalgsstruktur som er tilpasset behovene i den enkelte kommune/fylkeskommune. Årsaken er at særlovnemndene skal opprettes og at de har visse lovbestemte oppgaver. Men i praksis har problemene latt seg løse på en rimelig tilfredsstillende måte, særlig etter endringene i lovgivningen om nemnder i 1987. Løsningen har enten vært å tillegge en særlovnemnd andre og utvidete oppgaver, f.eks. slik at skolestyret fungerer som hovedutvalg for skole/opplæring, eller ved å velge de samme medlemmer til et ordinært fast utvalg med tilgrensende oppgaver og til vedkommende særlovnemnd. I det siste tilfellet må det klart framgå når utvalget opptrer som særlovnemnd og når det ikke gjør det, bl.a. slik at det føres særskilte møtebøker.

Erfaringene synes å tyde på at kommunene/fylkeskommunene jevnt over er fornøyde med hovedutvalgsmodellen. For kommunenes vedkommende er dette kommet til uttrykk i rapporten «Hovedutval i kommunane», Kommunalforlaget (1987). Denne rapporten viser også at overgangen til hovedutvalg har ført til en reduksjon av antall utvalg, færre saker i formannskapet, raskere saksbehandling og mer prinsippdebatt i formannskapet. Dette tyder på at hovedutvalgene fungerer som reelle avlastningsorganer, men dette vil være avhengig av i hvilket omfang de har fått fullmakt til å treffe vedtak på vegne av kommunen. Rapporten konkluderer imidlertid også med at innføringen av hovedutvalg har ført til mer politisk sektortenkning, til tross for tendensene til gjennomgående representasjon.

d) Kommunalråder og kommunalutvalg

Ordnningen med hovedutvalg har som sitt fremste siktemål å oppnå bedre koordinering av virksomheten på bestemte sektorer gjennom etablering av en enhetlig politisk og administrativ ledelse, samtidig som en søker å ivareta et helhetshensyn for å motvirke sektoriseringstendenser. Som tidligere påvist har det vist seg vanskelig å kombinere disse hensynene. Sektortenkningen har hatt en tendens til å dominere.

For bedre å kunne ivareta helhetshensynet - men også for å styrke den folkevalgte ekspertise i forhold til administrasjonen - er det bl.a. i Bergen, Trondheim og Stavanger innført ordninger med heltidspolitikere, som i praksis kalles *kommunalråder*. Liknende ordninger er innført i enkelte fylkeskommuner. Kommunalrådene velges samlet og inngår i et *kommunalutvalg*. Dette utvalget er rettslig sett å betrakte som et fast utvalg etter Kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

muneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27. Utvalget har mange likhetstrekk med de tidligere finansutvalg som en del kommuner hadde, men har fått en utvidet kompetanse sammenliknet med disse. Utvalgets viktigste funksjon er å fungere som et slags «policy» organ og et saksforberedende organ for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, særlig i større og mer prinsipielle saker.

Ordningen med kommunalråd og kommunalutvalg er etablert innenfor rammen av gjeldende Kommunelov/Fylkeskommunelov. Av dette følger at utvalgets kompetanse ligger i utvalget som sådant - ikke hos den enkelte kommunalråd. Kommunalrådene kan således ikke selv avgjøre saker eller instruere administrasjonen. En annen konsekvens er at valget av kommunalutvalg i praksis skjer som forholdsvalg. Utvalget vil dermed lett få en uensartet politisk sammensetning. Dette vanskeliggjør en samlet og handlekraftig oppreden fra utvalgets side i vanskelige politiske spørsmål. Kommunalutvalget er m.a.o. ingen regjering, og kan heller ikke sammenliknes med kommunerådet etter loven av 1985 om særlige administrasjonsordninger i kommunene - bl.a. fordi dette velges ved flertallsvalg og plikter å gå av når det får et mistillitsvotum mot seg.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Faste utvalg

Begrepsbruk. Formål

Utvalget foreslår at det lovfestes enkelte bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven som gjelder opprettelse m.v. av faste utvalg og deres funksjoner, se nedenfor. Med faste utvalg siktes det til mer permanente, politisk valgte og sammensatte organer som tar seg av nærmere angitte oppgaver etter kommunestyrets/fylkestingets bestemmelse, og som har hele kommunen eller fylkeskommunen som virkeområde. Oppgavene kan omfatte frivillige oppgaver som kommunene/fylkeskommunene tar på seg og/eller lovpålagte oppgaver.

Sett i forhold til dagens system omfatter begrepet faste utvalg både de faste utvalg etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og særlovnemndene. Utvalget har således funnet det hensiktsmessig å oppheve skillet mellom disse to typer av folkevalgte organer. Utvalget vil komme nærmere inn på dette i det nedenstående.

Et hovedformål med de faste utvalg er å gi mulighet for fleksibilitet i organiseringen av styringssystemet. Formålet vil ellers i grunntrekkene være de samme som for dagens fas-

te utvalg - avlastning av kommunestyret/fylkestinget, utnytte utvalgsmedlemmenes sakkunnskap og styrke det demokratiske element.

Når det gjelder *andre*, underliggende folkevalgte organer, er disse behandlet i pkt. 7 (kommunedelsnemnder), pkt. 8 (komiteer), pkt. 9 (styre for bedrifter og institusjoner). Styre for inter(fylkes)kommunale organer er skilt ut og behandlet særskilt i kap. 14.

Utviklingstrekk

De faste utvalgene har spilt og spiller fortsatt en meget betydelig rolle i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Ikke minst har det vært tilfelle etter at hovedutvalgsmodellen ble lansert for drøye 10 år siden. Utvalget anser det utvilsomt at de faste utvalgene i de aller fleste kommuner/fylkeskommuner også i framtiden vil være viktige elementer i det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet. Det kan imidlertid være grunn til å tro at det vil finne sted en omlegging av utvalgenes oppgaver, bl.a. slik at det legges mindre vekt på enkeltsaker. Det er forskjellige årsaker til dette:

Delegasjon av myndighet til administrasjonen skjer - og vil sikkert skje - i stadig stigende utstrekning, særlig hvis utvalgets forslag til utvidelse av delegasjonsadgangen til administrasjonen blir vedtatt. Det må videre kunne forventes at kommunene og fylkeskommunene i økende grad vil opprette egne styrever for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner. Man må videre regne med at kommunedelsnemndene i stadig flere kommuner, først og fremst i de store kommuner, vil kunne få stor politisk betydning og innflytelse, og at det i den forbindelse vil skjje en viss overføring av funksjoner fra de ordinære, faste utvalg til kommunedelsnemndene. Overgang til en parlamentarisk styringsform kan også få som effekt at de faste utvalgs posisjon reduseres, bl.a. på grunn av den vide adgang til å delegere myndighet til rådet og dets enkelte medlemmer som lovtkastet legger opp til, se kap. 11.

Det utvikles stadig nye modeller av betydning for utvalgsstrukturen. Et viktig trekk er en vridning bort fra ordningen med sektorutvalg til fordel for mer sektorovergrepene utvalg.

F.eks. har Hedmark fylkeskommune som frikommune fått samtykke til å drive forsøk med en delvis funksjonsbestemt utvalgsstruktur i stedet for dagens sektordelte struktur. At strukturen er delvis funksjonsbestemt, innebærer at Hedmark har et eget hovedutvalg for drift når det gjelder planlegging og utføring av tjenester innen sosial- og helse-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

sektoren og skolesektoren, men opprettholder enkelte ordinære sektorstyret - bl.a. nærings- og sysselsettingsstyret. Under hovedutvalget for drift er det egne driftsstyret for de enkelte videregående skoler, helseinstitusjoner m.v., se pkt. 9.

Kommunenenes Sentralforbund har i sin rapport om «Kommunene i 90-åra. Nye organisasjonsmodellar - nye politiske og administrative roller» (Kommunalforlaget 1989) lansert en «Funksjonsmodell». Denne modellen tar utgangspunkt i at de ulike oppgaver som kommunene og fylkeskommunene steller med er så forskjelligartede at dette må gjenspeiles i måten de organiseres på. Et sentralt poeng i denne modellen er at sektortankegangen forlates, idet modellen skiller mellom følgende hovedoppgaver: Forvaltning, tjenesteyting og utvikling. Det presiseres imidlertid at det i praksis er vanskelig å skille mellom forvaltning og tjenesteyting. Modellen legger opp til politisk og administrativ målstyring, og slik at administrasjonssjefen får anledning til å gjennomføre målene uten særlig inngripen fra de folkevalgte mens prosessen pågår, men med et klart resultatansvar. Modellen baseres også på utstrakt delegasjon til institusjoner. En annen viktig organisatorisk konsekvens er at hovedutvalgene blir avskaffet. Det heter videre i rapporten av kommunestyret/fylkestinget kan «organisere arbeidet i programkomiteer», men rapporten gjør ikke nærmere rede for hvilke oppgaver som komiteene er tiltenkt.

Forholdet til særlovgivningen

Utvalget finner det å være av vesentlig betydning at lovbestemmelser som gjelder faste utvalg er så vidt fleksible at de kan tilpasses både dagens behov og framtidige behov og ønsker. Det tilsier at nemndene ikke knyttes til bestemte sektorer eller at det foretas andre, lovmessige bindinger. Kommunene og fylkeskommunene må som utgangspunkt selv kunne bestemme om det skal opprettes faste utvalg, for hvilke formål og hvilken myndighet de skal ha. Dette må få konsekvenser for organiseringen av de oppgaver som særlovgivningen pålegger kommunene og fylkeskommunene å utføre. Resultatet må bli at ordningen med særlovnemnder så langt råd er bør oppheves, se pkt. 1.

Lovfesting

Utvalget mener etter dette at det er tilstrekkelig å lovfeste at kommunestyret/fylkestinget kan opprette faste utvalg, fastsette det nærmere virkeområde for deres virksomhet og hvilken myndighet de skal ha.

Utvalget foreslår i pkt. 4 at det gis vid adgang for kommunestyret til å tildele faste utvalg avgjørelsesmyndighet. Utvalget går samme sted inn for å opprettholde og utvide adgangen til intern delegasjon i faste utvalg.

Siden de faste utvalg er en del av det politiske styringssystemet, må de også få en politisk sammensetning, det vil si at medlemmene velges av kommunestyret/fylkestinget på rent politisk grunnlag. Dette må videre lede til at utvalgene kan velges ved forholdsvalg. Om valgbarhetsregler og forholdsvalg vises til henholdsvis kap. 13 og kap. 12.

Funksjonsperioden for faste utvalg vil som utgangspunkt falle sammen med kommunestyrets og fylkestingets valgperiode. Kommunene/fylkeskommunene vil imidlertid fortsatt ha frihet til å opprette, nedlegge og omorganisere faste utvalg i perioden. Dette vil også - i motsetning til dagens lover - gjelde nemnder som utfører lovbestemte oppgaver.

b) Kontrollnemnd, klagenemnd m.v.

Utgangspunktet er at kommunestyret/fylkestinget selv bestemmer om faste utvalg skal opprettes og for hvilke formål, se pkt. a.

Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å foreslå lovfestet som obligatorisk ordning at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en *kontrollnemnd*, som på vegne av kommunestyret/fylkestinget forestår tilsynet med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Videre vil utvalget foreslå at alle kommuner og fylkeskommuner pålegges å opprette en eller flere *klagenemnder*, som avgjør forvaltningsklager etter Forvaltningsloven § 28.

Utvalget foreslår at det skal gjelde visse særregler for sammensetningen av kontrollnemnda og om inhabilitet for medlemmer av en klagenemnd, men ellers er utgangspunktet at de alminnelige regler for faste utvalg skal gjelde tilsvarende.

Klagenemndene og kontrollnemnda er nærmere behandlet i kap. 18.

Utvalgets flertall (aller medlemmer unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) foreslår i tillegg at økonomiplan og årsbudsjett skal vedtas på grunnlag av en innstilling fra en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget. Den nemnd som tillegges denne oppgave, kan være en særskilt økonomiplan- eller budsjett- og økonomiplannemnd. Man kan imidlertid også benytte et eventuelt permanent engere utvalg av kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer med den samme type generell kompetanse som dagens formannskap og fylkesutvalg - et «kommuneutvalg» eller «fylkesutvalg», eller et annet av de eksisterende

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

faste utvalg. I kommuner og fylkeskommuner hvor man har innført en parlamentarisk styringsform, vil det være naturlig å legge denne funksjonen til kommune- eller fylkesrådet. Det vil også være adgang til å oppnevne et rent ad hoc utvalg for den enkelte behandlingsrunde, hvis dette anses som mest praktisk. *Flertallet* viser ellers til sine merknader under pkt. 5 foran, når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det bør lovfestes regler om plikt til å opprette et fast engere utvalg av kommunestyret eller fylkestinget til å ivareta disse og andre funksjoner.

Utvalgets mindretall (Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at ansvaret for å utarbeide budsjettforslag og forslag til økonomiplan bør tilligge et obligatorisk økonomiutvalg, se pkt. 5.

7. SÆRSKILT OM KOMMUNEDELSNEMNDER

Gjeldende rett

Kommunedelsnemndene er rettslig sett å oppfatte som faste utvalg, opprettet i medhold av Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27. Det spesielle ved kommunedelsnemndene er at de - sammenliknet med ordinære faste utvalg - har et avgrenset stedlig virkeområde. Med den relativt vide delegasjonsadgangen som foreligger, kan en kommunedelsnemnd gjøres til alt fra «minikommunestyre» til et ordinært utvalg for et mindre forvaltningsområde i en bestemt del av kommunen. I dag er det imidlertid bare i begrenset utstrekning mulig å etablere kommunedelsnemnder på de forvaltningsområder som er tillagt særlovnemndene, se nedenfor.

Begrunnelsen for å opprette kommunedelsnemnder vil dels være den samme som for andre nemnder; hensynet til en effektiv arbeidsdeling. I tillegg vil imidlertid hensynet til de demokratiske verdier være framtrædende. Et hovedpoeng med disse nemndene er at befolkningen skal få en mer direkte innflytelse på utformingen av den kommunale tjenesteyting i sitt nærrområde.

Siden kommunedelsnemnder anses som faste utvalg, må valg av medlemmer foretas av kommunestyret. Det er ikke adgang til å innføre direkte valg ved å overlate valget til de som bor i vedkommende del av kommunen.

Oslo kommune har kommet lengst i utviklingen av kommunedelsnemnder, men også de andre, større byene følger etter. I de små og mellomstore kommunene synes interessen for kommunedelsnemnder foreløpig å være liten.

Utviklingen i andre land kan tyde på at ordningen vil få større utbredelse i framtiden.

Det antas at Fylkeskommuneloven ikke er til hinder for at det opprettes særskilte nemnder for deler av fylkeskommunen. Men hittil har såvidt utvalget vet ingen fylkeskommuner etablert slike nemnder.

Historisk utvikling

Soknekommunene representerer en historisk parallell til til dagens kommunedelsnemnder, se kap. 3. Ordningen med soknekommuner ble opphevet i 1951, etter å ha eksistert siden formannskapslovene av 1837.

Soknekommunene var en «kommune i kommunen», med kirkesoknet som stedlig virkeområde. De hadde eget styre som var direkte valgt av innbyggerne i soknet. Styrets medlemmer var samtidig medlemmer av formannskapet (kommunestyret). Styret hadde bevilgningsrett og fastsatte soknekommunens budsjett. Soknekommunens oppgaver var dels lovbestede, dels pålagt dem av formannskapet/kommunestyret. De hadde også en viss adgang til å ta på seg oppgaver av eget tiltak. Av oppgaver kan bl.a. nevnes sosialvesen (fattigvesen), veivesen, skolevesen.

Inndelingen i soknekommuner gjaldt bare herredskommuner. Da ordningen ble opphevet i 1951, var det i alt 172 herredskommuner som var delt inn i to eller flere sokn. Det samlede antall soknekommuner utgjorde 429.

De første *ordinære* kommunedelsnemndene ble opprettet i begynnelsen av 70-årene. Det intraff en viss stillstand i utviklingen i slutten av 70-årene/begynnelsen av 80-årene, men har i de senere år fått større betydning.

En praktisk viktig regel om kommunedelsnemnder med saklig avgrenset kompetanse, ble imidlertid gitt ved Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964, som opprinnelig hadde en bestemmelse som åpnet for etablering av sosialstyret for bestemte deler av en kommune (distriktssosialstyret). Tilsvarende bestemmelser er nå tatt inn i Lov av 12. juni 1987 om helse- og sosialstyret, se lovens § 1.

Selv om initiativet til etablering av kommunedelsnemnder er kommet fra kommunene selv, har denne måte å organisere kommunal virksomhet på - og generelt desentralisering til underkommunalt nivå - vært vurdert i en rekke i *offentlige utredninger og stortingsdokumenter*:

Den første utredning som på bredt grunnlag behandlet kommunedelsnemnder var NOU 1974:5 Lokalutvalg i kommuner, utarbeidet av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Komiteen pekte på nemndenes viktige demokratiske betydning, og foreslo lovfesting av adgangen til å opprette slike nemnder. Den enkelte kommune måtte selv

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kunne bestemme om de ønsket å ha kommunedelsnemnder, og likeledes ha frihet til å fastsette nemndenes oppgaver og myndighet. De sperrer som særlovgivningen satte i forhold til kommunedelsnemnder ble imidlertid ikke vurdert. Komiteen mente ellers at den viktigste oppgave for nemndene ville være å gi uttalelse i saker som ble avgjort av andre kommunale organer. Komiteen uttalte videre at nemndene burde kunne velges ved direkte valg. Flertallet foreslo at bare de partier/grupper som stilte liste ved kommunestyrevalget burde ha rett til å stille liste ved valget til kommunedelsnemndene. Mindretallet ville åpne for at også andre grupper kunne delta.

Hovedkomiteens forslag ble vurdert av Kommunaldepartementet i Ot.prp. nr. 6 (1976-77). Departementet pekte på at at den gjeldende kommunelov ikke var til hinder for opprettelse av kommunedelsnemnder, men fant det ellers vanskelig å bedømme i hvilken utstrekning det var behov for lovregler og hva de i så fall burde inneholde. Departementet avstod derfor fra å foreslå egne lovregler om dette, bortsett fra en tilføyelse til Kommune-loven § 25 om at kommunestyret kunne stille midler til fri disposisjon for kommunedelsnemnder.

Kommunedelsnemndene ble senere tatt opp i Regjeringens langtidsprogram for 1978-81 (St.meld. nr. 75, 1976-77), i Storbyutvalgets utredning NOU 1979:5, og i St.meld. nr. 17, 1979-80. I alle disse dokumentene inntok man en positiv holdning til kommunedelsnemnder, men det resulterte ikke i forslag om konkrete lovendringer - selv om Stortinget støttet ordningen og behovet for en videreutvikling av den.

En undersøkelse fra 1978 viste at at 19 kommuner på det daværende tidspunkt hadde kommunedelsnemnder. Blant disse var det 10 byer. Undersøkelsen viste at bydelsutvalgenes sammensetning i de aller fleste tilfelle gjenspeilte sammensetningen av kommunestyret. Et annet trekk var at bydelsutvalgene i meget liten utstrekning var delegert avgjørelsesmyndighet, og fungerte i det store og hele som tilrådsorganer.

I langtidsprogrammet for 1982-85 gikk Regjeringen på ny inn for videreutvikling av kommunedelsnemndene og ville åpne for direkte valg. Spørsmålet om direkte valg ble også behandlet av Valglovutvalget i NOU 1982:6, og her ble det fremmet forslag til regler om direkte valg. I Ot.prp. nr. 2 (1984-85) om ny valglov fulgte imidlertid departementet ikke opp valglovutvalgets forslag, under henvisning til at spørsmålet var under utredning i et underutvalg under Hovedkomiteen for lokalforvaltningen.

Hovedkomiteen framla i 1985 en bred utred-

ning om desentralisering til underkommunalt nivå, utarbeidet av det ovennevnte underutvalg.

Underutvalget foreslo en rekke endringer i Kommune-loven og i særlovgivningen. Disse endringene åpnet for opprettelse av kommunedelsnemnder (kommunedelsstyrer) med egen ordfører og egen administrasjonssjef, og med vid myndighet til å treffe avgjørelser på alle områder av den kommunale forvaltning. Underutvalget gikk inn for en utvidelse av delegasjonsadgangen etter Kommune-loven, bl.a. slik at kommunedelsnemndene selv skulle kunne opprette faste (under)utvalg og treffe avgjørelse i saker om nye tiltak eller betydelig utvidelse av eldre tiltak, jf. Kommune-loven § 24. Det ble også gitt åpning for at nemndene kunne fungere som lokale særlovnemnder - skolestyre, bygningsråd m.v.

Opgaver som etter utvalgets oppfatning ikke burde overføres til kommunedelene var bl.a. retten til å utskrive skatter og fastsette avgifter m.v. Det samme gjaldt hovedtrekkene i arealdisponeringen, trafikkregulering og større investeringer m.v. Disse oppgavene burde tilligge kommunestyret/formannskapet og de sentrale nemndene. Underutvalget mente imidlertid at de foreslåtte reformer ville føre til et redusert behov for sentrale nemnder.

Underutvalget foreslo videre at det burde åpnes for direkte valg til kommunedelsnemnder etter kommunestyrets nærmere bestemmelse.

Hovedkomiteen rakk ikke å behandle underutvalgets utredning fullt ut før dens funksjonsperiode utløp. Flertallet gikk likevel inn for at de kommuner som ønsket det, skulle få adgang til å gjennomføre reformer i samsvar med underutvalgets forslag under forutsetning av statlig godkjenning. Flertallet ga imidlertid ingen nærmere begrunnelse for sin anbefaling. Mindretallet mente at utvalgets forslag burde gjennomføres fullt ut, og uten statlig godkjenning.

Kommunedelsnemnder er for øvrig omtalt i NOU 1988:38 av (den nye) Hovedkomiteen for lokalforvaltningen. Det heter her bl.a. at «Desentralisering til et samordnet underkommunalt nivå bør videreutvikles som alternativ styringsform i den kommunale forvaltning» (side 85).

Selv om lovgivningen har vært tilbakeholden med å gi nærmere regler om kommunedelsnemnder, er det likevel i de senere år fastsatt enkelte bestemmelser i *særlovgivningen*. Helse- og sosialstyreloven § 1 og Barnehageloven § 6 gir nå åpning for å etablere særskilte kommunedelsnemnder på de områder som disse lovene regulerer.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Frikommuneloven har også gitt støttet til en videreutvikling av kommunedelsnemnder. Bl.a. har *Trondheim* kommune iverksatt et frikommuneprosjekt som gjelder områdeforvaltning. Prosjektet innebærer politisk (og administrativ) samordning i to bydeler av kommunale tiltak innenfor skole-, fritids-, barnehage- og helse/sosialektoren. Den politiske styringen er lagt til et bydelsstyre, som samtidig fungerer som lokalt skolestyre, sosialstyre og barnehagenemnd.

Stavanger kommune har fått samtykke etter *Frikommuneloven* til å etablere en forsøksordning med kommunedelsnemnder i to bydeler. Etter vedtektene fungerer kommunedelsnemndene (bydelsutvalgene) som styringsorganer for vedkommende bydel - etter kommunestyrets nærmere bestemmelse - med ansvar for helse- og sosialektoren og skole- og kultursektoren (inklusive park og idrett). Bydelsutvalget har innenfor sitt virkeområde samme budsjettfullmakt som ellers er lagt til hovedutvalgene i kommunen. Utvalget har en egen administrasjon, ledet av en administrasjonssjef, slik at forsøket innebærer både en politisk og administrativ samordning på bydelsnivå. Kommunen søkte også om samtykke til å holde direkte valg til bydelutvalgene, men fikk ikke dette innvilget.

Kommunenes Sentralforbund omtaler i sin rapport «Kommuner i 90-åra. Nye organisasjonsmodellar - nye politiske og administrative roller» også en annen modell, kalt «Områdemodellen» (Det vil si i tillegg til «Funksjonsmodellen», se pkt. 6). Dette er en desentralisert modell, hvor store deler av virksomheten på lokalplanet integreres og styres av områdevalg med egen administrasjon. Modellen er «kundebasert», idet det legges stor vekt på at «kundene» (innbyggerne) skal møte kommunen som en enhet med et samlet ansvar og «ikkje som eit konglomerat med halvt sjølstendige organ.» Områdeutvalgene skal særlig ha ansvaret for grunnskole, barnehage, eldreomsorg, sosial- og helsetjeneste, kultursaker. Administrativt bør den samlede ledelse tilligge en områdesjef. Kommunestyrets og formannskapet ansvar vil særlig gjelde økonomisk og fysisk planlegging, miljøspørsmål og næringsutvikling. Modellen innebærer videre at hovedutvalgene avskaffes, og det gis i rapporten uttrykk for at kommunen bør ha så få faste nemnder som mulig på sentralt nivå. Disse nemndene vil eventuelt kunne være saksforberedende komiteer for kommunestyret - noe i likhet med stortingskomiteene - og uten avgjørelsesmyndighet.

Det spesielle ved «Områdemodellen» er en omfattende desentralisering til underkommunalt nivå. Konsekvensen er at de sentrale,

faste utvalg i tradisjonell forstand - med klare, utadrettede funksjoner og betydelig avgjørelsesmyndighet - bortfaller. Ordningen med komiteer i kommunestyret er noe nytt i forhold til dagens lovverk og praksis, selv om den er innført i Oslo.

Det vises ellers til Buvikutvalgets utredning i NOU 1989:16 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest, hvor det i kap. 7 er gitt en samlet og utførlig redegjørelse for utviklingen av desentraliserte styringsmodeller og forsøksvirksomheten på området.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Alminnelige synspunkter*

Desentralisering til underkommunalt nivå og etablering av kommunedelsnemnder er for lengst en realitet. Det skjer en stadig utvikling på området, både rettslig sett og i praksis.

Det er etter utvalgets mening ikke aktuelt å pålegge kommunene å opprette kommunedelsnemnder. Dette er - og bør være - et hensiktsmessighetsspørsmål som den enkelte kommune må ta standpunkt til, ut fra folketall, geografi og andre lokale forhold. Innføring av denne ordningen må med andre ord være resultatet av en intern prosess i den enkelte kommune. Ordningen med kommunedelsnemnder passer heller ikke like godt i alle kommuner. Erfaringene hittil tyder på at interessen klart er størst i de store kommuner, og særlig i de store bykommuner.

Frihet til å bestemme om kommunedelsnemnder skal opprettes må også innebære frihet til å bestemme deres geografiske utstrekning. Av praktiske årsaker - først og fremst valgtekniske - foreslår utvalget at en kommunedel skal bestå av en eller flere av de stemmekretser som opprettes til kommunevalget. Valgkretsinnndelingen kan imidlertid endres for å få en mer hensiktsmessig anordning av kommunedelene.

Formålet med kommunedelsnemnder er flersidig. En viktig faktor er utvilsomt deltakelsesaspektet og muligheten for borgerne til å påvirke utformingen av tjenestetilbudet. Det skapes dessuten større nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt. Dette kan gjøre det lettere å fange opp initiativ fra innbyggerne, iverksette målrettede tiltak og få tilbakemeldinger. Når kommunedelsnemnder kombineres med en desentralisering av tjenesteadministrasjonen, vil tjenestene også kunne bli raskere og bedre, særlig hvis det opprettes mer integrerte styrings- og forvaltningsorganer i kommunedelene.

I 70-årene skapte den manglende vilje til å delegere avgjørelsesmyndighet til kommune-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

delsnemndene atskillig frustrasjon i disse. Etter utvalgets oppfatning er det en klar forutsetning for at nemndene skal kunne fungere etter sin hensikt, at de gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang når det gjelder forhold som angår kommunedelen. Oppslutningen om ordningen vil i stor grad være avhengig av dette. En annen forutsetning er at det også skjer en administrativ desentralisering. Kommunedelsnemndene bør ha en tilstrekkelig utbygd administrasjon som er direkte tilknyttet de politiske organer.

Ikke alle kommunale oppgaver egner seg for desentralisering til kommunedelsnemnder. En del oppgaver vil alltid måtte tas hånd om av de sentrale kommunale organer; det gjelder oppgaver som nødvendigvis er et helhetssyn på den kommunale forvaltning og som går på tvers av kommunedelene, slik som økonomisk og fysisk planlegging og investeringer. Dersom kommunedelsnemndene får for mye myndighet og blir for selvstendige, kan dette føre til fragmentering av forvaltningen av kommunen og skape uklarhet om det alminnelige ansvar som kommunestyret har for den totale virksomhet. Kommunedelsnemndene kan således utvikle seg til å bli et nytt forvaltningsnivå - en «minikommune» - ved siden av «storkommunen», med fare for at helhetsløsninger vanskeliggjøres og at lokale prioriteringer gjennomføres på tvers av de sentrale.

Det bør også tas i betraktning at kommunedelsordningen ikke er den eneste mulighet for å skape større nærhet mellom de styrende organer og lokalsamfunnets innbyggere. Et viktig alternativ eller supplement til slike reformer er samspillet med frivillige organisasjoner og utbygging av former for direkte kontakt mellom borgere og forvaltningsapparat og folkevalgte. Enkelte kommuner har valgt å utvide kontakten med innbyggerne gjennom velforeninger. Andre måter kan være offentlige informasjonsmøter, høringer, rådgivende folkeavstemninger m.v., se pkt. 2. I enkelte tilfelle pålegger lovgivningen kommunene aktivt å trekke personer og grupper med i prosessen, se bl.a. Plan- og bygningsloven § 16, Forurensningsloven § 15 og Forvaltningsloven § 37.

Desentralisering til underkommunalt nivå er også fullt mulig uten at det etableres politiske overbygninger i form av kommunedelsnemnder. Det innebærer at administrasjonen desentraliseres - at det opprettes egne administrative enheter på bestemte steder i kommune. Ved slike ordninger vil man kunne imøtekomme behovet for økt publikumsnærhet, og for integrasjon og koordinering av tjenester. Men ønsker man også økt politisk mobilise-

ring og direkte publikumsinflytelse på selve styringsprosessen og forvaltningen, vil det ofte være nærliggende å benytte kommunedelsnemndsordningen.

b) *Funksjoner og funksjonstid m.v.*

Utvalget legger til grunn at det, på samme måte som idag, som utgangspunkt bør gjelde de samme regler for kommunedelsnemnder som for faste utvalg. Det er klare likhetstrekk mellom disse to typer av folkevalgte organer, bortsett fra at kommunedelsnemndenes virkeområde er knyttet til bestemte deler av kommunen. Særlige forhold gjør seg imidlertid gjeldende i forbindelse med direkte valg til kommunedelsnemnder, se nedenfor.

Det anses ikke formålstjenlig at kommunedelsnemndene tillegges bestemte oppgaver i loven, særlig fordi det er opp til kommunene selv om de ønsker å opprette kommunedelsnemnder. Her, som i forbindelse med andre, underliggende organer, må funksjonene være avhengig av kommunestyrets nærmere bestemmelse. Kommunestyret bør dessuten kunne stå like fritt i denne sammenheng som ved tildeling av funksjoner til ordinære, faste utvalg, se nærmere pkt. 4.

Kommunedelsnemndene bør også - på samme måte som vanlige, faste utvalg - ut fra praktiske hensyn kunne gi lederen for nemnda eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Nemndene vil videre kunne opprette komiteer til forberedende behandling av saker, men kan ikke på egenhånd etablere regulære underutvalg og delegere avgjørelsesmyndighet til disse.

Særlovregler som er til hinder for delegasjon til kommunedelsnemnder bør oppheves, så langt råd er. Videre bør de gjeldende regler i særlovgivningen om kommunedelsnemnder oppheves eller harmoniseres med de alminnelige bestemmelser om kommunedelsnemnder i den nye kommuneloven. Siktemålet må være at kommunestyret, hvis det ønskes, skal kunne opprette ett folkevalgt organ i kommunedelene som skal ivareta alle funksjoner som kommunedelen blir tildelt - i stedet for å ha flere, sektorbestemte nemnder.

Den områdemodellen som omtales i rapporten fra Kommunenes Sentralforbund vil kunne innpasses i de rettslige rammer som er trukket opp i det ovenstående, så fremt de nødvendige tilpasninger foretas i særlovgivningen.

Funksjonstiden for kommunedelsnemnder bør være den samme som for faste utvalg. Det vil si de i utgangspunktet opprettes for kommunestyrets valgperiode, men likevel slik at de kan opprettes, nedlegges eller omorganise-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

res i perioden. Utvalget foreslår at det gjøres visse unntak dersom nemndene velges ved direkte valg, se nedenfor.

c) Valg

Et viktig spørsmål forbindelse med kommunedelsnemnder er *valgmåten*. Det er to aktuelle alternative måter å gjennomføre valget på. Det ene alternativet er direkte valg. Med direkte valg siktes det til at innbyggerne i kommunedelen selv velger medlemmene til kommunedelsnemnda. Det andre alternativet er at valget skjer indirekte. I dette ligger at kommunestyret velger medlemmene etter de vanlige regler som gjelder for faste utvalg - enten som forholdsvalg (hvis ett medlem krever det), og ellers som flertallsvalg.

Hele utvalget er enig i at det må være adgang for kommunestyret til å benytte indirekte valg. Derimot er det uenighet om det skal være adgang til å holde direkte valg i stedet for dette.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) mener at det bør være adgang til å holde direkte valg. Konkret vil dette innebære at kommunestyret selv - med alminnelig flertall - avgjør om valget skal skje indirekte eller direkte.

Flertallet mener at direkte valg vil kunne gi innbyggerne en sterkere følelse av deltakelse og innflytelse, samtidig som det gjenspeiler innbyggernes velgerpreferanser på en bedre måte enn indirekte valg. Det vil også bidra til å skape klarere ansvarsforhold mellom nemnda og innbyggerne.

Flertallet vil også peke på at selv om de ordinære regler som gjelder faste utvalg ikke er til hinder for at nemnda, helt eller delvis, settes sammen av personer som er bosatt i vedkommende kommunedel, vil denne fremgangsmåten kunne føre til at de som utpekes er personer som enten representerer partier/grupper som har liten respons i akkurat denne delen av kommunen, eller som selv ikke står sterkt her. Og selve det forhold at kommunedelsnemnda ikke er valgt av velgerne selv, vil lett bidra til å skape avstand mellom denne og innbyggerne i kommunedelen.

Spørsmålet om direkte valg har vært drøftet i flere offentlige utredninger m.v. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen foreslo så tidlig som i 1974 at det burde åpnes for direkte valg. Stortingets kommunal- og miljøvernkomite uttalte i Innst. S nr. 283 (1979-80) at det burde gis adgang til prøveordninger med direkte valg. Regjeringen gikk inn for direkte valg i langtidsprogrammet for 1982-85. I utredningen fra Hovedkomiteens underutvalg om desentralisering til under-

kommunalt nivå ble forslaget om direkte valg gjentatt på ny.

Tiden synes etter dette - slik *flertallet* ser det - å være moden for å åpne for direkte valg til kommunedelsnemnder i de kommuner som ønsker dette.

Dersom kommunestyret vedtar å holde direkte valg, fører ikke det til at kommunen har bundet seg til dette på ubestemt tid. Det er etter *flertallets* forslag ikke noe til hinder for å sløyfe direkte valg i forbindelse med den neste valgperioden. Kommunen binder seg bare for den inneværende valgperiode.

Det vil etter *flertallets* syn virke uheldig om kommunestyret i valgperioden skal ha adgang til å nedlegge eller omorganisere kommunedelsnemnder valgt ved direkte valg, selv om det oppstår sterke motsetninger mellom det sentrale og det lokale kommunale nivå. En slik adgang kan gjøre valget mindre troverdig og gi grobunn for et mistillitsforhold til kommunen sentralt; lokaldemokratiet kan få preg av et skinndemokrati.

Hvis ikke eventuelle problemer kan løses i minnelighet, vil kommunestyret alltid kunne ta den delegerte myndighet tilbake, og har også anledning til å omgjøre nemndas vedtak i samme grad som om kommunestyret selv hadde truffet vedtaket. Her ligger det en mulighet for sentral styring i de tilfelle hvor lokalnivået går ut over sine fullmakter eller på annen måte opptrer i strid med de sentrale forutsetninger for virksomheten. Men det er en form for styring hvor det sentrale politiske apparat vil måtte ta det praktiske ansvar ved å gripe inn overfor kommunedelen, uten å ha mulighet for å kvitte seg med det man måtte oppfatte som brysom kritikk fra denne. - Dette vil fortone seg som mindre drastisk enn en omorganisering, for ikke å tale om nedleggelse, og det vil skape klarere politiske ansvarsforhold.

Flertallet foreslår derfor at det ikke skal være adgang til å omorganisere eller nedlegge kommunedelsnemnder i valgperioden, når nemnda er valgt ved direkte valg.

Et særlig spørsmål ved direkte valg er spørsmålet om hvem som skal kunne stille *valgliste* ved direkte valg av kommunedelsnemnder. *Flertallet* slutter seg her til valglovutvalgets mindretall, som foreslår at bestemmelsene i Valgloven § 25 nr. 1d) skal gjelde tilsvarende. Etter denne bestemmelse er det tilstrekkelig for godkjenning at listeforslaget er underskrevet av minst like mange personer som det skal velges medlemmer til kommunedelsnemnda. Dette *flertallet* er enig med valglovutvalgets mindretall i at foreninger m.v. som ønsker å delta i valget ikke bør avskjæres fra det, bl.a. fordi det kan stimulere

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

valginteressen, og fordi avgrensningene her lett kan bli nokså vilkårlige og vanskelig å praktisere. Noe av hensikten med direkte valg kan bli borte dersom f.eks. bare partier/grupper som stiller liste ved kommunevalg skal kunne delta i valget til kommunedelsnemnda. Dette vil antakelig være alternativet til endring av bestemmelsene i Valgloven § 25 nr. 1 d).

Flertallet mener ellers at det er naturlig at valg av leder og nestleder kan overlates til nemnda selv, når den er valgt ved direkte valg.

Utvalgets mindretall (Fevolden og Overå) kan ikke slutte seg til at det gis en generell adgang til å innføre direkte valg til kommunedelsnemnder. For det første vil en slik reform bidra til å skape uklarhet om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndighet ligger i kommunen. For det andre er det et spørsmål om hvor mange nivåer man kan operere med direkte valg til, uten at det skapes et så komplisert system at det går på bekostning av valgdeltakelsen generelt. For det tredje vil det kunne oppstå sterke styringsproblemer internt i den enkelte kommune som følge av at kommunedelsnemndene får en sammensetning som avviker fra kommunestyrets sammensetning.

Mindretallet vil dessuten peke på at et såvidt vidtgående reform som direkte valg til kommunedelsnemnder fortrinnsvis bør prøves ut i et begrenset antall kommuner før det gis en generell åpning for å innføre dette.

8. KOMITEER

Gjeldende rett

Som nevnt i pkt. 6 kan kommunestyret og fylkestinget fritt opprette komiteer, jf. Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30.

Komiteer nyttes til å løse konkrete, tidsbegrensede oppgaver. Som eksempler kan nevnes byggekomite for en videregående skole og en komite som skal utrede behovet for sykehjems plasser i kommunen. En komite opprettes på ad hoc basis, og har ikke noen funksjoner ut over den bestemte oppgave som den er tildelt. Når oppgaven er utført, opphører komiteen automatisk å eksistere - hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet.

Adgangen til å delegere myndighet til komiteer er sterkt begrenset. En komite kan bare få myndighet til å avgjøre «enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag», se pkt. 4.

Grensen mellom komiteer og faste utvalg kan være noe flytende. Hvis det opprettes en plankomite for et bestemt bygg, er dette en

komite i lovens forstand. Men hvis det opprettes en alminnelig plankomite for bygging av grunnskoler i en kommune, vil det antakelig være riktig å karakterisere denne komiteen som et fast utvalg i henhold til Kommuneloven.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår at de gjeldende regler om komiteer gjentas i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget har vurdert å sløyfe regler om komiteer, men har funnet det praktisk å ha slike regler fortsatt, bl.a. av hensyn til spørsmålet om delegasjon av myndighet, se nedenfor.

Det innebærer at det er kommunestyret/fylkestinget som avgjør om det skal opprettes (ad hoc) komiteer til forberedende behandling av saker eller til å utføre bestemte verv. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid delegere denne myndigheten til andre folkevalgte organer. I dette ligger også at det kan overlates til disse organer å bestemme komiteens sammensetning og velge dens medlemmer, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Oppnevningssorganet vil videre når som helst kunne omorganisere eller nedlegge en komite. Ved eventuell omorganisering må det alltid foretas nyvalg av samtlige medlemmer. Det vil ikke være adgang til å bytte ut enkeltmedlemmer.

Hensikten med opprettelse av ad hoc komiteer vil i første rekke være at de skal tjene som rådgivende organer. Det kan imidlertid være praktisk at det åpnes for at de også skal kunne avgjøre visse saker, f.eks. at en byggekomite får myndighet til å avgjøre innkomne anbud. Utvalget foreslår derfor at komiteer - slik som etter de gjeldende regler - kan tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.

9. STYRE FOR KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE BEDRIFTER OG INSTITUSJONER

Gjeldende rett

a) Styre og råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift

Alle deler av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning er ikke like egnet til å bli styrt gjennom de ordinære forvaltningsorganer. F.eks. driver både kommuner og fylkeskommuner virksomhet som har et visst forretningsmessig preg, bl.a. kollektivtransport, strømforsyning, kinodrift. Det kan være behov for å skille ut slik virksomhet fra de vanlige forvaltningsoppgaver, for å oppnå en

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mest mulig rasjonell og effektiv bedriftsledelse. Etter Kommuneloven § 28/Fylkeskommuneloven § 30 kan kommunestyret/fylkestinget skille ut deler av virksomheten og organisere den i form av egen driftsledelse for kommunale/fylkeskommunale bedrifter, eventuelt med eget styre eller styre og råd. Det er ikke etter loven noe vilkår at det må dreie seg om forretningspreget virksomhet, men det er i disse tilfelle det vil være særlig praktisk.

En forutsetning for at særskilt ledelse for bedrifter skal kunne fungere etter intensjonene er at de får en viss selvstendighet. Kommuneloven/Fylkeskommuneloven gir derfor kommunestyret/fylkestinget vid adgang til å delegerer myndighet til bedrifter med eget styre/råd, se pkt. 4.

De nevnte bestemmelser i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven fastsetter ellers at driftsledelsen hvert kvartal skal gi innberetning om virksomheten til formannskapet/fylkesutvalget. Regnskapsåret er det samme som for kommunens/fylkeskommunens budsjett.

Styret og rådet er å anse som nemnder i kommunelovenes forstand, slik at de vanlige regler om nemnders valg, sammensetning, saksbehandlingsregler m.v. kommer til anvendelse, se pkt. 6.

Det er for øvrig ikke fastsatt egne regler om kommunale eller fylkeskommunale bedrifter i særlovgivningen. Det vises imidlertid til det som er uttalt nedenfor om grensedragningen mellom bedrifter og institusjoner.

b) Styre for institusjon

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har særskilte bestemmelser om institusjoner. Med institusjon siktes det i denne sammenheng til organisatoriske enheter av mer samfunnsmessig karakter - skoler, helseinstitusjoner o.l. Det er likevel ingen klar grense mellom bedrifter og institusjoner i relasjon til reglene i Kommuneloven § 26/Fylkeskommuneloven § 28, selv om bestemmelsene særlig tar sikte på organisering av tiltak av mer forretningsmessig karakter. Skillet mellom styre og fast utvalg vil også kunne være uskarpt, og uviktig i de aller fleste sammenhenger etter dagens lover. For øvrig vil de alminnelige regler i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven om nemnders valg, sammensetning, funksjoner m.v. gjelde tilsvarende for institusjonsstyrer, så langt det ikke er fastsatt egne bestemmelser i eller i medhold av særlov.

Særlovgivningen har imidlertid en rekke bestemmelser om institusjoner og organiseringen av dem.

Sykehusloven § 13 fastsetter at alle helseinstitusjoner som går inn under lovens § 1, første ledd og Lov om psykisk helsevern § 1 skal ha et styre, oppnevnt av institusjonens eier. Bestemmelsen gjelder således både for offentlige og private institusjoner. To eller flere helseinstitusjoner kan ha felles styre. Det framgår uttrykkelig av loven at styrefunksjonen for fylkeskommunale institusjoner kan legges til en annen fylkeskommunal nemnd, f.eks. til et hovedutvalg.

Etter Lov om videregående opplæring § 27 skal alle videregående skoler ha et eget skoleutvalg på 7 medlemmer. Hver videregående skole skal desuten ha lærerråd, råd for andre tilsatte og elevråd, jf. §§ 29-31. Den enkelte grunnskole har liknende organer. Etter Grunnskoleloven § 32 skal f.eks. hver skole ha et samarbeidsutvalg. Grunnskoleloven bestemmer videre at hver skole skal ha lærerråd, råd for andre tilsatte, foreldreråd og elevråd, jf. §§ 30, 32 og 33. Men departementet kan gjøre unntak fra plikten til å ha de nevnte organer i grunnskolen, og kan etter søknad fra skolestyret fastsette alternative organisasjonsformer. - De eneste av disse organer som har et visst preg av å være institusjonsstyrer er imidlertid samarbeidsutvalget og - mest uttalt - skoleutvalget.

Det kan videre nevnes at Barnehageloven § 11 fastsetter at den enkelte barnehage - enten den er privat eller offentlig - skal ha et styre (og et foreldreråd).

Kommunene er etter Kommunehelsetjenesteloven pålagt ansvaret for sykehjem, men verken loven eller de forskrifter som er utarbeidet i medhold av den pålegger kommunene å ha et eget styre for det enkelte sykehjem. Tidligere - da sykehjemmene gikk under Sykehusloven og var fylkeskommunenes ansvar - fulgte det av Sykehusloven § 13 at også sykehjemmene skulle ha eget styre. Nå er det kommunene selv som vurderer om det skal være særskilte styrer eller ikke. Dette følger også av Kommunehelsetjenesteloven § 3-1, hvor det framgår at kommunestyret «fastsetter organisasjonsform og ledelse for helsetjenesten.»

Dersom særlovgivningen ikke har egne regler om styreordningen for institusjoner, gjelder som alminnelig regel at kommunene og fylkeskommunene selv avgjør om de ønsker å ha egne institusjonsstyrer.

Enkelte særlover har bestemmelser om styrets sammensetning og oppnevning. Skoleutvalg ved videregående skoler skal f.eks. ha 2 medlemmer valgt av fylkestinget, 2 fra lærerrådet, 2 fra elevrådet og 1 representant fra det øvrige personalet ved skolen. Samarbeidsutvalget ved den enkelte grunnskole består av 1

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

representant valgt av skolestyret, 2 fra lærerrådet, 1 fra de øvrige tilsatte, 2 fra foreldrerådet og 2 fra elevrådet. Barnehageloven § 11 bestemmer at departementet kan gi «nærmere regler om styrets og foreldrerådets sammensetning.» Barnehagestyret har representanter fra foreldrene og fra personalet.

Hvis det ikke i lov eller i medhold av lov er fastsatt særskilte regler for institusjonsstyrenes sammensetning, vil de vanlige regler i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven om nemnder gjelde tilsvarende. Dette gjelder også styrenes funksjonstid.

Institusjonsstyrenes arbeidsoppgaver er i en viss utstrekning fastsatt i lov eller - særlig - i medhold av lov. Det heter f.eks. i Lov om videregående opplæring § 27 at departementet gir nærmere regler om skoleutvalgets gjøremål. Tilsvarende gjelder for samarbeidsutvalget ved den enkelte grunnskole og for barnehagestyret.

Med mindre særlov er til hinder for det, vil kommunestyret/fylkestinget kunne fastsette nærmere regler om institusjonsstyrene oppgaver og myndighet. I så fall vil de vanlige regler i Kommuneloven/ Fylkeskommuneloven om nemnder gjelde tilsvarende.

Forsøk

Ett element i frikommuneforsøket i *Hedmark* - se også pkt. 6 - er innføring av et system med interne driftsstyrer. Driftsstyrene opprettes for den enkelte fylkeskommunale driftsenhet - i første rekke skoler og helse- og sosialinstitusjoner. De er sammensatt av representanter for de ansatte ved den enkelte institusjon, og institusjonens administrative leder er samtidig styrets leder. Representanter for brukerne - elever, pasienter - kan dessuten oppnevnes som styremedlemmer. Driftsstyrene har ingen politisk valgte medlemmer. Hensikten med dette er å oppnå klart definerte roller for de folkevalgte og for administrasjonen. Det politiske ansvar for de driftsrelaterte oppgaver er i første hånd lagt til et eget hovedutvalg for drift.

Driftstyrene har i følge frikommunevedtektene ansvaret for at «virksomheten drives i samsvar med gjeldende lovgivning, overordnede planer, vedtak og budsjetter og for at kravene til tjenestens kvalitet oppfylles», jf. § 9. Styrene kan dessuten delegeres myndighet til å opprette og oppheve stillinger. De kan videre delegeres myndighet til å se under ett samtlige driftsutgifts- og driftsinntektsposter på virksomhetens budsjett og kan også gis en viss fullmakt til å overføre ubrukte bevilgninger på driftsutgiftsposter til kommende budsjettår.

Sund kommune har fått godkjent et frikom-

muneforsøk med et eget styre for den enkelte grunnskole. Styret erstatter de ordinære rådsorganer ved skolen, og har representanter for både ansatte, foreldre og elevene. Foreldrerrepresentantene er i flertall.

Rindal kommune driver et frikommuneforsøk som gjelder samordning av ansvar og ressursinnsats overfor barn og unge, med bl.a. lokale oppvektsutvalg i hver skolekrets. Både ansatte, foreldre og elever er representert i utvalget. Dette organet erstatter rådsorganene ved den enkelte skole, og minner således om forsøket i *Sund*.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Opprettelse. Funksjoner

De gjeldende lovregler for organisering av mer driftspreget virksomhet er mangfoldig og nokså uryddig, når det gjelder institusjoner i snevrere forstand - skoler m.v. Det er vanskelig å finne en helt konsekvent linje i særlovgivningen. Institusjoner er delvis pålagt å ha egne styrever, delvis ikke. I noen tilfelle har vedkommende lov detaljerte regler om sammensetning og oppgaver. I andre tilfelle mangler slike regler. Men det er ofte lovbestemt at vedkommende departement fastsetter nærmere regler om styrene og deres gjøremål. Det synes ellers å være et gjennomgående trekk at de ansatte er representert i institusjonsstyrene ved siden av folkevalgte. Det er nok også ganske vanlig med representasjon av ansatte i bedriftsstyrer.

Utvalget foreslår at det tas inn særskilte bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven om styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, og slik at disse bestemmelser også skal gjelde i forhold til særlovgivningen, med mindre særlige forhold gjør seg gjeldende. Særlovgivningen bør derfor gjennomgås med sikte på å oppheve eller endre bestemmelser om institusjoner m.v. som anses overflødige ved siden av de regler som foreslås tatt inn i Kommune- og fylkeskommuneloven, eller som ikke harmonerer med disse.

Utvalget finner ikke grunn til å lovfeste forskjellige regler for institusjoner og for bedrifter. Det er gjennomgående de samme hensyn som gjør seg gjeldende, og de foreslåtte regler er så vidt fleksible at de åpner opp for individuell tilpasning til de enkelte institusjoner og bedrifter. Det er også vanskelig å operere med et klart skille mellom organisatoriske enheter som kan defineres som henholdsvis bedrifter og institusjoner.

Kommunestyret/fylkestinget bør selv kunne bestemme om det skal opprettes eget styre for en bedrift eller institusjon, på samme måte som når det gjelder opprettelse av andre

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

folkevalgte organer. Organisasjonsfriheten bør således gjelde også for denne type organer.

Etter utvalgets oppfatning bør det ikke være noe til hinder for at kommunestyret/fylkestinget skal kunne delegerer sin myndighet til å opprette styre. Utvalget viser her til styret er tiltenkt rent driftsrelaterte - administrative - oppgaver, se nedenfor.

Når det gjelder bedrifts/institusjonsstyrenes funksjoner, foreslås disse - i tråd med utvalgets prinsipielle syn - gjort betinget av vedtak i kommunestyret/fylkestinget. Kommunestyret/fylkestinget må kunne bestemme hvilke oppgaver de skal ha og omfanget av deres myndighet. Utvalget foreslår at det for klarhets skyld sies eksplisitt i loven at funksjonene skal være knyttet til forhold som gjelder virksomhetens *drift og organisering*. Innenfor denne ramme bør kommunestyret/fylkestinget kunne fastsette at styrene gis den samme avgjørelsesmyndighet som faste utvalg, se nærmere pkt. 4.

Styrene bør videre kunne *omorganiseres og nedlegges* på lik linje med faste utvalg.

b) Styrets sammensetning

Som nevnt ovenfor vil de funksjoner som styret har etter utvalgets forslag være knyttet til driften. Styret har har således ingen klart definert *politisk* funksjon. Denne funksjonen tilligger kommunestyret/fylkestinget og de faste utvalg, se pkt. 1.

Det er etter dette ingen nødvendighet at styrene er helt eller delvis politisk sammensatt, det vil si at styremedlemmer velges av kommunestyret/fylkestinget på politisk grunnlag. Utvalget viser her også til de frikommuneforsøk som er omtalt ovenfor, og at det ellers er alminnelig med interesserepresentasjon i styre for bedrifter eller institusjoner.

Utvalget vil derfor foreslå at det åpnes for at kommunestyret/fylkestinget skal kunne sette sammen styrene på fritt grunnlag, uten å være bundet av krav om politisk representativitet. Dette innebærer bl.a. at kommunestyret/fylkestinget vil kunne overlate til administrasjonssjefen å foreta oppnevning av styremedlemmer, eller at de velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon.

Spørsmålet om hvor langt man vil gå i denne retning med hensyn til å basere seg på administrativ oppnevning og representasjon for de ansatte, må kunne avgjøres konkret for den enkelte bedrift eller institusjon. Den nye Kommune- og fylkeskommuneloven legger således forholdene til rette for at kommunene og fylkeskommunene kan organisere styrene i den retning som f.eks. Hedmark har valgt.

Erfaringene fra forsøket i Hedmark tyder så langt på at ordningen med driftsstyrer har fungert bra, og at en har oppnådd den tilstrebte målsetting om klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Et viktig element i en slik ordning er at man holder fast på at det skal være mulighet for reell *medbestemmelse* for de ansatte på områder som er direkte relatert til deres egne arbeidsforhold. Ved å understreke styrenes administrative karakter, unngås en uheldig sammenblanding av folkestyreprinsippet og de ansattes medbestemmelse. - Denne side av organiseringen av bedrifts/institusjonsstyrer er nærmere omtalt i kap. 10. Utvalget foreslår her at det - i tråd med det som er uttalt ovenfor - åpnes for at de ansatte kan sitte som medlemmer av styre for bedrifter og institusjoner, men ikke i faste utvalg og kommunedelsnemnder. Begrunnelsen for å avskjære adgangen til representasjon i de sistnevnte organer er hensynet til folkestyreprinsippet.

10. ORDFØRER OG FYLKESORDFØRER

Gjeldende rett

Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4 pålegger alle kommuner/fylkeskommuner å ha en ordfører/ fylkesordfører, valgt av kommunestyret/fylkestinget blant formannskapet/fylkesutvalgets medlemmer. Funksjonsperioden er 2 år for ordfører og 4 år for fylkesordfører. Den som har vært ordfører/fylkesordfører i en periode kan kreve seg fritatt for vervet i den kommende periode. Valget av ordfører/fylkesordfører skjer som flertallsvalg.

Kommunene/fylkeskommunene skal også ha en (fylkes)vara- ordfører, som trer inn i ordførers/fylkesordførers funksjon når vedkommende har forfall eller trer midlertidig eller endelig ut av vervet. Funksjonsperioden er ellers den samme, og valget skjer som flertallsvalg.

Ordførers/fylkesordførers funksjoner er i det alt vesentlige nedfelt i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Visse funksjoner er fastsatt i særlov. Bl.a. skal søknader om konsesjon ved erverv av fast eiendom etter Konsesjonsloven av 31.mai 1974 sendes ordføreren, jf. lovens § 19.

Funksjonene etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven er følgende:

- a. Ved møter i kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget skal ordfører eller fylkesordfører, jf. Kommuneloven §§ 10, 11, 33 og 34/Fylkeskommuneloven §§ 10, 11, 12, 34 og 35:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- fastsette møtetidspunkter. Det vanlige er imidlertid at organene selv fastsetter en møteplan for et nærmere angitt tidsrom, f.eks. 1/2 år.
 - sørge for innkalling til møter, uavhengig av hvem som fastsetter at møte skal holdes.
 - sørge for at sakene er forsvarlig forberedt
 - lede møtet
 - besvare forespørslers i møte
 - sørge for at det blir ført møtebok over forhandlingene
 - sørge for arkivering av møtedokumentene
 - sørge for at underretning om vedtak blir sendt rette vedkommende
- b. Ved møter i andre organer gjelder, se Kommuneloven § 33/Fylkeskommuneloven § 35:
- Ordfører/fylkesordfører har møterett i alle kommunale/fylkeskommunale nemnder og med tale- og forslagsrett. Han/hun har ikke stemmerett med mindre de er valgt som ordinært medlem av nemnda.
- c. Andre oppgaver, Kommuneloven § 32/Fylkeskommuneloven § 36:
- Ordfører/fylkesordfører underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne, hvis ikke denne kompetansen er overført til andre. Ordfører/fylkesordfører kan normalt ikke forplikte kommunen/fylkeskommunen rettslig på egenhånd, men er avhengig av vedtak i kompetent organ. Underskriftskompetansen blir dermed av mer formell karakter.
 - Ordfører/fylkesordfører er kommunens/fylkeskommunens rettslige representant. Med dette menes at ordfører/fylkesordfører representerer kommunen/fylkeskommunen overfor rettsapparatet og er dens lovlige stedfortreder.

Ordfører/fylkesordfører er ikke etter loven tillagt avgjørelsesmyndighet, og kan heller ikke tillegges slik myndighet. Men visse unntak gjelder, se nærmere pkt. 4.

Selv om ordfører/fylkesordfører i liten grad har formell avgjørelsesmyndighet, har han/hun en helt sentral posisjon i det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet. Ordfører/fylkesordfører er kommunens/fylkeskommunens ansikt utad, og har sterk innflytelse innad gjennom bl.a. sin møtelederfunksjon og sitt ansvar for at de saker som skal behandles i de høyeste organer er forsvarlig forberedt. Til dette kommer at ordfører/fylkesordfører normalt utgår fra en flertallsgruppering i kommunestyret/fylkestinget og har ofte en sentral posisjon i lokalavdelingen av det parti som han/hun tilhører.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Funksjoner

Ordfører- og fylkesordførerinstitusjonen er en tradisjonsrik institusjon med en rotfestet

posisjon i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Det er viktig for kommunene og fylkeskommunene å ha en politisk frontfigur, både innad og utad. Ordføreren og fylkesordføreren symboliserer langt på vei kommunen og fylkeskommunen utad og er samtidig den samlende politiske skikkelse innad.

Betydningen av samspillet mellom folkevalgte organer og administrasjonen er sterkt understreket flere steder i utredningen. Ordføren og fylkesordføreren spiller her en sentral rolle som bindeledd og formidler. Ikke minst viktig er forholdet mellom administrasjonssjefen/fylkesrådmannen på den ene side og ordføreren/fylkesordføreren på den annen. Et konstruktivt samarbeid mellom disse er på mange måter en forutsetning for den nødvendige samhandling mellom de øverste folkevalgte organer og administrasjonen.

Utvalget mener derfor at ordfører- og fylkesordførerinstitusjonen bør lovfestes som obligatorisk ordning også i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, og stort sett med de samme funksjoner som vervet er tillagt etter de gjeldende kommunelover. Det kan i denne forbindelse nevnes at institusjonen er lovfestet også i Danmark og Sverige. - Utvalget (flertallet) foreslår imidlertid at ordningen med ordfører og fylkesordfører oppheves i samband med innføring av parlamentarisk styringsform, se kap. 11.

Det kan etter utvalgets oppfatning være grunn til å se nærmere på to hovedtrekk som kjennetegner de gjeldende bestemmelser om ordfører/fylkesordfører. Det ene er det store mangfold og detaljrikdom. Det andre er fraværet av konkrete bestemmelser som gir ordfører/fylkesordfører avgjørelsesmyndighet.

Flere av de funksjoner som ordfører/fylkesordfører har er rent formelle og av mer ordensmessig betydning; de har med andre ord liten rettslig eller praktisk betydning. Dette gjelder f.eks. plikten til å sørge for arkivering og plikten til å sørge for at vedtak blir ekspektet. Disse funksjonene må anses som en naturlig del av administrasjonens gjøremål, og utvalget finner det lite naturlig å legge det formelle ansvar for dette på ordfører/fylkesordfører.

Hvis en ser nærmere på hvilke funksjoner som ordfører/fylkesordfører bør ha innad i kommunen/fylkeskommunen, vil funksjonen som møteleder fortsatt være en sentral oppgave. Dette har tradisjonelt også vært deres egentlige oppgave. Utvalget anser det unødvendig å fastsette nærmere hva møtelederfunksjonen skal innebære. Dels ligger dette i selve funksjonen og dels har utvalget valgt å lovfeste visse, felles minimumsregler for mø-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

teleder i alle kommunale/fylkeskommunale organer, se nærmere om dette kap. 12. Disse regler gjelder bl.a. fastsetting av møter og oppsett av sakliste.

Utvalget foreslår opprettholdt de gjeldende bestemmelser om ordførers/fylkesordførers adgang til å delta i møter i alle nemnder m.v. med talerett. Stemmerett og formell forslagsrett bør ordfører/fylkesordfører ikke ha, med mindre han/hun er valgt som ordinært medlem. Ordførers/fylkesordførers posisjon innad tilsier at han/hun har behov for å orientere seg om det som skjer på de ulike områder i kommunen/fylkeskommunen og viderebringe informasjon og ta nødvendige initiativ.

Hvis ordfører/fylkesordfører ikke kan være til stede, vil vara(fylkes)ordfører automatisk kunne møte i stedet. Det følger av sistnevntes posisjon. Ordfører/fylkesordfører og vara(fylkes)ordfører må for øvrig kunne legge opp til en hensiktsmessig arbeidsdeling seg imellom, slik praksis er i dag. Det kan likevel bli meget vanskelig for disse å rekke over alle møter de ønsker å delta i. Ordfører/fylkesordfører bør derfor på samme måte som i dag kunne la seg representere av et annet medlem av kommunestyret/fylkestinget (enn vara(fylkes)ordfører).

Praksis har vist at det også er behov for å tillegge ordfører/fylkesordfører *avgjørelsesmyndighet*.

Det er egentlig et paradoks at både lederen av en nemnd og administrasjonssjefen etter de gjeldende bestemmelser kan tillegges mer avgjørelsesmyndighet enn ordfører/fylkesordfører. Dette er en inkonsekvens som det ikke grunn til å opprettholde.

I tråd med den etablerte modell for ansvarsfordeling og kompetanse i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning vil utvalget ikke tillegge ordfører/fylkesordfører avgjørelsesmyndighet direkte i loven. Utvalgets prinsipielle syn er som tidligere nevnt at all avgjørelsesmyndighet for underliggende folkevalgte organer og for administrasjonen bør være betinget av delegasjon. Dette må også gjelde i forhold til ordfører/fylkesordfører. Men delegasjonsadgangen bør være relativt vid. Den ytre rammen for delegasjonsadgangen bør være rimelig fleksibel, og på samme måte som i forhold til administrasjonssjefen foreslås adgang til delegasjon av avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Den nye Kommune- og fylkeskommuneloven vil ikke være til hinder for at ordfører/fylkesordfører kan gis som oppgave å forberede saker for kommunestyret/fylkestinget eller andre folkevalgte organer. Utvalget anser det ikke påkrevd å lovfeste dette uttrykkelig. Det

enkelte kommunestyre/fylkesting må selv kunne avgjøre om denne ordningen er hensiktsmessig og fornuftig.

I forbindelse med ordførers/fylkesordførers *utadrettede* funksjoner finner utvalget det vanskelig å utforme passende lovbestemmelser om den mer symbolpregede funksjon. Utvalget kan heller ikke se at det foreligger noe behov for en slik lovfesting. Det anses tilstrekkelig å lovfeste posisjonen som kommunens/fylkeskommunens rettslige representant og retten til å underskrive på kommunens/fylkeskommunens vegne, men likevel slik at denne myndigheten kan delegeres til andre, f.eks. til administrasjonssjefen.

b) Valg. Funksjonstid

Siden ordfører/fylkesordfører er møteleder i kommunestyre/fylkesting, bør han/hun velges av og blant medlemmene av disse organer. Utvalget kan ikke se at det er noe reelt alternativ til dette, f.eks. at ordfører/fylkesordfører velges ved direkte valg samtidig med at kommunestyre/fylkestingsvalget finner sted.

Valget må skje som flertallsvalg, se kap. 12.

Utvalget er kommet til at funksjonstiden bør være 4 år både for ordfører og fylkesordfører. Dermed følger funksjonstiden kommunestyrets/fylkestingets valgperiode. Dette er den enkleste og mest ryddige ordning. Utvalget er klar over at den gjeldende regel om 2 års funksjonstid for ordfører har gjort det lettere i enkelte tilfelle å komme fram til avtaler om ordførervervet partiene imellom, men legger likevel større vekt på sammenfall mellom funksjonsperiode og valgperiode og betydningen av kontinuitet og stabilitet i ordførervervet. Utvalget har heller ikke registrert misnøye med den gjeldende ordning med 4 års funksjonstid for fylkesordfører.

Av det ovenstående følger også at utvalget ikke finner grunn til å foreslå særskilte regler om at et flertall i kommunestyret/fylkestinget kan treffe vedtak om å ta fra ordfører/fylkesordfører vervet i perioden på rent politisk grunnlag (mistillitsvotum), og velge en ny. Dette bryter med det fundamentale prinsipp om at den som er valgt til et verv har rett til å fungere i vervet for den periode som vedkommende er valgt for. En slik ordning kan heller ikke sammenliknes med den adgang kommunestyret/fylkestinget har til å omorganisere og nedlegge nemnder. Spørsmålet om mistillitsvotum hører hjemme i en parlamentarisk styringsform, se kap. 11.

Den ordfører/fylkesordfører som har fungert i en periode, foreslås gitt adgang til å kreve fritak for vervet i den påfølgende periode. Dette er den samme regel som i de nåværende

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunelover. Vilkåret må imidlertid være at kravet settes fram før valget skjer.

Om ordfører/fylkesordfører skal være på heltid, deltid eller fritid er dels et hensiktsmessighetsspørsmål og dels et økonomisk spørsmål, som det enkelte kommunestyre/fylkesting selv må kunne ta stilling til på fritt grunnlag. Ordførers/fylkesordførers lovbestemte funksjoner påvirkes ikke av om han/hun befinner seg i den ene eller den annen kategori.

c) *Varaordfører og fylkesvaraordfører*

Utvalget mener at det fortsatt bør lovfestes at kommunen/fylkeskommunen skal ha en varaordfører/fylkesvaraordfører som kan tre inn og fungere i ordførers/fylkesordførers sted, når sistnevnte har forfall. De samme regler om valg og funksjonstid bør gjelde. Det vil si at (fylkes)varaordfører velges av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer ved flertallsvalg, og at funksjonstiden settes til 4 år. Vervet som (fylkes)varaordfører vil normalt ikke være så byrdefullt at dette tilsier at den som har fungert i dette eller som ordfører/fylkesordfører i siste periode før valget, skal kunne nekte valg i den etterfølgende periode.

Etter de gjeldende regler vil (fylkes)varaordfører alltid rykke opp, uavhengig av om ordfører/fylkesordfører trer midlertidig eller endelig ut av vervet. Denne ordningen er naturlig ved midlertidig uttreden. Derimot bør det skje nyvalg, dersom ordfører/fylkesordfører trer *endelig* ut, det vil si for resten av funksjonsperioden. Det oppstår da en definitivt ny politisk situasjon, og det kan i den forbindelse virke uheldig at (fylkes)varaordfører trer automatisk inn. Regelen om nyvalg gjelder i dag for ledere av nemnder, og foreslås knesatt som alminnelig prinsipp i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Dermed vil de samme regler gjelde for alle lederes endelige uttreden, nemlig at det alltid skal holdes nyvalg. (Fylkes)varaordfører vil - selvsagt - være valgbar til vervet som ny ordfører/fylkesordfører.

Hvis (fylkes)varaordfører blir valgt som ny ordfører/fylkesordfører ved sistnevntes endelige fratreden, må det velges ny (fylkes)varaordfører. Det samme bør gjelde når (fylkes)varaordfører rykker opp ved ordførers/fylkesordførers *midlertidige* fratreden. Dette valget gjelder i så fall bare for den tid den ordinære (fylkes)varaordfører fungerer som ordfører/fylkesordfører. Denne ordningen er for øvrig i samsvar med gjeldende rett.

KAPITTEL 10

Administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner**1. GENERELT***a) Forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjonen. Enhetlig administrativ ledelse*

Utvalget har i kap. 9 understreket betydningen av at det trekkes en klar grense for funksjons- og ansvarsdelingen mellom de folkevalgte organer og administrasjonen. En viktig konsekvens av dette er at administrasjonssjefens selvstendige funksjoner overfor kommunestyret og fylkestinget etter Kommune- loven § 37/Fylkeskommuneloven § 38 nedtones. Dette gjelder i første rekke administrasjonssjefens rett - og plikt - til å legge fram forslag til budsjett og skattevedtak og til å uttale seg om den finansielle side av alle saker. I forhold til de folkevalgte organer vil den sentrale oppgave for administrasjonssjefen være å ha ansvaret for saksforberedelse og for iverksettning av vedtak, etter kommunestyrets og fylkestingets nærmere bestemmelse.

Kommune- og fylkeskommuneloven bør imidlertid legge forholdene til rette for at de folkevalgte organer kan konsentrere seg om å trekke opp mål og retningslinjer for den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet, og sørge for den nødvendige kontroll, og for at administrasjonen kan gis betydelig frihet til å utføre de pålagte administrative og forvaltningsmessige oppgaver innenfor de rammer som trekkes opp, se pkt. 2.

Utvalget finner det av vesentlig betydning at det legges opp til et enhetlig og hierarkisk oppbygget administrativt ledelsessystem i kommunene og fylkeskommunene, se pkt. 2. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha én administrasjonssjef som leder for hele administrasjonen. Av dette følger at administrasjonssjefen har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor alle de øvrige ansatte, så langt ikke annet følger av helt særlige forhold. Man unngår dermed den usikkerhet som hersker i dag, særlig i forhold til etatsjefer med særlovoppgaver.

Det ledelsesansvar som administrasjonssjefen har, tilsier også at han/hun kan delegeres myndighet til å treffe avgjørelser i alle personalsaker. Selv om kommunestyret og fylkestinget som de øverste organer må ha det formelle arbeidsgiveransvar, vil det reelle arbeidsgiveransvar tilligge administrasjonssje-

fen. Han/hun bør derfor kunne gis myndighet som korresponderer med dette ansvaret.

Utvalget foreslår også ellers en generell utvidelse av adgangen til å tildele administrasjonssjefen avgjørelsesmyndighet. Etter utvalgets oppfatning tilsier praktiske behov en ikke ubetydelig oppmykning i forhold til dagens regler, og det foreslås at administrasjonssjefen kan delegeres myndighet til å treffe avgjørelse i enkeltsaker eller typer av saker som ikke anses av prinsipiell betydning.

b) Den administrative oppbygging

Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene får frihet til bestemme den administrative oppbygging og opprette stillinger etter behov, på samme måte som de bør ha frihet til å forme den politiske organisasjon, se pkt. 3 og 4.

Av dette følger at lovgivningen i minst mulig grad bør ha regler som pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette bestemte stillinger. Utvalget foreslår derfor at de lovbestemte stillinger som kommunkasserer og fylkeskasserer ikke gjeninntas i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Når det gjelder lovbestemte stillinger i særlovgivningen, foreslår utvalget at særlovgivningen gjennomgås med sikte på å oppheve eller endre unødige bestemmelser om stillingspåbud.

For å imøtekomme behovet for administrativ fornyelse, foreslår utvalget at Kommune- og fylkeskommuneloven gir mulighet for opprettelse av åremålsstillinger, se pkt. 5. Dette er det etter gjeldende rett ikke adgang til.

c) Arbeidstakernes medbestemmelse m.v.

Det er en viktig demokratisk rett at arbeidstakere er sikret medbestemmelse på en arbeidsplass. For kommunale/fylkeskommunale arbeidstakere er alminnelig medbestemmelse sikret gjennom særlig arbeidsmiljøloven og tariffavtaler.

Kommunene og fylkeskommunene står imidlertid i en særstilling ved at de kollegiale organer som har ansvaret for styringen av ulike deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomhet, i betydelig grad er sammensatt på politisk grunnlag og er tillagt ansvar for politisk pregede valg og prioriteringer.

Utvalget mener at det er uforenlig med fol-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kestyreprinsippet å åpne for arbeidstakerrepresentasjon i de organer som har en styrende og koordinerende funksjon, det vil si i kommunestyret/fylkestinget og i de faste utvalg. Situasjonen er en annen for de organer som har en *driftspreget* funksjon, så som styre for interkommunale tiltak og styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner. I disse organene foreslår utvalget at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at de helt eller delvis skal kunne sammensettes med representanter for de ansatte.

Andre arbeidsrettslige forhold er det ikke naturlig å ta inn bestemmelser om i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det vil også falle utenfor utvalgets mandat å gå nærmere inn på slike spørsmål. Utvalget foreslår imidlertid at bestemmelsene i Kommuneloven § 24a/Fylkeskommuneloven § 26a gjeninntas i Kommune- og fylkeskommuneloven. Disse bestemmelser gir kommunene og fylkeskommunene adgang til å overlate myndighet til interkommunale sammenslutninger i forbindelse med tariffavtaler, slik at sammenslutningen kan fungere som en arbeidsgiverfor-ening.

2. ADMINISTRASJONENS FUNKSJONER

ADMINISTRASJONSSJEFEN

Gjeldende rett

a) Generelt om administrasjonens funksjoner

Administrasjonen i kommunene og fylkeskommunene har tradisjonelt hatt følgende oppgaver:

- Forberede saker for folkevalgte organer
- Iverksette vedtak truffet av folkevalgte organer
- Publikumsveiledning

Lovgivningen har i liten utstrekning bestemmelser om hvilke oppgaver som administrasjonen har, deres innhold og hvordan de skal utføres. Noen *generell* bestemmelse om administrasjonens oppgaver finnes ikke, med et visst unntak for Forvaltningsloven § 11. Denne bestemmelse gjelder forvaltningsorganers veiledningsplikt overfor publikum. Med forvaltningsorganer siktes det her både til folkevalgte organer og til administrasjonen, men i praksis vil veiledningen bli gitt av administrasjonen.

Enkelte stillinger i kommunesektoren er imidlertid tillagt visse, lovbestemte funksjoner. Dette gjelder først og fremst administrasjonssjefen i kommunen/fylkesrådmannen, som bl.a. har rett og plikt til å legge fram for-

slag til budsjett og skattevedtak for kommunestyret/fylkestinget, jf. Kommuneloven § 37/Fylkeskommuneloven § 38, se nærmere nedenfor. I Plan- og bygningsloven § 11-1 er bygnings sjefen pålagt ansvaret for å forberede og foredra de saker som behandles av bygningsrådet, og ekspedere rådets avgjørelser, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

Det er således i stor utstrekning overlatt til kommunene/fylkeskommunene selv å bestemme hva administrasjonen skal stille med. Det er kommunestyret/fylkestinget som i utgangspunktet fastsetter administrasjonens oppgaver - innenfor lovgivningens rammer.

Lovgivningen setter ingen særlige grenser for kommunestyrets/ fylkestingets adgang til å overlate saksforberedelse og iverksetting av vedtak til administrasjonen. Når det gjelder avgjørelsesmyndighet, er utgangspunktet det motsatte.

For det første synes det å gjelde unntaksfritt at administrasjonen ikke har slik myndighet direkte i lov. For det andre har lovgivningen vært tilbakeholden med å tillate delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra folkevalgte organer til administrasjonen. Den tradisjonelle lære har vært til dels ekstremt avvisende overfor muligheten av slik delegasjon.

Utviklingen har imidlertid medført et stigende behov for å utvide delegasjonsadgangen, og som følge av dette er det nå fastsatt i Kommuneloven § 31a at «Kommunestyret, og formannskapet etter bestemmelse av kommunestyret, kan overdra til administrasjonssjefen og til leder av forvaltningsgren i kommunen å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som anses som kurante og som kommunestyret etter denne lov har myndighet til å behandle.» Kommunestyret kan etter § 31a også bestemme at at en nemnd kan gi disse tjenestemenn myndighet til å avgjøre slike saker. Fylkeskommuneloven § 33a tilsvarende fullt ut Kommuneloven § 31a.

Særlovgivningen har også regler som åpner for delegasjon av myndighet til administrasjonen. Etter Plan- og bygningsloven § 11-1 nr. 2 kan kommunestyret bl.a. delegerer gjøremål som er lagt til bygningsrådet til administrasjonssjefen i kommunen eller annen tjenestemann. Videre kan kommunestyret etter Sosialomsorgsloven i vid utstrekning delegerer myndighet til lederen for sosialkontoret, jf. lovens § 12. Det kan i denne sammenheng også vises til Edruskapsloven § 3a og Barnevernloven § 12b. Grunnskoleloven § 27 nr. 5 åpner for delegasjon til skolesjefen. «Vegstyremakt» etter Vegloven § 9 kan delegeres til «kommunal tjenestemann», jf. lovens § 9. Etter Samferdselsloven § 24 nr. 2 kan myndighet

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

etter denne lov delegeres til «fylkeskommunal tjenestemann».

Det er også grunn til å peke på at administrasjonen både i forbindelse med forberedelse av saker for folkevalgte organer og i forbindelse med iverksetting av vedtak nødvendigvis treffer en rekke vedtak av mer administrativ karakter. Det vil være helt upraktisk å legge slike vedtak til folkevalgte organer.

Rettstilstanden kan derfor oppsummeres slik:

- Lovgivningen har i liten utstrekning bestemmelser om administrasjonens oppgaver.
- De lovregler som finnes gjelder særlig 1) delegasjon av myndighet fra folkevalgte organer til administrasjonen og 2) enkelte funksjoner knyttet til visse, (lov)bestemte stillinger.

b) Nærmere om administrasjonssjefens stilling og funksjoner

Etter Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4 skal alle kommuner og fylkeskommuner ha en administrasjonssjef. I fylkeskommunen skal administrasjonssjefen tituleres fylkesrådmann. I kommunene er det ikke lovfestet noen slik tittel, men i praksis benyttes rådmann eller kontorsjef. Administrasjonssjefen er i Kommuneloven § 3/Fylkeskommuneloven § 4 nevnt på lik linje med kommunestyre/ formannskap/ordfører og fylkesting/fylkesutvalg/fylkesordfører. Administrasjonssjefen har av den grunn preg av å være styringsorgan, og har både etter lovgivningen og i praksis en helt sentral stilling i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Administrasjonssjefens funksjoner er nærmere fastlagt i Kommuneloven §§ 37 og 38/ Fylkeskommuneloven §§ 38 og 39. Administrasjonssjefen er leder for den kommunale/ fylkeskommunale administrasjon. De viktigste lovbestemte funksjoner er ellers følgende:

- Før det det nærmeste tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, og særlig med penge- og regnskapsvesenet. Tilsynet gjelder også områder som er regulert i særlov. Med det nærmeste tilsyn siktes det til det løpende daglige, tilsyn. Det politiske, overordnede tilsyn ligger hos formannskapet/fylkesutvalget, jf. Kommuneloven § 21/Fylkeskommuneloven § 23.

Administrasjonssjefens tilsynsfunksjon er ikke den samme i alle relasjoner. Administrasjonssjefen har full instruksjonsmyndighet i relasjon til egen stab. Overfor etatsjefer med lovbestemte gjøremål, f.eks. skolesjef/fylkes-

skolesjef, er situasjonen noe annerledes. Her gjelder instruksjonsmyndigheten som utgangspunkt bare administrative forhold, ikke i relasjon til etatsjefenes lovbestemte gjøremål. Noe forenklet kan det sies at administrasjonssjefen overfor disse har administrativ instruksjonsmyndighet, men ikke faglig.

- Gi forslag til kommunenes/fylkeskommunenes budsjetter og og skattevedtak, og uttale seg om den finansielle side av de saker som foreligger. Administrasjonssjefen har både rett og plikt til å utøve disse funksjonene, som er selve hovedfundamentet for administrasjonssjefens sterke stilling når det gjelder økonomiforvaltningen.

- Utøve anvisningsmyndighet, med mindre kommunestyret/ fylkestinget har overført den til andre. Anvisningsmyndighet vil si at før utbetaling skjer, må utbetalingen være godkjent av den som har kompetanse til det. Det er et viktig prinsipp i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning at myndigheten til å an vise og til å foreta selve utbetalingen skal være atskilt. Det vil si at kommunekasserer/ fylkeskasserer - som foretar utbetalingene - ikke samtidig kan ha anvisningsmyndighet; denne myndigheten tilligger som utgangspunkt administrasjonssjefen.

- Rett og plikt til å møte i kommunestyre/ formannskap og fylkesting/fylkesutvalg samt møterett (ikke møteplikt) i alle kommunale/ fylkeskommunale nemnder. Administrasjonssjefen anses å ha formell forslagsrett i alle folkevalgte organer, selv om dette ikke er kommet direkte til uttrykk i loven. Kommunestyret/fylkestinget kan - på samme måte som for ordførerens/fylkesordførerens vedkommende - bestemme at administrasjonssjefen kan la seg representere av en annen tjenestemann i møter i nemnder.

- Avgjøre saker, se Kommuneloven § 31a/ Fylkeskommuneloven § 33a. Avgjørelsesmyndighet er avhengig av delegasjon fra kompetent folkevalgt organ, og gjelder bare i enkeltsaker og i typer av saker som må anses kurante. Med det siste siktes det til politisk sett ukontroversielle saker av mindre betydning.

Særlovgivningen har enkelte bestemmelser om administrasjonssjefens funksjoner, men dette hører med til unntakene. I Plan- og bygningsloven § 9-2 og § 12-2 er det uttrykkelig fastsatt at administrasjonssjefen har det administrative ansvaret for at det skjer en samordnet fysisk og økonomisk planlegging i kommunene og fylkeskommunene. Noen særlig rettslig eller praktisk realitet har dette neppe, siden denne funksjonen må antas å

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

følge av de alminnelige bestemmelser i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven.

Det er ellers vanlig at kommunestyret/fylkestinget fastlegger som alminnelig plikt for administrasjonssjefen å innstille i alle saker som legges fram for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, det vil si å utrede sakene og legge fram forslag til vedtak. Noen direkte, lovbestemt innstillingsrett har administrasjonssjefen ikke, bortsett i forbindelse med framleggelse av forslag til budsjett og skattevedtak.

Kommunaldepartementet har utarbeidet en normalinstruks - en anbefalt instruks - for administrasjonssjefen i kommunene og fylkeskommunene, se Vedlegg 5. I praksis anvendes disse instruksene i meget stor utstrekning.

Det er ikke noe til hinder for at kommunene/fylkeskommunene ansetter flere rådmenn. Men i så fall skal en av dem - i praksis kalt finansrådmann - ha den alminnelige tilsynsfunksjonen og fremme forslag til budsjett og skattevedtak, mens den/de øvrige fører tilsyn med det forvaltningsområde som «hører under dem», jf. Kommuneloven § 37/Fylkeskommuneloven § 38. Ingen fylkeskommuner har mer enn en rådmann. I større kommuner var det tidligere vanlig å ha flere rådmenn, knyttet til bestemte sektorer av den kommunale forvaltning - teknisk rådmann, skole- og sosialrådmann m.v. Dette har en nå gått bort fra i nesten alle disse kommunene. I stedet er det innført ordninger med én rådmann og flere kommunaldirektører. Hovedårsaken til disse endringene er ønsket om å få en smidigere administrasjonsordning med en markant og koordinert ledelse.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Enhetlig administrativ ledelse

Administrasjonen spiller en viktig og sentral rolle i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Effektiviteten i og kvaliteten av det arbeid som utføres i kommunene/fylkeskommunene er helt avhengig av at de har en administrasjon som fungerer tilfredsstillende. Administrasjonen har også en viktig oppgave som tilrettelegger av premissene for de politiske avgjørelser. Det er i denne sammenheng av største betydning at administrasjonen blir ledet på den best mulige måte, og at forholdene legges til rette for det. Koordinering, klare kommandolinjer og klare ansvarsforhold er sentrale stikkord i denne forbindelse. Det bør derfor legges opp til et *enhetlig* ledelsessystem på tvers av sektorene, også hvor særlovgivning kommer inn i bildet,

slik at administrasjonen kan fungere som en enhet under en felles ledelse.

Dette tilsier at det i kommunene og fylkeskommunene ansettes en administrasjonssjef som leder for den samlede administrasjon. Utvalget foreslår at denne ordningen lovfestet.

Administrasjonssjefen har i dag en selvstendig funksjon gjennom sin lovbestemte rett - og plikt - til å utarbeide budsjettforslag og forslag til skattevedtak og til å uttale seg om den finansielle side av alle saker som har et økonomisk tilsnitt. Dette kommer i tillegg til at han/hun er nevnt som styringsorgan på lik linje med kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg i de gjeldende kommunelover. Denne ordningen har etter utvalgets oppfatning bidratt til å skape uklare grenser mellom de oppgaver som tilligger de folkevalgte organer og de oppgaver som naturlig hører til administrasjonen. Den har i forsterket grad rettet oppmerksomheten mot administrasjonssjefens utadrettede (politiske) rolle og i for liten grad på den interne rollen som administrativ leder. Uklarhetene trer særlig fram i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet. Oppmerksomheten rettes ofte i første rekke mot administrasjonssjefens budsjettforslag, og ikke mot det forslag som utarbeides av formannskap/fylkesutvalg, før kommunestyrets/fylkestingets endelige behandling.

Utvalget finner derfor at den selvstendige funksjon som administrasjonssjefen har i tilknytning til økonomiforvaltningen bør nedtones, og at den rent administrative funksjon bør forsterkes.

Som en konsekvens av dette er bestemmelsene om administrasjonssjefens selvstendige funksjoner ikke gjentatt i forslaget til ny Kommune- og fylkeskommunelov. I stedet foreslås lovfestet at administrasjonssjefen har ansvaret for at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig forberedt og ansvaret for at vedtak blir iverksatt. Dette svekker ikke nødvendigvis administrasjonssjefens rolle i forbindelse med budsjettarbeidet m.v., men forsterker kravet om et helhetlig ansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon - ut over det rent finansielle. Utvalget vil understreke at ansvaret for forsvarlig saksforberedelse ikke innebærer noen rett til å hindre at saker legges fram for folkevalgte organer, selv om administrasjonssjefen mener at de ikke er tilstrekkelig utredet. En annen sak er at han/hun kan - og vil ha plikt til å - gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på slike mangler.

Hva administrasjonssjefens funksjoner i denne henseende nærmere skal bestå i, må

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det være opp til kommunestyret/ fylkestinget å bestemme, slik som etter de gjeldende kommunelover. Det må her advares mot regelverk som i detalj fastsetter hvordan oppgavene skal utføres. Dette vil være urasjonelt og kan bidra til å skape uklare grenser mellom de folkevalgte organers oppgaver og administrasjonens. Administrasjonen bør derfor gis tilstrekkelig frihet til å løse de pålagte oppgaver, slik situasjonen krever det i det enkelte tilfelle. Dersom det oppstår uventede forhold som vanskeliggjør gjennomføringen av oppgavene, eller som endrer forutsetningene for de folkevalgte organers vedtak, vil administrasjonen ha rett, og etter omstendighetene plikt, til å legge sakene fram på nytt og innhente nye styringssignaler.

Sammenfatningsvis kan det uttrykkes slik: De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av frihet til bestemme *hvordan* oppgavene skal løses, og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er truffet.

Administrasjonssjefens *hovedfunksjoner* vil etter dette være å fungere som administrasjonens leder og sørge for forsvarlig saksforberedelse og iverksetting av vedtak. Innebygd i dette - eller som en forlengelse av dette - ligger det også at administrasjonssjefen må ha både rett og plikt til å påpeke rettslige feil eller mangler ved folkevalgte organers vedtak. Utvalget går i tillegg inn for at administrasjonssjefen skal ha lovfestet rett til å fremme krav om lovlighetskontroll, det vil si rett til å bringe spørsmålet om et vedtaks lovlighet inn for et statlig organ til overprøving, se nærmere om dette kap. 19.

b) Administrasjonssjefens personalansvar

Hvis administrasjonssjefen skal kunne fungere på tilfredsstillende måte som leder for administrasjonen, er det av grunnleggende betydning at han/hun får utstrakt kompetanse og ansvar i alt som gjelder *personalsaker* - ansettelse, oppsigelser, permisjoner m.v. Dette bør også omfatte opprettelse og nedleggelse av stillinger, innenfor de rammer som måtte være fastsatt av de folkevalgte organer.

Den kompetanse det her er tale om gjelder myndighet til å treffe *avgjørelser* - ikke bare innstille og iverksette vedtak. I dette ligger at den *reelle* arbeidsgiverfunksjonen bør utføres av administrasjonssjefen og ikke av folkevalgte organer. De folkevalgte organer bør nøye seg med å fastsette økonomiske og organisatoriske rammer og generelle, personalpolitiske retningslinjer, herunder retningslinjer som gjelder likestillingsaspektet.

Dette vil gi administrasjonssjefen det nødvendige spillerom til å bygge opp administrasjonen og lede den ut fra et helhetlig perspektiv. Det vil også i sterkere grad enn det som er tilfelle idag markere administrasjonssjefens lederrolle, avgrense hans/hennes funksjoner mot de folkevalgte organers politiske funksjoner, og føre til en klarere funksjons- og ansvarsfordeling mellom de folkevalgte organer og administrasjonen.

De synspunkter som utvalget her legger til grunn er i tråd med det Hovedkomiteen for lokalforvaltningen uttaler i NOU 1988:38. Også Hovedkomiteen understreker behovet for å styrke administrasjonssjefens lederposisjon, og uttaler i den forbindelse bl.a. følgende (side 83):

«Det må tas sikte på å gi rådmannen tilstrekkelig myndighet gjennom delegering og ansvarsområde, til å kunne iverksette de tiltak som synes nødvendige for å realisere politikernes vedtak og retningslinjer. Også for å imøtekomme kravene om effektivitet og produktivitet, må rådmannen gis en sterk posisjon i forhold til den øvrige administrasjon og den interne virksomheten. Rådmannen vil kunne representere motvekten mot interne pressgrupper og sektorinteresser. Rådmannen står således i skjæringspunktet mellom å være rådgiver/«sekretariat» for de politiske organer og å være bindeleddet til og leder av det administrative system. Balansen mellom disse hensyn må rådmannen komme fram til i samarbeid med de folkevalgte.»

Utvalget har vurdert å lovfeste uttrykkelig at administrasjonssjefen skal ivareta personalfunksjonen samt lovfeste den myndighet som i den forbindelse anses nødvendig. Utvalget har imidlertid unnlatt å gjøre dette, fordi det ville kunne skape uklarhet i forhold til det alminnelige prinsipp om kommunestyret og fylkestinget som de øverste, ansvarlige organer.

Det som er viktig i denne sammenheng er å åpne adgang i Kommune- og fylkeskommuneloven for delegasjon av myndighet til administrasjonen i et slikt omfang og på en slik måte at administrasjonssjefen reelt og formelt kan gis den nødvendige myndighet i personalsaker, og derigjennom få mulighet til å skjøtte lederfunksjonen på best mulig måte.

Utvalget går inn for at det - generelt - bør lovfestes at administrasjonssjefen kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Dette representerer en utvidelse av delegasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett, og vil kunne fange opp alle avgjørelser i personalsaker. Utvalget foreslår dessuten at det lovfestes uttrykkelig at administrasjonssjefen kan tildeles myndighet til å opprette og nedlegge stillinger.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget vil anbefale at kommunene/fylkeskommunene benytter seg av en slik delegasjonsadgang for å forsterke og virkeliggjøre administrasjonssjefens lederposisjon, og for å effektivisere den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Utvalget vil peke på at delegasjon - her som ellers - ikke innebærer at det delegerende organ fraskriver seg ansvar eller myndighet. Det formelle arbeidsgiveransvar vil uansett delegasjon påligge kommunestyret/fylkestinget, og den delegerte myndighet kan når som helst tas tilbake. Det delegerende organ vil dessuten - i samme grad som om det selv hadde truffet vedtaket - kunne omgjøre administrasjonssjefens vedtak, se nærmere kap. 9. Utvalget vil også presiserer at det delegerende organ har ansvar for at det opprettes tilfredsstillende ansvars- og kontrollordninger.

c) Nærmere om delegasjon

Den foreslåtte bestemmelse om delegasjon til administrasjonen er generell, i den forstand at den omfatter alle saker, og ikke bare personalsaker o.l. Praktiske behov tilsier at det gis vid adgang til delegasjon til administrasjonen.

Avgrensningskriteriet for delegasjon til administrasjonen er at det ikke kan delegeres generell myndighet i saker som er av prinsipiell karakter. Slike saker vil bl.a. være fastsettning av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan. For øvrig ligger det i formuleringen et vidt spillerom for hva som i det enkelte tilfelle finnes forsvarlig og hensiktsmessig, ut fra det delegerende organs egen vurdering. Det ligger heller ikke noe krav om at et delegasjonsvedtak må være enstemmig. Sterk uenighet blant de folkevalgte med hensyn til om en sakstype kan delegeres til administrasjonssjefen behøver ikke bety at de aktuelle enkeltavgjørelser er av prinsipiell karakter.

Både kommunestyret/fylkestinget og andre folkevalgte organer må kunne delegerer til administrasjonen, så fremt kommunestyret/fylkestinget ikke bestemmer noe annet.

All delegasjon til administrasjonen bør skje til administrasjonssjefen, ut fra prinsippet om enhetlig ledelse og klare kommandolinjer og ansvarsforhold. Utvalget foreslår at dette lovfestes. Administrasjonssjefen vil da kunne kunne avgjøre om og i hvilken utstrekning den delegerte myndighet skal videre delegeres internt i administrasjonen. Slik videre delegering vil være både naturlig og praktisk i mange tilfelle, f.eks. delegasjon til ledere på mellomnivå (etatsjefer o.l.). Men selv om administrasjonssjefen videre delegerer, vil han/

hun fortsatt være ansvarlig overfor det delegerende organ, og kan ta delegasjonsfullmakten tilbake eller eventuelt omgjøre vedtak som underordnede treffer.

Det vil etter utvalgets oppfatning være uheldig, og i det hele tatt lite ønskelig, at et folkevalgte organ delegerer myndighet til andre i administrasjonen enn administrasjonssjefen, f.eks. til etatsjefer. Dette kan virke oppsplittende og medføre uklare ansvarsforhold.

d) Andre oppgaver

Den *anvisningsmyndighet* som administrasjonssjefen har etter de gjeldende lover, anses det unødvendig og uhensiktsmessig å lovfeste i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det følger av hans/hennes posisjon som øverste administrative leder å påse at økonomistyringen er betryggende, og at det utarbeides tilfredsstillende rutiner - innenfor lovens rammer og kommunestyrets/fylkestingets vedtak. Utvalget viser ellers til de foreslåtte lovbestemmelser om skjerping av den interne kontroll, se kap. 18.

Utvalget foreslår lovfestet at administrasjonssjefen skal ha *møte- og talerett* i alle folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene, slik at han/hun kan fungere som det nødvendige bindeledd mellom de folkevalgte organer og administrasjonen. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Utvalget vil imidlertid foreslå at det presiseres at møte- og taleretten ikke medfører formell forslagsrett, i den forstand at administrasjonssjefen kan framsette forslag og kreve at det settes under avstemning. Denne retten tilligger bare organets medlemmer. Forslagsrett og stemmerett henger sammen; hvis man ikke har stemmerett, bør man heller ikke ha forslagsrett, se kap. 12.

Utvalget vil videre lovfeste en adgang for administrasjonssjefen til å la seg representere ved en av sine underordnede i møter i folkevalgte organer. Denne regelen er rent praktisk begrunnet. Det vil i praksis være svært vanskelig, for ikke å si umulig, for administrasjonssjefen personlig å delta i alle møter der han/hun ønsker å være til stede.

Administrasjonssjefen har etter de gjeldende kommunelover plikt til å delta i kommunestyrets/fylkestingets møter. Utvalget finner ikke grunn til å gjeninnta en slik bestemmelse i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det anses tilstrekkelig at en møteplikten fastsettes i instruks for administrasjonssjefen, hvis kommunestyret/fylkestinget finner behov for dette.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

d) Administrasjonssjefens arbeidsrettslige stilling. Tittel

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Veierød) foreslår at administrasjonssjefen skal ansettes av kommunestyret/fylkestinget, og at dette lovfestes. Med den særlige posisjon som administrasjonssjefen har etter utvalgets lovforslag, bør ansettelsen foretas av kommunens/fylkeskommunens øverste organ.

Utvalgets medlem Veierød mener at det bør åpnes adgang for at kommunestyret/fylkestinget kan delegere ansettelsesmyndigheten. Kommunestyret/fylkestinget anses mindre egnet som ansettelsesorganer, særlig gjelder dette fylkestinget og kommunestyret i de store kommuner. Å binde ansettelsesmyndigheten til disse organene kan medføre vansker med å rekruttere til administrasjonssjefstillingen.

Utvalget finner det ikke formålstjenlig å lovfeste nærmere bestemmelser om administrasjonssjefens arbeidsrettslige stilling. De samme regler bør gjelde her som for de øvrige ansatte i kommunene/fylkeskommunene. Det vil si at Kommune- og fylkeskommuneloven ikke regulerer slike spørsmål overhodet, se pkt. 6 nedenfor. Gjeldende bestemmelser om at kommunestyret fastsetter administrasjonssjefens lønn og arbeidsvilkår foreslås derfor ikke gjentatt i den nye loven. Det samme gjelder administrasjonssjefens rett til å bringe en oppsigelse inn for departementet til avgjørelse. Denne adgangen har vært nyttet ytterst sjelden i praksis, og representerer etter utvalgets oppfatning en unødvendig statlig involvering i det kommunale/fylkeskommunale selvstyre. En oppsigelse bør være en sak mellom administrasjonssjefen og den enkelte kommune/fylkeskommune og - eventuelt - en sak for domstolene.

Ett spørsmål av arbeidsrettslig karakter bør likevel reguleres i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, nemlig åremålsansettelse - både av administrasjonssjef og av andre i administrasjonen, se pkt. 5. Det vises også til pkt. 7 om arbeidsgiverorganisasjoner.

Et særlig spørsmål er hvilken tittel som administrasjonssjefen skal ha. «Administrasjonssjef» er neppe noe heldig valg; en slik tittel er for vag og for generell. Utvalget har vurdert å lovfeste rådmannstittelen, men finner at heller ikke det er noe god løsning. Det er to grunner for dette. For det første har administrasjonssjefstillingen en noe annen profil etter den nye loven sammenliknet med den gamle, og da bør dette markeres med en annen tittel. For det andre er rådmannstittelen ikke kjønnsnøytral.

Utvalget er blitt stående ved betegnelsen

«kommunedirektør» og «fylkesdirektør». Utvalget legger til grunn at disse titlene vil bli innarbeidet og vante ganske raskt etter at de er tatt i bruk.

3. DEN ADMINISTRATIVE OPPBYGGING

Gjeldende rett

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven stiller kommunene/fylkeskommunene svært fritt når det gjelder oppbyggingen av administrasjonen. Dette gjelder også i stor grad for særlovgivningens vedkommende. Utgangspunktet er at kommunene selv kan opprette de stillinger «som til enhver tid finnes nødvendige av hensyn til kommunale anliggender og arbeider, og oppheve stillinger», jf. Kommuneloven § 44. Fylkeskommuneloven har en helt tilsvarende bestemmelse for fylkeskommunens vedkommende, jf. Fylkeskommuneloven § 41. Hvordan kommunene/fylkeskommunene vil bygge opp sin administrasjon er derfor langt på vei et hensiktsmessighetsspørsmål, som de vurderer ut fra egne behov. Gjennomgående følger den administrative oppbyggingen den politiske, med en sentraladministrasjon (ledet av administrasjonssjefen i kommunene og fylkesrådmannen i fylkeskommunene) knyttet til kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg, og sektoradministrasjoner knyttet til hovedutvalgene eller andre sentrale politiske sektororganer.

Etter dagens lovgivning har kommunene og fylkeskommunene dermed en stor grad av frihet, både når det gjelder fastlegging av administrasjonens oppgaver m.v. og hvordan administrasjonen skal bygges opp.

Kommuneloven fastsetter imidlertid at det skal opprettes stilling som administrasjonssjef, kommunekasserer og revisor. Fylkeskommuneloven fastsetter på tilsvarende måte at alle fylkeskommuner skal ha stillinger som fylkesrådmann, fylkeskasserer og fylkesrevisor. I særlovgivningen er det bl.a. bestemt at alle kommuner skal ha brannsjef, kommunelege, leder for sosialkontoret og skolesjef. Fylkeskommunene er på sin side pålagt å opprette stillinger som fylkeskolesjef, rektor for videregående skole, fylkestannlege.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det synes å være noe tilfeldig hvilke stillinger som kommunene/fylkeskommunene er pålagt ved lov å opprette. Flere større sektorer av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning administreres uten at kommunene/fyl-

keskommunene er pålagt å opprette bestemte stillinger. Dette gjelder f.eks. kultursektoren, energi- og næringssektoren og miljøvernsektoren. I teknisk sektor er kommunene pålagt å opprette stilling som brannsjef, men ellers stiller lovgivningen kommunene fritt. Det heter således i Plan- og bygningsloven at stilling som bygningssjef og reguleringssjef *kan* opprettes; forpliktet til å gjøre det er kommunene altså ikke.

Noen *bevisst* linje i den eksisterende lovgivning om påbud om opprettelse av stillinger er det således vanskelig å se, kanskje bortsett fra bestemmelsene i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven.

De sentrale kommunale og fylkeskommunale styringsorganer har, sammen med administrasjonssjefen, ansvaret for at kommunene og fylkeskommunene har en tilstrekkelig utbygd og kvalifisert administrasjon til å ivareta de administrative oppgaver på en forsvarlig måte. Det anses unødvendig å lovfeste noe om dette. Lovpålegg om opprettelse av bestemte stillinger bør derfor bare skje når særlige hensyn taler for det.

Det synes i det hele tatt å være få betenkeligheter forbundet med å gi kommunene/fylkeskommunene størst mulig frihet til å opprette de stillinger de måtte ønske og organisere administrasjonen etter behov.

Spørsmålet om frihet til å bygge opp administrasjonen har også nær sammenheng med frihet til å forme den *politiske* organisasjon, se kap. 9. Etter utvalgets oppfatning vil det gi dårlig sammenheng å tillate frihet på den ene området og ikke på det andre; den kommunale og fylkeskommunale forvaltning må ses som en enhet. Påbud om opprettelse av bestemte stillinger vil også gjøre det vanskeligere for de folkevalgte organer å trekke opp retningslinjer for hva administrasjonens arbeidsoppgaver skal bestå i, særlig fordi det av stillingspåbud også følger påbud om stillingens innhold og funksjoner. Lovbestemte stillingspåbud vil dessuten kunne vanskeliggjøre gjennomføring av prinsippet om enhetlig administrativ ledelse, se pkt. 2.

Det er etter dette grunn til å gå nøye gjennom de eksisterende lovbestemmelser som påbyr kommunene/fylkeskommunene å opprette bestemte stillinger og de funksjoner som er knyttet til disse stillingene, se pkt. 4 nedenfor.

4. NÆRMERE OM LOVFESTING AV STILLINGER I KOMMUNE- OG FYLKESKOMMUNELOVEN

Utvalget vil her vurdere nærmere spørsmålet om lovfesting av bestemte stillinger i den nye *Kommune- og fylkeskommuneloven*, i tillegg til lovfesting av stillingen som administrasjonssjef. I denne forbindelse vil utvalget særlig vurdere de gjeldende kommunelovers bestemmelser om kommunekasserer/fylkeskasserer og revisor/fylkesrevisor, samt Kommunelovens bestemmelser om arbeidshjelp for ordfører og stillingen som formannskapssekretær.

Når det gjelder kommunale/fylkeskommunale stillinger som er omtalt i *særlov*, vises til kap. 21. I tråd med det som er uttalt i pkt. 3 foran går utvalget inn for at alle unødige påbud om opprettelse av stillinger blir endret eller opphevet.

a) Kommunekasserer og fylkeskasserer

Gjeldende rett

Kommuneloven § 41/Fylkeskommuneloven § 40 fastsetter at alle kommuner skal ha en kommunekasserer og alle fylkeskommuner en fylkeskasserer. Kassereren er - slik betegnelsen tilsier - kommunens/fylkeskommunens kasserer og fører regnskapene. Departementet kan fastsette (bindende) instruks for kommunekassereren. Slik instruks er fastsatt 1. februar 1971. Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende hjemmel for å fastsette instruks for fylkeskassereren.

I en del kommuner og fylkeskommuner er alle oppgaver som gjelder kommunens/fylkeskommunens økonomiforvaltning - inklusive kasse- og regnskapsfunksjonen - samlet under ledelse av en økonomisjef, slik at økonomisjefen også fungerer som kommunekasserer/fylkeskasserer. Det er noe tvilsomt om denne kombinasjonen er forenlig med kommunelovens krav om at det skal være en (særskilt) kasserer i kommunene/fylkeskommunene, men Kommunaldepartementet har antatt at lovene ikke er til hinder for en slik løsning.

Etter Skattebetalingsloven av 21. november 1952 § 48 skal statsskatt, skatt til fylkeskommunen og til kommunen innkreves av «den kommunale skatteoppkrever». I instruks fastsatt av Skattedirektoratet 12. februar 1963 i medhold av Skattebetalingsloven § 56, skal kommunekassereren fungere som skatteoppkrever.

Utvalgets vurderinger og forslag

Bakgrunnen for lovpåbudet om at alle kommuner skal ha en kommunekasserer og alle fylkeskommuner en fylkeskasserer er hensy-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

net til å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning. Dette hensynet ble ytterligere understreket tidligere for kommunenes vedkommende, idet ansettelse, oppsigelse av kommunekasserer samt fastsetting av hans/hennes lønns- og arbeidsvilkår trengte godkjenning av fylkesmannen. Formålet var særlig å sikre at det ble ansatt kvalifisert personell som kommunekasserer, og at kommunekassereren ble beskyttet mot uberettiget oppsigelse. Lovbestemmelsene om dette ble opphevet i 1977. - Noen tilsvarende bestemmelse for fylkeskommunene har vi ikke hatt.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslår i sin utredning av 1985 å sløyfe lovpåbudet om kommunekasserer og fylkeskasserer, og at kommunene/fylkeskommunene stilles fritt til å organisere arbeidet med økonomiforvaltningen, inklusive kasse- og regnskapsfunksjonen og skatteinnkrevningen. Komiteen foreslår i stedet at det opprettes en lovfestet stilling som skatteoppkrever i kommunene, og at denne stillingen kan kombineres med en annen stilling.

Utvalget inntar det samme standpunkt som Hovedkomiteen i spørsmålet om lovfesting av kassererstillingen.

For det første kan en ikke lenger se at det er behov for slik lovfesting. Det må nå anses utenkelig at en kommune/fylkeskommune ikke på forsvarlig måte vil ivareta kasse- og regnskapsfunksjonen og sørge for å ansette kvalifisert personell til å skjøtte denne funksjonen. Sløyfing av lovpåbudet må også anses som ledd i en naturlig utvikling i lempingen av den statlige kontroll. Det er således lite som tyder på at kommunekasserernes kvalifikasjoner er blitt dårligere etter opphevingen av bestemmelsene om fylkesmannens godkjenning av ansettelse m.v., eller at kasse- og regnskapsfunksjonen i sin helhet er dårligere ivaretatt enn tidligere. Utvalget mener også at andre forhold enn lovfesting av en bestemt stilling er viktigere når det gjelder økonomiforvaltningen. Utvalget viser her til kap. 16, hvor utvalget trekker opp nærmere rammer for økonomiforvaltningen, bl.a. med adgang for departementet til å gi utfyllende regler om budsjett og regnskap. Det vises videre til kap. 18. Utvalget foreslår der at den interne kontroll styrkes, bl.a. ved påbud om opprettelse av en kontrollnemnd.

For det andre er det utvalgets alminnelige synspunkt at kommunene/fylkeskommunene bør stå friest mulig til å organisere sin administrasjon etter behov. Og ikke minst i forbindelse med økonomiforvaltningen er det viktig å finne fram til smidige, integrerte løsninger.

For det tredje tilsier prinsippet om en en-

hetlig administrativ ledelse at det ikke etableres lovbestemte stillinger som kan komme i strid med eller vanskeliggjøre realiseringen av dette prinsippet. Det eksisterer i dag en viss rettslig uklarhet i over/underordningsforholdet mellom administrasjonssjef og kasserer. Sistnevnte er antakelig bare underordnet administrasjonssjefen direkte i rent administrativ henseende. Den nåværende ordning er også - egentlig - til hinder for at kommunekassereren kan fungere som administrasjonssjefens stedfortreder, selv om dette nok til en viss grad har vært praktisert.

Utvalget kan derfor ikke se at det foreligger tilstrekkelig behov for å lovfeste at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en leder for kasse- og regnskapsfunksjonen.

Særlige spørsmål melder seg i forbindelse med *skatteinnkrevningen*. Skattebetalingsloven § 48 pålegger kommunene å sørge for all skatteinnkreving, men lovfester ikke uttrykkelig at skatteinnkrevningen skal tilligge kommunekassereren. I den instruks som Skattedirektoratet har fastsatt er funksjonen som skatteoppkrever tillagt kommunekassereren. Kommunaldepartementet har likevel antatt at det ved siden av kommunekassereren kan ansettes en særskilt skatteoppkrever som skal ha ansvaret for skatteinnkrevningen.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer i Skattebetalingsloven for så vidt angår skatteinnkrevningen, selv om det kanskje kan stilles et spørsmålstegn ved berettigelsen av å la kommunene stå for all skatteinnkreving, inklusive statsskatt. På den annen side synes ordningen å ha fungert godt i praksis, og det må dessuten anses hensiktsmessig at skatteinnkrevningen er samlet på én hånd.

Oppheving av kommunekassererstillingen kan ellers ikke ses å ha noen innvirkning på Skattebetalingsloven § 48; kommunene vil fortsatt være ansvarlig for skatteinnkrevningen. Men Skattedirektoratets instruks må endres og tilpasses den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det må innebære at innkrevingsfunksjonen tillegges den som kommunestyret bestemmer. Som utgangspunkt bør dette være administrasjonssjefen, og inngå som en del av hans/hennes helhetlige, administrative ansvar. I selve instruksene må det som utgangspunkt være tilstrekkelig at «kommunekassereren» byttes ut med «den kommunale skatteoppkrever».

b) Arbeidshjelp for ordfører og fylkesordførere. Formannskapssekretær

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 40 skal ordføreren «ha arbeidshjelp der det er nødvendig». Ord-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

føreren har således et rettskrav på slik hjelp. Det heter videre i § 48 at det *kan* ansettes en formannskapssekretær til hjelp for ordføreren, og at kommunestyret fastsetter sekretærens lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen er med andre ord ikke forpliktet til å opprette stillingen som formannskapssekretær. Denne bestemmelsen er egentlig overflødig, siden det framgår av Kommuneloven § 44 at kommunen kan opprette de stillinger som til enhver tid finnes nødvendig.

Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelser om arbeidshjelp for fylkesordfører og opprettelse av sekretærstilling.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget finner ikke grunn til å lovfeste at kommunene - eller fylkeskommunene - kan eller skal opprette stilling som sekretær for ordfører eller fylkesordfører. Kommunene/fylkeskommunene må også i denne henseende kunne stilles fritt, noe som for så vidt er i samsvar med de gjeldende kommunelover. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen gir uttrykk for den samme oppfatning i sin utredning av 1985. Komiteen mener derimot at det bør lovfestes at ordfører/fylkesordfører skal ha krav på nødvendig arbeidshjelp, slik tilfellet er i dag for kommunenes vedkommende.

Utvalget kan ikke se at det er behov for en slik bestemmelse som Hovedkomiteen foreslår. Fylkeskommunene har greidd seg bra uten, og synes i praksis å ha sørget for den nødvendige hjelp til fylkesordføreren. Utvalget har også vanskelig for å tro at ordføreren vil få problemer med arbeidshjelp, dersom det overlates til den enkelte kommune å vurdere dette. Det er all grunn til å tro at kommunene vil finne fram til akseptable løsninger her.

c) Revisor**Gjeldende rett**

Etter Kommuneloven § 42 skal alle kommuner ansette en «regnskapskyndig revisor». Det framgår videre av § 42 at det kan ansettes (særskilt) revisor for kommunal bedrift. Fylkesmannen kan bestemme at det for to eller flere kommuner skal etableres en felles revisjonsordning. I så fall skal det etableres et eget styre, bestående av representanter for de deltakende kommuner.

Fylkeskommunene skal også ha en regnskapskyndig revisor, jf. Fylkeskommuneloven § 40. Det kan dessuten tilsettes særskilt revisor for fylkeskommunal bedrift.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget går inn for å lovfeste at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha en revisjonsordning og en egen kontrollnemnd.

Et flertall i utvalget (lederen, Kjellberg, Klundelien, Overå og Veierød) foreslår at de gjeldende kommunelovers krav om fast ansatt revisor opprettholdes. Mindretallet (Bjørke, Fevolden, Knudsen, Thu) foreslår at det åpnes adgang til å overlate revisjonen til privat revisjonsfirma.

Utvalget viser i denne forbindelse til kap. 18, hvor spørsmålet om kontrollnemnd og organiseringen av den kommunale/fylkeskommunale revisjon er nærmere behandlet.

5. ÅREMÅLSSTILLINGER**Gjeldende rett**

Med åremålsstilling siktes det vanligvis til

«tilsetting for et begrenset tidsrom i stilling som er fast organisert og betegnet som åremålsstilling»

jf. Fanebust: «Tjenestemannsrett», side 114 (Universitetsforlaget, 1987).

Det er i utgangspunktet intet til hinder for at en person ansettes for et begrenset tidsrom (midlertidig ansettelse) i kommunal eller fylkeskommunal stilling. Men denne adgangen er begrenset etter Arbeidsmiljøloven § 58 nr. 7 annet ledd: «Vilkår om at tilsetting bare skal gjelde for et bestemt tidsrom eller for et begrenset arbeid av forbigående art, kan bare rettsgyldig avtales når arbeidets karakter tilsier det.» Denne type ansettelser er noe annet enn åremålsansettelser. Alminnelig bruk av åremålsansettelser forutsetter at det *generelt* er knyttet en åremålsklausul til en stilling som ellers er fast organisert, se ovenfor. Dette anses å stride mot stillingsvernet i Arbeidsmiljøloven, og det er derfor antatt at denne utelukker regulær ansettelse på åremål. Av dette følger at opprettelse av åremålsstillinger krever særskilt lovhjemmel.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ingen særlige regler om åremålsansettelser. Disse lovene hverken hjemler eller utelukker åremålsstillinger. Det er imidlertid antatt at Kommuneloven/Fylkeskommuneloven er til hinder for ansettelse av administrasjonssjef på åremål, siden disse stillingene etter loven er forutsatt å være oppsigelige.

Særlovgivningen har heller ikke egne bestemmelser om åremålsstillinger. Det kan dermed konstateres at det etter gjeldende rett ikke er adgang til å opprette åremålsstillinger

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

i den kommunale eller fylkeskommunale forvaltning.

Etter Statstjenestemannsloven § 3 nr. 3 kan Kongen (for statstjenestemenns vedkommende) ved forskrift fastsette «om en stilling skal være utdanningsstilling eller *åremålsstilling*» (uthevet her). Slik forskrift er gitt den 11.11.1983. De viktigste bestemmelsene lyder slik (§ 3):

- «1. Den øverste administrative leder for en virksomhet kan tilsettes på åremål når lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Åremål nyttes ikke når virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.
Faglige lederstillinger kan også besettes på åremål der det er særlig behov for faglig nyorientering. Det samme gjelder særlige, faglige rådgivere.
Forbruker- og administrasjonsdepartementet fastsetter hvilke stillinger som kan være åremålsstillinger.
2. Åremålsperiodene for slike tjenestemenn som nevnt under nr. 1 foran, skal være 6 år med mindre særlige grunner taler for lengre eller kortere tidsrom. Åremålsstilling kan bare gjentas en gang for hver tjenestemann.»

Staten har utarbeidet en standard åremålskontrakt for statstjenestemenn. Etter denne kontrakten er en åremålsansatt sikret ventelønn i en viss tid etter åremålsperiodens slutt. Retten til ventelønn opphører når vedkommende overtar annen stilling med rett til høyere lønn enn ventelønnen eller fra det tidspunkt vedkommende får pensjon, og senest etter 2 år. Ventelønnen utgjør 80 % av den kontraktsfestede lønn.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er etter utvalgets oppfatning ikke tvilsomt at det kan være et visst behov for åremålsansettelser i kommunale/fylkeskommunale stillinger. Utvalget har også registrert at kommuner og fylkeskommuner i flere sammenhenger har etterlyst lovhjælp for opprettelse av åremålsstillinger. Med den rivende utvikling som finner sted i kommunesektoren, de stadig større krav som stilles til faglig og administrativ nyorientering og den «slitasje» som følger av det å ha ledende stillinger eller andre særlig krevende stillinger, er det mye som kan tale for at det åpnes for åremålsstillinger. Å legge forholdene til rette for tilfredsstillende retrettstillinger vil også kunne gi visse resultater i ønsket retning, både sett

fra kommunenes/fylkeskommunenes og vedkommende ansattes side. Men heller ikke slike løsninger vil være fullgode alternativer til åremålsansettelser.

Åremålsansettelser gir muligheter for administrativ fornyelse og jobbrotasjon, og til å tilpasse den administrative struktur etter behov. Et rettslig poeng er at kommunen/fylkeskommunen slipper å gå til oppsigelse for å få brakt arbeidsforholdet til opphør. Den åremålsansatte plikter å fratse stillingen når åremålsperioden utløper, uten forutgående oppsigelse. Slik sett er rettsvirkningen av åremål den samme som i forbindelse med ordinær, tidsbestemt ansettelse etter Arbeidsmiljøloven § 58.

Dette er fordeler sett med arbeidsgivers øyne. For den åremålsansatte kan situasjonen fortone seg noe annerledes, nettopp fordi han/hun plikter å forlate åremålsstillingen ved periodens slutt. Det kan bli vanskelig for vedkommende å finne en ny, passende jobb og til samme lønn. Dette forsterkes i de tilfelle hvor vedkommende ønsker å gå inn i en ny åremålsperiode, men ikke blir funnet kvalifisert. Er det ikke ordnet med noen form for etterlønn, retrettstilling eller andre sikkerhetsforanstaltninger i favør av den åremålsansatte, kan dette bidra til at kvalifiserte personer lar være å søke åremålsstillinger; risikoen blir for stor og sikkerheten for liten. Dette er forhold som bør tas i betraktning ved opprettelse av åremålsstillinger, både av hensyn til å få kvalifiserte søkere (arbeidsgiverhensyn) og av hensyn til den åremålsansatte selv (arbeidstakerhensyn).

Selv om det kan være visse betenkeligheter forbundet med åremålsansettelse, anses fordelene så betydelige at utvalget foreslår at det åpnes adgang for denne ansettelsesformen. Utvalget viser også til at Hovedkomiteen for lokalforvaltningen tilrår at kommunene/fylkeskommunene får anledning til å ansette personell i åremålsstillinger, jf. NOU 1988:38.

Innføring av åremålsstillinger krever som tidligere nevnt særskilt lovhjælp. Det synes mest formålstjenlig å få en egen bestemmelse om åremål i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Alternativet vil være lovfesting i Arbeidsmiljøloven eller i aktuelle særlover.

Adgangen til å etablere åremålsstillinger bør etter utvalgets oppfatning være begrenset, ut fra de sterke føringer som ligger i Arbeidsmiljøloven vedrørende midlertidige ansettelser og kommunal/fylkeskommunal praksis om at stillinger besettes på ubestemt tid (oppsigelige stillinger). Det kan videre vises til de regler som gjelder for åremålsansettelse i staten.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslår i NOU 1988:38 at åremålsstillinger begrenses til å gjelde administrasjonssjef, etatsjefer og andre overordnede stillinger. Utvalget er i utgangspunktet enig i dette. Det er åpenbart at behovet er størst for denne type stillinger. Det bør derfor lovfestes at åremålsansettelse bare kan skje i stillinger som er tillagt et kvalifisert lederansvar og på høyt nivå. Kommunene/fylkeskommunene bør ellers selv - innenfor lovens rammer - kunne fastsette hvilke stillinger som skal besettes på åremål, og de nærmere ansettelsesvilkår for slike stillinger. I praksis vil dette sannsynligvis føre til at fastsettingen skjer ved avtale mellom kommunene/fylkeskommunene og arbeidstakerorganisasjonene.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Klundelien) foreslår at åremålsperioden settes til 6 år. Det anses formålstjenlig at perioden er av en viss lengde, og utvalget viser til at det også for statlige åremålsstillinger er fastsatt en periode på 6 år. Å fastsette en kortere periode vil etter *flertallets* syn være lite hensiktsmessig, og er neppe i hverken kommunens/fylkeskommunens eller i arbeidstakers interesse. Det kan lett skape uro i administrasjonen, og hemme initiativ og oppfølging av tiltak som strekker seg over en lengre periode.

Utvalgets medlem Klundelien mener at åremålsperioden bør være 4 år, se kap. 25.

Ut over dette anser utvalget det unødvendig med lovfesting av forhold som gjelder åremålsstillinger, f.eks. spørsmålet om rettsstillinger, ventelønn m.v. Dette bør det kunne overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å finne tilfredsstillende løsninger på. Tilsvarende må gjelde spørsmålet om en person skal kunne ansettes i samme stilling i en ny åremålsperiode. For åremålsstillinger i staten er det i den ovennevnte forskrift bestemt at «Åremålsstilling bare kan gjentas en gang for hver tjenestemann», det vil si at vedkommende bare kan fungere i samme stilling i to perioder. Det vil etter utvalgets oppfatning kunne være aktuelt å foreta tilsvarende begrensninger for kommunale/fylkeskommunale åremålsstillinger. Utvalget ser imidlertid ikke noe behov for å lovfeste dette.

6. ARBEIDSTAKERNES RETTIGHETER OG PLIKTER. SÆRSKILT OM MEDBESTEMMELSE

Gjeldende rett

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har meget få bestemmelser om de ansattes lønns- og arbeidsvilkår m.v. Administrasjonssjefen i kommunene/fylkeskommunene danner her

et visst unntak, se Kommuneloven § 36/Fylkeskommuneloven § 38 og pkt. 2 foran. Et annet unntak er Kommuneloven § 24a/Fylkeskommuneloven § 26a om kommunale/fylkeskommunale arbeidsgiverforeninger, se nærmere om dette pkt. 7 nedenfor.

Den kommunale/fylkeskommunale særlovgivning har også i liten grad nærmere bestemmelser om de ansattes rettigheter og plikter, med et visst unntak for særlig skolesektorens vedkommende, se Grunnskoleloven kap. III og Lov om videregående opplæring §§ 19 - 22.

Det er kommunestyret og fylkestinget som i siste instans utøver arbeidsgivers styringsrett i kommunesektoren. Det innebærer at det er kommunestyret/fylkestinget som bestemmer hvem som skal gjøre hva, hvorledes og når, med de begrensninger som følger av arbeidsmiljølov, tariffavtaler m.m.

Arbeidsmiljøloven har alminnelige regler om bl.a. arbeidsmiljøet, om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, om permisjon ved svangerskap og sykdom, om arbeid av barn og ungdom, om arbeidstid og arbeidslønn, om ansettelse, oppsigelse og avskjed og om Arbeidstilsynet. Det kan også nevnes at det etter Arbeidsmiljøloven skal velges verneombud for å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Videre skal det - etter nærmere regler - opprettes arbeidsmiljøutvalg, hvor både arbeidstakerne og arbeidsgiverne er representert. Arbeidsmiljøutvalget skal «virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten», jf. lovens § 24.

Styringsretten begrenses dessuten av tariffavtalene, som utgjør et helt sentralt grunnlag for arbeidstakernes rettigheter og plikter, se nedenfor. Et viktig grunnlag er også den individuelle arbeidsavtale som inngås mellom den enkelte arbeidstaker og kommunen/fylkeskommunen.

Det er således flere grunnlag for arbeidstakernes rettigheter og plikter i kommunene/fylkeskommunene - både lovfestede og ulovfestede. Noen alminnelig lov som bare gjelder for kommunale/fylkeskommunale arbeidstakere eksisterer ikke. Tjenestemannsloven av 4. mars 1983 gjelder således bare for «arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste», jf. lovens § 1. I denne loven er det fastsatt bestemmelser som dels supplerer og dels avviker fra Arbeidsmiljøloven, som ellers også gjelder for ansatte i staten. Tjenestemannsloven har bl.a. regler om kunngjøring av stillinger, om behandlingsmåten ved ansettelser, om arbeidsforholdets opphør, ordensstraff m.v. Det er videre gitt utfyllende og utførlige bestemmelser til Tjenestemannsloven ved forskrift av 11. november 1983.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har heller ingen særlige regler som går på arbeidstakernes *medbestemmelse*, slik tilfellet er for ansatte i det private næringsliv, jf. bl.a. Aksjeloven §§ 8-1, 8-17 og 8-18 om representasjon i selskapets styre og i bedriftsforsamlingen. Det kan også vises til Selskapsloven av 21. juni 1985 §§ 2-9 og 2-13 om representasjon for de ansatte i styret og i selskapsmøtet (selskapets øverste organ).

Det foreligger en generell lov av 5. juni 1981 om ansattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer, herunder kommunale og fylkeskommunale organer. Etter § 3 i denne loven har de ansatte rett til å være representert med minst to personer i «styrende organer som bare eller i det vesentlige behandler administrative saker (administrative organer) og i styrende organer som dels behandler administrative og dels politiske saker (organer med blandete funksjoner)». Etter § 2 er administrative saker definert slik: «a. saker som bare eller i det vesentlige angår forhold innenfor vedkommende virksomhet, herunder personal- og ansettelsessaker. b. saker av forretningsmessig karakter.» Som følge av medbestemmelsesloven ble en rekke lover endret. Bl.a. ble de ansatte gitt representasjonsrett i skolestyret, fylkesskolestyret og i styret for helseinstitusjon.

Medbestemmelsesloven er imidlertid ikke trådt i kraft, og det foreligger pr. i dag ingen planer om å iverksette loven. Lovveien synes å være forlatt til fordel for avtaleveien. Dette gjelder både i staten og i kommuner og fylkeskommuner.

I kommunene/fylkeskommunene har partene i arbeidslivet inngått en *Hovedavtale om medbestemmelse*. Avtalen gjelder i første rekke de tillitsvalgets rettigheter og plikter, men har også bestemmelser om representasjon for de ansatte i kommunale/fylkeskommunale nemnder. Etter pkt. 4.1. i avtalen skal de ansatte være representert i administrasjonsutvalget (kommunenes/fylkeskommunens hovedutvalg i personal- og lønnsaker) med to representanter. Medlemmene utpekes av arbeidstakerorganisasjonene. De ansattes representanter har «samme rettigheter og plikter som de folkevalgte i administrative saker.» De ansatte har etter avtalens pkt. 4.2. tilsvarende representasjonsrett i styre for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter og institusjoner. Det heter videre i pkt. 4.3. at kommunene/fylkeskommunene «kan opprette ansettelsesutvalg for deler av virksomheten når det er enighet med organisasjoner som representerer 3/4 av de organiserte arbeidstakere.» Som hovedregel skal ansettelsesutvalget bestå av to representanter for arbeidsgiverne og en for de ansatte.

Kommunaldepartementet fremmet i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) forslag til bestemmelse i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven om arbeidstakerrepresentasjon i nemnder. Lovforslagene var identiske. For kommunenes vedkommende lød forslaget slik:

«Kommunestyret kan overlate til de tilsatte i kommunen å velge inntil 1/3 av medlemmene i nemnder som ikke bare eller i det vesentlige behandler saker av administrativ karakter. Disse skal likevel bare ha stemmerett i administrative saker.»

Formålet med lovbestemmelsen var å skjære gjennom den tvil som lenge hadde hersket i forbindelse med arbeidstakerrepresentasjon i kommunale/fylkeskommunale organer og rekkevidden av denne representasjonen, se nedenfor. Stortinget kom imidlertid til at spørsmålet burde vurderes mer inngående, og viste til det forestående arbeid med revisjon av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven, jf. Innst. O. nr. 74 (1886-87). Departementets lovforslag ble derfor ikke vedtatt.

Departementet uttalte i ovennevnte proposisjon at det etter gjeldende rett ikke var adgang til arbeidstakerrepresentasjon i kommunestyret/formannskapet eller i fylkestinget/fylkesutvalget, i den forstand at det ikke var adgang til å overlate til de ansatte å utpeke representanter til disse organer. Gjeldende rett åpnet imidlertid for slik arbeidstakerrepresentasjon i styre/råd for kommunal eller fylkeskommunal drift.

Når det gjaldt faste utvalg, ble spørsmålet om arbeidstakerrepresentasjon antatt å være noe tvilsomt. Departementet uttalte imidlertid - i samråd med Justisdepartementets lovavdeling - at det var lovlig adgang til å la de ansatte utpeke representanter også til faste utvalg, og med fulle medlemsrettigheter, forutsatt at det ikke gjaldt utvalg som for det vesentlige behandlet politiske saker. Representasjonsretten var således knyttet til utvalg som i hovedsak behandlet administrative saker, f.eks. et administrasjonsutvalg.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget finner det ikke formålstjenlig å ta inn i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven alminnelige bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter og plikter. Heller ikke de gjeldende kommunelover har slike bestemmelser.

Det faller ellers utenfor utvalgets mandat å gå nærmere inn på mer arbeidsrettslige spørsmål. Utvalget viser i denne forbindelse også til at det nylig er satt ned et eget utvalg som skal vurdere en revisjon av Arbeidsmiljøloven.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det er imidlertid nødvendig for utvalget å vurdere nærmere spørsmålet om *arbeidstakernes representasjon i kommunale/fylkeskommunale organer*, jf. Stortingets uttalelse i Innst. O. nr. 74 (1986-87), se ovenfor.

På den ene side kan det sies å være naturlig at arbeidstakerne er representert i slike organer. Gjeldende rett åpner i en viss utstrekning for det, selv om det ikke er uttrykkelig lovbestemt, og det er nokså langvarig praksis for arbeidstakerrepresentasjon. Dette gjelder i første rekke i ledelse for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og i administrasjonsutvalg. Det kan videre vises til den før omtalte rett som arbeidstakerne i det private næringsliv har til regulær representasjon i styrende organer.

På den annen side er situasjonen noe spesiell i kommunene og fylkeskommunene, og annerledes enn i det private næringsliv. Representasjonsordninger for de ansatte i folkevalgte organer støter utvilsomt an mot selve folkestyreprinsippet; det er folket i valg som direkte og indirekte skal bestemme hvem som skal styre dem. I et slikt perspektiv vil arbeidstakerrepresentasjon kunne være problematisk.

Demokratiseringen av arbeidslivet har imidlertid også nådd den offentlige forvaltning. Arbeidstakerrepresentasjon i ledelse for kommunale og fylkeskommunale bedrifter har vært tillatt siden Kommuneloven av 1921. Medbestemmelsesloven av 1981 er, selv om den ikke er trådt i kraft, uttrykk for et forsøk på en videre harmonisering av folkestyret og bedriftsdemokratiet i den offentlige forvaltning.

De sentrale verdier som er nedfelt i folkestyret må imidlertid føre til at representasjon av arbeidstakere i kommunestyret og fylkestinget fortsatt må anses utelukket, slik tilfellet er etter de gjeldende kommunelover.

Utvalget er kommet til at også representasjon i de faste utvalg bør være avskåret. De sentrale, politiske og utadrettede funksjoner er etter utvalgets lovforslag samlet lagt til kommunestyret/fylkestinget og til de faste utvalg, se kap. 9. Utvalgets forslag til utvidelse av adgangen til delegasjon til administrasjonen, omfattende bl.a. alle løpende personalsaker, vil dessuten kunne føre til en videreutvikling av kommunestyrets/fylkestingets og de faste utvalgs styrende og koordinerende funksjoner. Man må derfor kunne regne med at de bare i begrenset utstrekning vil behandle spørsmål som mer direkte angår arbeidstakerne. Dette vil antakelig også gjøre det lettere for arbeidstakerne å oppnå innflytelse på egne arbeidsforhold gjennom avtaleveien.

Utvalget mener det er behov for å trekke et

klart skille mellom kommunestyret/fylkestinget og de faste utvalg på den ene side og drifts- og institusjonsstyrer på den annen, se kap. 9. De sistnevnte er tiltenkt regulære driftsoppgaver, og ikke typiske politiske funksjoner. Forholdene vil dermed ligge langt bedre til rette for arbeidstakerrepresentasjon i disse organene enn i kommunestyre/fylkesting og faste utvalg, særlig fordi drifts- og institusjonsstyrenes arbeidsoppgaver vil gjelde spørsmål som mer direkte vil angå arbeidstakerne i deres daglige virke. Utvalget foreslår derfor at det åpnes adgang til arbeidstakerrepresentasjon i disse organene, og med fulle medlemsrettigheter - det vil si møte-, tale-, forslags- og stemmerett i alle saker.

Den skisserte ordning vil skape enklere og klarere forhold i forbindelse med arbeidstakernes representasjon i kommunale/fylkeskommunale organer, og bidrar til å skjære gjennom de usikre rettsforhold som har hersket til nå. Man unngår den vanskelige grensegang mellom hva som er «politiske» og hva som er «administrative» saker, i og med at representasjonen er knyttet til bestemte organer og fordi den innebærer fulle medlemsrettigheter for arbeidstakerrepresentantene.

Utvalgets lovforslag innebærer for øvrig ingen inngrep i arbeidstakernes mulighet til å oppnå innflytelse på egne lønns- og arbeidsforhold i forbindelse med inngåelse av tariffavtaler, som fortsatt vil være det antatt viktigste instrument for medbestemmelse og medinnflytelse. Utvalget foreslår heller ingen endringer i Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg, hvor arbeidsgiverne og arbeidstakerne er representert på lik linje, eller i andre bestemmelser i loven.

7. ARBEIDSGIVERORGANISASJONER

Gjeldende rett

I Kommuneloven § 24a ble det ved lov av 27.februar 1987 inntatt følgende bestemmelse:

«Kommunestyret kan gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi og motta arbeidsoppsigelse på kommunens vegne.»

En tilsvarende bestemmelse ble tatt inn i Fylkeskommuneloven § 26a.

Så godt som alle kommuner og fylkeskommuner har gitt Kommunenes Sentralforbund (KS) fullmakt etter disse bestemmelsene. Den nye ordningen åpner for at også andre kommunesammenslutninger kan gis slik fullmakt, men det har til nå ikke skjedd.

Den rettslige og praktiske konsekvens av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nyordningen er at en kommunesammenslutning kan *binde* de deltakende kommuner/fylkeskommuner i samband med tariffavtaler, og fungere som arbeidsgiverforening. Denne kompetanse hadde KS ikke tidligere (og for så vidt heller ikke andre sammenslutninger av kommuner eller fylkeskommuner), selv om KS også da opptrådte på vegne av kommunene/fylkeskommunene i meget stor utstrekning. Hver kommune og fylkeskommune måtte selv ta standpunkt til det forslag til tariffavtale som KS forhandlet seg fram til sammen med arbeidstakerorganisasjonene. Tariffavtale ble inngått mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og vedkommende arbeidstakerorganisasjon. I praksis ble resultatet av KS' og organisasjonenes forhandlinger lagt til grunn i den tariffavtale som vedkommende kommune/fylkeskommune inngikk. Det forekom ytterst sjelden at den ramme som ble lagt gjennom de sentrale forhandlinger ble fraveket.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 28 (1985-86) og til Ot.prp. nr. 22 (1986-87) hvor den nye og den tidligere ordningen er nærmere beskrevet.

Utvalgets vurderinger og forslag

De nye bestemmelsene i Kommuneloven § 24a/Fylkeskommuneloven § 26a kom som en naturlig utvikling av KS' stadig mer sentrale rolle i forbindelse med tariffavtaler. De prinsipielle motforestillinger som kan reises ble trukket fram av Kommunaldepartementet i St.meld. nr. 28 (1985-86). Etter de vedtekter som Landstinget i KS vedtok i 1984 framgår det at et flertall av kommunene/fylkeskommunene kan binde et mindretall ved avstemninger om et forslag til tariffavtale skal vedtas eller ikke. Departementet uttalte i den sammenheng følgende:

«Dette vil innebære en innskrenkning av den enkelte kommunes selvstyre. Fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår for de tilsatte er av vesentlig betydning for kommunene og fylkeskommunene. Prinsipielt sett kan det synes betenkelig å gi adgang til delegasjon av myndighet på et så vesentlig område til organer utenfor kommunen selv.»

Departementet fant likevel å kunne tilrå at de sterke anmodninger fra KS om lovendring ble imøtekommet. Stortinget sluttet seg til dette. Forslag til de nye bestemmelser i Kommuneloven § 24a og Fylkeskommuneloven § 26a i Ot.prp. nr. 22 (1986-87) ble på dette grunnlag fremmet og vedtatt.

Nyordningen innebærer hjemmel for en omfattende overføring av kommunal/fylkeskommunal kompetanse på et sentralt område til en inter(fylkes)kommunal sammenslutning, med de betenkeligheter som knytter seg til dette. På den annen side fører nyordningen utvilsomt til en effektivisering av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, og synes å ha fungert bra, etter det utvalget har kunnet erfare. Det er også klart at kommunene/fylkeskommunene selv har ønsket en slik ordning, som er basert på enstemmige vedtak på Landstinget i KS i 1982 og 1984. Det er dessuten en frivillig sak for kommunene/fylkeskommunene om de vil slutte seg til en slik kommunesammenslutning som nevnt, selv om det i praksis vil være forbundet med atskillige problemer å bli stående utenfor. Utvalget vil ellers peke på at myndighet i arbeidsgiversaker kan delegeres til kommunesammenslutninger i både Danmark og Sverige.

Etter dette anses det ikke aktuelt for utvalget å foreslå oppheving eller endring i bestemmelsene i Kommuneloven § 24a eller Fylkeskommuneloven § 26a. Disse bestemmelsene foreslås derfor tatt inn i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget foreslår imidlertid at det foretas en mindre, rent redaksjonell endring. Bestemmelsen bør få en tilføyelse om at en sammenslutning kan gi eller motta *kollektiv* arbeidsoppsigelse på vegne av kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer ingen realitetsendring, men en presisering av at kompetansen gjelder oppsigelse for samtlige (organiserte) arbeidstakere i forbindelse med tariffavtaler, og ikke ordinær oppsigelse av individuelle arbeidsavtaler.

KAPITTEL 11

Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme**1. GENERELT***a) Innledning*

Den styringsmodell som utvalget har trukket opp i kap. 9 bygger som hovedprinsipp på det tradisjonelle formannskapssystemet, basert på at de styrende organer er sammensatt etter et forholdsprinsipp. Som et alternativ til denne modellen er det lansert et styringssystem basert på et *parlamentarisk prinsipp* for å styrke mulighetene for politisk helhetsstyring og for etablering av klare politiske ansvarsforhold.

For å imøtekomme behovet for et politisk organ som kunne forvalte overordnede målsettinger, langsiktige perspektiver og et helhetssyn på den kommunale forvaltning ble det ved midlertidig lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene åpnet adgang for kommunene til å innføre et tilnærmet parlamentarisk styringssystem. Ordningen er avhengig av at Kongen gir samtykke. Til nå er det bare én kommune - Oslo - som har søkt om og fått slikt samtykke.

Etter loven av 21. juni 1985 - i det følgende kalt *Parlamentarismeloven* - overtar et organ valgt av kommunestyret, kalt kommunerådet, administrasjonssjefens funksjoner etter Kommuneloven. Rådet velges blant medlemmene i kommunestyret for en periode på 2 år, og valget skjer som flertallsvalg. I bestemmelsene om forsøksordningen i den enkelte kommune kan fastsettes at rådet skal gå av dersom kommunestyret treffer vedtak om dette, m.a.o. uttaler sin mistillit. Denne ordningen, som er selve kjernen i det parlamentariske prinsipp, er innført i Oslo. Det kan også fastsettes at rådet kan fratres etter eget ønske i valgperioden.

Parlamentarismeloven og styringssystemet i Oslo vil bli nærmere omtalt i pkt. 2 nedenfor.

Parlamentarismeloven gjelder *ikke* for fylkeskommunene. Men Hedmark fylkeskommune har etter Frikommuneloven fått samtykke til et forsøk som har visse likhetstrekk med denne modellen. Prosjektet går ut på at et kollegialt organ - fylkesrådet - valgt av fylkestinget ved flertallsvalg, overtar fylkesrådmannens funksjoner. Dette innebærer at rådet skal føre det løpende tilsyn den fylkeskommunale forvaltning, fremme forslag til budsjett og skattevedtak og ellers uttale seg

om den finansielle side av de saker som foreligger. Fylkesrådet skal ellers som hovedregel forberede alle saker for folkevalgte organer, bortsett fra fylkestinget. - Til forskjell fra styringssystemet i Oslo er det ikke knyttet noe parlamentarisk ansvar til fylkesrådets virksomhet, i fylkesrådet er man valgt for valgperioden og kan ikke kastes i løpet av denne ved et mistillitsvedtak.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen stiller seg gjennomgående positivt til innføring av parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner, men har samtidig visse motforestillinger, jf. NOU 1988:38. På den ene side framhever komiteen at et parlamentarisk ansvarlig flertallsstyre fører til en klargjøring av det politiske ansvar og bidrar til en mer samlet linje i lokalpolitikken. Motforestillingene er at det parlamentariske organ - kommunerådet - får en meget sterk posisjon i forhold til de øvrige folkevalgte organer, bl.a. fordi innstillingene til kommunestyret blir utarbeidet av et organ som er sammensatt etter flertallsvalg. Dette kan gå på bekostning av informasjon og et bredt beslutningsgrunnlag. Komiteen peker også på at de øvrige folkevalgte organer får reduserte muligheter for kontroll og tilsyn. Komiteen mener derfor at det er grunn til å lovfeste visse mindretallsgarantier - bl.a. oversendelse av saksdokumenter, rett til dokumentinnsyn m.v.

Spørsmålet om parlamentarisk styringsform er ellers lite utredet, ut over Hovedkomiteens drøftinger i ovennevnte NOU og proposisjonene til *Parlamentarismeloven* av 1985, Ot.prp. nr. 91 (1984-85) og nr. 22 (1985-86). Det kan imidlertid nevnes at Hovedkomiteen (med en annen sammensetning) også behandlet dette spørsmålet i sin utredning av 1985, og foreslo der at det ble åpnet adgang for kommuner og fylkeskommuner til å søke Kongen om samtykke til å drive forsøk med en parlamentarisk styringsform. Det kan videre nevnes at ifølge mandatet for Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (som i 1981 ble avløst av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen) skulle denne komiteen utrede spørsmålet om fylkeskommunal parlamentarisme, men rakk ikke å behandle saken i løpet av sin funksjonsperiode.

Norge er det eneste av de nordiske land som i dag åpner for innføring av parlamentarisme i kommunene.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

I slutten av 1960-årene/begynnelsen av 1970-årene fant det imidlertid sted en livlig debatt i *Sverige* om innføring av parlamentarisk styringsform i kommuner og landstingskommuner. Debatten gjaldt i første rekke spørsmålet om sammensetning av styrelsen (tilsvarende formannskapet/fylkesutvalget) etter et flertallsprinsipp, og med et parlamentarisk ansvar.

De som var positivt innstilte til kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme mente at dette ville føre til en vitalisering av demokratiet i kommunesektoren. De politiske skillelinjer ville bli klarere, problemstillingene mer synlige og debatten i kommunfullmäktiget (kommunestyret) og landstinget (fylkestinget) livligere. Man mente også at reformen ville stimulere den allmenne politiske interesse og få positiv effekt på den offentlige debatt.

Tilhengerne understreket sterkt betydningen av at man gjennom den parlamentariske styringsform ville få en politisk ansvarlig «regjering», sammensatt etter et flertallsprinsipp, som førte en konsekvent politikk, bygd på prinsipielle vurderinger. «Opposisjonen» ville i sterkere grad bli aktivisert, og behovet for å utvikle reelle alternativer til flertallsstyret ville tvinge seg fram. Det ble videre hevdet at parlamentarismen ville medføre en effektivisering av kommunesektoren med mulighet for raskere beslutninger og økt politisk tilsyn og kontroll.

Tilhengerne viste videre til at kommunesektoren nå hadde langt flere og mer kompliserte saker enn tidligere. Dette krevde nye styringsformer, og da var parlamentarisme et nærliggende alternativ. I denne forbindelse ble det også pekt på at likhetstrekkene mellom kommunalpolitikken og rikspolitikken var blitt stadig mer framtreddende; når det politiske ansvar på nasjonalt nivå tillå en regjering, burde en tilsvarende styringsform kunne gjennomføres på lokalt nivå.

Motstanderne av kommunal parlamentarisme mente at det gjeldende system, basert på forholdstallsprinsippet (formannskapsprinsippet), var best egnet som styringsform i kommuner og landstingskommuner. De trakk særlig fram hensynet til det politiske mindretall og betydningen av at saker ble løst på grunnlag av kompromisser mellom de ulike politiske grupperinger. Man mente at mindretallet ville miste sin innflytelse, og at det i liten grad ville kunne fungere som reelt korrektiv til flertallsstyret og føre en alternativ politikk. Dette ville spesielt gjelde hvis også de ordinære kommunale nemnder ble sammensatt etter et flertallsprinsipp, slik enkelte av tilhengerne av kommunal parlamentarisme gikk inn for.

Motstanderne la dessuten stor vekt på de

muligheter som forholdstallsprinsippet ga for å finne fram til kompromisser som var allment akseptable og for å forlike motsetninger. Flere hevdet at kommunepolitikken i liten grad var ideologisk preget. Det essensielle var å løse praktiske spørsmål etter en saklig og fortrolig meningsutveksling. En sterkere markering av de partipolitiske skillelinjer ville således i mange tilfelle fortone seg som kunstig og hemme praktiske løsninger.

Debatten i *Sverige* førte ikke til endringer i lovgivningen som åpnet for kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme. Styringsystemet i de svenske kommuner og landstingskommuner bygger fortsatt på forholdstallsprinsippet.

b) Prinsipielle synspunkter. Hovedpunkter i utvalgets forslag

Utvalget er kommet til at de saksbehandlingsmessige og politiske verdier som er innebygd i et parlamentarisk styringssystem er så vesentlige også sett i kommunal/fylkeskommunal sammenheng, at de kommuner og fylkeskommuner som ønsker det bør få anledning til å velge en slik styringsform. Utvalget legger særlig vekt på at denne vil kunne danne grunnlag for mer helhetlig politisk styring og klarere politiske ansvarsforhold.

Man har imidlertid liten erfaring med parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner, i og med at det bare er én kommune som har innført et slik system, og det er også grunn til å regne med at innføring av denne styringsformen vil kunne være politisk kontroversiell i de kommunene eller fylkeskommunene dette blir aktuelt for. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert om systemets innføring skal være betinget av statlig samtykke.

Utvalget finner imidlertid at en slik ordning med statlig godkjenning av flere grunner vil være lite heldig. Kommunenes og fylkeskommunens organisasjonsfrihet bør også gjelde valg av parlamentarisk styringsform, og vi må legge til grunn at den enkelte kommune eller fylkeskommune vil være like godt i stand til å avveie de motstående hensyn i denne sammenheng som departement og regjering. Fordi en slik reform i første rekke berører det politiske mindretalls posisjon, foreslås imidlertid at innføring av denne styringsmodellen må ha tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer, se pkt. 3.1. Det foreslås dessuten en bestemmelse om at de grupperinger i kommunestyret/fylkestinget som ikke er representert i det parlamentariske organ - kommunerådet og fylkerådet - skal ha krav på nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunn til å skille mellom kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med innføring av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme. Den ordinære styringsform som er skissert i kap. 9 gjelder både for kommuner og fylkeskommuner, basert på at de grunnleggende behov for styringssystemer i det alt vesentlige er de samme. Dette må også gjelde i relasjon til en parlamentarisk styringsform.

Diskusjonen om parlamentarisme i kommunal sammenheng har hittil vært knyttet til de store kommuner. En slik styringsform vil imidlertid også kunne passe for små kommuner, men da selvfølgelig slik at størrelsen av kommunerådet og bruken av hel- eller halvtidsverv tilpasses kommunens størrelse. Det bør således være åpent for alle kommuner som ønsker det å ta den i bruk.

På det nasjonale plan er parlamentarismen ikke lovfestet. Verken Grunnloven eller den alminnelige lovgivning har bestemmelser om dette. Systemet er utviklet på grunnlag av konstitusjonell sedvane. Innføring av kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme krever imidlertid hjemmel i lov, og det er et åpenbart behov for enkle og oversiktlige regler. Disse reglene bør inntas i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, slik at denne framstår som en helhetlig forfatningslov for kommuner og fylkeskommuner. Det innebærer at Parlamentarismeloven av 1985 oppheves.

Utvalgets lovforslag er basert på en videreutvikling av Parlamentarismeloven av 1985 ved en ytterligere tilnærming til den parlamentariske styringsform på nasjonalt nivå. Den enkelte kommune og fylkeskommune gis imidlertid en betydelig grad av frihet til å bestemme det nærmere innhold i sin styringsordning.

Etter utvalgets lovforslag skal det parlamentariske organ - kommunerådet og fylkesrådet - ha den øverste administrative ledelse, se pkt. 3.2. Ordningen med administrasjonssjef faller bort. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Overå) foreslår at det samme skal gjelde ordningen med ordfører og fylkesordfører, og slik at det velges en særskilt leder for kommunestyret/fylkestinget, se pkt. 3.6. Utvalgets medlem Overå foreslår at ordningen med ordfører og fylkesordfører opprettholdes.

Utvalget foreslår videre at rådet velges av kommunestyret/fylkestinget - for så vidt på samme måte som faste utvalg, se pkt. 3.1. Valget skal skje som flertallsvalg. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Kjellberg) går inn for at alle som er valgbare til kommunestyret eller fylkestinget skal være valgare til

kommunerådet eller fylkesrådet. Det siste innebærer en utvidelse sammenliknet med Parlamentarismeloven. Etter denne loven er bare kommunestyremedlemmer valgare. Utvalgets medlem Kjellberg foreslår at denne begrensningen opprettholdes.

Etter utvalgets forslag plikter kommunerådet og fylkesrådet å gå av etter mistillitsvotum, se pkt. 3.4. En nyskaping er at det også kan reises mistillitsforslag mot de enkelte medlemmer av rådet. Dette har sammenheng med en annen viktig reform, nemlig at enkeltmedlemmer kan - hvis kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det - tildeles ledelsesansvar for deleer av administrasjonen og delegeres avgjørelsesmyndighet, se pkt. 3.3.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes *andre*, alternative styringsformer i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven enn parlamentarisme. Etter utvalgets mening er imidlertid rammene for både den ordinære styringsformen og for den parlamentariske styringsform så vidt fleksible og dekkende for de aktuelle behov, at det ikke anses å være behov for dette. Eventuelle andre styringsformer bør i så fall skje som regulære forsøk. Det vises i denne forbindelse til kap. 5, hvor spørsmålet om videreføring og videreutvikling av Frikommuneloven omtales.

2. NÆRMERE OM LOV AV 21. JUNI 1985 OG STYRINGSSYSTEMET I OSLO

2.1 Lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene (Parlamentarismeloven)

Loven er midlertidig og gjelder fram til 1. januar 1992. Etter loven kan Kongen - på nærmere bestemte vilkår - samtykke i at en kommune får adgang til å gjennomføre forsøk med administrasjonsordninger som avviker fra Kommunelovens bestemmelser. Loven gjelder ikke for fylkeskommunene. De sentrale trekk ved loven er følgende:

- Et politisk organ - kommunerådet - overtar de funksjoner som tilligger administrasjonssjefen. Rådet har ingen avgjørelsesmyndighet direkte i loven. Rådets avgjørelsesmyndighet er betinget av delegasjon fra kommunestyret, og slik delegasjon kan bare skje i samme utstrekning som til administrasjonssjefen etter reglene i Kommuneloven § 31a.

- Alle saksutredninger, innstillinger og forslag til vedtak som fremmes overfor folkevalgte organer skal fremmes av kommunerådet, hvis ikke rådet har delegert denne myndigheten til kommunaldirektøren, se nedenfor.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

– Kommunerådet fungerer bare som kollegium. Det enkelte medlem av kommunerådet er ikke samtidig «departementssjef», det vil si leder av en bestemt forvaltningsgren i kommunen. Det innebærer at det enkelte medlem ikke har instruksjonsmyndighet overfor den øvrige administrasjon, og kan heller ikke tildeles avgjørelsesmyndighet.

– Kommunerådet velges for 2 år av og blant kommunestyrets medlemmer. Kommunestyret velger samtidig rådets leder og nestleder. Valget skjer som flertallsvalg. Den som velges som medlem av kommunerådet, må fratre alle andre kommunale verv i funksjonsperioden.

– Det kan fastsettes at rådet skal ha plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret og når rådet selv treffer vedtak om det. Parlamentarisk ansvar er således ikke et nødvendig ledd i systemet, men er avhengig av at Kongen samtykker til dette.

– Kongen kan også samtykke i at kommunestyret overfører formannskapetets lovbestemte myndighet til nemnder opprettet etter Kommuneloven. En nærliggende konsekvens av Parlamentarismelovens system er at formannskapetets stilling kan reduseres til et minimum. Det vil si at formannskapet blir et nokså rendyrket tilsynsorgan.

– Forsøkskommunen skal ha en kommunaldirektør, som står for den daglige ledelse av kommunens administrasjon. Direktøren er underlagt kommunerådets instruksjonsmyndighet og skal forberede saker for rådet. Direktøren har anvisningsmyndighet, med mindre den er overført til andre.

– Loven gjør ingen endringer i kommunestyrets eller ordførerens funksjoner. Det samme gjelder for særlovnemndenes vedkommende.

– For øvrig gjelder Kommuneloven i den utstrekning Parlamentarismeloven ikke har særlige bestemmelser. Det er imidlertid viktig å merke seg at kommunerådet ikke i noen sammenheng er å anse som fast utvalg etter Kommuneloven.

Det parlamentariske system som forsøksloven legger opp til avviker på flere punkter fra det parlamentariske system på nasjonalt nivå:

Som påpekt ovenfor fungerer kommunerådet utelukkende som kollegium. De enkelte medlemmer har ikke selvstendig ledelsesansvar og kan ikke tillegges avgjørelsesmyndighet. Det kan heller ikke reises mistillitsforslag mot dem enkeltvis. Medlemmene fungerer med andre ord ikke som «statsråder». Det er forskjeller også på andre punkter, bl.a. at kommunestyret velger rådets medlemmer, at valget skjer for en 2-års periode, at bare kom-

munestyremedlemmer kan sitte i kommunerådet, at rådet bare har avgjørelsesmyndighet i den grad kommunestyret bestemmer, og at det bare er adgang til å tildele det beslutningsmyndighet innenfor de samme rammer som ellers gjelder for delegasjon til administrasjonssjefen.

2.2 Styringssystemet i Oslo

a) Styringssystemets innhold

Oslo kommunes ønsker om en ny styringsform var en viktig årsak til at man vedtok Parlamentarismeloven av 1985.

Utviklingen fram mot parlamentarisme i Oslo skjedde etter flere forsøk med styringssystemer som skulle styrke den folkevalgte helhetsstyring. Liknende ordninger ble etablert i enkelte andre av de største kommunene, se kap. 9. Disse nyordningene skjedde innenfor rammen av styringssystemet i Kommuneloven.

Oslo innførte i 1972 en ordning med 7 folkevalgte i heltidsverv. Disse ble kalt kommunalråder, og var ledere for hver sin «programkomite».

Ordningen ble endret i 1975. Kommunens viktigste utvalg - finansutvalget - besto av 9 bystyremedlemmer, valgt ved forholdsvalg. Nyordningen innebar at vervene i finansutvalget ble omgjort til heltidsverv, og medførte dessuten at betegnelsen kommunalråder heretter ble brukt om dette utvalgets medlemmer. Kommunalrådenes sentrale politiske posisjon ble befestet ved at de samtidig ble ledere for hvert sitt hovedutvalg eller «avdelingsutvalg».

Det viste seg imidlertid at det nye systemet skapte uklare ansvarsforhold, og man oppnådde ikke den tilsiktede helhetsstyring på tvers av sektorene. Spørsmålet om parlamentarisk styringsform meldte seg etter dette med full tyngde. Oslo fikk i medhold av kgl. res. av 31. januar 1986 samtykke til å drive forsøk etter loven av 1985. Det nye styringssystemet ble innført i februar samme år.

Bystyret i Oslo satte følgende mål for forsøket:

«Økt innflytelse til de folkevalgte, klarere politiske ansvarsforhold, økt innflytelse til de ansatte, styrke den kommunale helhetsvurdering, desentralisering og delegering av myndighet, bedret service overfor innbyggerne.»

Hovedtrekkene i styringssystemet i Oslo er disse:

– Kommunerådet - byrådet - har 7 medlemmer. Det enkelte medlem av byrådet har hvert sitt ansvarsområde, men ingen instruksjonsmyndighet eller avgjørelsesmyndighet,

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

se ovenfor. Byrårets hovedoppgave er å utarbeide innstillinger til bystyre/formannskap og sørge for iverksetting av de vedtak som disse organer treffer. I tillegg er byrådet i atskillig utstrekning delegert avgjørelsesmyndighet.

– Det er opprettet 7 bystyrekomiteer. Hver komite består av 11 medlemmer, valgt av og blant bystyrets medlemmer etter forholdsprinsippet. Komiteenes viktigste oppgave er å utarbeide innstillinger til bystyret, basert på byrådets framlegg. Komiteene har dermed store likhetstrekk med stortingskomiteene, men er rettslig sett å karakterisere som faste utvalg etter Kommuneloven. Hver komite er ledet av en kommunalråd, som er heltidspolitiker.

– Formannskapet har bare de minimumsoppgaver som følger av Kommuneloven, det vil si budsjettbehandling, tilsyn og avgjørelsesmyndighet i hastesaker. Formannskapets funksjoner etter særlov er uendret.

– Bystyrets og ordførerens stilling er uendret rent formelt, men ordførerens stilling er rent faktisk noe endret, i og med etablering av et politisk valgt byråd med egen leder.

– I den kgl. res. om forsøket i Oslo ble det fastsatt et parlamentarisk ansvar for byrådet. I reglene om forsøksordningen ble det bestemt at «Byrådet plikter å fratse dersom et flertall i bystyret gjør vedtak om dette (mistillitsvedtak). Det samme gjelder hvis byrådet i bystyret har lidd voteringsnederlag i sak hvor det er reist kabinettspørsmål.»

Med virkning fra 1. juli 1988 innførte Oslo kommune en vidtrekkende reform med desentralisert forvaltning og opprettelse av bydelsutvalg (kommunedelsnemnder). Denne ordningen er innført innenfor rammen av den ordinære lovgivning, og er i prinsippet helt uavhengig av forsøket med parlamentarisk styringssystem. Men et viktig ledd i dette styringssystemet er økt vektlegging av desentralisert forvaltning.

b) Evaluering

Da Regjeringen godkjente styringssystemet i Oslo, ble det samtidig forutsatt at kommunen tok initiativet til å foreta en løpende evaluering av forsøket og at det ble utarbeidet en rapport om resultatet av evalueringsarbeidet, som skulle oversendes departementet.

Administrativt Forskningsfond (AFF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk i juni 1986 i oppdrag av Oslo kommune å foreta en evaluering av det nye styringssystemet. AFF/NIBR's rapport forelå i juni 1988. Rapporten tok utgangspunkt i kommunenes målsettinger for forsøket. Konklusjonene var - i korte trekk - følgende:

– De folkevalgte har gjennom byrådet styrket sin innflytelse over administrasjonen, men bystyret har mistet direkte innflytelse i det daglige arbeid. - Større helhetsstyring er delvis realisert, men sektorisering er fortsatt et stort og sammensatt problem.

– Klarere politisk ansvar er oppnådd, tydeliggjort gjennom opprettelse av byrådet.

– Den utvidete adgang til delegasjon til etatene er utnyttet i beskjeden grad.

– De kommuneansattes innflytelse er styrket.

– Det er vanskelig å etterspore klare, publikumsrettede virkninger, men det nye systemet er stort sett kjent blant publikum og publikum har forventninger til at reformen vil gi bedre service.

Evalueringsrapporten fra AFF og NIBR ble behandlet av en intern styringsgruppe i kommunen. Bystyrets finanskomite utarbeidet på grunnlag av evalueringsrapporten og styringsgruppens utredning en innstilling til bystyret om styringssystemet i Oslo. Komiteen delte seg i ett flertall og flere mindretall. Flertallet sluttet seg i stor grad til styringsgruppens (flertalls)innstilling. De mest sentrale forslag i finanskomiteens flertallsinnstilling var følgende:

- 1) Hovedtrekkene i dagens styringssystem opprettholdes.
- 2) Antall bystyremedlemmer reduseres fra 85 til 59 (lovens minimum).
- 3) Formannskapet:
 - antall formannskapsmedlemmer reduseres til 7, det vil si under lovens minimum
 - formannskapet skal kun ivareta tilsynsfunksjonen og treffe avgjørelser i hastesaker
- 4) Byrådet:
 - alle som er valgbare til kommunestyret skal samtidig være valgbare til byrådet
 - ordføreren skal ha ansvaret for at det utpekes en person som vil kunne lede byrådet
 - utpeking av og utskifting av byrådets medlemmer skal tilligge byrådets leder
 - utvidet adgang til å delegere til byrådet
 - det enkelte byrådsmedlem gis instruksjonsmyndighet overfor de respektive fagavdelinger i sentraladministrasjonen (men ikke overfor fagetatene)
- 5) Bygningsrådets og skolestyrets oppgaver legges til bystyrets komiteer.

Mindretallsforslagene i finanskomiteen sprikte i forhold til hverandre. Ett mindretall ville opprettholde det nåværende antall by-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

styremedlemmer (85), et annet foreslo medlemstallet redusert til 45. Det forelå også mindretallsforslag om å opprettholde formannskapet i samsvar med någjeldende Kommunelov, beholde bygningsrådet og skolestyret med de nåværende funksjoner, begrense valgbarheten til byrådet til å gjelde bystyrets medlemmer og utelukke at de enkelte byrådsmedlemmer fikk slik instruksjonsmyndighet som foreslått av flertallet.

Finanskomiteens innstilling er (pr. mars 1990) ikke behandlet av bystyret.

3. DE RETTSLIGE RAMMER FOR ET PARLAMENTARISK STYRINGSSYSTEM

3.1 Alminnelige vilkår. Valg

Som nevnt i pkt. 1 vil utvalget foreslå at kommunestyret/fylkestinget selv skal kunne bestemme om de vil innføre et parlamentarisk styringssystem, og uten at dette skjer som regulære forsøk eller at ordningen skal være betinget av statlig godkjenning. Utvalget vil også foreslå at kommunene/fylkeskommunene gis stor grad av frihet til å bestemme det nærmere innhold av ordningen, bl.a. når det gjelder spørsmålet om delegasjon av myndighet til kommunerådet/fylkesrådet og om de enkelte medlemmer av rådet skal kunne gis selvstendig ansvar og kompetanse - se nærmere pkt. 3.3.

Innføring av parlamentarisk styringsform er en vidtrekkende reform med store konsekvenser for den interne styring. Bl.a. vil det politiske mindretall få redusert sin innflytelse. Dette tilsier at det settes en forholdsvis høy terskel for overgang til denne styringsformen. Utvalget foreslår derfor at vedtak om dette må ha tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets/fylkestingets *fulle* medlemstall. Det er således ikke tilstrekkelig med 2/3 flertall av en ellers vedtaksfør forsamling, det vil si at minst halvparten er til stede og at 2/3 av disse stemmer for vedtaket om nyordningen. Utvalgets forslag innebærer med andre ord et særlig kvalifikasjonskrav både til vedtaksførhet og til stemmeflertall.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Kjellberg, Knudsen og Overå) går inn for at et parlamentarisk styringssystem kan innføres i kommunestyrets/fylkestingets valgperiode, det vil si med virkning for resten av perioden. Det sittende kommunestyre/fylkesting vil dermed oppleve konsekvensen av den nye styringsformen umiddelbart. Det kan gjøre diskusjonen om styringsformen mer konkret og engasjert.

Flertallet kan således ikke se at det er tilstrekkelig tungtveiende grunner som taler for å kreve at forslag om en slik reform først be-

handles og vedtas etter neste valg. For det første er det neppe grunn til å tro at et slikt forslag normalt vil bli et særlig sentralt tema i valgkampen. For det andre vil det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting fritt kunne oppheve den parlamentariske styringsform eller foreta endringer i denne, dersom de har andre oppfatninger av hvilke styringsform som er den best egnede i kommunen eller fylkeskommunen enn sine forgjengere.

Utvalgets mindretall (Kjellberg, Knudsen og Overå) mener at overgang til parlamentarisk styringsform er en så vesentlig omlegging at velgerne må få anledning til å uttale seg om den før den settes i kraft, se kap. 25.

Utvalget mener at terskelen for å gå tilbake til den tradisjonelle styringsform bør være lavere enn ved innføring av en parlamentarisk modell. Hensynet til mindretallet gjør seg ikke gjeldende på samme måte når endringen går denne veien. På den annen side er det viktig at terskelen ikke er *for* lav, ut fra hensynet til stabilitet og kontinuitet. De kryssende hensyn søkes imøtekommet ved lovfesting av at minst halvdelen av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer må stemme for et slikt vedtak, slik at vanlig flertall (av en ellers vedtaksfør forsamling) ikke er nok.

Utvalget går videre inn for at kommunestyret/fylkestinget selv bestemmer hvor mange medlemmer rådet skal ha, og velger dets medlemmer og leder ved flertallsvalg. Fordi rådet er et kollegialt organ må det imidlertid - i likhet med faste utvalg - ha minst 3 medlemmer.

At rådet skal velges av kommunestyret/fylkestinget representerer et avvik fra de prinsipper som følges for Regjeringen. Ut fra disse prinsipper ville det være mer nærliggende f.eks. at flertallsfraksjonen, eventuelt kommunestyrets/fylkestingets leder, utpeker rådets leder og at han/hun utpeker de øvrige medlemmer. Det er imidlertid lange tradisjoner i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning for at oppnevning til alle politiske verv skjer ved valg, og utvalget vil holde fast ved denne ordningen. Etter reglene om flertallsvalg vil det ikke være nødvendig at det mobiliseres et positivt flertall bak de foreslåtte kandidater. Ved annen gangs avstemning er de valgt som får flest stemmer, se utkastets § 34 nr. 1.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Kjellberg) mener at alle som er valgbare til kommunestyret/fylkestinget samtidig bør være valgbare til kommunerådet/fylkesrådet. Denne regelen gjelder generelt for valg til politiske organer etter det ordinære styringssystemet, og sikrer et bredere rekrutteringsgrunnlag enn Parlamentarismeloven gjør. Etter denne er bare kommunestyremedlemmer

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

valgbare. Man får således bedre mulighet for å sette sammen rådet med personer som har tilstrekkelig administrativ erfaring og tyngde i tillegg til politisk innsikt. *Flertallet* kan ikke se at dette på avgjørende måte vil redusere kommunestyrets/fylkestingets innflytelse eller gjøre rådet til administrativt preget eliteorgan. *Flertallet* viser også til at den nasjonale regjering kan bestå av andre enn stortingsmedlemmer. *Flertallets* forslag utelukker ellers selvsagt ikke at kommunestyret/fylkestinget bare velger egne medlemmer til rådet.

Utvalgets medlem Kjellberg mener at det kommunale og fylkeskommunale ledersjikt bør rekrutteres fra henholdsvis kommunestyret og fylkestinget, og da særlig av hensyn til det politiske ansvar.

Hele utvalget er enig i at regelen fortsatt bør være at dersom medlemmer av kommunestyret/fylkestinget eller andre folkevalgte organer velges som medlemmer av rådet, må de fratru sine verv i rådets funksjonsperiode. Hensikten er å skape klare ansvarsforhold, og regelen er en naturlig følge av det parlamentariske prinsipp. Det bør normalt velges sette-medlemmer for de folkevalgte som fratru sine verv i den tid de fungerer i kommune- eller fylkesrådet.

Valget skjer for kommunestyrets/fylkestingets valgperiode. Om rådets funksjonstid vises for øvrig til pkt. 3.4.

3.2 Kommunerådets og fylkerådets funksjoner

På samme måte som etter Parlamentarismeloven skal kommunerådet/fylkerådet ha den øverste ledelse av den kommunale/fylkeskommunale administrasjon. Det innebærer at rådet overtar den funksjon som administrasjonssjefen har etter den ordinære styringsform, med instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte. Ordningen med egen, lovfestet administrasjonssjef faller dermed bort.

Kommune- eller fylkerådet skal - som ledd i helhetsstyringen - ha det øverste ansvar for saksforberedelsen for alle folkevalgte organer, med adgang til å delegerer denne kompetansen til enkeltmedlemmer av rådet eller til den øvrige administrasjon.

Etter det ordinære styringsystemet skal kommunestyret/fylkestinget treffe sitt vedtak om økonomiplan eller årsbudsjett på grunnlag av en innstilling fra en nemnd utpekt til dette. Denne funksjonen bør i et parlamentarisk system overtas av kommunerådet/fylkerådet. Dette har sammenheng med rådets alminnelige funksjon som saksforberedende organ for kommunestyret/fylkestinget og som det øverste koordinerende politiske organ ved siden av kommunestyre og fylkesting.

Dersom rådet skal kunne fungere som et effektivt og handlekraftig organ, er det nødvendig at det kan tildeles avgjørelsesmyndighet i større omfang enn etter Parlamentarismeloven. Etter § 4 i denne loven kan kan rådet bare delegeres myndighet i enkeltsaker eller i typer av saker som anses kurante. Men med den reelle og politiske posisjon som rådet har etter sine øvrige funksjoner, og sett i forhold til dets parlamentariske ansvar, gir det best sammenheng dersom det åpnes for at rådet formelt kan gis myndighet som underbygger denne posisjonen. Reell makt og ansvarsforhold bør således gjenspeiles i de formelle kompetanseregler.

I tråd med utvalgets prinsipielle syn anses det ikke aktuelt å tildele rådet avgjørelsesmyndighet direkte i loven. Rådet bør tildeles slik avgjørelsesmyndighet som kommunestyret/fylkestinget finner hensiktsmessig og forsvarlig, det vil si at kompetansen gjøres avhengig av delegasjon fra kommunestyret/fylkestinget. Som ytre ramme for delegasjon foreslår utvalget at de samme regler skal gjelde som for delegasjon til faste utvalg, se kap. 9. Dette innebærer at det settes vide rammer for delegasjonsadgangen. Teoretisk kan rådet delegeres myndighet i alle saker som ikke må avgjøres av kommunestyret/fylkestinget.

Utvalget foreslår lovfestet at rådets medlemmer skal ha rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer, men uten forslagsrett og stemmerett. Dette er en naturlig følge av at rådet overtar de funksjoner som administrasjonssjefen har etter det ordinære styringsystemet, og møteretten er en av disse funksjonene. Møteretten vil også ha sammenheng med at rådet skal ha det øverste ansvar for saksforberedelsen for alle folkevalgte organer.

På grunn av det særlige ansvar som kommunerådet og fylkerådet har overfor kommunestyret og fylkestinget, foreslår utvalget at rådets medlemmer skal ha både rett og plikt til å møte i disse organer.

3.3 Særskilt om funksjonene for de enkelte rådsmedlemmer

Etter Parlamentarismeloven av 1985 tilligger alle funksjoner rådet som sådant. De enkelte medlemmer har ingen særlige funksjoner - og heller ikke noe særlig (parlamentarisk) ansvar.

Utvalget mener at det bør skje en viss oppmyking her, og en tilnærming til styringssystemet på nasjonalt nivå. Praktiske hensyn tilsier at det bør være adgang til - dersom kommunestyret/fylkestinget finner det ønskelig og forsvarlig - å åpne for at de enkelte medlemmer av rådet kan tildeles reelt og for-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

melt ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale/fylkeskommunale administrasjon. Utvalget mener også at en må kunne gå et skritt videre. Rådet bør få adgang til å videredelegere avgjørelsesmyndighet til enkeltmedlemmer i saker som ikke er av prinsipiell betydning, og til å gi dem ansvar for å legge fram saker for folkevalgte organer. Hensikten med dette er å åpne for at de enkelte medlemmer kan få en slags «statsråds»funksjon. Med den store arbeidsbyrde som rådet kan få, gir det mulighet for en hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling internt i rådet. Erfaringene fra Oslo tyder på at det er behov for en slik mulighet.

Konsekvensen av dette må være at det ikke bare skal være anledning til å fremme mistillitsforslag overfor rådet som sådant, men også overfor dets enkelte medlemmer - se pkt. 3.4.

Når det gjelder rådets *leder*, vil han/hun ha som naturlig oppgave å lede og koordinere arbeidet i rådet. Det anses ikke nødvendig å lovfeste dette særskilt.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Overå) mener at det er vanskelig å forene den sentrale posisjon som ordfører/fylkesordfører har etter det ordinære styringssystem, med et parlamentarisk system. Følgen kan lett bli at det skapes uklare kompetanse- og ansvarsforhold. Erfaringene fra Oslo tyder dessuten på at ordføreren rent faktisk - om ikke rettslig - har fått en annen posisjon etter innføringen av det nye styringssystemet, noe som kan bidra til å skape uklarhet.

Flertallet foreslår at ordningen med ordfører/fylkesordfører - og dermed også tittelen - opphører ved innføring av en parlamentarisk styringsform. Det innebærer at ordførers/fylkesordførers mer eksterne funksjoner overtas av lederen for kommunerådet/fylkesrådet. Utvalget foreslår at det lovfestes at rådets leder er kommunens/fylkeskommunens rettslige representant og underskriver på kommunenes/fylkeskommunens vegne, hvis ikke kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet. Kommunestyret/fylkestinget må - som alle andre folkevalgte organer - ha en egen leder, men dennes funksjoner er begrenset til det som følger av dette ledervervet, på linje med leder for andre folkevalgte organer, se pkt. 3.5.

Utvalgets medlem Overå går inn for å opprettholde ordningen med ordfører og fylkesordfører, og med samme funksjoner og tittel som etter det ordinære styringssystemet. *Dette medlem* viser til at innføring av parlamentarisk styringsform ikke medfører noen endring i kommunestyrets og fylkestingets stilling som øverste organ for kommunen og fylkeskommunen.

3.4 Innholdet i det parlamentariske ansvar

Utvalget foreslår at det lovfestes som obligatorisk ordning at kommunerådet/fylkesrådet plikter å fratre, dersom kommunestyret/fylkestinget gjør vedtak om det med alminnelig flertall (mistillitsvotum). Det samme bør gjelde for enkeltmedlemmer av rådet. Dette er i første rekke aktuelt dersom disse er tildelt selvstendig ansvar, men det er etter utvalgets mening ikke nødvendig eller hensiktsmessig å avgrense retten til å fremsette individuelt adresserte mistillitsforslag til de kommuner eller fylkeskommuner hvor man har vedtatt en styringsordning med slikt selvstendig ansvar for den enkelte.

Hovedargumentet for denne ordningen - som er selve kjernen i det parlamentariske prinsipp - er behovet for å kunne føre politisk og administrativ kontroll med rådet og dets medlemmer. Utvalget vil i den forbindelse framheve at rådet er valgt ved flertallsvalg og at dets mandat er knyttet til den tillit det nyter blant flertallet i kommunestyret eller fylkestinget. Når rådet eller de enkelte medlemmer ikke lenger har flertallets tillit, bortfaller grunnlaget for de fullmakter som er gitt; rådet eller vedkommende medlem bør da fratre. For rådets vedkommende bør det i denne sammenheng også kunne trekkes en viss parallell med faste utvalg. Kommunestyret/fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike utvalg, selv om adgangen til å frata enkeltmedlemmer vervet er utelukket.

Utvalget foreslår videre lovfestet at rådet eller det enkelte medlem skal kunne fratre etter eget ønske. Dette er i samsvar med Parlamentarismeloven og gjelder også for den nasjonale regjering og dennes medlemmer.

Fratreden kan etter dette skje på to forskjellige grunnlag: 1) Etter forslag framsatt av ett eller flere medlemmer i kommunestyret/fylkestinget og 2) Etter rådets eller enkeltmedlemmers eget ønske. Et tredje grunnlag er også tenkelig, nemlig at rådets enkelte medlemmer blir fradømt vervet, jf. Straffeloven § 29. Utvalgets forslag om suspensjon av folkevalgte når det reises siktelse - jf. kap. 13 - vil dessuten gjelde også for medlemmer av dette rådet.

Når rådet eller enkeltmedlemmer går av, må det snarest mulig velges nytt råd eller nytt rådsmedlem. Hvis hele rådet fratrer, er det naturlig at rådet fungerer som forretningsministerium inntil nytt råd er valgt.

3.5 Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet

Den parlamentariske styringsform innebærer et avvik fra formannskapssystemets for-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

de grupperinger som ikke er representert i kommunerådet/fylkesrådet. Av den grunn har utvalget satt en høy terskel for overgang til denne styringsformen, se pkt. 3.1.

Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning nødvendig å søke å beskytte mindretallet også på *andre* måter.

Kommunerådet/fylkesrådet har som øverste ledelse for administrasjonen direkte tilgang til all den ekspertise som de ansatte besitter, og kan på det grunnlag opptre med særlig tyngde i sine utredninger og innstillinger samt i sin øvrige virksomhet. Dette kan skape en uheldig skjevhet og hindre opposisjonen i å fungere som korrektiv og kontrollinstans. Utvalget finner av den grunn at det er behov for å lovfeste en ordning som fastsetter at grupper av kommunestyre/fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet/fylkesrådet, skal sikres nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse. Hvordan dette konkret skal løses bør det kunne overlates til kommunestyret/fylkestinget å fastsette nærmere bestemmelser om. Det er imidlertid et rettslig krav at man sørger for en ordning som gir et tilfredsstillende resultat.

Det er videre av betydning at de nevnte grupperinger får tilstrekkelig informasjon, og på et så tidlig tidspunkt at det er mulig å nytte denne informasjonen aktivt i det løpende politiske arbeid. Dette er et problem som - om enn normalt i noe mindre grad - er aktuelt også ved den tradisjonelle styringsform. Det vil bli nærmere omtalt i kap. 20.

Ordningen med bystyrekomiteer i Oslo, valgt ved forholdsvalg, er åpenbart av stor betydning for mindretallet og dets muligheter for å øve innflytelse. Disse komiteene har som tidligere nevnt sin parallell i Stortingets komiteer. Denne ordningen bør nøye vurderes av de kommuner og fylkeskommuner som overveier å innføre en parlamentarisk styringsform. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å pålegge kommunene/fylkeskommunene å opprette slike komiteer og sette dette som vilkår for innføring av parlamentarisme.

Det kan ellers være aktuelt for kommunestyret/fylkestinget å vurdere særskilt spørsmålet om godtgjøring til sentrale opposisjonspolitikere, f.eks. om de bør gis godtgjøring som heltidspolitikere, slik at det kan bli mulig for dem å vie tilstrekkelig tid til politisk virksomhet.

3.6 Andre virkninger av en parlamentarisk styringsform

a) Forholdet til administrasjonen

De viktigste organisatoriske konsekvenser av innføring av et parlamentarisk styringssy-

stem er - foruten opprettelse av kommuneråd/fylkesråd - at ordningene med lovfestet administrasjonssjef og ordfører/fylkesordfører opphører.

Utvalgets lovforslag legger ingen særlige bindinger for organiseringen av administrasjonen i denne situasjon. Det blir dermed kommunestyret/fylkestinget som i utgangspunktet fastsetter hvorledes administrasjonsordningen skal være. Organiseringen av administrasjonen blir et spørsmål om hva kommunestyret/fylkestinget finner hensiktsmessig. Dette vil avhenge av forskjellige forhold, bl.a. om kommunene/fylkeskommunen velger å tildele enkeltmedlemmer av kommunerådet/fylkesrådet selvstendig ansvar og myndighet.

Siden rådet skal ha det øverste ansvar for den administrative ledelse, anses det lite hensiktsmessig å lovfeste at det i tillegg skal settes en (felles) administrativ leder under rådet. Årsaken til at en har denne ordningen etter Parlamentarismeloven, er at kommunerådet bare kan operere som kollegium. Utvalgets lovforslag er ikke til hinder for at kommunen/fylkeskommunen oppretter en slik stilling. Dette vil fortsatt være naturlig i situasjoner hvor det bare er rådet, ikke enkeltmedlemmer, man tillegger ansvar for saksforberedelse eller avgjørelser.

b) Møteleder i kommunestyret og fylkestinget

Utvalget legger generelt til grunn at alle folkevalgte organer skal ha en egen leder. Dette må også gjelde for kommunestyret/fylkestinget etter innføring av parlamentarisk styringsform. Flertallets forslag om at ordningen med ordfører/fylkesordfører skal oppheves, se pkt. 3.3., fører til at det må velges en særskilt møteleder av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. Medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet er utelukket fra valg. Det følger av at de ikke kan ha andre politiske verv i tillegg.

Lederens funksjoner vil være rene møtelederfunksjoner på linje med lederne for nemnder. Det vil si at lederen sørger for innkalling av medlemmene, oppsett av sakliste og at han/hun står for selve ledelsen av møtene, se kap. 12.

c) Andre forhold

De ordinære regler i Kommune- og fylkeskommuneloven vil etter utvalgets lovforslag gjelde tilsvarende for en parlamentarisk styringsform, med mindre det er gitt særlige regler eller noe annet må anses forutsatt.

Innføring av parlamentarisk styringsform innebærer således ingen endringer i kommu-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nestyrets eller fylkestingets rettslige posisjon som kommunens og fylkeskommunens øverste og styrende organer. Videre gjelder Kommune- og fylkeskommunelovens regler om faste utvalg og andre folkevalgte organer ved siden av de særlige regler for kommunerådet og fylkesrådet.

De alminnelige regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer vil som hovedregel gjel-

de tilsvarende for kommunerådet og fylkesrådet, se kap. 12. Det samme er tilfelle med de alminnelige bestemmelser om folkevalgtes rettigheter og plikter, se kap. 13.

Der loven gir administrasjonssjefen - etter det ordinære styringssystemet - særlige funksjoner, f.eks. rett til å kreve lovlighetskontroll, overtar rådet disse, med mindre annet er bestemt eller forutsatt.

KAPITTEL 12

Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer**1. GENERELT***a) Avgrensninger*

Med saksbehandlingsregler siktes det her til regler om arbeidsmåte og beslutningsprosess i folkevalgte organer, f.eks. regler om vedtaksførhet (beslutningsdyktighet), om avstemninger, om gjennomføring av møter m.v.

De gjeldende kommunelover har en rekke bestemmelser om dette, se særlig Kommune-loven kap. 2 (kommunestyre/formannskap) og § 31c (nemnder) og Fylkeskommuneloven kap. 2 (fylkesting/fylkesutvalg) og § 33c (nemnder). Det vil i pkt. 2 - 13 bli gjort nærmere rede for gjeldende rett i tilknytning til utvalgets overveielser.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder i hovedsak private personers prosessuelle rettigheter, og faller utenfor det som behandles i dette kapitlet. Forvaltningsloven § 11b har imidlertid en bestemmelse om at Kongen kan gi regler om saksbehandlingen i kommunale og fylkeskommunale nemnder. Denne bestemmelsen vil bli nærmere behandlet i pkt. d) nedenfor. For øvrig er enkelte sider av Forvaltningsloven behandlet i kap. 19 (klage) og i kap. 13 (habilitet), se også Vedlegg 1.

Spørsmålet om møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne eller lukkede dører er skilt ut til egen drøftelse i kap. 20. Samme sted behandles også andre spørsmål som gjelder offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, bl.a. kommuners og fylkeskommuners plikt til å drive aktiv informasjon.

b) Lovfesting av saksbehandlingsregler - alminnelige synspunkter

Det er nødvendig å ha visse regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning for å sikre at beslutninger treffes i betryggende former. Det virker dessuten klargjørende og oversiktlig å ha enkelte, formaliserte prosedyreregler å holde seg til. Men dersom man går for langt i å gi detaljerte regler om saksbehandlingen, kan det hemme en rasjonell saksbehandling.

Spørsmålet er etter dette ikke om en bør ha saksbehandlingsregler for folkevalgte organer, men i hvilken form og i hvilket omfang. Dette kan tenkes løst på forskjellige måter:

1. Ved lovfesting, fortrinnsvis i Kommuneloven/ Fylkeskommuneloven
2. Ved sentrale, statlige bestemmelser, gitt med hjemmel lov
3. Ved reglement, utarbeidet av den enkelte kommunene/fylkeskommune, og - eventuelt - godkjent av statlig organ.
4. Kombinasjoner av 1 - 3.

Fordelen ved *lovfesting (1)* er at reglernes betydning understrekes, og - sammenlignet med alt. 3 ovenfor - at man oppnår ensartet regulering av og praksis mht. disse spørsmål. I dette ligger også en framheving av den rettsikkerhetsmessige betydning som saksbehandlingsregler kan ha. Lovfesting skaper dessuten stabilitet i systemet og øker tilgjengeligheten, samtidig som det gir mulighet for autoritative avgjørelser ved departement eller domstol av eventuell tolkningstvil. Det er også lang tradisjon for lovfesting av saksbehandlingsregler.

Mot lovfesting kan anføres at reglene kan bli for rigide og dårlig tilpasset den enkelte kommune/fylkeskommunes behov. Dette taler for at kommunene og fylkeskommunene gis ikke ubetydelig frihet til selv å fastsette hvilke regler som skal gjelde for de folkevalgte organers arbeidsmåte og beslutningsprosess.

Fordelene og ulempene ved ved å ha saksbehandlingsregler i form av *sentrale bestemmelser (2)* - gitt av Kongen/de partementet - er langt på vei de samme som for lovfesting. En ekstra ulempe kan være at man på denne måten får to sett av rettsregler for saksbehandlingen - Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og forskriftene. Det vil være en viss fare for at forskriftene blir mindre kjent og mindre tilgjengelig enn loven, og det vil også kunne bli vanskeligere for brukere å orientere seg i to regelsett enn i ett. En fordel ved slike sentrale bestemmelser framfor lovfesting er at det er lettere å endre disse bestemmelsene enn en lov.

Hvis det helt *overlates til kommunene/fylkeskommunene selv* å utarbeide regler om saksbehandlingen (3), vil det kunne åpne for en hensiktsmessig tilpasning av reglene til de lokale behov. Dette kan imidlertid føre til at det blir stor ulikhet i de saksbehandlingsregler som fastsettes i de enkelte kommuner/fyl-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

keskommuner, også ut over det de individuelle ulikheter kommunene og fylkeskommunene imellom tilsier, med uheldige rettssikkerhetsmessige og saksbehandlingsmessige konsekvenser. Dette kan motvirkes ved at det kreves statlig godkjenning av saksbehandlingsreglene, men derved svekkes noe av fordelene ved lokalt fastsatte regler. En godkjenningsordning kan dessuten bli tungrodd og byråkratisk.

Utvalget er kommet til at kombinasjonen lov - reglement er den løsning som utpeker seg som det beste utgangspunkt for fastsettning av saksbehandlingsregler.

Visse saksbehandlingsregler er etter utvalgets mening så sentrale og viktige at de bør gis i lovs form. Dette gjelder bl.a. møteprinsippet, regler om vedtaksførhet, valg og andre avstemningsregler. Ved en kombinasjon av lov og reglement oppnås en rimelig balanse mellom fordelene ved lovfesting og reglementfesting.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen går inn for en slik løsning i sin utredning av 1985. Spørsmålet er ikke spesielt omtalt i komiteens utredning NOU 1988:38, men kombinasjonsalternativet er godt i tråd med de alminnelige synspunkter som komiteen gjør gjeldende i denne utredningen. Kombinasjonsmodellen er også lagt til grunn både i den danske og den svenske kommuneloven.

Vi har en lang tradisjon i Norge for denne kombinasjonsløsningen. Kommunelovene inneholder grunnleggende saksbehandlingsregler, men etter Kommuneloven § 18/Fylkeskommuneloven § 20 fastsetter kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget selv nærmere saksbehandlingsregler i reglement. For nemndenes vedkommende kan kommunestyret/fylkestinget gi utfyllende regler ved instruks, jf. Kommuneloven § 31c nr. 8/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 8.

Utvalget foreslår imidlertid at det på ett punkt gis en forskriftshjemmel for departementet. Dette gjelder adgang til å fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i forbindelse med telefonmøter o.l. og for skriftlig saksbehandling. Her er det særlige hensyn som taler for en slik sentralt styrt, men fleksibel regulering, se pkt. 2.

Utvalget mener at lovfestingen bør konsentreres om visse grunnregler, med særlig vekt på møteprinsippet, vedtaksførhet og avstemningsregler. For øvrig må det være en stor grad av frihet for den enkelte kommune/fylkeskommune til selv å fastsette utfyllende regler for saksbehandlingen, tilpasset de lokale forhold. Når det gjelder hvilke regler som konkret bør lovfestes, vises til den mer detaljerte gjennomgang i pkt. 2 - 13.

Utvalget foreslår at de grunnleggende saksbehandlingsreglene tas inn i Kommune- og fylkeskommuneloven. Dette er også ordningen i de gjeldende kommunelover. Reglene bør ellers plasseres samlet i et eget kapitel i loven. Dette vil være særlig praktisk når reglene - slik utvalget foreslår - i utgangspunktet skal være de samme for alle folkevalgte organer, se pkt c) nedenfor.

Kombinasjonen lov - reglement innebærer at kommunene/fylkeskommunene innenfor lovgivningens rammer kan fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i de folkevalgte organer. Ansvar for utformingen av slike regler bør ligge hos det øverste organ - kommunestyret eller fylkestinget - uten adgang til delegasjon. Dagens ordning med statlig godkjenning av slike reglementer foreslås opphevet. Det vil imidlertid være mulig å få prøvet reglementets lovlighet etter de alminnelige regler om lovlighetskontroll.

Utvalget mener etter dette at *siktemålet* med lovfestede saksbehandlingsregler må være følgende:

- at de skal være betryggende og sikre en forsvarlig saksbehandling
- at de skal være enkle og konsise i form og innhold
- at de skal være oversiktlige og lette å praktisere, for å muliggjøre en rasjonell og effektiv saksbehandling

De to siste strekpunktene har nær sammenheng med hverandre og utfyller hverandre. De er først og fremst myntet på at de folkevalgte organer skal kunne fungere på en praktisk sett tilfredsstillende måte. Det første strekpunktet gjelder særlig hensynet til innbyggerne og til mindretallet i de folkevalgte organer. De forskjellige siktemålene med saksbehandlingsreglene trekker ikke alltid i samme retning, og det er derfor av største betydning å finne fram til en rimelig balanse.

c) Saksbehandlingsreglenes virkeområde

Etter utvalgets oppfatning bør de lovbestemte saksbehandlingsregler i hovedsak være de samme for alle folkevalgte organer. Det er i stor grad de samme grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende, og det knytter seg vesentlige fordeler til at de samme grunnleggende regler gjelder i alle folkevalgte organer. Dette er også langt på vei tilfelle etter de gjeldende kommunelover, særlig etter endringene i lovgivningen om nemnder ved lov av 5. juni 1987.

Utvalget foreslår derfor at de lovbestemte regler skal gjelde felles for kommunestyret/fylkestinget, for faste utvalg (herunder kontrollnemnd og klagenemnder, se kap. 18) og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

for kommuneråd/fylkesråd ved parlamentarisk styringsform.

De lovbestemte regler foreslås også som utgangspunkt gjort gjeldende for styre for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner og for interkommunale styringsorganer. Utvalget finner imidlertid at det for disse styringsorganer bør gis anledning til å fravike lovens bestemmelser og fastsette andre saksbehandlingsregler, hvis oppnevningensorganet finner grunn til det. Dette har sammenheng med den frihet som oppnevningensorganet i disse tilfelle ha til å bestemme styringsorganets sammensetning, bl.a. ved at organet kan settes sammen med representanter for de tilsatte, helt eller delvis, se kap. 9 og kap. 14, og med de spesielle funksjoner - til dels av forretningsmessig karakter - som noen av disse organer skal ivareta. Systemet blir da at de alminnelige regler gjelder, med mindre oppnevningensorganet har fastsatt andre regler. Lovens regler bør imidlertid anvendes så langt ikke tungtveiende grunner taler for avvik.

d) *Forvaltningsloven § 11b*

Etter Forvaltningsloven § 11b kan Kongen bl.a. gi regler for saksbehandlingen i nemnder i den offentlige forvaltning, inklusive kommunale og fylkeskommunale nemnder. Myndigheten omfatter ikke nemnder som er opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven, og får dermed bare betydning for de kommunale/fylkeskommunale særlovnemnder. Kongens myndighet omfatter videre «bare spørsmål som ikke uttømmende er regulert i lov». Det siste innebærer at myndigheten er nokså begrenset også for særlovnemndene, på grunn av at det ved lov av 5. juni 1987 om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder i meget stor grad ble innført felles saksbehandlingsregler for alle kommunale og fylkeskommunale nemnder, se Kommuneloven § 31c og Fylkeskommuneloven § 33c.

Kongen har til nå ikke benyttet sin adgang til å gi saksbehandlingsregler etter Forvaltningsloven § 11b for kommunale/fylkeskommunale særlovnemnder.

Utvalget foreslår at Forvaltningsloven § 11b endres, slik at den for framtiden bare omfatter statlige nemnder. Etter utvalgets lovforslag skal alle kommunale nemnder opprettes etter Kommune- og fylkeskommuneloven, se kap. 9 og kap. 21.

2. SAKSBEHANDLINGSFORMER - SÆRLIG OM MØTEPRINSIPPET

Gjeldende rett

Møteprinsippet er et grunnleggende trekk ved saker som behandles av folkevalgte, kollegiale organer. Det innebærer at organet som sådant treffer avgjørelser i et formelt møte, som gjennomføres i samsvar med visse grunnleggende regler, bl.a. om vedtaksførhet og flertallskrav i forbindelse med avstemninger. Et viktig prinsipp er at organets medlemmer samtidig skal overhøre hverandres synspunkter og kunne kommentere disse, og på basis av denne meningsutvekslingen gjøre seg opp sin endelige oppfatning og stemme i overensstemmelse med den.

Møteprinsippet er etter gjeldende rett ufravikelig for kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Gyldig vedtak i disse organene kan derfor bare skje i møte. Møteprinsippet gjelder også som utgangspunkt for nemndenes saksbehandling, jf. Kommuneloven § 31c nr. 3/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 3. Det framgår imidlertid av disse bestemmelser at kommunestyret/fylkestinget kan bestemme - «når forholdene gjør det nødvendig» - at kurante enkeltsaker eller typer av saker kan avgjøres skriftlig ved sirkulasjon blant medlemmene. Når kommunestyret/fylkestinget har truffet vedtak om dette, er det nemndas leder som i det enkelte tilfelle avgjør om sirkulasjonsformen skal brukes. Denne behandlingsformen innebærer at saksdokumentene sendes medlemmene i tur og orden, og slik at hvert medlem gir saken en påtegning om sitt standpunkt.

Den moderne teknikk har åpnet muligheten for såkalte «telefonmøter». Det vil si at alle medlemmene ved hjelp av et telefonsystem kan høre hverandre, kommunisere med hverandre og foreta avstemninger, uten at de fysiske er til stede i samme rom. En slik møteform anses utelukket for kommunestyrets/fylkestingets vedkommende. Når det gjelder nemnder, har Kommunaldepartementet antatt at telefonmøter må kunne holdes i de tilfelle hvor loven åpner adgang for «sirkulasjonsbehandling» av saker.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) *Hovedregel - ordinær («fysisk») møteform*

Hensikten med å legge kompetanse til kollegiale organer er at organet som sådant skal ha denne kompetansen (kollegieprinsippet). Den naturlige behandlingsformen er da i møte. Møteprinsippet må anses som så grunnleggende vesentlig at det bør lovfestes i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, og gjelde for alle folkevalgte organer. Det siktes her

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

til den «fysiske», tradisjonelle møteformen, hvor alle medlemmer er til stede i samme rom.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen går inn for å opprettholde møteprinsippet i sin utredning av 1985. Møteprinsippet er for øvrig fastsatt både i den danske og den svenske kommuneloven.

b) *Telefonmøter o.l.*

Praktiske behov og den teknologiske utvikling tilsier likevel etter utvalgets oppfatning at det bør åpnes en viss lovbestemt adgang til å holde telefonmøter o.l. - f.eks. via skjerm - som muliggjør drøftelser uten at organets medlemmer fysisk er til stede i samme rom. Utvalget vil imidlertid ikke likestille slike møter med den ordinære møteform. Det er dette som må anses som den best egnede og mest forsvarlige møteform - i alle fall inntil man har vunnet nærmere erfaringer med telefonmøter o.l. Utvalget foreslår derfor at det settes begrensninger for adgangen til å holde telefonmøter.

For det første mener utvalget at den ordinære møteformen bør følges unntaksfritt for kommunestyret og fylkestinget. Adgangen til å benytte telefonmøter foreslås begrenset til å gjelde for andre folkevalgte organer enn disse.

For det andre foreslår utvalget at det bare skal være adgang til å benytte telefonmøter o.l. i de tilfelle hvor det haster med å få vedtak i en sak, og det ikke er tid til å innkalle til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at det anses nødvendig å vente med å behandle saken til neste ordinære møte. I praksis vil det i første rekke være aktuelt å benytte denne møteformen ved kurante saker som trenger rask avgjørelse, men det bør også være adgang til å anvende denne møteformen i andre saker - så fremt det haster med å få vedtak.

Telefonmøter bør ellers kunne holdes uavhengig av om et møte holdes for åpne eller lukkede dører. Dersom møtet holdes for åpne dører, må vilkåret være at forholdene legges til rette for at de som ønsker det kan overhøre møtet. Det innebærer at innbyggerne så langt det er mulig blir gjort kjent med at møte skal holdes, og at kommunene/fylkeskommunen sørger for et egnet lokale hvor innbyggerne kan overhøre forhandlingene.

For det tredje må det - for at telefonmøter o.l. skal anses som møter - være et vilkår at alle medlemmer kan overhøre hverandre og kommunisere med hverandre.

For det fjerde bør et mindretall av organets medlemmer kunne motsette seg at et møte holdes som telefonmøte eller at det i samband med et slikt møte treffes vedtak, siden denne

møteformen må anses som en ekstraordinær møteform og siden den reduserer muligheten for medlemmene til å forberede seg.

Utvalget finner det tilstrekkelig at det i loven fastsettes at telefonmøter kan holdes i andre andre organer enn kommunestyret/fylkestinget når det haster med å få vedtak i en sak, og at avgjørelse om bruk av telefonmøte treffes av organets leder. Nærmere regler bør kunne fastsettes i *forskrift*, gitt av departementet.

Utvalget har utarbeidet forslag til slik forskrift, basert på de ovennevnte forutsetninger om at alle medlemmer av vedkommende organ skal kunne høre hverandre og kommunisere med hverandre, at det gis mulighet for tilhørere til å overhøre forhandlingene og at 1/3 av medlemmene skal kunne motsette seg at telefonmøter holdes eller at det treffes vedtak i slike møter.

For øvrig vil utgangspunktet være at de de alminnelige saksbehandlingsregler gjelder tilsvarende for telefonmøter o.l., bl.a. krav om vedtaksførhet og avstemningsreglene.

b) *Skriftlig saksbehandling*

Et alternativ til møteformen som sådan er at vedtak treffes på grunnlag av skriftlig saksbehandling i organet.

Det er to tenkelige former for slik skriftlig saksbehandling. Den ene er sirkulasjonsformen, som i dag er tillatt for nemnders vedkommende. Den andre formen er at alle medlemmer samtidig får sakens dokumenter. Etter utvalgets oppfatning er sirkulasjonsformen lite egnet. Den er tidkrevende, siden saksdokumentene sendes medlemmene i tur og orden, og fordelene ved at enkelte medlemmer kan gjøre seg kjent med andres standpunkt før de selv bestemmer seg, er beskjeden og slår svært tilfeldig ut.

Utvalget mener at skriftlig saksbehandling i enkelte tilfelle kan være et akseptabelt alternativ til møteformen - også til telefonmøter o.l. - og foreslår at Kommune- og fylkeskommuneloven gir åpning for dette. Sirkulasjonsformen har imidlertid så vidt betenkelige sider, at den bør utelukkes. Utvalget er derfor kommet til at skriftlig saksbehandling må skje i den form at organets medlemmer får sakens dokumenter samtidig, og med forslag til vedtak, slik at medlemmene får det samme grunnlag å vurdere saken ut fra. Den praktiske løsning vil da være at de enkelte medlemmer deretter returnerer forslaget til vedtak med påtegning om sitt standpunkt. Standpunktet må også kunne meddeles muntlig (til organets leder eller sekretær), men bør i disse tilfelle bekreftes skriftlig.

De *lovbestemte begrensninger* for adgangen til å anvende skriftlig saksbehandling bør være de samme som for telefonmøter o.l., se ovenfor under pkt. a).

I likhet med telefonmøter foreslås nærmere bestemmelser om skriftlig saksbehandling gitt av departementet i *forskrift*. Utvalget har utarbeidet forslag til slik forskrift.

Fordi denne saksbehandlingsformen bryter med selve møteprinsippet ved at muligheten for samtidig kommunikasjon mellom medlemmene avskjæres, foreslår utvalget at det fastsettes visse, særlige saksbehandlingsregler i forskrift. For det første at kopi av sakens dokumenter skal sendes medlemmene og med forslag til vedtak, se ovenfor. For det andre finner utvalget det nødvendig å fastsette som vilkår for gyldig vedtak at samtlige medlemmer skal ha gitt sin tilslutning til skriftlig saksbehandling og at alle slutter seg til det framlagte forslag.

d) Andre alternativer til møteformen

Et annet alternativ til møteformen (enn skriftlig saksbehandling) og til kollegiebehandling overhodet, er at det delegeres myndighet til lederen for organet eller til et arbeidsutvalg eller til administrasjonen, se kap. 9.

3. MØTERETT/MØTEPLIKT FOR ANDRE ENN ORGANETS MEDLEMMER

Gjeldende rett

Lovgivningen har en del bestemmelser om møterett for andre personer enn vedkommende folkevalgte organs ordinære medlemmer og deres varamedlemmer. Det finnes også bestemmelser om møteplikt for slike personer. Reglene om møterett/møteplikt gjelder uavhengig av om møtene holdes for åpne eller lukkede dører.

Møterett vil vanligvis innebære at de møteberettigede har rett til å bli orientert om når og hvor møte skal holdes og hvilke saker som skal behandles, samt rett til å være til stede i møtet med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Det er således særlig stemmeretten som atskiller de møteberettigede fra de ordinære medlemmer i vedkommende organ.

De lovregler som finnes om møterett/møteplikt kan rubriseres i tre kategorier, basert på persongrupper - folkevalgte, offentlig ansatte og andre. Hovedtrekkene i den gjeldende lovgivning er følgende:

Folkevalgte: Etter Kommuneloven § 33/Fylkeskommuneloven § 35 har ordfører/fylkesordfører en alminnelig rett til å være til stede i

møter i alle nemnder, selv om han/hun ikke er valgt medlem. Bakgrunnen for denne regelen er den særlige funksjon som ordfører/fylkesordfører har som politisk leder for hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Dersom ordfører/fylkesordfører har forfall, overføres møteretten automatisk til (fylkes) varaordfører. Kommunestyret/fylkestinget kan for øvrig bestemme at ordfører/fylkesordfører kan la seg representere av et annet medlem av formannskap/fylkesutvalg i nemndsmøter.

Andre lovregler om møterett for (bestemte) folkevalgte i andre organer enn de de selv er medlem av, eksisterer ikke. F.eks. har ikke medlemmer av formannskapet/fylkesutvalget noen lovbestemt møterett i andre politiske organer i kraft av sin tilsynsfunksjon.

Offentlig ansatte: Administrasjonssjefen/fylkesrådmannen har både rett og plikt til å delta i henholdsvis kommunestyre/ formannskapsmøter og fylkestings/fylkesutvalgsmøter, og med tale- og forslagsrett, jf. Kommuneloven § 38/Fylkeskommuneloven § 39. De har videre rett - men ikke plikt - til å delta i alle nemndsmøter, inklusive møter i særlovenemnder, også her med tale og forslagsrett. Det framgår videre av Kommuneloven § 38/Fylkeskommuneloven § 39 at etter «nærmere bestemmelse av kommunestyret (fylkestinget) kan administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) la seg representere ved en annen tjenestemann» i nemndsmøter. Denne representasjonsregelen er helt lik den som gjelder for ordfører/fylkesordfører, og benyttes i stort omfang særlig i større kommuner og i fylkeskommunene.

Andre bestemmelser om møterett/møteplikt for ansatte har Kommuneloven/Fylkeskommuneloven ikke. Derimot er det fastsatt en del regler i særlovgivningen. Som eksempler kan nevnes at Grunnskoleloven gir skole-sjefen adgang til å delta i skolestyrets møter med tale- og forslagsrett, jf. § 26. Fylkesskole-sjefen har en tilsvarende møterett i fylkesskolestyret etter Lov om videregående opplæring, jf. § 23. En rekke andre offentlig ansatte - både kommunalt/fylkeskommunalt og statlig tilsatte - har ellers møterett i skolestyret/fylkesskolestyret og med talerett, men ikke forslagsrett. De har imidlertid rett til å få protokollert sine meninger. De personer det her gjelder er rektor for den skole saken gjelder (skolestyret)/en representant for rektorene i fylkeskommunen (fylkesskolestyret), skole-direktør, sokneprest (bare i skolestyret), en representant for lærerne og for andre tilsatte i (fylkes)skolesektoren og fylkesmannen (bare i fylkesskolestyret).

Plan- og bygningsloven § 10 - 2 fastsetter

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

møterett/møteplikt for flere statlige og kommunalt ansatte: Politimesteren, herredssagronomen, herredsskogmesteren, fiskerirettlederen, brannsjefen, kommunens medisinske faglige lege, samt regulerings sjefen og bygnings sjefen. Bygningsrådets leder kan fritas en eller flere av disse fra å møte. Det framgår videre av § 10-2 at kommunale fagsjefer «skal på forlangende hjelpe rådet og delta i dets møter». Disse reglene er ikke absolutte, idet «annen faglig kvalifisert representant for vedkommende administrasjon» kan møte i stedet for de nevnte personer.

Etter Helse- og sosialstyreloven har «øverste administrative leder eller den han gir fullmakt» rett og plikt til å møte i helse- og sosialstyret eller i styrets underutvalg, jf. lovens § 5. Samme rett og plikt har den medisinske/faglige ansvarlige lege, når styret eller underutvalg behandler nærmere bestemte typer av saker.

Det antas for øvrig ikke å være noe til hinder for at (andre) ansatte er til stede i folkevalgte organers møter, når vedkommende organ eller overordnet organ bestemmer det - f.eks. for å svare på spørsmål som gjelder konkrete saker. Dette er vanlig forekommende i praksis. De kan imidlertid ikke gis alminnelig talerett eller forslagsrett.

Andre personer: Lovgivningen har få bestemmelser om møterett for andre personer enn de som er nevnt ovenfor. Etter Grunnskoleloven har lederen for samarbeidsutvalget ved den skole som vedkommende sak gjelder møterett i skolestyret. Lov om videregående opplæring gir til representanter for elevene møterett i fylkesskolestyret. Både samarbeidsutvalgets leder og elevrepresentantene har talerett og rett til protokolltilførsel av sine meninger. Etter Plan- og bygningsloven § 10-2 kan bygningsrådet «tillate andre å møte og uttale seg». Helse- og sosialstyreloven har en liknende bestemmelse, jf. § 5.

Selv om det ikke er uttrykkelig lovbestemt, antas det ikke å være noe i veien for at et folkevalgt organ inviterer spesielt fagkyndige eller andre privatpersoner til å redegjøre for bestemte saker, men de kan ikke gis alminnelig talerett eller forslagsrett, og må møtet holdes for lukkede dører, må de forlate dette før saken tas opp til behandling.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Møterett*

Etter utvalgets syn bør det være færrest mulig lovbestemmelser som gir enkelte personer eller representanter for enkelte persongrupper lovfestet møterett i politiske organer, særlig hvis dette kombineres med både tale-

og forslagsrett. Det er flere grunner for dette. For det første: Når kompetanse er lagt til et bestemt politisk organ, skal kompetansen utøves av organets medlemmer. Medlemmene må da kunne drøfte sakene og ta sine standpunkter uten at utenforstående influerer direkte på forhandlingene i møtet. For det andre må det være organets egen sak - eventuelt overordnet organs - om det er ønskelig å ha andre enn medlemmene til stede. Dette må også gjelde representanter for administrasjonen. For det tredje er saksframleggene til politiske organer i mange tilfelle offentlige etter Offentlighetsloven. Utenforstående kan dermed gjøre seg kjent med innholdet i saksframleggene og komme med sine synspunkter skriftlig til organet eller kontakte enkeltmedlemmer (og administrasjonen) for å legge dem fram muntlig.

Utvalget finner det særlig betenkelig å gi utenforstående - det vil si andre enn medlemmene - forslagsrett. Dette gjør dem til en slags kvasi-medlemmer; de kan gjennom forslagsretten framtinge avstemninger som organet ikke selv ønsker og som vedkommende forslagsstiller ikke selv deltar i eller bærer ansvaret for resultatet av. Personer som gis møterett, bør derfor bare gis talerett, og ikke forslagsrett (eller stemmerett).

Det er etter utvalgets oppfatning liten grunn å skille mellom ulike kategorier utenforstående. Spørsmålet om møterett bør i utgangspunktet løses likt for alle. Noen modifikasjoner bør likevel foretas:

Ordfører/fylkesordfører bør i kraft av sin posisjon som den fremste folkevalgte i kommunen/fylkeskommunen ha en lovfestet rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer, slik tilfellet er etter de gjeldende kommunelover. Ordfører/fylkesordfører kan derigjennom fungere som et bindeledd mellom kommunestyre/fylkesting og de øvrige organer. - Se nærmere kap. 9 om ordførers/fylkesordførers møterett, og hans/hennes adgang til å la seg representere av et annet medlem av kommunestyret/fylkestinget.

Utvalget vil også opprettholde *administrasjonssjefens* møterett i alle kommunale/fylkeskommunale organer, i egenskap av øverste leder for administrasjonen. Det er viktig at den administrative leder har best mulig kjennskap til det som foregår i kommunen/fylkeskommunen, og det kan også være av stor betydning for vedkommende organ at administrasjonssjefen er til stede for å informere, peke på konsekvenser av ulike forslag/tiltak m.v., se nærmere kap. 10.

Ut over dette ser utvalget liten grunn til å lovfeste møterett for bestemte personer. Dette må få konsekvens også for *særlovgivnin-*

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gen. De gjeldende særlovregler om møterett for bestemte personer bør vurderes opphevet eller begrenses. Dette har også nær sammenheng med utvalgets forslag om at lovbestemte stillinger av hovedsaklig administrativ karakter bør endres eller oppheves, se kap. 21.

b) Møteplikt

De samme hensyn som er omtalt foran, og som taler mot lovfesting av møterett, har aktualitet for synet på bestemmelser om møteplikt. Det er generelt uheldig med lovfesting av møteplikt for andre enn medlemmene, og utvalget kan ikke se at det foreligger noe klart behov for slik lovfesting. Dette synspunktet er av spesiell betydning for særlovgivning, siden det er her en finner de alt overveiende bestemmelser om møteplikt. Særlovbestemmelser som pålegger bestemte personer møteplikt bør derfor vurderes opphevet eller endret.

Utvalget vil for øvrig peke på at møteplikt for kommunalt/fylkeskommunalt ansatte vil kunne fastsettes i instruks, og uten at det er nødvendig å ha lovhjemmel for dette.

4. FASTSETTING AV MØTER

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 11 skal kommunestyre og formannskap holde møte når «ordføreren finner det påkrevd, når formannskapet vedtar det eller når fylkesmannen krever det». Fylkestinget skal innkalles til møte når «fylkesordføreren finner det påkrevd, når fylkesutvalget vedtar det eller når Kongen krever det», se Fylkeskommuneloven § 11. Fylkesutvalget holder møte når fylkesordføreren bestemmer det, når det er bestemt i lov eller når minst 1/3 av fylkesutvalgets medlemmer krever det, se Fylkeskommuneloven § 12.

Møte i nemnder holdes når nemndas leder eller nemnda selv (flertallet) bestemmer det, se Kommuneloven § 31c nr. 1/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 1. Dessuten kan 1/3 av nemndas medlemmer kreve at møte holdes til behandling av bestemt angitte saker. Disse reglene gjelder også for særlovnemnder, med mindre noe annet er uttrykkelig fastsatt i eller i medhold av særlov.

Det er vanlig at møter i folkevalgte organer holdes i henhold til en oppsatt møteplan for en bestemt tidsperiode, f.eks. 1/2 år, vedtatt av vedkommende organ selv. Så vidt mulig søkes møteplanen for de mer sentrale organer koordinert.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det anses hverken nødvendig eller hensiktsmessig å lovfeste at det skal holdes et be-

stemt antall møter i året i folkevalgte organer. Lovens utgangspunkt må være at vedkommende organ selv bestemmer når det skal holdes møte.

Utvalget ser heller ikke tilstrekkelig behov for å gjenta de nåværende bestemmelser om at fylkesmannen kan kreve møte i kommunestyre/formannskap i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det samme gjelder Kongens adgang til å kreve møte i fylkestinget. Disse bestemmelser har meget sjelden eller aldri vært brukt i praksis. Utvalget går ut fra som selvsagt at dersom sentrale statlige myndigheter skulle ønske møte for behandling av bestemte saker, vil denne oppfordringen bli fulgt.

At vedkommende organ fastsetter møtefrekvensen, innebærer at det er organets flertall som bestemmer når møte skal holdes. Det bør imidlertid også være adgang for organets leder og et kvalifisert mindretall til å kreve møte. Å gi organets leder en slik rett anses som en naturlig del av vervet. Dette er dessuten i samsvar med dagens lover. At mindretallet gis rett til å kreve møte medfører en viss mindretallsgaranti. Her må det imidlertid stilles krav til mindretallets størrelse, og utvalget foreslår dette satt til 1/3 av organets samlede medlemstall. Dette er nå lovfestet for nemndenes vedkommende, og den samme regel gjelder i Danmark og Sverige for folkevalgte organer generelt.

Kommunestyret/fylkestinget må dessuten kunne kreve at det holdes møte i underordnede organer. Dette er en naturlig følge av deres overordnede funksjon.

5. MØTEINNKALLING

Gjeldende rett

Den alminnelige regel er at at det er vedkommende organs leder som skal sørge for at medlemmene innkalles til møte, uavhengig av hvem som har bestemt at møte skal holdes, se Kommuneloven §§ 11 og 31c nr. 1/Fylkeskommuneloven §§ 11 og 33c nr. 1. Innkalling til møter i kommunestyret og fylkestinget skal skje ved kunngjøring. Kunngjøring foregår i praksis ved annonsering i (lokal)pressen. Formålet er både å gi melding til medlemmene om møtet og bekjentgjøre møtet for almenheten, siden møtene holdes for åpne dører. Kunngjøringen skal skje med «høvelig varsel», bortsett fra innkalling til budsjettmøte, hvor innkallingsfristen er satt til 8 dager. Høvelig varsel vil vanligvis si at fristen ikke må settes kortere enn 4-5 dager. Det er ellers vanlig at medlemmene får særskilt innkalling til møtene i kommunestyret/fylkestinget.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det er ingen kunngjøringsplikt vedrørende møtene i formannskap/fylkesutvalg, heller ikke når møtene holdes for åpne dører. Hvis ikke møtet kunngjøres, må medlemmene få særskilt innkalling, og dette gjøres vel også ellers unntaksfritt. Det er ikke i loven uttalt noe om innkallingsfristen, men forutsetningen må også her være at innkallingen skjer med høvelig varsel.

Ved innkalling til nemndsmøter følger det direkte av loven at medlemmene må få særskilt varsel. Kommuneloven § 31c nr. 1/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 1 fastsetter at innkallingen av nemndsmedlemmene skal skje med «høvelig varsel». Departementet har for øvrig oppfordret kommunene/fylkeskommunene til å kunngjøre åpne møter i nemnder (og i formannskap/fylkesutvalg) på dertil egnet måte.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Generelt om innkalling*

Den gjeldende regel om at lederen sørger for selve innkallingen til møter i folkevalgte organer - og uavhengig av hvem som har bestemt at møte skal holdes - foreslås tatt inn i Kommune- og fylkeskommuneloven. Dermed får man en enkel regel om ansvars plasseringen for at innkalling skjer. Det praktiske arbeid med innkallingen vil imidlertid normalt bli utført av administrasjonen.

Det bør videre lovfestes som generell regel for alle folkevalgte organer at medlemmene skal ha særskilt innkalling, enten møtene kunngjøres eller ikke. Dette er praksis i dag, og er den beste garanti for at medlemmene får kjennskap til at møte skal holdes. Og selv om det er fastsatt møteplan for et bestemt tidsrom, bør det skje en særskilt, skriftlig innkalling til det enkelte møte. Hvem som i tillegg til medlemmene skal ha innkalling til møtene må kunne fastsettes av kommunestyre/fylkesting, eventuelt av organet selv. Det anses ikke nødvendig å lovfeste noe om dette. Det er ellers selvsagt at personer som har møterett - eventuelt møteplikt - må få innkalling til til møte i vedkommende organ. Det innebærer f.eks. at ordfører/fylkesordfører og administrasjonssjef får innkalling til møter i faste utvalg m.v.

Skriftlig innkalling vil kunne være problematisk og upraktisk i forbindelse med telefonmøter, særlig fordi slike møter aktualiseres når det haster å få behandlet en sak. I disse tilfelle må innkallingen kunne skje muntlig (telefonisk), dog slik at 1/3 av medlemmene gis rett til å kreve behandling av en sak utsatt til ordinært møte kan holdes, se pkt. 2 foran. Holdes telefonmøter som åpne møter, må det

i tillegg så langt mulig gis informasjon til publikum om møtet på egnet måte, se nedenfor. Dette vil nødvendigvis kreve noe tid. Det kan gjøre muntlig innkalling av medlemmene mindre praktisk, slik at det naturlige da vil være skriftlig innkalling.

b) Innkallingsfrist

Når det gjelder innkallingsfristen, mener utvalget at den praktiske løsning vil være å lovfeste at dette skal skje med «høvelig varsel». Dette gir rom for å avpasse fristen etter forholdene, f.eks. når det holdes telefonmøter, samtidig som det i uttrykket ligger en forutsetning om at fristen ikke må settes for kort. Høvelig varsel må ellers innebære at medlemmene får innkallingen til møtet så tidlig at de kan forberede seg til møtet og at det eventuelt - er tid til å innkalle varamedlemmer.

Utvalget anser det ikke påkrevd å fastsette en særskilt innkallingsfrist for behandling av bestemt angitte saker, f.eks. økonomiplan og årsbudsjett. Dette må kommunene/fylkeskommunene selv kunne vurdere. Det foreslås imidlertid at forslag til økonomiplan skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før det behandles i kommunestyre/fylkesting, siden økonomiplanen er kommunens/fylkeskommunens øverste styringsinstrument, se pkt. 11 nedenfor.

c) Innkallingens innhold. Kunngjøring

En innkalling må minimum inneholde tid og sted for møtet. Den må også inneholde sakliste, det vil si en oversikt over de saker som skal behandles. Om møtedokumenter, se nærmere pkt. 6 nedenfor.

Særlige spørsmål melder seg ved åpne møter. Her kommer hensynet til publikum inn. Det har liten hensikt å ha åpne møter, dersom ikke publikum på egnet måte kan bli gjort kjent med tid og sted for møtet. Spørsmålet blir om det bør lovfestes at åpne møter skal kunngjøres på en eller annen måte. Som nevnt ovenfor skal møter i kommunestyre/fylkesting kunngjøres etter de gjeldende kommunelover, men ikke åpne møter i andre organer. Når det gjelder de sistnevnte, har departementet adgang til å fastsette regler om kunngjøring, men har foreløpig ikke gjort det.

Utvalget finner det mest betryggende at det lovfestes uttrykkelig at åpne møter skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte. I dette ligger at kommunene/fylkeskommunene selv vurderer på hvilken måte det er mest naturlig å informere innbyggerne om møtet. Å binde bekjentgjøringen til dagspressen alene anses ikke aktuelt, selv om dette oftest vil være mest nærliggende og mest betryggende. Ho-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

vedsaken må være at bekjentgjøringen skjer på en måte som gir rimelig garanti for at innbyggerne får anledning til å gjøre seg kjent med at møte skal holdes. Bekjentgjøring gjennom lokalradio/lokal-TV, oppslag på egnede steder o.l. kan være alternativer til kunngjøring i dagspressen. Utvalget er også kjent med at det i enkelte kommuner er gjort forsøk med direkte informasjon til hver husstand i kommunen.

Bekjentgjøring av åpne møter bør minimum inneholde opplysninger om møtetid og møtested samt opplysninger om hvor publikum kan gjøre seg kjent med sakliste og saksdokumenter. Utvalget finner det overflødig å lovfeste noe om dette. Det foreslås imidlertid at forslag til økonomiplan må legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før forslaget behandles av kommunestyre/fylkesting, se foran.

Dersom reglene for innkalling og bekjentgjøring ikke følges, vil det etter omstendighetene kunne føre til at de vedtak som organet treffer ikke er gyldige.

6. NÆRMERE OM SAKLISTE OG SAKSDOKUMENTER

Gjeldende rett

Innkallingen til møter i kommunestyre/fylkesting - kunngjøringen - skal inneholde oversikt over « de saker som legges fram til behandling », se Kommuneloven § 11/Fylkeskommuneloven § 11. Tilsvarende regler er ikke fastsatt for innkalling til møte i formannskap/fylkesutvalg, men dette er vanlig praksis. For nemndenes vedkommende, inklusive særlovnemnder, er det uttrykkelig fastsatt i Kommuneloven § 31c nr. 1/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 1 at innkallingen skal inneholde « en fortegnelse over de saker som skal behandles på møtet ».

Hverken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har uttrykkelige regler om hvem som er ansvarlig for oppsett av sakliste for de enkelte møter. Ordføreren har imidlertid etter Kommuneloven § 33 plikt til å sørge for at saker som fremmes for kommunestyre/formannskap « er forberedt på forsvarlig måte ». Fylkesordføreren har en tilsvarende plikt når det gjelder møter i fylkesting/fylkesutvalg. Det må antas at det i dette ligger en forutsetning om at det er ordfører/fylkesordføreren som bestemmer hvilke saker som skal settes opp på saklista for det enkelte møte.

Det er heller ikke særskilte regler i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven om oppsett av sakliste for møter i nemnder, men det antas at nemdas leder har samme kompetanse som (fylkes)ordføreren har i forhold til de

sentrale folkevalgte organer. I alle fall synes det å være vanlig praksis at lederen - i samarbeid med administrasjonen - fastsetter sakliste for det enkelte møte.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ingen uttrykkelige regler om 1) at det skal utarbeides saksdokumenter for folkevalgte organer og 2) at dokumentene skal sendes til organets medlemmer. Men etter Kommuneloven § 11 skal dokumentene til kommunestyremøter « legges ut til ettersyn på et sted som nevnes i innkallingen, og bli liggende så lenge som mulig inntil møtet skal holdes ». Fylkeskommuneloven § 11 har en liknende bestemmelse for saksdokumenter til fylkestinget. Det kan videre vises til Kommuneloven § 20 om kunngjøring av budsjettforslaget og utlegging til ettersyn.

Det er ellers vanlig praksis at administrasjonen utarbeider saksdokumenter med forslag til vedtak, og at medlemmene av de respektive folkevalgte organer får disse tilsendt, enten i samband med innkallingen eller senere før møtet. I en del tilfelle er dette fastsatt i instruks/reglement. Hvis dokumentene ikke sendes ut, vil det som regel bli opplyst hvor dokumentene er utlagt til gjennomsyn.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det anses hensiktsmessig at ansvaret for at det utarbeides *sakliste* legges til lederen for vedkommende organ, og at dette lovfestes som alminnelig regel, gjeldende for alle kommunale/fylkeskommunale organer. En slik bestemmelse innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende lover, men er i samsvar med utbredt praksis.

Når kommunestyret/fylkestinget eller et mindretall krever at det skal holdes møte, vil det gjerne ha sin bakgrunn i et krav om at en bestemt sak/flere bestemte saker skal behandles. I så fall plikter organets leder å sette opp saken på saklista. Det samme må selv sagt gjelde når organets flertall krever at møte skal holdes for behandling av en bestemt sak.

Oppsett av saklister vil ellers skje i nært samarbeid med administrasjonen (sekretariatet). Poenget er at det er organets leder som har ansvaret for at sakliste settes opp.

Om adgangen til å ta opp saker utenom den fastsatte sakliste og rette forespørslser til lederen, vises til pkt. 8 nedenfor.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å lovfeste at det skal utarbeides *saksframlegg*, og at disse sammen med andre møtedokumenter skal sendes medlemmene før møtet. Det vil være å gå for langt å lovfeste et slikt krav, selv om det er vanlig at saksframlegg utarbeides og at alle møtedokumenter sendes

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

medlemmene. Det bør etter utvalgets oppfatning kunne overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å finne fram til formålstjenlige ordninger her.

Når det gjelder spørsmålet om *offentlighet* i forbindelse med møtedokumenter, følger det av Offentlighetsloven at alle møtedokumenter som utgangspunkt er offentlige, jf. lovens §§ 2 og 3. Utvalget har funnet det riktig å presisere dette i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, og slik at det lovfestes at sakliste og møtedokumenter skal være tilgjengelige for publikum - så langt de ikke er unntatt etter offentlighetsloven. Utvalget viser i denne forbindelse ellers til kap. 20, hvor det foreslås at det tas inn en alminnelig bestemmelse i Kommuneloven om plikt for kommuner og fylkeskommuner til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Utvalget foreslår også samme sted lovfesting av at kommuner og fylkeskommuner skal legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

7. MØTELEDELSE

Gjeldende rett

Kommuneloven § 10/Fylkeskommuneloven § 10 fastsetter at møtene i kommunestyre/formannskap og fylkesting/ fylkesutvalg ledes av ordfører/ fylkesordfører. Ordføreren «håndhever ... forretningsorden og gjeldende lovs bestemmelser om hva det kreves til gyldig vedtak», se Kommuneloven § 33. Fylkeskommuneloven § 34 har en tilsvarende bestemmelse for fylkesordførers møtelederfunksjon. Ved forfall fungerer (fylkes)varaordføreren som møteleder. Har både ordfører/fylkesordfører og (fylkes)varaordfører forfall, ledes møtet av « en ordstyrer som for anledningen velges med enkelt flertall av de møtende medlemmene». At møteleder velges ved enkelt flertall vil si at den er valgt som får flest stemmer av kandidatene, selv om vedkommende ikke får alminnelig flertall.

I nemnder er nemndas leder møteleder, se Kommuneloven § 31c nr. 2/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 2. Har lederen forfall, gjelder de samme regler som ved (fylkes)ordførers og (fylkes)varaordførers forfall. Selv om det ikke er uttrykkelig lovbestemt, antas møtelederen i nemnder å ha de samme funksjoner som møtelederen i de sentrale folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Som nevnt ovenfor er det nå fastsatt som generell regel i Kommuneloven/Fylkeskom-

muneloven at lederen for vedkommende organ skal lede organets møter. Dette er et så veletablert alminnelig prinsipp at utvalget ikke finner det nødvendig at det gjentas i den nye loven. Det samme gjelder de alminnelige krav til møtelederfunksjonen, at organets nestleder overtar møtelederfunksjonen ved lederens forfall, og at dersom begge disse har forfall, må det velges særskilt møteleder.

8. BEHANDLING AV SAKER M.V. UTENOM DEN FASTSATTE SAKLISTE

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 14/Fylkeskommuneloven § 15 kan vedtak i kommunestyret/fylkestinget også gjøres i sak som ikke er ført opp på saklista for møtet, hvis ikke møteleder eller 1/4 av de møtende motsetter seg det. Ut over dette er det ikke noe til hinder for at saker tas opp og avgjøres utenom den oppsatte sakliste. Begrunnelsen for at møteleder eller et mindretall kan motsette seg behandling, er overraskelsesmomentet; det skal være mulig å stoppe en sak som møteleder mener ikke er forsvarlig forberedt, eller som et større mindretall mener det ikke har fått tilstrekkelig anledning til å forberede seg på. Den rett som møteleder og mindretall har gjelder bare realitetsavgjørelser. De kan ikke hindre at organet debatterer saken og tar stilling til selve saksbehandlingen. F.eks. må flertallet kunne treffe vedtak om at saken sendes administrasjonen til nærmere utredning, siden dette i realiteten er en utsettelse av sakens (realitets)behandling.

Når det gjelder formannskap/fylkesutvalg og nemnder, har ikke Kommuneloven/Fylkeskommuneloven noen tilsvarende begrensninger i adgangen til å ta opp saker utenom saklista. Lovens taushet er forstått slik at flertallet kan vedta å ta opp en slik sak og treffe realitetsavgjørelse.

Kommuneloven § 14/Fylkeskommuneloven § 15 fastsetter videre at medlemmer av kommunestyre/fylkesting kan rette *forespørsl*er til ordfører/fylkesordfører i saker som ikke er nevnt i innkallingen (saklista). Etter Kommunelovens bestemmelser må forespørselen være reist før møtet, og forslag som fremmes i tilknytning til forespørselen kan ikke avgjøres hvis ordfører eller 1/4 av medlemmene motsetter seg det. Noen tilsvarende regel gjelder ikke for fylkestingets medlemmer. Her er det bare nevnt at spørsmål må stilles «før siste møtedag» og at fylkesordfører kan «vente med å svare til et senere møte under samme samling». Det må ellers antas at den alminnelige regel om avskjæring av realitetsavgjørelse av saker utenom saklista slår igjennom, og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

så når det gjelder forslag som fremmes i forbindelse med forespørslser.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ingen regler om forespørslser til leder for andre folkevalgte organer. Men det antas likevel ikke å være noe til hinder for at slike regler innføres eller praktiseres.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er behov for enkle og konsekvente bestemmelser om adgangen til å ta opp saker m.v. utenom den oppsatte sakliste, felles for alle organer.

Utvalget foreslår for det første lovfestet adgang til å vedta behandling av en sak som ikke står oppført på saklista. Det vil være både upraktisk og strengt å helt avskjære dette, fordi det i tiden mellom innkalling og møte kan dukke opp saker som det er viktig å behandle så snart som mulig. På samme måte som etter dagens regler for kommunestyret og fylkesting bør det imidlertid bygges inn en garanti mot at flertallet på denne måten kan overrumple mindretallet og presse igjennom avgjørelse i saker som ikke anses tilstrekkelig forbedret. Det prinsipp som i dagens kommunelover gjelder for kommunestyret/fylkestinget, og som gir møteleder og et kvalifisert mindretall rett til å avskjære realitetsavgjørelse i slike saker, bør omfatte alle organer og gjelde som alminnelig regel. Utviklingen har ført til at nemndene treffer en rekke vedtak av stor betydning, og det er da desto større grunn til å ha mest mulig ensartede regler også på dette området. Dette må også ses i lys av at utvalget går inn for å utvide kommunestyrets/fylkestingets adgang til å delegerer myndighet til faste utvalg m.v.

Utvalget vil presisere at avskjæringsretten bare gjelder realitetsavgjørelser. Flertallet må (fortsett) kunne vedta at saken skal debatteres i møtet og treffe avgjørelser som gjelder selve saksbehandlingen.

Det mindretall som kan motsette seg realitetsavgjørelser foreslås satt til 1/3 av organets medlemstall. Utvalget har også ellers anvendt 1/3 regelen i samband med mindretallsgarantier, f.eks. når det gjelder retten til å kreve møte - se pkt. 4. foran.

For det andre vil utvalget foreslå at det på samme måte som etter dagens lover, utenom den oppsatte sakliste kan rettes *forespørslser* til organets leder. Noen nærmere regler om dette anses ikke nødvendig. Men møteleder og 1/3 av organets medlemmer må kunne motsette seg realitetsavgjørelse av eventuelle forslag som fremmes i forbindelse med forespørselen. Her vil den alminnelige regel om avskjæring av realitetsavgjørelser i saker utenom saklista slå igjennom.

Et organ har ingen plikt til å behandle en sak, selv om den står oppført på saklista, med mindre noe annet er særskilt lovbestemt. Etter gjeldende rett kan flertallet derfor normalt vedta å utsette behandlingen av en sak til et senere møte. For oversiktens skyld vil utvalget foreslå at denne retten for flertallet blir uttrykkelig lovfestet.

9. MØTEBOK**Gjeldende rett**

I *Kommuneloven* § 18 heter det følgende: «Ved møte i kommunestyret og formannskapet bokføres forhandlingene». Det framgår videre at det som er bokført (protokollert) skal oppleses ved møtets slutt - hvis ikke annet er bestemt - og at møteleder og minst to andre medlemmer skal undertegne møteboka for hvert møte. § 18 krever ellers at møteboka skal godkjennes av fylkesmannen. Møteboka kan føres etter løssbladsystem, selv om loven egentlig forutsetter at den er innbundet. Fylkesmannens godkjenning innebærer bare en godkjenning av selve møteboksystemet; ikke godkjenning av det som protokolleres i det enkelte møte. Her vil eventuelt *Kommuneloven* §§ 59 og 60 komme inn.

Fylkeskommuneloven § 20 har bestemmelser om møtebok for fylkestinget og fylkesutvalget som tilsvarende de som gjelder for kommunestyret og formannskapet, bortsett kravet om at møteboka skal godkjennes.

Hverken *Kommuneloven* § 18 eller *Fylkeskommuneloven* § 20 har nærmere regler om hva som skal eller kan protokolleres i tilknytning til det enkelte møte. Dette er i praksis fastsatt i de nevnte organers forretningsorden, se f.eks. normalreglementet for kommunestyret § 20. Forutsetningen er imidlertid at regler om protokollering tas inn i kommunestyrets/fylkestingets reglement (forretningsorden). Reglementet skal godkjennes av henholdsvis fylkesmannen og departementet.

Ordføreren «forestår protokolleringen» i kommunestyret og formannskapet, se *Kommuneloven* § 33. *Fylkeskommuneloven* § 34 gir fylkesordføreren en tilsvarende plikt når det gjelder protokollering i fylkestinget og fylkesutvalget. Dersom ordfører/varaordfører og fylkesordfører/fylkesvaraordfører har forfall, vil ansvaret for protokolleringen falle på den valgte møteleder. Protokollansvaret innebærer at møteleder har plikt til å sørge for at det blir ført møtebok og at den blir korrekt ført; ikke at han/hun selv står for selve protokolleringen. Dette kan overlates til en i administrasjonen, noe som er helt vanlig i praksis. I kommunene vil således formannskapssekretæren i alminnelighet være tillagt denne funksjonen.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven § 31c nr. 5/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 5 fastsetter at møteleder i nemnder «skal sørge for at det føres møtebok over nemndas forhandlinger». Møteboka skal etter disse bestemmelser inneholde «opplysninger om tid og sted for møtet, hvem som møtte og hvem som var fraværende, hvilke saker som ble behandlet, hvilke avgjørelser som ble truffet og avstemningsresultatet». Videre heter det at møteboka for det enkelte møte skal godkjennes av nemndas medlemmer og at utskrift skal sendes kommunestyret/fylkestinget etter dets nærmere bestemmelse. - Disse regler gjelder også for kommunale/fylkeskommunale særlovnemnder, men særlov-givningen har i enkelte tilfelle visse spesialbestemmelser, se som eksempel Grunnskoleloven § 28 (om skolestyret).

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Generelt om lovfesting av regler om møtebok*

Protokollering kan og bør tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest framtre-dende. På basis av møteboka må det kunne konstateres om organet var vedtaksført, om vedtakene ble truffet med det nødvendige flertall og hva vedtakene innhold er. Dette er viktig for organets egenkontroll, for overord-net organs kontroll (herunder revisjonen) og i samband med statlig godkjenning og almin-nelig legalitetskontroll, se kap. 19. Det som er protokollert vil også være av betydning i for-bindelse med behandling av saker som gjel-der enkeltpersoners klage over kommunale/fylkeskommunale vedtak (forvaltningsklage). Videre vil møteboka være et signal til admini-strasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes; administrasjonens handlings-plikt er en funksjon av vedtakenes innhold. Møteboka har dessuten verdi som alminnelig informasjonskilde - for presse, publikum m.v. Det kan i denne sammenheng nevnes at mø-teboka må anses offentlig etter Offentlighets-loven § 2, så langt ikke annet følger av særlige unntaksregler.

Utvalget er kommet til at det ikke er nød-vendig å ta inn i Kommune- og fylkeskommuneloven regler om møtebok og føring av møte-bok. Det overlates til kommunene og fylkes-kommunene selv å fastsette regler om dette, basert på enkelte ulovfestede prinsipper, se nedenfor.

b) Ulovfestede prinsipper for føring av møte-bok

Utvalget finner grunn til å redegjøre for hvilke prinsipper som bør gjelde ved føring av møtebok i folkevalgte organer:

De regler som er fastsatt i Kommuneloven § 31c nr. 5/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 5 re-presenterer etter utvalgets mening de sentra-le prinsipper for hva som bør protokolleres, jf. de hensyn som er omtalt ovenfor under pkt. a). Dette innebærer at møteboka *minimum* bør inneholde følgende:

- tid og sted for møtet
- hvem som møtte og hvem som var fravæ-rende
- hvilke saker som ble behandlet
- alle framsatte forslag og avstemningsresul-tatet

*Ansvar*et for at det føres møtebok må tillig-ge lederen for vedkommende organ. Det er en naturlig oppgave for en møteleder å påse at det føres møtebok, siden møtelederfunksjo-nen medfører ansvar for at gjennomføringen av møtet skjer på en måte som er korrekt og forsvarlig. Noe annet er at en annen person enn møteleder bør kunne stå for selve førin-gen av møteboka. Hovedsaken er at møtele-der skal sørge for at det blir ført møtebok, og på en korrekt måte.

Siden møteboka er organets møtebok er det viktig at organet som sådant kan innestå for det som er protokollert. Av den grunn må det sørges for at organet *godkjenner* møteboka et-ter hvert møte. Godkjenning kan tenkes gjøn-nomført på flere måter:

En måte er å la samtlige medlemmer under-skrive møteboka umiddelbart etter møtets slutt, og etter at den er opplest eller gjøn-nomlest. En annen måte er at organet oppnevner to eller flere personer til å gå gjennom møte-boka og underskrive den på organets vegne. Det kan i og for seg ikke være noe til hinder for at én person får fullmakt til å underskrive, men det anses mest betryggende at fullmak-ten gis til to eller flere personer, som for-trinnsvis bør representere forskjellige grup-peringer i organet. En tredje måte er at et ut-kast til møtebok sendes samtlige tilstedevæ-rende medlemmer (varamedlemmer) med kort frist til å komme med eventuelle merknader. Hvis merknader ikke innkommer innen fristens utløp, anses møteboka godkjent. En fjerde måte er at møteboka godkjennes i orga-nets førstkommende møte. En ulempe ved denne måten å foreta godkjenning på er at det kan være langt fram til neste møte, og at ad-ministrasjonen vil nøle med å iverksette ved-taket før man med sikkerhet vet at det som er protokollert vil bli godkjent.

10. VEDTAKSFØRHET**Gjeldende rett**

Kommunestyre og formannskap er vedtaksføre (beslutningsdyktige) når minst halvparten av medlemmene er til stede, se Kommuneloven § 12. Men visse særregler gjelder. For det første må minst 2/3 av medlemmene være til stede i det konstituerende møte, se Kommuneloven §§ 7 og 8 om valg av formannskap og ordfører/varaordfører. For det andre har Kommuneloven § 4 en særregel av betydning for vedtaksføreheten. Etter denne bestemmelse må vedtak om endring i lovens minimum eller maksimum for antall kommunestyremedlemmer skje med «minst 2/3 flertall av kommunestyrets fulle medlemstall». Dette innebærer i realiteten at kommunestyret i et slikt tilfelle ikke er vedtaksført, med mindre 2/3 av medlemmene er til stede.

Fylkeskommuneloven § 13 krever at minst 2/3 av medlemmene i fylkestinget/fylkesutvalget må være til stede for at disse organene skal være vedtaksføre.

Kommunale/fylkeskommunale nemnder er vedtaksføre når minst halvparten av medlemmene er til stede, se Kommuneloven § 31c nr. 3/Fylkeskommuneloven § 33c nr. 3. Denne regelen gjelder også for særlovnemnder, med mindre noe annet uttrykkelig er fastsatt i særlov. Slike bestemmelser forekommer sjelden, men som eksempel kan nevnes Barnevernloven § 4. Etter denne bestemmelse må minst 3/5 av medlemmene av helse- og sosialstyret, samt dets leder og nestleder, være til stede ved behandling av barnevernsaker.

Kommunestyret kan for øvrig fastsette strengere regler om vedtaksførehet i nemnder (enn den alminnelige regel om at minst halvparten må være til stede), f.eks. 2/3 frammøte. Det må antas at dette også gjelder særlovnemnder, hvis ikke særloven er til hinder for det.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er få unntak fra den alminnelige regel om at minst halvparten av organets medlemmer må være til stede for at organet skal være vedtaksført. Det viktigste unntak er at vedtaksførehet i fylkesting/fylkesutvalg forutsetter at minst 2/3 av medlemmene er til stede. Denne regelen er rent historisk betinget, i første rekke av den gamle oppfatning av fylkeskommunen som en «sekundærkommune» - et samarbeidsorgan for kommunene. Etter utvalgets mening foreligger det ikke lenger spesielle forhold som tilsier strengere krav til vedtaksførehet i fylkestinget enn i kommunestyret. Den danske og svenske

Kommuneloven bygger på det samme hovedprinsipp som Kommuneloven gjør (og delvis også Fylkeskommuneloven, for så vidt gjelder nemnder). Hovedkomiteen for lokalforvaltningen går inn for å sløyfe kravet om 2/3 frammøte i fylkestinget (og fylkesutvalget) i sin utredning av 1985.

Utvalget ser etter dette ingen betenkeligheter ved å lovfeste som generell regel, gjeldende for alle kommunale/fylkeskommunale organer, at vedtaksførehet krever at minst halvparten av medlemmene er til stede i møtet. Med minst halvparten av medlemmene forstås også varamedlemmer som møter i stedet for medlemmer som har meldt forfall.

Utvalget foreslår imidlertid at det lovfestes ett unntak fra dette, nemlig i forbindelse med det konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget. Utvalget foreslår her å opprettholde kravet om at til vedtaksførehet kreves at minst 2/3 av medlemmene er til stede. Begrunnelsen er at det nyvalgte kommunestyre/fylkesting trer i funksjon fra og med det konstituerende møte, og at det i dette møtet treffes viktige vedtak - i første rekke valg av ordfører/fylkesordfører og (fylkes)varaordfører og valg av medlemmer til faste utvalg, se kap. 9.

Utvalgets lovforslag innebærer at kommunestyret/fylkestinget ikke for sitt eget vedkomende kan fastsette særskilte regler om vedtaksførehet i forbindelse med bestemte enkeltsaker eller typer av saker. En slik ordning vil etter utvalgets syn kunne medføre uheldige bindinger og hindre beslutninger, jf. også dette som er uttalt nedenfor i pkt. 11 om kvalifiserte flertallskrav ved avstemninger. Derimot vil kommunestyret/fylkestinget ved delegasjon til underliggende organer kunne fastsette strengere regler om vedtaksførehet, f.eks. at 2/3 av medlemmene skal være til stede, når helt spesielle forhold tilsier det. Dette følger av kommunestyrets/fylkestingets frihet til å opprette slike organer og til å fastsette deres oppgaver, se kap. 9.

Et særlig spørsmål er om det til vedtaksførehet skal kreves at medlemmene må være til stede under hele møtet ved behandlingen av de enkelte saker. Her er det klart at organet må være vedtaksført ved behandlingen av hver enkelt sak. Det er ikke tilstrekkelig at organet er vedtaksført ved møtets begynnelse. Det er imidlertid akseptabelt at et medlem - ved lovlig forfall - under møtet byttes ut med et varamedlem. Og ved inhabilitet må medlemmet fratre og eventuelt byttes ut med et varamedlem. Det spørsmålsstillingen egentlig gjelder, er om det skal være tilstrekkelig at medlemmene er til stede ved selve avstemningen eller om de også må være til stede un-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

der behandlingen av hele saken. Det siste vil være best i tråd med tanken bak møteprinsippet, se pkt. 2. foran. På den annen side er det neppe i samsvar med praksis, og det kan være vanskelig å gjennomføre fullt ut. En slik ordning praktiseres heller ikke i Stortinget. Det bør derfor aksepteres at et medlem innfinner seg kort tid før avstemning, så fremt vedkommende kommer så vidt tidlig at han/hun får tid til å orientere seg om hvordan saken står før den tas opp til avstemning. Det må videre, på disse betingelser, aksepteres at et varamedlem rykker inn og deltar i avstemningen også på et så sent tidspunkt.

Når det gjelder *skriftlig saksbehandling*, vises til pkt. 2 foran. Det framgår der at forutsetningen for gyldig vedtak er at samtlige medlemmer må ha gitt sin tilslutning, både til at saksbehandlingen kan skje skriftlig og til det framlagte forslag til vedtak.

11. AVSTEMNINGER

Gjeldende rett

Hovedregelen ved avstemninger er at vedtak må fattes med *alminnelig flertall* for å være gyldige. Dette gjelder både for kommunestyre/formannskap, fylkesting/fylkesutvalg og for kommunale/fylkeskommunale nemnder, se Kommune-loven § 16 og § 31c nr. 3/Fylkeskommune-loven § 17 og § 33c nr. 3. At vedtak treffes med alminnelig flertall, vil si at minst halvparten av de tilstedeværende medlemmer må ha stemt for det forslag som blir organets vedtak, forutsatt at organet er vedtaksført. Har organet 9 medlemmer og 5 er til stede i møtet, kreves for gyldig vedtak at minst 3 medlemmer har stemt for forslaget.

Det gjelder en rekke *unntak/modifikasjoner* i relasjon til hovedregelen om alminnelig flertall:

Ved stemmelikhet har møteleder *dobbeltstemme*, bortsett fra ved valg og ansettelse. Årsaken er at det gjelder særlige regler om avstemningsmåten i disse saker, se nedenfor.

Visse vedtak i kommunestyret må treffes med *kvalifisert flertall*, det vil si med mer enn halvparten av de avgitte stemmer.

For det første må såkalte positive vedtak treffes med 2/3 flertall for å bli gyldige ved første gangs behandling, se Kommune-loven § 16 siste ledd. Med positive vedtak menes her alle vedtak som ikke gjelder «forkastelse eller utsettelse, avgivelse av erklæringer eller uttalelser, utredning, valg, ansettelse av tjenestemenn eller kommunestyrets forretningsorden». Dersom 2/3 flertall ikke oppnås, skal saken behandles på nytt i et senere kommunestyremøte. Blir det ikke 2/3 flertall ved annen

gangs behandling heller, kan et flertall blant mindretallet anke vedtaket inn for Kongen, se Kommune-loven § 61. (Kongens myndighet er ved kgl. res. av 26. mai 1989 delegert til Kommunaldepartementet.) Kongen kan stadfeste eller forkaste vedtaket, men ikke endre det. Når mindretallet ikke anker, er det tilstrekkelig med alminnelig flertall ved annen gangs avstemning. - For fylkestinget gjelder en liknende regel om 2/3 flertall og mindretallsanke til Kongen for bestemte angitte positive vedtak av større viktighet, bl.a. låneopptak, se Fylkeskommune-loven § 18.

For det andre må vedtak om endringer i kommunestyrets medlemstall utenfor de rammer som er fastsatt i loven treffes med 2/3 flertall av kommunestyrets samlede medlemstall, se Kommune-loven § 4. Noen tilsvarende regel om endring av medlemstallet i fylkestinget eksisterer ikke.

Det gjelder ingen lovfestet regel om kvalifisert flertall for vedtak i nemnder, men kommunestyret/fylkestinget kan fastsette krav om dette i kraft av sin alminnelige, overordnede funksjon. For særlovnemnders vedkommende gjelder dette antakelig bare ved delegasjon av myndighet etter Kommune-lovens/fylkeskommune-lovens regler.

Reglene i Kommune-loven/Fylkeskommune-loven om mindretallsanke gjelder bare for vedtak i kommunestyre/fylkesting - ikke for vedtak i andre organer. Men det er ikke noe til hinder for at kommunestyre/fylkesting innfører tilsvarende regler i samband med delegasjon av myndighet til nemnder. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid bare bestemme at mindretallsanke skal skje til kommunestyre/formannskap eller til fylkesting/fylkesutvalg - altså bare til interne organer i kommunen/fylkeskommunen.

Valg av formannskap og fylkesutvalg skal skje som *forholdsvalg* dersom «noe medlem» krever det, se Kommune-loven § 7/Fylkeskommune-loven § 7. Det vil si at det er tilstrekkelig at ett medlem krever det. Gjennomføres valget som forholdsvalg, vil formannskapetets/fylkesutvalgets sammensetning som utgangspunkt avspeile sammensetningen i kommunestyret/fylkestinget. Partiene/gruppene vil - stort sett - bli representert i formannskap/fylkesutvalg i forhold til sin relative styrke i kommunestyret/fylkestinget. Men siden formannskapet/fylkesutvalget bare består av 1/4 av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer, vil mindre partier eller grupper ikke bli representert. - For øvrig gjelder i hovedsak reglene i Valgloven av 1. mars 1985 om forholdsvalg til kommunestyre og fylkesting.

Også ved valg til nemnder skal valget skje som forholdsvalg, dersom ett medlem av den

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

velgende forsamling krever det, se Kommune-
loven § 29/Fylkeskommune-
loven § 31. Denne regelen
gjelder likeledes ved valg
til særlovnemnder, så fremt
vedkommende særlovs
bestemmelser ikke er til
hinder for det. Når valg
til nemnder holdes som
forholdsvalg, får reglene
i Kommune-
loven § 7/Fylkeskommu-
neloven § 7 (om valg til
formannskap/fylkes-
utvalg) tilsvarende anvendelse.

Regler om interesserepresentasjon i
nemnder og personlige
varamedlemmer kan hindre
eller vanskeliggjøre
forholdsvalg. De dagjel-
dende regler om
interesserepresentasjon og
personlige varamedlemmer
ble for de fleste
vedkommende opphevet i
forbindelse med
nemndsloven av 5. juni
1987, men noen gjen-
står - bl.a. gjelder det
yrkesopplæringsnemnda
og nærings- og
sysselsettingsstyret i
fylkeskommunen.

I de tilfelle hvor det ikke holdes
forholdsvalg, skal valget
skje ved *flertallsvalg*. Ved
flertallsvalg til
formannskap/fylkesutvalg
gjelder bestemmelsene om
flertallsvalg i
Valgloven § 69 nr. 2 og 3
tilsvarende, se
Kommune-
loven § 7/Fylkeskommu-
neloven § 7. Enkelt
uttrykt innebærer det at
den/de person(er) som får
flestepstemmer anses
valgt. Ved andre
flertallsvalg, herunder
valg til nemnder, gjelder
følgende regler, se
Kommune-
loven § 16/Fylkeskommu-
neloven § 17: 1) Den
person/de personer som
får flestepstemmer anses
valgt som får alminnelig
flertall. 2) Oppnår ingen
alminnelig flertall, holdes
ny avstemning i samme
møte. Oppnår ingen
alminnelig flertall da
heller, anses den valgt
som får flestepstemmer
(enkelt flertall). 3) Står
to kandidater likt etter
annen gangs avstemning,
avgjøres valget ved
loddrekning. - Forsam-
lingen kan ellers ved
annen gangs avstemning
vedta at det ved denne
avstemningen bare skal
stemmes «på to eller flere
av dem som ved første
gangs avstemning har fått
høyest stemmetall». Dette
kalles i praksis «bundet
omvalg». Det medfører at
forsamlingen med
alminnelig flertall kan
begrense antall kandidater
som det skal stemmes
over.

Ved valg av ordfører/fylkesordfører
og varaordfører/varafylkesordfører
gjelder tilsvarende
regler som ved
flertallsvalg etter
Kommune-
loven § 16/Fylkeskommu-
neloven § 17 (bortsett
fra regelen om at
forsamlingen før annen
gangs avstemning kan
vedta at det bare skal
stemmes over to eller
flere av dem som ved
første gangs avstemning
fikk høyest stemmetall).

Når organets leder og
nestleder har forfall,
skal det velges en
særskilt møteleder blant
de tilstedeværende
medlemmer, se
Kommune-
loven § 10 og § 31 c nr. 2/
Fylkeskommune-
loven § 10 og § 33 c nr. 2.
Reglene er de samme for al-

le folkevalgte organer. Den
person anses valgt som
får flestepstemmer
(enkelt flertall), selv om
vedkommende ikke oppnår
alminnelig flertall.

Ved *ansettelser* gjelder de
samme regler som ved
flertallsvalg etter
Kommune-
loven § 16/Fylkeskommu-
neloven § 17

Kommune-
loven/Fylkeskommu-
neloven har få regler om
selve *avstemningsmåten*.
Forholdsvalg skal
imidtertid skje skriftlig
og hemmelig. Det framgår
ikke eksplisitt av
Kommune-
loven/Fylkeskommu-
neloven, men framgår
implisitt ved at disse
lover på dette punkt viser
til Valglovens bestemmelser,
som krever skriftlig og
hemmelig valg. Det vises
her til Kommune-
loven § 7 og § 29/Fylkeskommu-
neloven § 7 og § 31. Flertallsvalg
til formannskap og
fylkesutvalg skal skje på
samme måte, jf. henvisningen
i Kommune-
loven § 7/Fylkeskommu-
neloven § 7 til valgloven § 69.

For øvrig bestemmer den
velgende forsamling
hvorledes avstemningen
skal foregå. Men etter
fast praksis er det ikke
adgang til å bruke
skriftlig, hemmelig
avstemning ved andre
avstemninger enn ved
valg og ansettelser. I
Kommunaldepartementets
normalreglement for
kommunestyret er det i § 16
gitt nærmere anvisning
på hvilke avstemningsmåter
som kan være aktuelle:
Stiltiende godkjenning,
håndsopprekking, at
medlemmene reiser seg,
navneopprop. - Når det
gjelder nemnder, vil
kommunestyret/fylkestinget
kunne fastsette nærmere
regler for avstemningsmåten,
innenfor lovgivningens
rammer.

Selv om det ikke er uttrykkelig
lovbestemt, innebærer
selve vervet som folkevalgt
at de enkelte medlemmer
har *forslagsrett*. Det følger
av dette at det skal
stemmes over alle forslag
som foreligger.

Kommune-
loven/Fylkeskommu-
neloven har ingen regler om
selve *temaet* for avstemningene.
Det samme gjelder for
rekkefølgen i avstemningene,
når det foreligger flere
forslag. Dette innebærer at
temaet for avstemningene
blir de forslag som
foreligger og at organet
fastsetter i hvilken
rekkefølge det skal stemmes
over de foreliggende
forslag. Men her har det
utkrystallisert seg visse
regler i praksis, f.eks. at
det først skal stemmes
over eventuelle utsettelses-
forslag og at det, når det
foreligger flere forslag til
realiteten i saken, først
skal stemmes over det
mest vidtgående forslag.
Etter omstendighetene vil
det kunne anses som en
rettslig feil og potensiell
ugyldighetsgrunn om
avstemningsrekkefølgen
strider mot etablert
praksis for dette.

Hvis det foreligger to
forslag, kan det stemmes
alternativt over disse,
når ingen ønsker å stemme
mot begge forslagene. Det
vil si at det skal stemmes
over begge forslag samtidig
ved at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

de stilles opp mot hverandre. Foreligger det tre forslag eller flere, må det stemmes over alle i tur og orden. Det vil likevel være adgang til å stemme alternativt over de to siste forslagene i den oppsatte rekkefølge, hvis de(t) første forslag faller, så fremt det er på det rene at ingen vil stemme mot begge forslagene. For øvrig kan alternativ votering bare skje i de tilfelle der kommunene/fylkeskommunen må treffe vedtak, f.eks. er det fastsatt i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven at kommunen/fylkeskommunen skal ha et budsjett. Ellers vil kommunene/fylkeskommunen bli stående uten budsjett, siden ingen av forslagene fikk tilstrekkelig flertall i første omgang.

Det er for øvrig vanlig å holde *prøveavstemninger* når det foreligger flere forslag, for å finne ut hvilke forslag som har størst tilslutning, og at forsamlingen deretter konsentrerer seg om ett eller noen få forslag som det stemmes endelig over. Prøveavstemningen er ikke rettslig bindende; det er bare den endelige avstemning.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Flertallskrav*

Hovedregelen om at vedtak i kommunale/fylkeskommunale organer skal treffes med *alminnelig flertall* er uttrykk for et viktig demokratisk prinsipp. Utvalget går derfor inn for å opprettholde denne regelen og lovfeste den som alminnelig krav for gyldighet av vedtak som treffes av folkevalgte organer.

Utvalget vil likeledes opprettholde lovregelen om at møteleders stemme er avgjørende ved stemmelikhet, og gjeldende for alle organer. Dette er en praktisk og rasjonelt begrunnet regel for overhodet å få vedtak ved stemmelikhet. Loddrekning er et mulig, men lite fornuftig alternativ, siden det overlates til tilfeldighetene å avgjøre hva vedtaket skal gå ut på. Utvalget vil likevel gjøre et unntak for valg, se nedenfor.

Bør det for visse vedtak eller typer av vedtak fastsettes krav om at de skal treffes med *kvalifisert flertall*?

Det sentrale i denne spørsmålsstillingen er om positive vedtak etter Kommuneloven § 16/Fylkeskommuneloven § 18 fortsatt skal treffes med 2/3 flertall av kommunestyret/fylkestinget. Bakgrunnen for disse reglene er at det her normalt dreier seg om viktige vedtak for kommunene/fylkeskommunene, som det anses behov for å få bred tilslutning til. Kravet om ny behandling i et senere møte hvis det ikke oppnås 2/3 flertall ved første gangs behandling, er ment å representere en nyttig tenkepause, en modningsprosess.

2/3 regelen skriver seg fra formannskapslovene av 1837, og kunne være nyttig i en tid da

den kommunale/fylkeskommunale administrasjon var lite utbygd og det i liten grad forelå saksutredninger og innstillinger. Situasjonen i dag er en helt annen. Det er nå alminnelig at alle saker er utredet av administrasjonen og med forslag til vedtak. Det er også vanlig at saker som legges fram for kommunestyret/fylkestinget har vært behandlet og forbedret av andre folkevalgte organer. Utvalget vil også peke på den utbredte ordningen med prøveavstemninger.

De signaler som utvalget har mottatt fra kommuner og fylkeskommuner, tyder på at de reelle behov for 2/3 regelen synes å være lite. Betydningen denne regelen svekkes også ved at kommunestyret/fylkestinget i stor grad benytter seg av lovens adgang til å delegere til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen; en adgang som utvalget foreslår utvidet, se kap. 9. Verken den danske eller den svenske kommunelov har tilsvarende bestemmelser om 2/3 flertall, og Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslår i sin utredning av 1985 at regelen oppheves.

Utvalget vil på dette grunnlag foreslå at det i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven ikke tas inn bestemmelser om kvalifisert flertall i samband med slike vedtak som er omtalt i Kommuneloven § 16/Fylkeskommuneloven § 18. Av dette følger at regelen om alminnelig flertall skal gjelde for alle typer av vedtak og i alle organer, bortsett fra ved valg og ansettelser, se nedenfor. Dette må imidlertid modifiseres tre punkter:

For det første vil utvalget foreslå at det i forbindelse med overgang til parlamentarisk styringsform lovfestes at vedtak om dette må gjøres med 2/3 flertall. Hensynet til mindretallet tilsier etter utvalgets oppfatning at det fastsettes en forholdsvis høy terskel for innføring av en slik styringsform, se kap. 9.

For det andre medfører utvalgets forslag til forskrift om telefonmøte og skriftlig saksbehandling særlige flertallskrav, se pkt. 2. Etter forslaget kan 1/3 av medlemmene motsette seg at en sak avgjøres i telefonmøte, og er det spørsmål om skriftlig saksbehandling, må samtlige medlemmer være enige i at en sak skal behandles og avgjøres etter denne behandlingsformen. Ved skriftlig saksbehandling kreves det dessuten at samtlige medlemmer har sluttet seg til det framlagte forslag til vedtak.

For det tredje må kommunestyret/fylkestinget - når det foreligger særlige hensyn - kunne stille krav om kvalifisert flertall for vedtak som treffes av underliggende folkevalgte organer, opprettet av kommunestyret/fylkestinget. Dette følger av den alminnelige kompetanse som kommunestyret/fylkestinget har

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

som overordnede organer, og utvalget ser ikke noe behov for å lovfeste dette særskilt.

Forslaget om at vedtak treffes med alminnelig flertall også ved første gangs behandling i kommunestyre og fylkesting, medfører at reglene om fornyet behandling i disse organer bortfaller. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslår imidlertid i sin utredning av 1985 at 1/3 av medlemmene i kommunestyret - ikke i fylkestinget - i stedet skal kunne kreve ny behandling av et positivt vedtak i et senere kommunestyremøte. Dette vil etter utvalgets mening kunne føre til unødig forsinkelse av saksbehandlingen, og vil neppe ha vesentlig reell positiv betydning. Det opprinnelige vedtak vil høyst sannsynlig sjelden bli endret ved annen gangs behandling, og det er grunn til å frykte at denne adgangen bare unntaksvis vil ha noen annen funksjon enn å tjene som en treneringsmulighet for mindretallet. Utvalget ser derfor liten grunn til å følge opp Hovedkomiteens forslag på dette punkt. Det skal også bemerkes at kommunestyret - og andre kommunale/fylkeskommunale organer - i utgangspunktet når som helst kan ta opp en tidligere sak til ny behandling, hvis man finner grunn til det. Forutsetningen er kommunen/fylkeskommunen ikke allerede er bundet, f.eks. i forbindelse med en kontraktsinngåelse. - Utvalget viser i denne forbindelse ellers til kap. 19, hvor adgangen til mindretallsanke ikke foreslås gjeninntatt i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

b) Særskilt om valg

Det må etter utvalgets oppfatning gjelde visse særlige avstemningsregler i forbindelse med valg.

Forholdsvalg

Utvalget foreslår ingen endringer i de gjeldende regler for valg av kommunestyret og fylkesting, bortsett fra visse mindre endringer som gjelder valgbarhet, se kap. 13.

Dette innebærer at valg av fylkesting fortsatt skal skje som forholdsvalg, og at utgangspunktet er det samme for valg av kommunestyre. Som konsekvens av dette og for å sikre det politiske mindretall direkte innflytelse også i andre folkevalgte organer, går utvalget inn for å opprettholde adgangen til til å kreve at medlemmer til disse organer utpekes ved forholdsvalg. Utvalget foreslår imidlertid at det gjøres ett unntak fra dette. Unntaket gjelder valg av kommuneråd og fylkesråd etter en parlamentarisk styringsform, se kap. 11. Det foreslås der at rådene skal velges ved flertallsvalg, for å sikre en mest mulig enhetlig politisk sammensetning. Dette er en nødvendig

konsekvens av den parlamentariske styringsmodell.

Etter gjeldende rett er det tilstrekkelig at at ett medlem krever forholdsvalg. Utvalget mener at denne regelen bør opprettholdes i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget har overveiet om det i stedet bør stilles krav om at bare et kvalifisert mindretall skal ha denne adgangen - f.eks. 1/3 av medlemmene i det velgende organ - men er kommet til at den gjeldende regel representerer en så hevdvunnen og viktig mindretallsgaranti at den fortsatt bør gjelde. Et krav om kvalifisert mindretall kunne føre til at flere valg holdes som flertallsvalg og at vedkommende organ dermed får en mer enhetlig politisk sammensetning, og kan forsåvidt ses som en tilnærming til den parlamentariske styringsmodell. Utvalget kan imidlertid ikke se at de fordeler dette måtte medføre oppveier ulempene ved at mindretallsgrupperingers stilling svekkes også etter den tradisjonelle modell, og da uten de alternative politiske kontrollmyndigheter som den parlamentariske modell forutsetter.

De nåværende regler i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven om forholdsvalg er korte og knappe, og består i overveiende grad av henvisninger til de svært kompliserte reglene i Valgloven. De er vanskelige å forstå og praktisere, og det er etter utvalgets oppfatning et åpenbart behov for å ta inn enklere og mer fullstendige regler i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, gjeldende for alle forholdsvalg bortsett fra valg av kommunestyre og fylkesting. Også de aktuelle bestemmelser i Likestillingsloven bør innarbeides i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

Utvalget foreslår etter dette at det lovfestes følgende regler ved forholdsvalg av andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget:

- Valget skal være skriftlig og basert på listeforslag som er innlevert på forhånd. Listeforslagene må minimum inneholde så mange navn som det skal velges representanter. Det vil si at det ikke er adgang til å forhåndskumulere.
- Listeforslagene kan utfylles med så mange navn i tillegg som det skal velges medlemmer. Det innebærer at dersom organet f.eks. skal ha 7 medlemmer, må listeforslaget bestå av minst 7 medlemmer og kan bestå av inntil 14 medlemmer.
- *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Overå) foreslår videre at Likestillingslovens regler innarbeides i Kommune- og fylkeskommuneloven. Kjønnsmessig balanse søkes gjennomført også ved forholdsvalg ved krav om at hvert kjønn skal

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- være representert med minst 40% av de foreslåtte kandidater på det enkelte listeforslag, når utvalget skal ha 4 medlemmer eller flere, og at tilsvarende fordeling sikres ved valgoppgjøret ved kandidat kåringen på den enkelte liste. Skal utvalget ha færre enn 4 medlemmer, må begge kjønn være representert. Kravene om representasjon gjelder imidlertid ikke når kommunestyret/fylkestinget bestemmer at organet utelukkende skal bestå av kommunestyre/fylkestingsmedlemmer, eller det skal velges medlemmer til et arbeidsutvalg av og blant vedkommende organs medlemmer. Årsaken er at sammensetningen av organet kan være slik at det ikke er mulig å gjennomføre 40%-regelen. Men prinsippet om mest mulig lik representasjon av kjønnene bør tilstrebes også i i slike tilfelle.
- Av formelle hensyn må listeforslaget være underskrevet av minst ett medlem av den velgende forsamling, men ingen kan underskrive på mer enn et listeforslag.
 - Hvis en kandidat kan kreve seg fritatt, skal samtykke fra vedkommende om at han/hun (likevel) tar imot valg innhentes. Dette letter valgoppgjøret, siden det på forhånd er brakt på det rene at vedkommende tar imot et eventuelt valg.
 - I samsvar med de regler som gjelder for forholdsvalg etter Valgloven, foreslår utvalget lovfestet at ingen kandidat kan stå på mer enn en liste. Er en kandidat oppført på flere lister, må vedkommende gi beskjed om hvilken liste han/hun vil stå på. Ellers blir vedkommende stående på den først innleverte liste.
 - Når det gjelder valgoppgjøret, fordeles representantene på valglistene i hovedsak etter en forenklet versjon av de regler som gjelder for kommunestyrevalg, jf. Valgloven § 64, Representantene fordeles på valglistene på grunnlag av delingstallene 1, 2, 3, 4 o.s.v.
 - Ved utpekingen av de representanter som den enkelte liste er tildelt, foreslår utvalget at de regler som gjelder for utpeking av representanter ved stortingsvalg og fylkestingsvalg legges til grunn. Disse er enklere og mer oversiktlige enn de som gjelder for kommunestyrevalg. Dette innebærer at en først teller opp de navn som står som nr. 1 på stemmeseddelen, og slik at den kandidat som får flest stemmer er valgt. Deretter telles opp stemmene for den kandidat som står som nr. 2 på stemmeseddelen, hvis vedkommende liste skal ha mer enn en representant. Den kandidat anses valgt som har fått flest stemmer som nr. 1 og 2 - når en ser bort fra den representant som allere-

de er valgt. Utpekingen av representanter fortsetter på samme måte inntil samtlige representanter som lista skal ha, er utpekt. Det hensyn som begrunner de særlige regler om kandidat kåringen ved kommunestyrevalg - ønsket om å gi velgerne innflytelse på personvalget - gjør seg i liten grad gjeldende ved disse indirekte valg i politiske organer.

- Utpekingen av varamedlemmer skal skje på samme måte som ved utpekingen av de ordinære representanter. Så vidt mulig skal det på hver liste utpekes så mange varamedlemmer som lista har fått representanter, med tillegg av to.

Utvalgets medlem Overå er enig i prinsippet om mest mulig lik representasjon av begge kjønn i kommunale/fylkeskommunale organer, men finner det prinsipielt betenkelig å lovfeste regler som pålegger forslagsstillere ved forholdsvalg å nominere et bestemt antall personer av begge kjønn på valglistene. Dette medlem foreslår derfor at det ikke tas inn bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven som gjelder representasjon av begge kjønn. Likestillingslovens regler bør - slik som i dag - gjelde ved siden av Kommunelovens alminnelige valgeregler, se nærmere kap. 25.

Flertallsvalg

Hvis ingen medlemmer i den velgende forsamling krever forholdsvalg, holdes valget som flertallsvalg. Dette er den gjeldende ordning, og vil være praktisk i situasjoner hvor det enten ikke er klare parti- eller gruppedannelser i kommunestyret eller fylkestinget, eller hvor gruppene på avtalemessig grunnlag blir enige om fordelingen av vervene. Det innebærer at de kandidater som får mer enn halvparten av stemmene anses valgt. Får ingen - eller et utilstrekkelig antall alminnelig flertall, holdes ny avstemning i samme møte. Ved denne avstemningen blir den eller de valgt som får flest stemmer (enkelt flertall). Nå spiller det ingen rolle om en eller flere av de som får flest stemmer ikke oppnår alminnelig flertall. Dersom det ved annen gangs avstemning er stemmelikhet, avgjøres valget ved loddtrekning.

Utvalget foreslår at Likestillingslovens krav om minst 40% representasjon av begge kjønn når det skal velges organer med 4 medlemmer eller flere, bygges inn i Kommune- og fylkeskommuneloven. Utvalget foreslår også at Kommune- og fylkeskommuneloven får en bestemmelse om at begge kjønn skal være representert i organer som skal ha 2 eller 3 medlemmer. Heller ikke dette er noe nytt, i forhold til Likestillingsloven.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

De ovennevnte regler for flertallsvalg til folkevalgte organer foreslås innført også ved valg av ordfører/fylkesordfører, (fylkes)varaordfører, og av leder/nestleder for andre folkevalgte organer.

Etter gjeldende rett er det adgang til bundet omvalg ved annen gangs avstemning, bortsett fra ved valg av ordfører/fylkesordfører og (fylkes)varaordfører. Denne bestemmelsen foreslås ikke gjeninntatt i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det er uheldig at et flertall i slike tilfelle skal kunne avskjære et mindretall fra å stemme for den kandidat det foretrekker, i og med at avskjæring ikke vil være nødvendig for å få foretatt valg.

c) Ansettelses

Utvalget foreslår at de samme regler skal gjelde ved ansettelses som ved flertallsvalg. Det vil si at den person er ansatt som ved avstemningen får mer enn halvparten av de avgitte stemmer. Hvis ingen får alminnelig flertall, holdes ny avstemning, og slik at den er ansatt som får flest stemmer ved denne avstemningen (enkelt flertall).

Det bør imidlertid gjøres ett unntak fra de foreslåtte regler om flertallsvalg. Det siktes her til de tilfelle hvor det er stemmelikhet ved annen gangs avstemning. Det har forekommet i praksis at ansettelse er skjedd på grunnlag av loddtrekning. Dette må anses klart uheldig og lite tilfredsstillende for alle parter, ikke minst for den person som ansettes. Utvalget er kommet til at den beste løsning er å la møteleders dobbeltstemme være avgjørende, og det selv om avstemningen skjer skriftlig, se nedenfor. Det anses mer tungtveiende at loddtrekning unngås enn at møteleder må avsløre sin stemmegivning; hensynet til hemmelig stemmegivning må her være sekundært.

Ellers er det ofte praktisk ved ansettelse at forsamlingen etter prøveavstemning samler seg om en søker og ansetter vedkommende enstemning, for å markere at han eller hun også har mindretallets tillit.

d) Stemmemaåter m.v.

Utvalget mener at man i forbindelse med den nye Kommune- og fylkeskommuneloven - i likhet med de gjeldende kommunelover - bør være tilbakeholden med å fastsette nærmere regler om stemmemåten, rekkefølgen i avstemningen over de forslag som foreligger m.v. - ut over de særskilte regler som er omtalt foran om flertallsvalg og ansettelses. Dette må det kunne gis nærmere regler om i forretningsorden for de folkevalgte organer, slik tilfellet er i dag. Det vil si at det i utgangs-

punktet overlates til kommunestyret/fylkestinget å gi slike regler.

Dagens ordning synes i det store og hele å ha fungert bra. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen mener også at det er liten grunn til å lovregulere spørsmål som gjelder stemmemåte m.v., og både den danske og den svenske Kommuneloven har i liten eller ingen utstrekning regler om dette.

Lovregler om slike forhold vil også lett kunne bli omfattende og omstendelige. Det beste grunner taler således utvilsomt for at det overlates til det praktiske liv å finne egnede løsninger. For øvrig synes Kommunaldepartementets normalreglementer for kommunestyre/fylkesting å ha fungert godt som modeller for forretningsorden i disse organene. Det kan av den grunn være aktuelt for departementet å foreta en oppjustering av disse reglementene og nødvendige tilpasninger på basis av den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

Utvalget er likevel kommet til at det er nødvendig å lovfeste enkelte regler:

For det første vil utvalget foreslå at det ved flertallsvalg og ansettelses skal holdes *skriftlig avstemning*, dersom ett medlem krever det. Dette er en kodifisering av det som lenge har vært gjeldende praksis. Poenget med slik kodifisering er at det vil virke klargjørende og gjøre regelen utvilsom. Skriftlig avstemninger vil derimot - som nå - være avskåret i forbindelse med andre avstemninger. Reelle hensyn tilsier at det bør mest mulig åpenhet forbindelse med avstemninger; de folkevalgte bør kunne vedstå seg sine standpunkter ved å vise hvorledes de har stemt.

For det andre mener utvalget at det bør lovfestes visse særregler når det gjelder *årsbudsjett og økonomiplan*, som er kommunenes/fylkeskommunenes viktigste styringsinstrumenter. Det har i praksis vist seg å være en del problemer med å løse budsjettvedtaket i havn. Det har forekommet tilfelle hvor ikke noe forslag får tilstrekkelig flertall, fordi de enkelte partier/grupperinger bare stemmer for sitt eget forslag og konsekvent stemmer mot alle andre forslag. Det må her legges til grunn at det vil være adgang - og om nødvendig plikt - til å legge opp voteringsorden slik at man i siste instans kommer fram til et vedtak, men i mangel av eksplisitte bestemmelser i loven, har det oppstått betydelige problemer omkring dette. Liknende problemer kan oppstå i tilknytning til økonomiplanen, hvis en ikke har visse prosedyreregler å holde seg til.

Utvalget vil foreslå at det lovfestes at ved den endelige avstemningen skal det stemmes over budsjettet og økonomiplanen i sin hel-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

het, slik at man ikke risikerer at budsjettet eller økonomiplanen blir en samling av ulike og innbyrdes vanskelig forenlige vedtak av enkeltposter eller enkeltpunkter. Det er imidlertid intet til hinder for at det holdes foreløpige avstemninger over f.eks. de enkelte poster i budsjettet. Dette er vanlig i praksis, og vil i regelen være en fornuftig framgangsmåte for å avdekke uenighet og muliggjøre sonderinger med tanke på akseptable kompromisser. Disse avstemningene er således ikke rettslig bindende; det er bare den endelige avstemning over den samlede økonomiplan og det samlede budsjett.

Utvalget mener videre at loven må få en uttrykkelig bestemmelse om adgangen til å holde bundet avstemning i tilknytning til årsbudsjettet og økonomiplanen. Utvalget finner det riktig at det skal stemmes på nytt over alle foreliggende forslag, dersom ingen forslag oppnår alminnelig flertall ved første gangs avstemning. Hvis det heller ikke ved annen gangs avstemning oppnås flertall for ett samlet økonomiplan - eller budsjettforslag, foreslås at det stemmes alternativt over de to (samlede) forslag til årsbudsjett som ved annen gangs avstemning får flest stemmer. Det skal altså skje to ordinære avstemninger før det - eventuelt - blir tale om bundet avstemning. I dette ligger at den bundne avstemning skal være en slags siste utvei, når flertall ikke oppnås på annen måte. Hvis samtlige forslag unntatt to trekkes før annen gangs avstemning, vil man kunne gå direkte til alternativ avstemning mellom de to gjenværende forslag.

Også ellers vil bundet avstemning bare kunne benyttes der kommunen/fylkeskommunen etter lovgivningen *må* treffe vedtak, f.eks. når det gjelder fastsetting av skattesatser etter Skatteloven § 139 nr. 2.

12. REGLER OM SAKSGANGEN

Gjeldende rett

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har få konkrete regler som gjelder *selve saksgangen* - regler om hvilke organer m.v. som skal ta del i behandlingen av en sak - hvis en ser bort fra reglene om delegasjon og statlig godkjenning. Et unntak er budsjettet, se Kommuneloven § 20. Administrasjonssjefen i kommunen skal utarbeide budsjettforslag som legges fram for formannskapet. Formannskapet skal så utarbeide sitt eget forslag, som legges ut til offentlig ettersyn i minst 8 dager før den endelige behandling skjer i komunestyret. Fylkeskommuneloven § 22, jf. § 38, har også visse særlige regler som gjelder budsjettbehandlingen.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven overlater i alt overveiende grad til kommune/fylkeskommunene å bestemme hvorledes saksgangen i alminnelighet skal være. Dette har bl.a. sammenheng med den store frihetsgraden i forbindelse med opprettelse av nemnder. I særlovgivningen er det imidlertid eksempler på bestemmelser som gir relativt utførlige regler om saksgangen. Dette gjelder f.eks. Plan- og bygningslovens bestemmelser om behandling av plansaker, se kap. 2 om fylkesplanlegging, kap. 6 om kommuneplanlegging og kap. 7 om reguleringsplaner. Behandling av søknader om byggetillatelse er også nærmere regulert i samme lov, se særlig § 95. Andre eksempler er Konesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 og Etableringsloven av 20. februar 1976 nr. 5 og forskrifter gitt i medhold av disse lover. Det er ellers et nokså typisk trekk ved flere særlover at det er gitt nærmere regler om saksbehandlingen i forskrifter.

Prinsippet om *fullført saksbehandling* er innført eller er under innføring i en rekke kommuner og fylkeskommuner. Fullført saksbehandling innebærer at «alle som behandler en sak i første instans lager en framstilling som har en slik form og innhold at saken kan behandles i alle folkevalgte organer uten nye utredninger eller framstillinger», se Kommunal Rapport 1983: Fullført saksbehandling. Det vil altså si at dersom en sak skal behandles av flere folkevalgte organer, utarbeides det ett saksframlegg som legges fram for alle berørte organer. Etter tradisjonell saksbehandling utarbeides det egne saksframlegg for hvert enkelt organ.

Prinsippet om fullført saksbehandling er ikke lovregulert. Det står den enkelte kommune/fylkeskommune fritt om de vil innføre prinsippet eller ikke.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Alminnelige regler om saksgangen

På grunn av den nære sammenheng mellom styringssystem og saksgang finner utvalget at det som utgangspunkt er liten grunn til å innføre særskilte regler i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven om saksgangen, verken av generell eller mer konkret art. Frihet til til å organisere styringssystemet bør også innebære frihet til å bestemme saksgangen.

Utvalgets vil derfor ikke foreslå spesielle regler som gjelder selve saksgangen, ut over det som anses klart nødvendig. Ett unntak er budsjettbehandlingen og behandlingen av økonomiplanen. Her foreslår utvalget lovfestet at en nemnd, utpekt av kommunestyret/fylkestinget, utarbeider innstilling til årsbud-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

sjett og økonomiplan. Dette erstatter dagens regler om behandling av budsjettforslaget i formannskap eller fylkesting. Når det gjelder økonomiplanen, foreslår utvalget at nemndas innstilling legges ut til offentlig ettersyn i minst 14 dager for innstillingen skal behandles av kommunestyret/fylkestinget, se særlig kap. 20. Andre unntak er kontrollnemndas funksjoner som tilsynsorgan for kommunestyret/fylkestinget og reglene om klagebehandling, se kap. 18. Utvalget foreslår videre visse særskilte regler for behandling av saker om lovlighetskontroll med kommunale/fylkeskommunale vedtak, se kap. 19. De spesielle forhold som oppstår når en kommune/fylkeskommune må gå til det skritt å foreta betalingsinnstilling fordi de ikke makter å betale forfalt gjeld, nødvendigvis også visse særregler. Utvalget foreslår at det i den forbindelse opprettes en tilsynsmyndighet med nærmere angitt funksjoner, og at det fastsettes visse prosedyreregler når betalingsinnstilling blir aktuelt, se kap. 17.

b) Fullført saksbehandling

Fullført saksbehandling er en rasjonell og effektiv saksbehandlingsform, men krever utstrakt samarbeid internt i administrasjonen i forbindelse med utarbeidingen av saksframlegget. Ordningen vil også ofte kreve at administrasjonssjefen/fylkesrådmannen engasjerer seg på et tidligere tidspunkt enn det som er vanlig etter tradisjonell saksbehandlingsmåte ved saksframlegg til kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg. Og fullført saksbehandling vil være særlig aktuelt nettopp i forbindelse med saker som finner sin endelig avgjørelse i de sentrale organer i kommunen/fylkeskommunen.

Utvalget finner det ikke riktig å lovfeste prinsippet om fullført saksbehandling. Frihet til å bestemme saksgang må også gjelde frihet til å bestemme saksbehandlingsmåte. Om kommunene/fylkeskommunene skal anvende prinsippet om fullført saksbehandling bør være deres egen sak, og ikke en lovgiversak. Poenget er at utvalgets lovforslag ikke er til hinder for fullført saksbehandling; denne saksbehandlingsmåten vil lett kunne la seg innpasse i den struktur som lovforslaget har fått.

13. ARKIV

Gjeldende rett

Kommunene/fylkeskommunene har selv ansvaret for arkivering av dokumenter m.v. Etter Kommuneloven § 18/Fylkeskommuneloven § 20 kan Kommunaldepartementet «gi forskrifter om oppbevaring og ordning av og tilsyn med kommunens (fylkeskommunens) arkiver». Det framgår videre av disse bestemmelser at departementet kan bestemme at kommunene/fylkeskommunene «innenfor en nærmere angitt frist skal ha innredet rom der arkivsakene kan bli betryggende oppbevart», og at «eldre arkivsaker som ikke er i bruk, skal sendes inn til et statsarkiv, hvis de ikke oppbevares på betryggende måte». Kommuneloven § 34/Fylkeskommuneloven § 37 har dessuten egne bestemmelser om at ordfører/fylkesordfører «sørger for at kommunestyrets og formannskapets (fylkestingets og fylkesutvalgets) bøker og dokumenter holdes forsvarlig oppbevart».

Departementets kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om arkivordningen ved forskrift er i følge kgl. res. av 9. juni 1948 (kommunene) og 22. juni 1977 (fylkeskommunene) delegert til Riksarkivaren. Riksarkivaren har i medhold av den delegerte fullmakt utarbeidet retningslinjer for kassasjon, bruk av mikrofilm, og om bygging, sikring, innredning og bruk av arkiver. Riksarkivaren skal videre godkjenne arkivnøkler før de tas i bruk. Sammen med Kommunenes Sentralforbund driver Riksarkivaren organisert opplæring av arkivpersonalet. Lokalt foregår det et utstrakt samarbeid mellom statsarkivene og kommunene/fylkeskommunene. Det har vært et siktemål for Riksarkivaren at arkivbestemmelser skal være så like som mulige for alt offentlig arkivmateriale.

I NOU 1987:35 Samtidens arkiver - framtidens kildegrunnlag, har en arbeidsgruppe oppnevnt av det tidligere Kultur- og vitenskapsdepartementet utarbeidet forslag til en egen lov om behandling og oppbevaring av arkiver. Lovforslaget gjelder både private og offentlige arkiver, herunder kommunale og fylkeskommunale arkiver. Lovforslagets kap. 2 har særregler for offentlige arkiver. Etter disse bestemmelser har kommunene og fylkeskommunene ansvaret for egne arkiver, men Riksarkivaren skal veilede og føre tilsyn med arkivarbeidet, og kan bl.a. kreve å få seg forelagt «journalssystemer, arkivnøkler og arkivinstrukser» til godkjenning. Riksarkivaren kan videre foreta inspeksjoner og gi nødvendige pålegg. Kongen kan for øvrig gi utfyllende bestemmelser om kommunale/fylkeskommunale arkiver, bl.a. når det gjelder arkivsystemer, arkivnøkler, arkivinstrukser, kassasjon.

Arbeidsgruppen som har utformet forslaget til arkivlov har ikke vurdert om Kommuneloven § 18/Fylkeskommuneloven § 20 bør endres eller oppheves.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalgets vurderinger og forslag

I påvente av en eventuell ny arkivlov vil utvalget foreslå at de gjeldende bestemmelser i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven gjeninntas i tilknytning til den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Det antas imidlertid å være tilstrekkelig at det tas inn en bestemmelse om at departementet kan gi forskrifter om oppbevaring og ordening av og tilsyn med kommuners og fylkeskommuners arkiver.

Det innebærer bl.a. sløyfing av den nåværende regel i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven om at ordfører/fylkesordfører skal sørge for at arkivmaterieell oppbevares forsvarlig, som anses som overflødig. Det bør etter utvalgets oppfatning være en naturlig oppgave for kommunenes/fylkeskommunens administrasjon å sørge for arkivering, innenfor rammen av de bestemmelser som fastsettes av departementet (Riksarkivaren).

KAPITTEL 13

Folkevalgtes rettigheter og plikter**1. GENERELT**

Etterhvert som kommunalforvaltningen har endret karakter fra å være utøver av enkeltfunksjoner under sterk statlig styring til å bære et samlet ansvar for velferd, levekår og utvikling i lokalsamfunnet, har kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver blitt stadig mer omfattende og kompliserte. For de folkevalgte innebærer dette at de må nedlegge et betydelig arbeid i å skaffe seg kunnskaper om forskjellige saksområder for å kunne utføre vervet på en tilfredstillende måte, samtidig som arbeidsmengden knyttet til de enkelte verv stadig har økt.

Kommunalforvaltningen engasjerer en meget stor gruppe politikere. Kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer samt nemndsmedlemmer som ikke hører blant disse, utgjør til sammen godt over 50 000 personer. De fleste av disse har måttet skjøtte sine verv som en fritidsoppgave og dette har også hatt innvirkning på arbeidsvilkårene. I tillegg har vi hatt en utvikling fra en situasjon der folkevalgte verv ble oppfattet som en ærefull samfunnsplikt, til dagens situasjon hvor politiske verv ofte føles utsatt og belastende. Selv om politikere får økonomisk godtgjørelse for arbeidet vil politiske verv kunne innebære store belastninger i forhold til familie, økonomi og egne yrkesmuligheter.

Dersom belastningen ved å være folkevalgt blir for stor, vil det true rekrutteringen til verv som kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, noe som igjen kan gjøre det vanskelig å opprettholde et levende lokaldemokrati.

Problemer med rekrutteringen til offentlige verv er ikke bare et spørsmål om å fremskaffe et tilstrekkelig antall kvalifiserte kandidater til de ulike verv. Det er også viktig å legge forholdene til rette for bredest mulig rekruttering. Det kan ellers være en fare for at rekrutteringsgrunnlaget vil innskrenke seg til personer som på grunn av sin yrkesmessige bakgrunn og øvrige livssituasjon, lettere enn andre kan avse tid og krefter til å påta seg de byrder et kommunalt eller fylkeskommunalt tiltsverv medfører.

Økonomiske forhold kan ha en viss betydning. Dette kan avhjelpes gjennom en ordning med godtgjøring samt ordninger som sikrer de folkevalgte erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og refusjon av andre utgifter

vervet medfører. Det er imidlertid også andre faktorer som spiller inn her. For mange vil den store arbeidsmengden være avgjørende, for andre igjen er det møtetidspunktene som gjør utslaget, osv. Noen av disse forholdene kan reguleres i lovgivning, men ikke alle. Utvalget har vurdert forskjellige tiltak som kan bidra til å gjøre politiske verv mer attraktive, men har - med unntak av regler om godtgjøring til folkevalgte - ikke funnet å kunne foreslå spesielle bestemmelser i loven om dette.

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at det enkelte kommunestyre/fylkesting og de politiske partiene selv har et ansvar for å legge de praktiske forholdene best mulig til rette og sørge for opplæring for folkevalgte.

Regelverket omkring folkevalgtes rettigheter og plikter er dels lovfestet og dels utviklet gjennom praksis. Retten og plikten til å la seg velge og til å bli sittende i vervet den perioden man er valgt for, er fastslått i Valgloven og i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Sistnevnte inneholder også bestemmelser om møteplikt og stemmeplikt. Møterett og stemmerett derimot er ikke uttrykkelig lovfestet, men er rettigheter folkevalgte har i kraft av sine verv. Tilsvarende gjelder for representantenes tale- og forslagsrett. Disse rettighetene har vært ansett for å følge av vervet, og det har derfor ikke blitt vurdert som nødvendig å lovfeste dem.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven inneholder også bestemmelser om folkevalgtes rett til godtgjøring. Det gjelder skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste m.v. i tillegg til bestemmelser om pensjonsordning for folkevalgte.

Utvalget foreslår å beholde hovedtrekkene i dagens lovgivning på disse områdene, men har foreslått enkelte justeringer. Bestemmelser om møte- og stemmeplikt foreslås omtrent som etter gjeldende lovgivning. Utvalget har imidlertid foreslått en mindre oppmyking for såvidt gjelder reglene om inhabilitet på ett enkelt punkt ved å foreslå en endring i forvaltningslovens § 6. Det foreslås her at kommunale representanter i private og halvoffentlige bedrifter ikke automatisk skal være inhabile ved behandling av saker i kommunale organer hvor bedriften er part. På den annen side

kan personer som ikke har nådd myndighetsalder velges, men de har ikke plikt til å ta imot valg. Tilsvarende gjelder for valg til *fylkeskommunale nemnder*, jfr. Fylkeskommunelovens § 32, første ledd.

Utvalgets vurderinger og forslag

Dagens regler innebærer en generell plikt for den som har stemmerett til også å la seg velge, dersom ikke noen av unntaksreglene kommer til anvendelse. Dette er det tradisjonelle utgangspunktet, og utvalget mener det bør holdes fast ved at det er en samfunnsplikt å motta valg. Det kan imidlertid diskuteres om fritaksreglene bør gjøres romsligere, se nedenfor.

Utvalget mener at regler om valgbarhet til kommunestyre og fylkesting hører naturlig inn i en ny Kommunelov i sammenheng med valgbarhetsreglene til andre kommunale og fylkeskommunale organer. Utvalget foreslår derfor i utkastet en bestemmelse om valgbarhet til kommunestyre og fylkesting. Samtidig foreslås det at bestemmelsen tas ut av Valgloven og at det tas inn en henvisning til Kommuneloven i Valgloven på dette punktet.

Når det gjelder rett og plikt til å ta imot valg, viser utvalget til at reglene om valgbarhet og plikt til å ta imot valg ble drøftet i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) forsåvidt gjelder nemnder, og en kom da til at de samme reglene bør gjelde ved valg til nemnder som ved valg til kommunestyre/fylkesting. Det er langt på vei de samme hensyn som gjør seg gjeldende, og det er en fordel at Valglovens og Kommunelovens/Fylkeskommunelovens regler er harmonisert. I tillegg kom en til at personer under myndighetsalder vil kunne være en positiv ressurs i mange nemnder, og at disse derfor bør kunne velges, men ikke ha plikt til å motta valg. Utvalget slutter seg til disse synspunktene og foreslår at reglene opprettholdes.

Utvalgets medlem *Overå* mener at reglene om valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting fortsatt bør stå i Valgloven. Dette representerer etter hans mening ikke bare den beste løsning rent systematisk; også hensynet til de som skal administrere valgene tilsier at de kan finne reglene om dette samlet i en lov. Når det gjelder reglernes innhold viser *Overå* til at dette er et resultat av lang tids gjennomtenkning og bearbeiding, og han går derfor også imot endringer på dette punkt. Han kan under en viss tvil slutte seg til forslaget om at det er tilstrekkelig at valgbarhetsvilkårene er oppfylt når vedkommende organ trer i funksjon, og foreslår dette innarbeidet i Valglovens regler.

2.2 Utelukkelse fra valg

Gjeldende rett

Utgangspunktet er at færrest mulig skal utelukkes fra valg. Visse stillinger er likevel ansett som så uheldig å kombinere med kommunale/fylkeskommunale verv at innehaverne av disse stillingene er utelukket fra valg.

Utelukket fra valg til *kommunestyret* er, iflg. Valglovens § 13 fylkesmannen, fylkeskontorsjefen, kommunens administrasjonssjef, leder av forvaltningsgren i kommunen, kommunekasserer, formannskapssekretær og revisor i kommunen eller ved kommunal bedrift. Utelukket fra valg til *fylkestinget* er innehaverne av de tilsvarende stillingene på fylkesplan (i tillegg til fylkesmannen og fylkeskontorsjefen) samt fylkesrådmannens stedfortreder.

Formannskapet velges blant kommunestyrets medlemmer, og derfor er selvsagt alle som er utelukket fra valg til kommunestyret også utelukket fra å velges til formannskapet. Men blant kommunestyremedlemmene er de som har regnskap å avlegge til kommunen ikke valgbar til formannskapet, jfr. Kommunelovens § 6, andre ledd. Tilsvarende gjelder etter Fylkeskommunelovens § 6, andre ledd for *fylkesutvalget*. Grunnen til at de nevnte personer ikke kan velges til formannskap/fylkesutvalg, skyldes disse organers sentrale tilsynsfunksjoner bl.a. når det gjelder regnskapsvesenet, jfr. Kommunelovens § 21/Fylkeskommunelovens § 23.

Utelukket fra *kommunale nemnder* - bortsett fra komiteer og ansettelsesutvalg - er fylkesmannen, fylkeskontorsjefen, administrasjonssjefen og leder av forvaltningsgren i kommunen og kommunerevisoren, jfr. Kommunelovens § 30, andre ledd. I tillegg er kommunekasserer og formannskapsmedlemmer samt leder, kasserer og revisor for henholdsvis kommunale og interkommunale bedrifter utelukket fra valg til enkelte utvalg. Fylkeskommunelovens § 32, 1andre ledd har tilsvarende regler ved valg til *fylkeskommunale nemnder*.

Begrunnelsen for å utelukke de ovennevnte personer er dels at de har kontrolloppgaver overfor folkevalgte organ, og dels at de står sentralt i forberedelsene av de vedtak som treffes av de folkevalgte.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår å opprettholde bestemmelsen om at fylkesmannen og fylkeskontorsjefen ikke er valgbar til kommunestyre og fylkesting. Det vil være uheldig om innehaverne av disse stillingene er medlem av kommunestyre og fylkesting både av hensyn til den

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

rolle de spiller ved fylkesmannens legalitetskontroll og av hensyn til forholdet mellom fylkeskommune og de statlige myndigheter på fylkesnivå.

Utvalget foreslår også opprettholdt bestemmelsen om at administrasjonssjefen i kommunen eller fylkeskommunen ikke er valgbar. Etter gjeldende rett er fylkesrådmannens stedfortreder utelukket fra valg til fylkestinget, mens rådmannens stedfortreder er valgbar til kommunestyret. Reglene om fylkesrådmannen og dennes stedfortreder kom inn i forbindelse med endringen i fylkeskommunens administrasjon, og deptet uttalte i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) at «av samme grunner som fylkesmannen og fylkeskontorsjefen nå er utelukket fra valg til fylkestinget, bør fylkesrådmannen og dennes stedfortreder bli utelukket». Utvalget vil bemerke at det ikke synes å være noen grunn til å opprettholde forskjellen i valgbarhet mellom fylkesrådmannens og rådmannens stedfortreder. På grunn av den sentrale funksjon denne stillingen har i administrasjonen, foreslår utvalget at også administrasjonssjefens stedfortreder utelukkes fra valg til kommunestyret.

Utvalget foreslår videre å opprettholde bestemmelsen om at leder av forvaltningsgren i kommunen/ fylkeskommunen ikke er valgbar til kommunestyret/fylkestinget. Utvalget vil bemerke at det i enkelte tilfeller har oppstått problemer m.h.t. hvem som skal regnes som leder av forvaltningsgren (etatsjef). I utgangspunktet er uttrykket ment å omfatte lederstillinger innen en sentral del av den kommunale/fylkeskommunale administrasjon, f.eks. vil lederne for sektoradministrasjonene naturlig regnes som etatsjefer. Departementet har i sin praksis bl.a. lagt vekt på om vedkommende stillingshaver har et selvstendig ansvar for et saksområde i forhold til andre tilsatte. Det har også blitt lagt vekt på om etaten har eget kontorbudsjett.

I Ot.prp. nr. 39 (1986-87) om endringer i lovreglene vedrørende nemnder, foreslo departementet at etatsjefene bare skulle utelukkes fra valg til den nemnda de administrativt var tilknyttet. I Stortinget ble imidlertid dette forandret til å gjelde alle nemnder. Etter dansk og finsk rett er alle ansatte som er tilknyttet en nemnds administrasjon utelukket fra valg til nemnda, men ikke ved valg til andre organer. I Sverige har man derimot en bestemmelse om at ledende tjenestemenn generelt ikke er valgbare, tilsvarende norsk rett.

Det er enighet i utvalget om at dagens regel bør opprettholdes forsåvidt angår valg av etatsjefer til kommunestyre/fylkesting. I disse organer kan det lett oppstå situasjoner hvor etatsjefen opptrer i en mer eller mindre

utpreget dobbeltrolle, noe som er svært uheldig.

Utvalget foreslår opprettholdt bestemmelsen om at den som foretar revisjon for kommunen, fylkeskommunen eller kommunal/fylkeskommunal bedrift er utelukket fra valg til kommunestyret/fylkestinget.

Utvalget foreslår videre at det skal gjelde de samme regler om valgbarhet for faste nemnder og kommunedelsnemnder som for kommunestyre/ fylkesting. I tillegg bør den som fyller de øvrige vilkår for valgbarhet, men ikke har nådd stemmerettsalder, fortsatt være valgbar men ikke pliktig til å ta imot valg.

Når det gjelder etatsjefene, har utvalget imidlertid delt seg på dette punkt. *Flertallet* (alle medlemmer unntatt lederen og Klundelien) mener videre at etatsjefer ofte vil være så sentrale personer i den kommunale eller fylkeskommunale forvaltning at det av den grunn er ønskelig å holde dem utenfor alle folkevalgte verv.

Utvalgets *mindretall* (lederen og Klundelien) finner at de foreslåtte regler om utelukkelse fra valg går for langt når man fortsatt inkluderer «leder for forvaltningsgren» fra valg til nemnder og styrever. Slike begrensninger bør innskrenkes til et absolutt minimum, og med de strenge inhabilitetsregler som utvalget foreslår, er det ingen reell fare for at man vil velge slike ledere til verv hvor de står i fare for «å møte seg selv i døra».

I motsetning til dagens lovregler foreslår utvalget at stilling som sekretær for kommunestyret/fylkestinget ikke utelukker en person fra valg til disse organene. Det grunnleggende prinsipp i norsk rett er at færrest mulig bør utelukkes fra valg, og de nevnte stillingene er ikke av en slik karakter at det tilsier utelukkelse. Tilsvarende gjelder for stillingen som kasserer i kommunen/fylkeskommunen. Utvalget foreslår at det ikke lenger skal være obligatorisk å ansette kommunekasserer og fylkeskasserer, noe som sannsynligvis vil medføre at betegnelsen kasserer i kommunen/fylkeskommunen ikke lenger vil ha et entydig innhold. Dersom kassereren reelt er etatsjef i kommunen/fylkeskommunen vil vedkommende være utelukket fra valg i kraft av denne posisjonen. Dersom vedkommende ikke er etatsjef, vil det ikke være tilstrekkelig grunn til å utelukke han/henne.

Utvalget finner at det ikke lenger bør være plikt til å ta imot valg til styre for kommunal eller fylkeskommunal bedrift, eller til interkommunalt styre. Dette er verv som kan være ganske byrdefulle både arbeidsmessig og ansvarsmessig, uten å ha direkte politisk karakter, og det bør være en frivillig sak om man vil gå inn i dem, på linje med det som gjelder for styre for private bedrifter og organisasjoner.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunelovens § 30 og Fylkeskommunelovens § 32 har bestemmelser om at bedriftsleder, kasserer og revisor er utelukket fra valg til styre og råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift. Tilsvarende gjelder for styret for interkommunalt tiltak. Ved disse reglene er personer som innehar sentrale posisjoner i forhold til styre/råd for kommunal/fylkeskommunal bedrift og styre for interkommunalt tiltak utelukket fra valg til disse. Utvalget foreslår at disse reglene sløyfes og at det skal være opp til kommunestyret og fylkestinget å gi bestemmelser om styrets/rådets sammensetning.

Etter gjeldende rett er det situasjonen på valgdagen som er avgjørende for om en kandidat er valgbar eller ikke. Dette innebærer f.eks. at en person som er tilsatt i en stilling som medfører at vedkommende ikke er valgbar, må si opp og fratre stillingen sin i god tid før valget for å kunne stille som kandidat. Permisjon er ikke nok, og dette gjelder uansett plassering på listen. Utvalget oppfatter dette som en unødig streng regel, og foreslår en bestemmelse i utkastet om at det er tilstrekkelig at kandidaten oppfyller valgbarhetsvilkårene når vedkommende organ trer i funksjon.

2.3 Fritak fra valg

Gjeldende rett

Valglovens § 14 har regler om hvem som kan kreve seg fritatt for valg til *kommunestyre* og *fylkesting*. Det kan personer over 65 år, personer som har sittet i kommunestyret/fylkestinget de siste fire år, personer som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjønne sine plikter i vervet og den som er medlem av et registrert parti og samtidig er oppført på et annet partis listeforslag. I tillegg kan også andre lover gi rett til fritak.

Etter Kommunelovens § 6, tredje ledd kan den som har sittet i *formannskapet* de siste fire år, søke seg fritatt for nytt valg til formannskapet. Det samme gjelder ved valg til *fylkesutvalget* etter fylkeskommunelovens § 6, tredje ledd, men i tillegg kan den som senest i valgåret fyller 60 år, kreve seg fritatt fra valg til fylkesutvalget.

Fritaksreglene for *kommunale* og *fylkeskommunale nemnder* står i Kommunelovens § 30, tredje ledd og Fylkeskommunelovens § 32, tredje ledd og er identiske. Reglene kom inn i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven ved lovendringen i 1987, og er harmonisert med Valglovens regler om fritaksrett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. I tillegg kan også ordførerne og formannskapetets/fylkesutvalgets medlemmer kreve seg fritatt fra valg til nemnder.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget vil vise til at det har vært diskutert om fritaksreglene bør utvides. Regelen i Valgloven om fritak for kandidater som er oppført på listeforslag fremmet av parti/gruppe som de ikke selv tilhører, er ikke med blant fritaksreglene for nemnder. I nemndproposisjonen kom departementet til at en *ikke* ville foreslå dette fordi problemet er av helt marginal karakter.

Utvalget har i utkastet foreslått en generell regel om rett til å kreve fritak fra valg til alle kommunale og fylkeskommunale verv. Denne er begrenset til den som er fylt 65 år før valgperioden tar til, som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år, eller som er medlem av et registrert parti og som nå foreslås på liste oppstilt av andre. Derimot foreslås ikke gjentatt bestemmelser om rett til å kreve fritak fordi vervet vil bli urimelig byrdefullt for vedkommende. Dette er en avgjørelse som med fordel kan utstå til eventuelt valg er foretatt, slik at man har fått anledning til å vurdere mer konkret hvor byrdefullt vervet vil bli og hva som i tilfelle kan gjøres for å avhjelpe dette, se utkastets § 14, nr 2.

Henvisningen til rett til fritak etter andre lover, sløyfes som overflødig.

3. RETT OG PLIKT TIL Å TJENESTEGJØRE PERIODEN UT

3.1 Plikten til å sitte i vervet

Gjeldende rett

For medlemmer av kommunestyret bestemmer Kommunelovens § 5, 3.ledd at kommunestyret etter søknad kan frita et medlem dersom vervet ikke kan utføres uten uforholdsmessig vanskelighet. Fritaket kan være for en bestemt periode, eller for resten av valgperioden. Valglovens § 14 har den samme formuleringen når det gjelder fritak fra valg, og det er antatt at bestemmelsene skal tolkes likt.

Fritaksgrunn etter Kommunelovens § 5, 3.ledd kan være at søkerens arbeidsforhold, dårlig helse eller andre velferdsgrunner gjør det ekstra byrdefullt å oppfylle de plikter som vervet medfører. Det er sagt i forarbeidene at kommunestyret må kunne utøve et visst skjønn ved vurderingen av om et forhold gjør vervet ekstra byrdefullt. Det er imidlertid klart at forhold som politisk motgang, endret politisk oppfatning eller utilfredshet med kommunestyrets arbeid aldri i seg selv vil kunne begrunne fritak. Hvor slike forhold har ført til ekstreme helsemessige eller sosiale belastninger for et medlem, vil fritak imidlertid kunne være aktuelt på dette grunnlag.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Selv om kommunestyret finner at lovens kriterier for å fritta et medlem for vervet er oppfylt, er det overlatt til kommunestyrets skjønn om det skal innvilge søknaden eller ikke, jfr. formulering «kommunestyret *kan* fritta». Departementet har i rundskriv av 20. august 1970 uttalt:

«Finner kommunestyret at lovlig fritaksgrunn er tilstede, må det deretter vurdere om det er rimelig å innvilge søknaden. Her må det tas hensyn både til søkerens og kommunens situasjon. Bl.a. må en ha det for øye at en ikke fritar så mange personer at det blir for få igjen å velge imellom, f.eks. til ordførervervet. Det har ikke vært meningen at de nye bestemmelsene skal bli brukt for å fritta personer i særlig stor utstrekning. Kommunestyret bør være varsomme med å innvilge søknader om fritakelse.»

For medlemmer av *fylkestinget* gjelder det en tilsvarende bestemmelse, fylkeskommunelovens § 5, 6.ledd.

Bestemmelse om fritak fra vervet som *formannskapsmedlem* framgår av kommunelovens § 6, 5.ledd. Bestemmelsen tilsvarende av medlemmer av kommunestyret. Fritak etter kommunelovens § 6, 5.ledd gjelder bare vervet som medlem av formannskapet, og har således ikke betydning for vedkommendes plikter som kommunestyremedlem.

Tilsvarende regler for medlemmer av *fylkesutvalget* framgår av Fylkeskommunelovens § 6, 5.ledd.

For medlemmer av *kommunale nemnder* gjelder det tilsvarende regler som for medlemmer av kommunestyret og formannskapet, Kommunelovens § 31, 3.ledd. Spesielt for nemnder gjelder imidlertid at kommunestyret har mulighet for å fritta et medlem for vervet som leder, mens det kan fortsette som medlem av nemnda. Formannskapet og en nemnd har tilsvarende myndighet til å fritta for verv i komiteer som formannskapet eller nemnda har oppnevnt.

Tilsvarende bestemmelser for *fylkeskommunale nemnder* finnes i Fylkeskommunelovens § 33, 3.ledd.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget vil opprettholde bestemmelsen om at en representant kan søke om fritak fra vervet i perioden dersom det vil medføre uforholdsmessig vanskelighet å utføre vervet. Utvalget vil vise til at det kan være usikkert hvor langt begrepet «uforholdsmessig vanskelighet» rekker og foreslår derfor formuleringen «... den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning...» for å klargjøre at det også kan være andre forhold enn de som

er nevnt ovenfor som kan gjøre det svært vanskelig for en representant å fortsette i vervet, og hvor det derfor kan være rimelig å fritta vedkommende. Utvalget foreslår en generell bestemmelse som gir kommunestyre/fylkesting mulighet til å fritta fra alle kommunale/fylkeskommunale verv. Det forutsettes imidlertid at det fortsatt skal være mulig f.eks. å fritta et nemndsmedlem bare for dette vervet uten at vedkommendes verv som kommunestyre- eller fylkestingsrepresentant berøres.

Det har vært foreslått å innføre lempeligere fritaksregler, i første rekke for nemnder. Begrunnelsen har vært at forholdet mellom nemndsmedlemmene kan utvikle seg slik at fritak er rimelig, og at det er vanskelig å tvinge noen til å fortsette mot sin vilje. De hensyn som er anført til støtte for en slik liberalisering, har også aktualitet for verv som kommunestyre/fylkestingsmedlem og formannskaps/fylkesutvalgsmedlem. Forslagene har til nå ikke fått gjennomslag.

Vurderingen har vært at selv om man ikke kan tvinge noen til å fortsette mot sin vilje, vil de færreste av eget tiltak trekke seg ut av arbeidet dersom de oppfatter seg rettslig forpliktet til sitte i vervet perioden ut.

Med hensyn til forholdet mellom medlemmene i organet, er det klart at kommunen er lite tjent med et organ hvor medlemmene har vanskelig for å samarbeide. Det er imidlertid et spørsmål om ikke kommunen er enda mindre tjent med en situasjon hvor medlemmene kan be om fritak dersom samarbeidsforholdene blir problematiske. I tillegg kan det være en fare for at kommunale og fylkeskommunale verv kan bli oppfattet som mindre seriøse og det kan i ekstreme tilfeller bli vanskelig å skaffe et tilstrekkelig antall varamedlemmer.

En annen fare ved mindre strenge fritaksregler er at enkelte medlemmer kan bli utsatt for press til å søke fritak, kanskje særlig dersom de er kommet i utakt med politiske meningsfeller, eller hvor arbeidsgiver misliker at vedkommende er fraværende fra jobben pga. politisk aktivitet.

3.2 Retten til å sitte i vervet

Folkevalgte har ikke bare en plikt, men også en rett til å tjenestegjøre når de først er valgt. Folkevalgte kan derfor som hovedregel ikke fjernes mot sin vilje. Vi har imidlertid noen unntak fra dette utgangspunktet.

I NOU 1982:38 «Nemnder på kommuneplan» avviste Hovedkomiteen for lokalforvaltningen forslag om at det skulle tas inn bestemmelser i loven som gir den velgende forsamling rett til å frata et medlem vervet før

funksjonstiden er ute. Begrunnelsen var at det sjelden eller aldri vil være behov for å frata et enkelt medlem vervet mot dets vilje. Komiteen var også engstelig for at en lovbestemmelse om adgang til å frata et medlem vervet kan føre til at spørsmålet om utskifting av medlemmer blir tatt opp i utide.

Departementet sluttet seg til Hovedkomiteens syn i Ot. prp. nr. 39 (1986-87) Om lov om endring i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan. Utvalget slutter seg til dette og har derfor ikke fremmet forslag om endringer her.

a) Bortfall av valgbarhetsvilkår

Gjeldende rett

Hvis et av valgbarhetsvilkårene faller bort, er hovedregelen at den folkevalgte må tre ut av sitt verv.

For *kommunestyret* finnes bestemmelsene i Kommunelovens § 5, 1. og 2.ledd. Uttreden er endelig dersom et medlem av kommunestyret mister stemmeretten ved kommunestyrevalg, og dersom et medlem blir ansatt i en stilling som ville utelukket vedkommende fra å bli valgt, jfr. Valglovens § 13, 3.ledd. Det gjelder ansettelse som fylkesmann, fylkeskontorsjef, administrasjonssjef i kommunen, leder av forvaltningsgren innen kommunen, kommunekasserer, formannskapssekretær og revisor i kommunen eller kommunal bedrift. Derimot er det antatt at et medlem ikke behøver tre ut ved en rent midlertidig og kortvarig konstitusjon, selv om medlemmet ikke kan tjenestegjøre i vervet så lenge konstitusjonen varer. Hvis et medlem av kommunestyret flytter ut av kommunen slik at det ikke lenger står innført i folkeregisteret der, må vedkommende tre ut av vervet så lenge fraværet varer. Uttreden er imidlertid endelig dersom fraværet varer lenger enn 2 år.

For *formannskapets medlemmer* gjelder i tillegg at de må tre ut av vervet hvis de kommer i en posisjon hvor de har regnskap å avlegge til kommunen, Kommunelovens § 6, 4.ledd.

Medlem av en *kommunal nemnd* må tre ut av vervet dersom vedkommende overtar en stilling som etter Kommunelovens § 30 ville utelukket vedkommende fra å bli valgt, jfr. § 31, 1.ledd. Ved tap av stemmerett og ved flytting fra kommunen, gjelder de samme regler som for kommunestyremedlemmer.

For medlem av *fylkestinget*, *fylkesutvalget* og *fylkeskommunal nemnd*, har vi tilsvarende regler i Fylkeskommunelovens § 5, 4. og 5. ledd, § 6, 4.ledd og § 33, 1.ledd.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har foreslått at det tas inn en generell bestemmelse for alle typer kommunale og fylkeskommunale verv om at den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, må tre ut av dette. Utvalget forutsetter at bestemmelsen fortsatt skal forstås slik at representanten ikke trer endelig ut av vervet dersom tap av valgbarheten skyldes at vedkommende blir konstituert i en stilling som ville utelukket vedkommende fra å bli valgt, men vedkommende bør - som nå - tre ut av vervet så lenge konstitusjonen varer.

Når det gjelder spørsmålet om tap av valgbarheten ved utflytting fra kommunen eller fylket, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. *Flertallet* (alle unntatt lederen) går inn for å opprettholde dagens regel om plikt til å tre ut ved utflytting, men slik at uttreden er midlertidig dersom representanten flytter ut av kommunen/fylkeskommunen for inntil 2 år. Denne ordningen tar tilstrekkelig hensyn til at utgangspunktet må være at representantene skal være bosatt i kommunen/fylket, samtidig som den tar hensyn til at det kan virke urimelig strengt å utelukke en representant fra å tre inn i vervet igjen etter kortvarig fravær fra kommunen eller fylket.

Mindretallet i utvalget (lederen) mener at flertallets forslag gir en unødig stivbet ordning, og viser til at det ikke helt sjelden vil være tale om flytting over forholdsvis korte geografiske avstander. Det vil derfor kunne virke urimelig overfor både de aktuelle organer, vedkommende parti og den folkevalgte selv, når man insisterer på at den folkevalgte skal tre ut av sine verv, selv om han eller hun fortsatt er villig til å fungere. Dette medlem vil derfor foreslå at dersom tap av valgbarhet skyldes midlertidig utflytting fra kommunen eller fylket i mindre enn to år, eller utflytting i løpet av de to siste år av valgperioden, skal vedkommende medlem selv avgjøre om han eller hun vil tre ut av vervet.

For å unngå at kommunen eller fylkeskommunen påføres store utgifter til dekning av reiseomkostninger, foreslås imidlertid at vedkommende selv må dekke meromkostningene ved reise utenfor kommunen eller fylket. På denne måten sikrer man også at bare medlemmer som fortsatt har en aktuell og løpende tilknytning til kommunen eller fylket, benytter retten til å fortsette i vervet etter utflytting.

b) Fradømmelse av vervet

Gjeldende rett

En folkevalgt som kjennes skyldig i en straffbar handling, kan når allmenne hensyn krever det, dømmes til tap av sin stilling, jfr.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Straffeloven § 29. Forutsetningen er at den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket eller uverdig til å inneha slik stilling. Dette er særlig aktuelt ved forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste, jfr. Straffeloven kap. 11 og 33.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer på dette området.

c) Suspensjon fra vervet som nemndsmedlem**Gjeldende rett**

Hvis et nemndsmedlem blir siktet eller satt under tiltale for et straffbart forhold som nevnt i Straffeloven kap. 11 og 33 (forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste), kan det organ som har oppnevnt nemnda vedta å suspendere medlemmet inntil spørsmålet om fradømmelse av vervet er avgjort ved rettskraftig dom, Kl. § 31, 2.ledd/Fkl. § 33, 2.ledd.

Bestemmelsen kom inn i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven ved lovendring 5. juni 1987 nr. 25, og begrunnelsen var at det kan virke uheldig at vedkommende får fortsette sitt arbeid i nemnda mens saken pågår i rettsapparatet.

Vedtaket om suspensjon fattes med vanlig flertall. Uttrykket «utferdiget siktelse» innebærer at påtalemyndigheten skriftlig må ha erklært vedkommende for siktet. Bestemmelsen kommer derfor ikke til anvendelse der vedkommende av andre grunner har fått stilling som siktet etter Straffeprosessloven § 82. Forholdet som ligger til grunn for suspensjonen må knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen. Det er imidlertid ikke nødvendig at det knytter seg til det vervet det er aktuelt å suspendere vedkommende fra.

Suspensjonen varer inntil saken er rettskraftig avgjort. Hvis resultatet ikke blir fradømmelse av vervet, har medlemmet rett til å utøve vervet igjen, med mindre funksjonsperioden er utløpt. Hvis saken blir henlagt, eller avgjort ved påtaleunndatelse eller forelegg, har vedkommende også rett til å tre inn i vervet igjen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Bestemmelsen i Kommuneloven § 31, 2.ledd og Fylkeskommuneloven § 33, 2.ledd gjelder bare for medlemmer av nemnder. Loven har i dag ingen tilsvarende bestemmelse for medlemmer av kommunestyre/fylkesting og formannskap/ fylkesutvalg. Det har imidlertid i praksis vært antatt at det må være adgang til å suspendere et medlem av et folkevalgt organ dersom vedkommende kan fra-

dømmes vervet eller det foreligger særskilt hjemmel for avskjed.

Behovet for en bestemmelse om suspensjon av nemndsmedlemmer i Kommune- og fylkeskommuneloven er like stort som ved andre kommunale/fylkeskommunale organer. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en generell bestemmelse om at kommunestyret/fylkestinget kan gjøre vedtak om suspensjon av en folkevalgt som blir siktet eller tiltalt for et straffbart forhold som nevnt i Straffeloven kap. 11 og 33.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være et vilkår at forholdet som begrunner suspensjonen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen, og at påtalemyndigheten skriftlig må ha erklært en person for siktet før bestemmelsen kommer til anvendelse.

d) Omorganisering av nemnder

Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst nedlegge eller omorganisere nemnder som er opprettet i medhold av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven, se Kommunelovens § 31 b og Fylkeskommunelovens § 33 b. Dette prinsippet foreslås opprettholdt i utkastet.

Emnet er behandlet i kapittel 9 om styrings-systemet i kommuner og fylkeskommuner, og det vises derfor til drøftingene der.

4. MØTERETT/MØTEPLIKT**Gjeldende rett**

Møteretten/plikten er en av de sentrale rettigheter og plikter folkevalgte har. For medlemmer av kommunestyre, formannskap og kommunale nemnder, finnes bestemmelse om møteplikt i Kommunelovens § 46. Bestemmelsen har sammenheng med lovens §§ 10 og 31c nr. 3 om at kommunale organer treffer sine avgjørelser i møte.

For medlemmer av fylkeskommunale organer er bestemmelser om møteplikt fastsatt i Fylkeskommunelovens § 43 jfr. §§ 10 og 33 c nr. 3.

Bestemmelsene om møteplikt kom inn i kommune- og fylkeskommunelovene ved lovendringen av 5. juni 1987 nr. 25. Tidligere inneholdt Kommuneloven og Fylkeskommuneloven bare en forutsetningshjemmel for møteplikten i henholdsvis § 46 og § 43.

Møteplikten gjelder ikke ubetinget. Den som har «gyldig forfall» er fritatt. Loven gir ingen nærmere veiledning om hva som ligger i dette uttrykket, og i forarbeidene nøyde en seg med å uttale at det måtte være opp til forsamlingen selv å avgjøre dette etter de for-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

hold og omstendigheter som forelå. Det har imidlertid vært antatt at en ved vurderingen må ta utgangspunkt i de vurderingstema som er formulert i Domstolsloven § 105. Her bestemmes det at:

«til gyldig forfall medregnes omstendigheter som fører til at han ikke uten fare for helse eller velferd eller uten å forsømme viktige og uoppsettelige forretninger eller plikter kunne ha møtt.»

I Ot.prp. nr. 39 (1986-87) om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder uttalte departementet:

«Selv om det her opereres med relativt strenge kriterier, synes det likevel å være plass for et visst rimelighetsskjønn, og departementet mener at bestemmelsen også for framtiden bør danne mønster for vurderingen av hva som skal regnes som gyldig forfall etter kommuneloven.»

Til tross for at Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har relativt strenge regler om møteplikt, praktiseres reglene liberalt mange steder, noe som kan medføre problemer med å få organet fulltallig i møte, særlig mot slutten av valgperioden.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven hadde før lovendringen av 5. juni 1987 nr. 25 bestemmelser om disiplinærbot for folkevalgte som unnlot å møte uten å ha gyldig forfall. I forbindelse med endringen uttalte departementet i Ot.prp. nr. 39 (1986-87):

«Departementet er også enig med komiteen i at det ikke er grunn til å opprettholde bestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommuneloven om disiplinærbot. Denne ordningen har liten praktisk betydning i dag, og anses lite tjenlig som sanksjonsmiddel overfor medlemmer som ikke overholder møteplikten. Manglende overholdelse av møteplikten vil ellers kunne betraktes som en tjenesteforsømmelse etter straffeloven § 324. Overtredelse av denne bestemmelsen straffes med bøter eller tap av stillingen. Sanksjonsordninger utover dette anses det ikke å være behov for.»

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at det også i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven bør tas inn en bestemmelse som uttrykkelig fastslår møteplikt for medlemmer av kommunale og fylkeskommunale organer. På samme måte som i dag må det gjøres unntak der det foreligger såkalt «gyldig forfall». Når det gjelder spørsmålet om hva som skal til for at det skal foreligge gyldig forfall, mener utvalget at de kriterier som har utviklet seg i praksis fortsatt kan legges til grunn. Dette er relativt strenge kriterier, men det åpnes samtidig for et visst rimelighetsskjønn ved vurderingen.

Når det gjelder spørsmålet om sanksjoner mot manglende oppfyllelse av møteplikten, slutter utvalget seg til departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) som er referert ovenfor.

4.1 INHABILITET

Gjeldende rett

I tillegg til gyldig forfall, vil inhabilitet fritta en representant for møteplikten. Det essensielle ved inhabilitet er imidlertid at vedkommende representant har *plikt* til å fratre.

For medlemmer av kommunestyre og formannskap finnes bestemmelser om inhabilitet i Kommunelovens § 15. Kommunelovens § 31 c nr. 7 har tilsvarende regler for medlemmer av kommunale nemnder. Kommunelovens § 15 første ledd viser til Forvaltningsloven kap. II. Bestemmelsen er i og for seg overflødig, idet Forvaltningsloven § 1 fastslår at loven gjelder for all virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Kommunelovens § 15 annet og tredje ledd inneholder imidlertid regler som avviker fra Forvaltningslovens, og det er derfor praktisk å opprettholde første ledd av redaksjonelle grunner.

Annet ledd bestemmer at inhabilitet ikke inntre ved valg til offentlige tillitsverv og ved fastsetting av godtgjørelse o. l. for slike verv. I sin utredning om revisjon av Kommuneloven og Fylkeskommuneloven uttaler Hovedkomiteen:

«Hovedkomiteen finner det rimelig at inhabilitet ikke inntre ved valg til offentlige tillitsverv eller når kommunestyret eller fylkestinget fastsetter godtgjørelse til sine egne medlemmer. Praktiske grunner taler også for at inhabilitet ikke bør inntre når kommunestyret fastsetter godtgjørelse til formannskapets medlemmer eller når fylkestinget fastsetter godtgjørelse til fylkesutvalgets medlemmer. Derimot synes det mindre rimelig at inhabilitet ikke skal inntre når det fastsettes godtgjørelse for et enkelt tillitsverv, f.eks. et formannsverv eller ordfører- eller fylkesordførervervet. Særlig gjelder dette når det fastsettes godtgjørelse for heltids verv. Såvidt Komiteen vet, har imidlertid bestemmelsen ikke vakt reaksjoner på kommunalt hold. Godtgjørelsen for enkeltverv varierer dessuten fra noen hundre kroner til beløp som tilsvarer administrasjonssjefens eller fylkesrådmannens lønn eller mer, slik at det ikke vil være enkelt å skille ut de tilfelle hvor inhabilitet bør inntre.»

Tredje ledd bestemmer at forsamlingen kan fritta et medlem fra å være med i en sak når medlemmet ber om det, og sier fra på forhånd at det av personlige grunner ikke finner det riktig å ta del i behandlingen av saken.

Bestemmelsen kom inn i kommunelovene i 1921, og som begrunnelse ble det anført:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

«selv om der ikke skulle foreligge nogen fyldestgjørende inhabilitetsgrund, kan det godt tænkes, at et medlem av en kommunal forsamling ikke staar helt frit til en saks avgjørelse, f.eks. ved sin tidligere personlige befattning med samme.»

Tilsvarende bestemmelser gjelder også for medlemmer av fylkeskommunale organer, Fylkeskommunelovens § 16, jfr. § 33 c nr. 7.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår en utvidelse av inhabilitetsreglene for såvidt gjelder ansatte i kommunen/fylkeskommunen som samtidig er folkevalgt medlem av kommunale/fylkeskommunale organer. Det foreslås her at kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved saksforberedelsen, eller ved tidligere avgjørelse i saken, alltid skal anses som inhabile. Det er uheldig at ansatte i kommunen/fylkeskommunen gjennom behandlingen i politiske organer skal kunne overprøve sin egen og eventuelt overordnede saksforberedelse, og utvalget anser det som prinsipielt viktig at man forebygger situasjoner hvor en og samme person kan ha avgjørende innflytelse på flere ledd i beslutningsprosessen.

Utvalget foreslår i tillegg en mindre justering av bestemmelsen i Forvaltningsloven § 6 bokstav e), om at en offentlig tjenestemann er inhabil til å treffe avgjørelse i en forvaltnings-sak

«når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.»

Etter dagens regler vil verken det forhold at kommunen/ fylkeskommunen eier majoriteten av aksjene i et selskap eller at et styremedlem er utpekt av kommunen eller fylkeskommunen for å ivareta dennes interesse, være tilstrekkelig til å avskjære inhabilitet dersom selskapet eies fullt ut av stat eller kommune. Heller ikke halvoffentlige selskap som f.eks. OBOS (Oslo Bolig og Sparelag) og Nationalteatret omfattes av unntaket.

Det vil i en lang rekke tilfeller være aktuelt at kommunen/fylkeskommunen oppnevner medlemmer av styre eller bedriftsforsamling i private eller halvoffentlige selskaper, og disse medlemmenes funksjon vil nettopp være å representere kommunen/fylkeskommunen. Etter utvalgets oppfatning er det i disse tilfellene lite praktisk at kommunens/fylkeskommunens representanter i selskapets organer må fratruke som inhabile ved behandlingen i

kommunale/fylkeskommunale organer av saker hvor selskapet er part. Og for inhabilitetsvurderingen må i slike tilfelle normalt være uten betydning om det er private eierinteresser i selskapet, institusjonen e.a.

Annet ledd i Kommunelovens § 15 og Fylkeskommunelovens § 16 fastslår at inhabilitet ikke inntreder ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv. Utvalget viser til den begrunnelse for denne regelen som er gjengitt foran, og foreslår at den opprettholdes.

Tredje ledd i Kommunelovens § 15/Fylkeskommunelovens § 16 har særlig sin berettigelse i små samfunn hvor folk i større grad enn ellers ofte blir personlig involvert i hverandres saker, selv om de ikke direkte angår en selv. Den kan imidlertid fylle et behov også ellers. Forvaltningslovens inhabilitetsregler byr ofte på vanskelige og uklare avgrensningsspørsmål, og bestemmelsen i tredje ledd medfører at man ikke behøver å gå inn i grensproblemer når det gjelder inhabilitet for å frita et medlem som selv ber om det. Bestemmelsen bør imidlertid brukes med varsomhet slik at den ikke fører til en uthuling av det alminnelige prinsipp om møteplikt og plikt til å delta ved de avgjørelser som treffes. Utvalget vil også understreke at rent politiske hensyn eller problemer i forhold til velgergrupper eller eget parti ikke i seg selv vil kunne tjene som grunnlag for fritak.

I forhold til dagens lovgivning foreslår utvalget at ordene «på forhånd» strykes. Det vil da ikke lenger være en rettslig betingelse for fritak at vedkommende har bedt om det så tidlig at det har vært mulig å innkalle varamedlem m.m. Utvalget vil imidlertid understreke at dette fortsatt bør tilstrebes, og ved vurderingen av om fritak skal gis, vil vedkommende organ kunne legge avgjørende vekt på om det er gitt beskjed i tide, og om varamedlem er tilgjengelig.

Se også om dette emnet i kapittel 18 om internt tilsyn og kontroll.

4.2 Konflikt møteplikt/arbeid.**Gjeldende rett**

Politisk virksomhet vil ofte medføre fravær i yrket i større eller mindre grad. Dette kan medføre vansker for den enkelte arbeidsgiver, arbeidstaker og næringsdrivende. Dette kan føre til problemer med rekrutteringen til politiske verv i lokalforvaltningen.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven pålegger medlemmer av kommunale og fylkeskommunale organer plikt til å delta i organets møter medmindre de har gyldig forfall. Det er etter praksis ikke tilstrekkelig for å

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

oppfylle kravet om gyldig forfall at representanten må passe arbeidet. På den annen side er det i dagens lovgivning ingen lovbestemmelser som sikrer folkevalgte rett til fri fra arbeidet for å ivareta politiske verv. Dersom situasjonen blir satt på spissen, vil fravær fra det ordinære arbeid som følge av plikten til å skjøtte det politiske verv kunne føre til at vedkommende kan miste jobben.

For ansatte i statlig og kommunal virksomhet, er problemet løst gjennom hovedavtaler. Hovedavtalen for arbeidstakere i Staten gir embeds- og tjenestemenn rett til permisjon med lønn i inntil 12 arbeidsdager pr. kalenderår for å utføre offentlige verv, herunder deltakelse i møter i kommunestyret og andre kommunale organer som er opprettet ved lov eller med hjemmel i lov. I hovedavtalen for kommunale- og fylkeskommunale arbeidstakere heter det at ansatte som er pålagt å utføre kommunale eller andre offentlige verv gis permisjon og kan etter søknad få beholde sin lønn. Ifølge Normalreglementet skal arbeidstakeren innvilges permisjon med lønn i inntil 10 dager pr. år.

Også hovedavtalen mellom LO og NAF har regler om dette spørsmålet. Her bestemmes det at det såvidt mulig skal gis tjenestefri til utøvelse av offentlige verv. Tjenestefri kan bare nektes dersom viktige produksjonsmessige hensyn blir skadelidende. Det er imidlertid et vilkår at vervet ikke kan skjøttes utenfor arbeidstiden.

Utvalgets vurderinger og forslag

I en del tilfeller har det oppstått problemer for folkevalgte ved praktisering av dagens regelverk når det gjelder å få fri fra arbeidet for å ivareta offentlige verv. Det kan etter utvalgets oppfatning ikke aksepteres at en arbeidstaker blir nektet å oppfylle sin møteplikt etter loven eller blir oppsagt fordi han eller hun gjør dette. Utvalget finner det også lite heldig at det gjelder forskjellige regler for folkevalgtes mulighet til å få fri fra arbeidet for å utøve politiske verv etter hvor de arbeider og hvor/om de er organisert eller ikke. Rett til fri fra arbeidet har også vært trukket fram som et middel til å øke rekrutteringen til lokalpolitikken, og dette kan også være med å lette arbeidsforholdene for folkevalgte. Utvalget har på denne bakgrunn forslått en bestemmelse i utkastet som gir arbeidstaker krav på fri fra arbeidet i den utstrekning det er nødvendig for å oppfylle møteplikten i kommunale og fylkeskommunale organer.

Bestemmelsen bør omfatte medlemmer og varamedlemmer av både kommunestyret, formannskap og kommunale nemnder, og bør

gjelde tilsvarende for medlemmer av fylkeskommunale organer. Det er naturlig at retten også omfatter gruppemøter i umiddelbar tilknytning til kommunale og fylkeskommunale møter, og også eventuell nødvendig reise fram og tilbake. Derimot finner utvalget ikke at bestemmelsen bør omfatte andre gruppemøter o. l.

Det kan imidlertid være situasjoner hvor belastningen for arbeidsgiver og bedrift ved fravær på grunn av folkevalgte verv blir så stor at det går ut over det arbeidsgiver kan forventes å måtte tåle. Dette kan skyldes at det dreier seg om særlig hyppige eller omfattende fravær, eller at særtrekk ved bedriften eller arbeidstakers funksjoner i bedriften medfører særlig store vansker eller skadevirkninger ved fravær i det omfang som er nødvendig for å utføre vervet.

I den utstrekning denne tålegrensen passes vil arbeidsgiver kunne nekte arbeidstaker fri, og den folkevalgte må isåfall anses for å ha gyldig forfall til de aktuelle møter. Utvalget vil imidlertid understreke at det må stilles store krav til ulempe eller skadevirkninger for arbeidsgiver før vilkårene for slik nektelse eller en oppsigelse på dette grunnlag kan anses å foreligge.

Det har vært diskutert om en bestemmelse om rett til fri fra arbeidet bør tas inn i Kommunelovene eller Arbeidsmiljøloven. Departementet har i Ot.prp.nr. 8 (1979-80) om endringer i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven, uttalt at en slik bestemmelse bør innpasses i Arbeidsmiljøloven. Utvalget ser det imidlertid som en fordel at alle bestemmelser om folkevalgtes rettigheter og plikter samles i én lov, og har derfor foreslått at denne bestemmelsen tas inn i Kommune- og fylkeskommuneloven.

5. TALE- OG FORSLAGSRETT. RETT TIL PROTOKOLLTILFØRSEL

Gjeldende rett

Representanter i kommunale og fylkeskommunale organer har i kraft av sitt verv tale- og forslagsrett i de saker som forsamlingen behandler. Denne retten er ikke kommet direkte til uttrykk i loven. Forslagsretten følger imidlertid forutsetningsvis av møteretten og stemmeretten.

Folkevalgtes tale- og forslagsrett kan begrenses, f.eks. ved at det fastsettes en bestemt taletid ved behandlingen av en sak, eller ved at forslagsretten avskjæres når saken er tatt opp til votering.

Dagens lovgivning regulerer heller ikke ad-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gangen til protokolltilførsel. Begrunnelsen er at dette er et skjønnsspørsmål som det vanskelig kan gis alminnelige regler om.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til at det følger av vervet at representanter i kommunale og fylkeskommunale organer har tale- og forslagsrett, og at dette gjelder uavhengig av om det er lovfestet eller ikke.

Som nevnt ovenfor kan rettighetene begrenses. I samsvar med reglement for organet - og også ellers - kan det i en viss utstrekning vedtas å fastsette taletiden ved behandlingen av en sak til et bestemt antall minutter for hver taler, eventuelt at det fastsettes en bestemt samlet taletid for hver partigruppe. Det må også kunne fastsettes en bestemt frist for å melde seg på talerlisten.

Forsåvidt gjelder forslagsretten er det selvfølgelig adgang til å nekte fremsettelse av nye forslag når en sak er tatt opp til votering. Mer tvilsomt er det om forsamlingen kan vedta å nekte dette allerede etter at det er satt strek for talerlisten. Det kan hevdes at adgang til å fremsette nye voteringsforslag i saken helt fram til avstemningen finner sted kan innebære en fare for at forslagene ikke blir debattert.

Utvalget er av den oppfatning at det ikke kan stilles opp noe krav om at hvert forslag skal være debattert. Det er saken som sådan som skal undergis debatt. Etter utvalgets oppfatning kan derfor ikke forslagsretten avskjæres før saken er tatt opp til votering. Dette er i samsvar med en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 7. desember 1984.

Forsåvidt gjelder retten til protokolltilførsel vil utvalget vise til at selv om det er møtelederen som har ansvaret for at det føres møtebok over organets forhandlinger, så er det organets protokoll og det er forsamlingen som bestemmer over innholdet i protokollen i samsvar med lov og reglement. Retten til protokolltilførsel er ofte regulert i reglement, og som regel vil det da være bestemt at en representant eller et mindretall kan kreve inntatt i møteboka en kort begrunnelse for sitt standpunkt. Selv uten en slik reglementsbestemmelse bør man etter utvalgets oppfatning ikke motsette seg at en representant eller en gruppe ved en kort protokolltilførsel får anledning til å redegjøre for sitt avvikende syn. Gode grunner taler for at dette anses som en rett for den enkelte representant eller den enkelte gruppe. Protokolltilførsel vil derfor i utgangspunktet bare kunne nektes når det foreligger særlige hensyn, f. eks. hvis protokolltil-

førselen har en sjikanerende form eller er unødig omfattende. Utvalget antar at denne oppfatningen er i samsvar med gjeldende praksis. Forutsetningen for en slik rett må imidlertid være at protokolltilførselen fremsettes i møtet, slik at den er en del av forhandlingene, som andre medlemmer kan forholde seg til.

Etter utvalgets oppfatning er både tale- og forslagsretten og retten til protokolltilførsel svært tekniske spørsmål som er bedre egnet til å behandles i reglement, og utvalget har derfor ikke foreslått bestemmelser om dette.

6. STEMME RETT/STEMMEPLIKT**Gjeldende rett**

Medlemmer av kommunale organer har i kraft av sitt verv både rett og plikt til å delta i avstemninger i saker som organet har til behandling.

Når det gjelder plikten til å stemme, har Kommuneloven idag en uttrykkelig bestemmelse om dette i § 47. Bestemmelsen omfatter både representanter i kommunestyre, formannskap, utvalg, styre, råd og komite samt kommunale nemnder som opprettes i medhold av andre lover. Stemmeplikten gjelder uansett om vedkommende organ i en sak har avgjørelsesmyndighet eller bare innstillende myndighet. Plikten gjelder også selv om representanten ved å ta del i avstemningen blir inhabil i forhold til samme saks behandling i et annet organ.

Implisitt i stemmeplikten ligger også en plikt til å stemme for forsvarlige vedtak. Det er i første rekke sikret til med dette, er at medlemmene ikke må la seg lede av utenforliggende hensyn. Brudd på denne plikten kan føre til både erstatningsansvar og straffansvar. I praksis skal det imidlertid svært mye til før slike sanksjoner kommer på tale.

Annet ledd i § 47 inneholder en spesialregel for valg. Her bestemmes det at ved valg regnes også blank stemmeseddel som avgitt stemme. Begrunnelsen er at det er urimelig at et medlem skal tvinges til å gi sin stemme til personer som det ikke ønsker å stemme på. Bestemmelsen i annet ledd opprettholder altså stemmeplikten, men gir representanten en rett til å levere blank stemmeseddel. Dette vil kunne ha betydning for spørsmålet om organet er vedtaksført, og det kan også i visse tilfeller ha betydning når det gjelder valgoppgjør. Bestemmelsen nevner ikke muntlig votering. Dersom et medlem ønsker å unngå å stemme på en kandidat, må han/hun kreve skriftlig votering.

Ved inhabilitet har en representant selvfølgelig verken rett eller plikt til å stemme.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Forsømmelse av stemmeplikten rammes av Straffeloven § 324 på samme måte som forsømmelse av møteplikten.

Fylkeskommunelovens § 44 har tilsvarende regler om stemmeplikt for medlemmer av fylkesting, fylkesutvalg og utvalg, styre, råd og komite på fylkesplan.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget anser stemmeretten/plikten som en fundamental rettighet/plikt og mener at den bør opprettholdes som lovfestet ordning. Dagens regelverk har lagt betydelig vekt på at det kan virke urimelig at en representant skal tvinges til å gi sin stemme til personer det ikke ønsker å stemme på. Dette er løst ved at representantene er gitt anledning til å stemme blankt ved valg. Utvalget mener at tilsvarende regler også bør gjelde ved ansettelser hvor de samme hensyn gjør seg gjeldende.

Det stilles av og til spørsmålsteget ved om en representant som kommer for sent til et møte kan utelukkes fra å delta i avstemningen. Spørsmålet kan komme på spissen ved uforutsette forsinkelser hvor det ikke er innkalt vararepresentant. I de tilfeller hvor vararepresentant er innkalt, vil det som regel gå ut på ett for vedkommende gruppe hvem som avgir stemme, og det er antatt i praksis at vararepresentanten bør bli sittende inntil den saken som er påbegynt er ferdigbehandlet.

Utvalget er av den oppfatning at man ellers bør være varsom med å utelukke noen fra å delta i avstemningen med mindre det foreligger helt spesielle forhold. Det vanlige vil også være at representanter og grupper på grunnlag av sakspapirene gjør seg opp en mening på forhånd om de saker som skal behandles. Dersom det først åpnes for utelukkelse på dette grunnlag, kan det være fare for at adgangen kan bli misbrukt som et ulovhjemlet sanksjonsmiddel, eller til i gitte situasjoner å få presset gjennom vedtak som ellers ikke kunne regne med å få flertall. Utvalget mener at dette er i samsvar med gjeldende rett og har derfor ikke funnet det nødvendig å foreslå at det tas inn konkrete bestemmelser om dette i loven.

7. GODTGJØRING/ERSTATNING

Dagens lovgivning har bestemmelser om tre former for godtgjøring/erstatning til folkevalgte. Det er skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i kommunale ærend, arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste m.v. I tillegg har Kommuneloven og Fylkeskommuneloven bestemmelser om pensjonsordning for folkevalgte. Utvalget foreslår en ordning som i hovedtrekke-

ne tilsvarende dagens opplegg. Det foreslås imidlertid noen justeringer samt noen språklige endringer i forhold til gjeldende regler.

**7.1 Skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring
Gjeldende rett**

Etter Kommunelovens § 48 har alle kommunale folkevalgte en lovfestet rett til skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i kommunale ærend. Kommunestyret fastsetter de nærmere regler for godtgjøringen. Bestemmelsen gjelder alle kommunale tillitsmenn, og gir en rett til godtgjøring. Det framgår av forarbeidene, jfr. Ot.prp. nr. 8 (1979-80) s. 13, at det likevel kan gis bestemmelser om minste reiselengde- og tid. Kommunestyret står fritt til å avgjøre om godtgjøringen skal gis etter regulativ eller om en skal få erstattet legitimerte utgifter. Eventuelt kan en kombinasjon av disse formene benyttes. Det vanlige er at de folkevalgte følger det samme reiseregulativ som gjelder for kommunens/fylkeskommunens tjenestemenn. I utgangspunktet skal det imidlertid ikke settes noen grense oppad idet lovens hensikt er at de folkevalgte skal gis en mest mulig realistisk dekning av sine utgifter. Bare i helt ekstraordinære tilfeller kan redusert refusjon for reiseutgifter komme på tale.

Retten til godtgjøring gjelder for alle reiser et tillitsverv fører med seg, således ikke bare reiser til og fra kommunale møter. Også andre reiser f.eks. for å forhandle med andre på vegne av kommunen eller for å foreta befaringer, skal dekkes.

Tilsvarende regler gjelder for fylkeskommunale folkevalgte etter Fylkeskommunelovens § 45.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til at reglene om utgiftsdekning for reiser ikke synes å ha skapt problemer i praksis, og foreslår derfor en bestemmelse som tilsvarende Kommunelovens § 48/Fylkeskommunelovens § 45. Utvalget vil understreke at også de som er innvalgt i styre for kommunal eller fylkeskommunal bedrift, eller i interkommunalt styre, bør gå inn under samme regel. Utvalget har derfor foreslått formuleringen «Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv» for å dekke også disse vervene.

**7.2 Arbeidsgodtgjøring
Gjeldende rett**

Kommunelovens § 49, første ledd gir visse grupper av folkevalgte rett til godtgjøring for sitt arbeid i vervet. Det gjelder ordfører, vara-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ordfører, formannskapsmedlemmer og tillitsmenn i særlig byrdefulle formannsverv. Hva som er «særlig byrdefulle formannsverv» vil til en viss grad være gjenstand for et konkret skjønn, hvor det bl.a. tas hensyn til faktorer som møtehyppighet, møtenes varighet og hvor mye tid som går med til saksforberedelse.

Kommunestyret kan vedta at også andre grupper skal gis godtgjøring for sitt arbeid. Det gjelder bl.a. kommunestyremedlemmer, som før lovendringen i 1980 ikke kunne gis slik godtgjøring. De eneste som nå ikke kan få særskilt godtgjøring, er lovbestemte medlemmer av kommunale organer og personer som har lovbestemt plikt til å være til stede i møter i slike organer. Bakgrunnen for unntaket er at det her gjelder offentlige tjenestemenn som tar del i saksbehandlingen i vedkommende organ som ledd i sitt arbeid.

Det er opp til det enkelte kommunestyre å avgjøre godtgjøringens størrelse. I forarbeidene er det imidlertid understreket at bestemmelsen må anses å inneholde et krav om at godtgjøringen fastsettes under tilbørlig hensyntagen til det arbeid og besvær som er forbundet med de verv det gis godtgjøring for. Kommunestyret står fritt med hensyn til om godtgjøringen skal fastsettes pr. møte eller som fast årlig godtgjøring. For ordfører har Kommunaldepartementet anbefalt at det gis en fast godtgjøring. Departementet har antatt at det vil være adgang til å vedta at godtgjøringen skal svare til et bestemt lønnstrinn i det offentlige lønnsregulativ.

Tilsvarende bestemmelser for godtgjøring til fylkeskommunale folkevalgte finens i Fylkeskommunelovens § 46, første ledd.

Etter dansk rett har medlemmer av kommunalbestyrelsen (kommunestyret) krav på et fast vederlag, som fastsettes av innenriksministeren og er ens for hele landet. Men et medlem kan isteden velge å få erstatning for dokumentert tapt arbeidsfortjeneste. Det vil altså ikke være snakk om å få begge deler, til forskjell fra praksis i Norge. Medlemmene får i tillegg utbetalt diettenger for deltakelse i møter i kommunalbestyrelsen og i utvalg den har nedsatt. Det kan også ytes diett for andre kommunale verv og for deltakelse i kurs. I styrelsesvedtekten kan det fastsettes bestemmelser om vederlag til utvalgsformennene. Regler om ytelse av vederlag til borgermesteren (kombinasjon av ordfører og rådmann) fastsettes av innenriksministeren.

Etter den svenske kommuneloven er det opp til kommunefullmaktiget (kommunestyret) å bestemme om det skal utbetales erstatning for utgifter, godtgjøring, pensjon og andre økonomiske ytelser til de folkevalgte. Det

er i prinsippet ingen begrensning i hvem som kan få de nevnte ytelser, men det skal kun skje i «skålig omfattning», tatt i betraktning arbeidsmengden, arbeidets art og tidsforbruk.

Hovedkomiteen har i sin utredning fra 1985 tilrådd at det gis adgang til å knytte godtgjøringen for hel- og deltidsverv til kommunens eller fylkeskommunens lønnsregulativ. Det samme foreslår *Kommunenes Sentralforbund* i brev av 6. mars 1987 til Kommunaldepartementet. Kommunenes Sentralforbund foreslår videre at retten til godtgjøring ikke bør begrenses til formenn m.v.

Utvalgets vurderinger og forslag

Gjeldende regler er fleksible i og med at kommunestyret selv i stor grad kan vedta hvilke verv det skal gis godtgjøring for, og satsen for godtgjøringen. Det er dermed rom for å ta hensyn til at forholdene kan være svært forskjellige i de enkelte kommuner og fylkeskommuner.

Kommunenes Sentralforbund (KS) foreslår å utvide den kretsen som har krav på godtgjøring. Det kan gjøres ved at alle kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer får rett til godtgjøring. Idag er det som nevnt opp til kommunestyret/fylkestinget å bestemme dette. Å lovfeste krav på godtgjøring for alle medlemmer av kommunestyre og fylkesting, vil kanskje medføre en oppvurdering av vervene, og det vil igjen kunne føre til større rekruttering. For kommuner med dårlig økonomi vil det på den annen side føre til ytterligere økonomisk belastning, men det vil trolig tyngte lite i forhold til andre utgifter. Det kan imidlertid anføres at fast godtgjøring vil svekke det tradisjonelle utgangspunktet om at det er en samfunnsplikt å påta seg verv uten hensyn til vederlag. Et annet moment er at arbeidsbelastningen ved å sitte i kommunestyret varierer fra kommune til kommune, og fast vederlag er antakelig ikke like berettiget i alle tilfeller.

For dem som innehar flere verv, vil totalbelastningen være vesentlig større. En mulighet kan derfor være å gjøre retten til vederlag avhengig av antallet verv.

Dansk rett har, som nevnt, en regel om vederlag til alle medlemmer av kommunalbestyrelsen. Dette kan imidlertid ikke helt sammenlignes med norske forhold, idet det ikke er snakk om å få både vederlaget og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste.

Utvalget har i sin vurdering lagt avgjørende vekt på at alle kommunale/fylkeskommunale verv idag innebærer en viss belastning, og at en rett til godtgjøring kan bidra til en oppvur-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

dering av vervene og føre til økt rekruttering. Utvalget har derfor foreslått at alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv skal ha krav på godtgjøring. Det overlates imidlertid til det enkelte kommunestyre/fylkesting å fastsette godtgjøringens størrelse. Denne forutsettes å variere etter hvor belastende vervene er. Forsåvidt gjelder medlem av styre for kommunal/fylkeskommunal bedrift og interkommunalt styre vises til det som er sagt foran under punkt 7.1. om skyss-, kost og overnattingsgodtgjøring.

Forslaget om å kunne knytte faste godtgjørelser til lønnsregulativet bør - etter utvalgets oppfatning - også vurderes. I praksis er det mulig å følge regulativet ved at det fattes nytt vedtak hver gang regulativet endres. Spørsmålet er om ikke tida nå er inne til å myke opp skillet mellom godtgjøring og lønn og ta konsekvensen av at mange kommunale/fylkeskommunale verv er blitt så krevende at det er naturlig å lønne dem. Og da er ikke skrittet langt til å godta at godtgjøringen knyttes til lønnsregulativet. Under enhver omstendighet bør det være tilstrekkelig at kommunestyret/fylkestinget fastsetter godtgjøringen til et bestemt trinn i lønnsregulativet ved valgperiodens begynnelse, og at vedtaket så gjelder hele valgperioden uten at det er nødvendig å fatte nytt vedtak dersom regulativet endres.

Dagens lovgivning inneholder som nevnt også en bestemmelse om at det ikke skal gis godtgjøring til lovbestemte medlemmer av kommunale/fylkeskommunale organer, og personer som har lovbestemt plikt til å være til stede i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Bakgrunnen for denne bestemmelsen har vært at fremmøte i disse tilfellene må regnes som en del av vedkommendes arbeid, og at det derfor ikke skal gis ekstra betaling for dette. Utvalget anser dette for å være et spesielt problem som det er unødvendig å ha særskilte regler om i loven. Kommunen/fylkeskommunen er i det øvrige regelverk tillagt stor myndighet til selv å avgjøre hvem som skal få godtgjøring og eventuelt hvor mye. Utvalget finner det derfor mest naturlig at det overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune å vurdere om møteplikt i kommunale/fylkeskommunale organer er en del av ansettelsesforholdet eller om det foreligger særlige forhold som tilsier at det gis særskilt godtgjøring for dette.

7.3 Erstatning for tapt arbeidsfortjeneste m.v. Gjeldende rett

Etter Kommunelovens § 49, annet ledd, har alle kommunale folkevalgte rett til erstatning for tap i ordinær inntekt som er en følge av

vervet, og for utgifter som vervet nødvendigvis gjør.

Det er forutsatt at også grupper uten fast lønnet arbeid skal få erstattet tap i arbeidsinntekt når de må forsømme sine ordinære gjøremål for å ivareta tillitsverv. Eksempel på slike grupper er husmødre, studenter, pensjonister, free-lancere m.v. For enkelte av disse kan det by på problemer å beregne tapet i inntekt. Departementet har her anbefalt kommunene å følge de generelle satser som det enkelte kommunestyre skal vedta, se nedenfor.

Det ligger en begrensning i at det bare er tap i *ordinær* inntekt som erstattes. Tap i påregnet overtidslønn eller annen ekstrarfortjeneste kan det således ikke gjøres krav på, og det skal heller ikke erstattes på frivillig basis.

Når det gjelder utgifter tas det klart sikte på at f.eks. utgifter til barnepass, barnehageplass, stell av syke og eldre o.l. skal kunne kreves dekket. Det har i praksis vært antatt at det ikke bør stilles for store krav til hva som skal anses som nødvendig, men legges til grunn at utgifter som oppstår i forbindelse med utøving av verv har vært nødvendige, med mindre det er sterke holdepunkter for å anta noe annet.

Dagens lovgivning skiller mellom erstatning for legitimert og ulegitimert tap. Er kravet om erstatning ikke legitimert, skal det ikke ytes større erstatning pr. dag enn et beløp som kommunestyret bestemmer, og som ikke må være høyere enn et beløp fastsatt av Kongen, p.t. kr. 450,- pr. dag (jfr. kgl. res. av 30. mars 1984). Dersom tapet dokumenteres, skal det også gis erstatning ut over det nevnte beløp, men ikke ut over den grense som det enkelte kommunestyre har satt, jfr. § 49, tredje ledd.

Blir krav om erstatning ikke imøtekommet, avgjøres det av formannskapet med endelig virkning, jfr. fjerde ledd.

Tilsvarende regler om erstatning til fylkeskommunale folkevalgte gjelder etter Fylkeskommunelovens § 46, annet til fjerde ledd.

Hovedkomiteen har i sin innstilling fra 1985 ikke tilrådd noen endringer i erstatningsreglene.

Kommunenes Sentralforbund foreslår at pålegget om maksimumssats for ulegitimert tap i arbeidsinntekt oppheves.

Departementet tolket opprinnelig bestemmelsene om godtgjøring og erstatning slik at eventuell arbeidsgodtgjøring skulle komme til fradrag ved fastsettingen av erstatning. Dette standpunktet medførte imidlertid en forskjellsbehandling mellom de folkevalgte som hadde inntektstap og de som ikke hadde et slikt tap, idet den første kategori ved denne tolking bare ville få møtgodtgjøring i den ut-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

strekning godtgjøringen oversteg deres inntektstap. På grunn av dette, og direkte foranlediget av en henvendelse fra LO, ble spørsmålet tatt opp til ny vurdering. I rundskriv 17. juni 1971 uttalte departementet at godtgjøring etter Kommunelovens § 49 første ledd/ Fylkeskommunelovens § 46 første ledd ikke kommer til fradrag når tapet i inntekt blir beregnet, og selvsagt kommer erstatningen da heller ikke til fradrag i godtgjøringen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Dagens regler tillater i høy grad full dekning av det økonomiske tap som vervet måtte medføre. En hindring er imidlertid maksimumssatsen for ulegitimert tap som fastsettes av Kongen, og som i lengre tid (siden 1984) har stått på 450 kroner. Utvalget ser ikke noen grunn til å opprettholde statlig styring på dette feltet og foreslår derfor at denne begrensningen bortfaller. Kommunene og fylkeskommunene vil således fritt kunne bestemme satsen for ulegitimert tap.

Utvalget har foreslått en bestemmelse som gir kommunestyret/fylkestinget myndighet til å fastsette maksimumsbeløp for erstatningen. Det overlates også til kommunestyret og fylkestinget selv å avgjøre om det skal være forskjellige satser for legitimerede og ulegitimerte krav. Utvalget forutsetter imidlertid at det fortsatt skal kunne gis erstatning både for legitimerede og ulegitimerte tap.

Etter dagens regler ligger det også en begrensning i at det bare er tap i ordinær inntekt som skal dekkes. Tap av forventet overtidslønn kan som nevnt ikke dekkes, og heller ikke annen forventet ekstrasfortjeneste.

Dette er, etter utvalgets vurdering, en begrensning som kan ramme nokså tilfeldig, både med hensyn til hvilke personer som får erstatning for hva, og hva som skal til for at den enkelte skal få det. Det kan få en helt tilfeldig og utilsiktet betydning om møter legges til dagtid eller kveldstid. Det skaper videre tilfeldige forskjeller mellom offentlig ansatte som beholder lønnen, men som kanskje må ta igjen ugjort arbeid på fritiden og dermed mister muligheten til å ta annet ekstrarbeid, og selvstendige næringsdrivende som f.eks. advokater og leger.

Etter utvalgets vurdering bør også dette spørsmålet overlates til kommunen/fylkeskommunen å vurdere i det konkrete tilfellet. Når det gjelder forholdet mellom arbeidsgodtgjøring og erstatning, er utvalgets oppfatning at departementets standpunktet fortsatt bør stå fast. Det må være riktig at arbeidsgodtgjøring skal tjene den funksjonen som ligger i navnet, og ikke bare være en erstat-

ning for direkte økonomisk tap. Utvalget viser til at det nå er fast praksis for denne tolkingen, og kan ikke se at det er nødvendig å ta inn en uttrykkelig bestemmelse om dette.

7.4 Pensjon for folkevalgte**Gjeldende rett**

Kommunelovens § 49, femte ledd gir hjemmel for kommunene til å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunale folkevalgte i verv som medfører en arbeidstid som tilsvarer minst halvparten av vanlig arbeidstid for kommunale tjenestemenn. Det enkelte kommunestyre skal fastsette vedtekter for pensjonsordningen, som skal godkjennes av departementet. Etter Fylkeskommunelovens § 46 femte ledd er det gitt tilsvarende hjemmel for å opprette en fylkeskommunal pensjonsordning.

Ved kgl. res. av 5. april 1974 er saksområdet vedrørende statens tilsyn med kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger tillagt Sosialdepartementet, og myndigheten er senere overført til Kredittilsynet. I Ot.prp. nr. 8 (1979-80) s. 39 er det forutsatt at Kredittilsynet (dengang Forsikringsrådet) ved sin godkjenning av vedtektene tar kontakt med departementet når det gjelder vedtektsbestemmelser av prinsipiell karakter og/eller bestemmelser som kan påføre kommunene utgifter av vesentlig betydning.

Utvalgets vurderinger og forslag

Pensjonsbestemmelsen i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven er fleksibelt utformet bortsett fra kravet om at den tillitsvalgte må ha en arbeidstid som tilsvarer «minst halvparten av vanlig arbeidstid for kommunale tjenestemenn».

Det har vært noe tvil om hvordan denne bestemmelsen skal forstås, fordi det ikke framgår klart av bestemmelsen om kravet om minst halvparten av vanlig arbeidstid for kommunale tjenestemenn knytter seg til ett verv eller flere sammenlagt. Departementet har i en uttalelse av 15. november 1989 inntatt det standpunkt at kravet om minst halvparten av vanlig arbeidstid for kommunale tjenestemenn også kan oppfylles ved flere verv sammenlagt.

Denne bestemmelsen innebærer etter utvalgets oppfatning en unødvendig begrensning i kommunenes og fylkeskommunenes frihet til selv å finne fram til hensiktsmessige pensjonsordninger for sine folkevalgte. Det kan også være tilfeldig hvor mye tid som anses nødvendig for å utøve forskjellige verv, og bestemmelsen kan på den måten virke lite smidig. Utvalget finner det også lite rimelig at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tidsforbruket tillegges såpass stor vekt mens det f.eks. ikke tillegges vekt om vervet utføres på dagtid eller kveldstid, eller om utøvelse av vervene medfører tap av andre pensjonsrettigheter for den folkevalgte eller ikke. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å vurdere hva som i det konkrete tilfelle skal kreves for å omfattes av pensjonsordningen, og har derfor ikke foreslått denne begrensningen opprettholdt.

7.5 Annen godtgjøring

Gjeldende rett

Kommunelovens § 49, sjette ledd slår fast at de folkevalgte ikke kan få godtgjøring av kommunekassen i andre former eller etter andre regler enn fastsatt i §§ 48-49. Tilsvarende er bestemt i fylkeskommunelovens § 46, sjette ledd.

Det er presisert i Ot.prp. nr. 8 (1979-80) s. 31 at bestemmelsene ikke er til hinder for at folkevalgte får refundert utgifter som de måtte ha i forbindelse med sitt verv til porto, telefon, skrivesaker o.l. Heller ikke er de til hinder for at kommunen/fylkeskommunen yter en arbeidsgiver refusjon for utgifter til trykdepremier for den tida den folkevalgte må være borte fra arbeidet p.g.a. vervet. Videre er det klart at hvis en folkevalgt etter oppdrag fra kommunen/fylkeskommunen utfører et arbeid som faller utenfor rammen av det som er vervets vanlige plikter, har vedkommende krav på vederlag for dette uavhengig av de nevnte bestemmelsene.

Når det gjelder spørsmålet om hva som skal anses som «godtgjøring» er det i følge ovennevnte proposisjon ingen betingelse at det er tale om kontant utbetaling. Bestemmelsene er imidlertid ikke ansett for å være til hinder for at kommunene og fylkeskommunene innen nøkterne rammer kan være med på å subsidiere enkelte velferdstiltak for de folkevalgte.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har ikke foreslått noen bestemmelse om forbud mot godtgjøring i andre former eller etter andre regler enn det som er fastsatt i utkastet. Et slikt forbud vil ha sterkt begrenset betydning, og det bør være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å vurdere og avgjøre om det skal gis andre former for godtgjøring enn de som er omtalt i loven.

Særlig aktuelt i denne forbindelse er ordningen med «etterlønn» for folkevalgte som trer ut av sine verv. Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har ingen regler om dette. For ordførere og andre kommunepolitikere i

heltidsverv vil det imidlertid kunne by på problemer å komme inn i annen jobb umiddelbart etter en valgperiode. Deltidspolitikere kan også ha problemer med å komme i fulltids jobb igjen når tida som folkevalgt er over. En form for etterlønn vil kunne være til stor hjelp for mange i en overgangsperiode.

Det kan her være naturlig å ta utgangspunkt i ordningen for stortingsrepresentanter. I § 6 i «Bestemmelser om stortingsrepresentanters godtgjørelse m.v.» (fastsatt av Stortinget 10. nov. 1966 i medhold av § 1 i lov av 30. juni 1954 om godtgjørelse til stortingsrepresentanter) heter det:

«Fast stortingsrepresentant som har fungert som sådan ut over 12 måneder i sammenheng og som etter nyvalg ikke fortsetter på Stortinget, tilkommer den i § 1 litra a omhandlede faste godtgjørelse for tidsrom av tre måneder ut over valgperioden.

Stortingets presidentskap kan tilstå fast representant med kortere funksjonstid enn 12 måneder fast godtgjørelse som nevnt i foregående ledd i inntil tre måneder ut over valgperioden hvor forholdene tilsier det. Hvor særlige forhold foreligger, kan Stortingets presidentskap tilstå innkalt vararepresentant den i første ledd nevnte faste godtgjørelse for et nærmere bestemt tidsrom ut over funksjonstiden, dog ikke ut over tre måneder.»

Spørsmålet om en slik eller en annen type etterlønnordning bør innføres, bør imidlertid vurderes for den enkelte kommune eller fylkeskommune, og utvalget har ikke foreslått noen bestemmelse om dette i utkastet.

8. ERSTATNINGSANSVAR OG STRAFF FOR FOLKEVALGTE

Gjeldende rett

En folkevalgt kan bli *personlig erstatningsansvarlig* dersom vervet utøves på en uforvarlig måte og dette forårsaker at skade oppstår. Utgangspunktet er således at det gjelder en vanlig erstatningsrettslig skyldregel for folkevalgtes utøvelse av vervet. I praksis skal det imidlertid svært mye til at det konstateres erstatningsbetingende uforsvarlighet hos en folkevalgt.

Kommunens og fylkeskommunens ansvar for ansattes skadevoldende handlinger omfatter også folkevalgte, jfr. Skadeerstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26. En skadelidt kan velge om vedkommende vil gå på kommunen eller fylkeskommunen eller på vedkommende folkevalgt for å få erstatning.

Folkevalgte kan også *straffes* for lovovertridelser i forbindelse med utøvelse eller unnlatelse av tjenestehandlinger. Utgangspunkt og hovedregel er at bestemmelser om straff for tjenestemenn gjelder tilsvarende for folke-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

valgte. Aktuelle straffebestemmelser er Straffeloven §§ 29, 121 (brudd på taushetsplikten) og 324 (tjenesteforsømmelse). Strafferammen er vanligvis bøter, men det straffbare forholdet kan også medføre tap av stillingen. Såvidt utvalget vet, er disse bestemmelsene bare brukt noen ganske få ganger mot folkevalgte.

Utvalgets vurderinger og forslag

Disse forholdene er ikke regulert i dagens kommunallovgivning og utvalget finner ikke at det er behov for noen forandring i dette.

9. TILTAK FOR Å GJØRE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE VERV MER AT-TRAKTIVE

Utviklingen har ført til at kommunens og fylkeskommunens oppgaver er blitt stadig mer omfattende og kompliserte. De folkevalgte må nedlegge et betydelig arbeid i å skaffe seg kunnskaper om forskjellige saksområder for å kunne utføre vervet på en tilfredstillende måte. Utførelsen av vervet går ofte ut over både fritid og ordinært arbeid.

Formannskapslovene bygde på det prinsipp at kommunale tillitsverv var en samfunnsplikt som borgerne måtte ta på seg uten lønn eller godtgjøring. For ordføreren og formennene var dette uttrykkelig fastslått i loven. Godtgjøringsbestemmelsene har idag fjernet seg langt fra dette opprinnelige utgangspunktet, og bestemmelsene slik de er foreslått i utkastet gir kommunene og fylkeskommunene stor frihet til å fastsette hvor stor godtgjøring de folkevalgte skal ha. Bestemmelsen gir også mulighet til å ansette politikere i heldagsverv eller på deltid. Idag har de fleste kommuner og fylkeskommuner ordfører i hel eller halv stilling. Derimot er det bare de største byene som har andre heldagsverv i noen utstrekning.

Problemer med rekruttering til offentlige verv er - som nevnt ovenfor - ikke bare et spørsmål om å skaffe fram et tilstrekkelig antall kvalifiserte kandidater til de ulike vervene. Det er også viktig å få til en bredest mulig rekruttering for å unngå å komme i en situasjon hvor politiske verv hovedsaklig innehas av en ganske snever krets av personer som på grunn av sin yrkesmessige bakgrunn og øvrige livssituasjon, lettere enn andre har mulighet til å sette av tid og krefter til å påta seg de byrder et kommunalt eller fylkeskommunalt verv medfører.

En gruppe som ofte føler at politiske verv er særlig byrdefulle er småbarnsforeldre - og kanskje spesielt småbarnsmødre. Kvinner bruker - ifølge undersøkelser som er foretatt -

omtrent dobbelt så mye tid på husarbeid hver dag som menn og det er stort sett mødrene som har hovedansvaret for omsorgen for barn.

Flere forhold har vært trukket fram som eksempler på tiltak som kan bidra til å gjøre det mindre belastende å delta i lokalpolitisk arbeid både for småbarnsforeldre og andre. Foruten økonomiske forhold er det trukket fram et ønske om at det må bli lettere å kombinere politikerrollen med yrkesarbeid og omsorgsforpliktelser. Som eksempel på tiltak her kan nevnes rett til fri fra arbeid - ikke bare for å gå på møter - men også for å forberede seg til dem. Se nærmere om dette foran under punkt 4.2. Det har videre vært nevnt at det bør etableres tilfredstillende ordninger med barneparkering, barnevakt og eventuelt hjemmehjelp. Ønsker om forandringer i møteopplegget har også vært trukket fram, særlig ønsker om færre og kortere møter, om fast møtedag, og om møtetider som passer for representantene. Ønskene varierer imidlertid med hensyn til dagmøter og kveldsmøter. Det har fra enkelte hold også vært trukket fram et ønske om større spredning av vervene og rotasjon slik at arbeidet blir fordelt på flere. Enkelte har også etterlyst bedre service fra kommuneadministrasjonen overfor folkevalgte og kortere og enklere framstilling av saksdokumentene.

Utover godtgjøringsreglene som er behandlet i punkt 7 og spørsmålet om rett til fri fra arbeid som er behandlet i punkt 4.2., er ovennevnte tiltak etter utvalgets oppfatning i liten grad egnet for lovfesting. Dette er forhold som må vurderes konkret ut fra situasjonen i den enkelte kommune/fylkeskommune. Det er heller ikke mulig å gi noen enkel og sikker oppskrift på hvilke tiltak som bør settes i verk for å bedre rekrutteringen til politiske verv - til det spriker ønskene og forslagene for mye.

Forsåvidt gjelder tiltak som barnevakt og barneparkering vil utvalget vise til at representantene allerede idag har krav på å få dekket utgifter til barnepass i forbindelse med kommunale/fylkeskommunale møter. Utvalget antar at det er lite praktisk å lovfeste at kommunen/ fylkeskommunen også skal skaffe barnevakt. Krav på hjemmehjelp for representanter med andre tyngre omsorgsoppgaver kan muligens være et aktuelt tiltak, men utvalget antar at heller ikke dette er egnet for lovfesting, men må løses konkret i den enkelte kommune/fylkeskommune.

På denne bakgrunn har ikke utvalget funnet å kunne foreslå lovfesting av spesielle tiltak på dette området, men overlater til den enkelte kommune/fylkeskommune å løse dette lokalt.

KAPITTEL 14

Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid**1. GENERELT***a) Innledning og avgrensning*

Samhandling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner - og også mellom kommuner og fylkeskommuner - forekommer på en rekke områder og i ulike former. Et viktig skille går mellom samhandling som har en *organisatorisk overbygning* og samhandling som skjer uten slike overbygninger. Lovgivningen har i atskillig utstrekning regler om den førstnevnte kategori, både i kommunelovene og i særlovgivningen. For kommunelovenes vedkommende kan særlig Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 nevnes, som er de alminnelige bestemmelser om organisatorisk samarbeid på tvers av kommunegrensene og fylkesgrensene, se nærmere pkt 2. Den andre kategorien er i liten grad særskilt regulert. Kommunelovene har således ingen bestemmelser om dette.

Samhandling *uten* organisatorisk overbygning kommer bl.a. til uttrykk gjennom informasjons- og idéutveksling, i form av kurs, konferanser o.l. Mer forpliktende samhandling, rettslig sett, er det tale om i de tilfelle der kommuner innbyrdes kjøper/selger tjenester av hverandre, f.eks. avtaler om kjøp av vannleveranser. For fylkeskommunenes vedkommende kan også gjestepasientordningen ved sykehus nevnes.

Utvalget finner at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn særskilte bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven om uorganisert samhandling eller samarbeid, herunder ordinære kjøp/salg av tjenester. Slike disposisjoner bør som utgangspunkt kunne skje på fritt grunnlag i form av avtaler mellom partene, basert på alminnelige avtalerettslige regler og innenfor de generelle rammer som gjelder for kommunene og fylkeskommunene i henhold til Kommune- og fylkeskommuneloven og særlovgivningen. Der som det viser seg aktuelt med særskilt lovregulering av uorganisert samhandling, bør dette skje i form av særlovbestemmelser på det eller de aktuelle område(r).

Etter dette er det det *organisatoriske* samarbeid som påkaller oppmerksomhet i kommunelovperspektiv. Mer presist gjelder spørsmålet kommuners og fylkeskommuners adgang til å opprette felles styringsorganer for ulike typer av samarbeidstiltak og til å

overføre ansvar og myndighet til slike styringsorganer. Det siste innebærer at styringsorganet kan gis myndighet til å treffe beslutninger på vegne av de kommuner/fylkeskommuner som deltar i samarbeidet, og binde disse rettslig. Konsekvensen er at deltakerne i samarbeidet ikke har noen direkte instruksjonsmyndighet i forhold til styringsorganet, slik tilfellet er overfor underliggende, interne organer. Dette gir - eller kan gi - styringsorganet en nokså selvstendig stilling.

b) Interkommunale og interfylkeskommunale styringsorganer - alminnelige synspunkter

Samarbeidsprosjekter organisert med egne styringsorganer er etter hvert blitt ganske vanlig på det kommunale plan, og synes å forekomme i stadig stigende utstrekning. De største og viktigste prosjektene gjelder vann- og avløpsamarbeid og samarbeid på el-sektoren. Også på det fylkeskommunale plan foregår det i atskillig utstrekning samarbeid i slike former, bl.a. i el-sektoren og i transportsektoren.

De fleste prosjekter er etablert og organisert på grunnlag av de alminnelige bestemmelser i Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29, i form av avtaler mellom de samarbeidende kommuner eller fylkeskommuner. Men enkelte prosjekter er organisert som ordinære privatrettslige sammenslutninger - aksjeselskaper m.v. - og følger de alminnelige selskapsrettslige regler. På flere områder har særlovgivningen egne bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid, se pkt. 4.

Utgangspunktet i gjeldende lovgivning er at kommunene/fylkeskommunene *selv* avgjør om de vil gå inn i samarbeid med organisatoriske overbygninger. Både kommunelovene og særlovgivningen har imidlertid bestemmelser som åpner for at staten kan gi pålegg om samarbeid.

I *Sverige* er organisert samarbeid mellom kommuner og mellom landstingskommuner regulert i en egen lov om såkalte «kommunalforbund». Kommunalforbund kan i utgangspunktet dannes for alle typer av virksomhet. De deltakende kommuner/landstingskommuner må fastsette vedtekter for for den virksomhet som den enkelte forbundsordning

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

skal omfatte og hvilken kompetanse som forbundet skal ha. Vedtektene skal godkjennes av länsstyrelsen. Forbundet har eget budsjett og regnskap, men har ikke selv beskatningsrett. Alle forbund skal ha ett styringsorgan - forbundsfullmaktiget. *Danmark* har ingen egen lov om inter(fylkes)kommunalt samarbeid, men har - i likhet med Norge - enkelte bestemmelser i sin kommunelov. Samarbeidsavtaler skal godkjennes av tilsynsmyndighetene (indenrigsministeren/tilsynsrådet), så fremt de medfører innskrenkning i de deltakende kommuners/amtskommuners myndighet etter Kommuneloven. Tilsynsmyndighetene skal også godkjenne vilkårene for oppløsning av samarbeidet.

Årsakene til at kommuner eller fylkeskommuner velger å etablere forpliktende samarbeid med egne styringsorganer kan være mange. Men som regel har nok samarbeidet sin bakgrunn i at en oppgave angår et større område enn én kommune, eller at den medfører for store kostnader for kommunene enkeltvis. Gjennom fellestiltak kan en da få løst oppgaver som ellers vanskelig lar seg gjennomføre av kommuner enkeltvis, eller oppnå at oppgaven blir løst på en mer rasjonell, hensiktsmessig og kostnadsbesparende måte.

Sett mot denne bakgrunn vil *kommunesammenslåinger* kunne redusere behovet for, og i betydelig utstrekning være et alternativ til, interkommunalt samarbeid. Det samme kan gjelde for fylkeskommunenes vedkommende. Motsatt kan slikt samarbeid redusere behovet for sammenslåinger.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen peker i NOU 1988:38 på muligheten av å opprette «spesialkommuner» som alternativ til fylkeskommunen, og nevner som eksempel sykehusvesenet. Komiteen nevner også «landsdelskommuner» som alternativ til fylkeskommunen, omfattende et større område en enkelt fylkeskommune. Komiteen utdyper i liten grad disse alternativene, om de skal være obligatoriske, hvordan de skal organiseres m.v.

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere den kommunale og fylkeskommunale inndeling og foreslå endringer i denne, jf. kap. 1. Dette gjelder også spørsmålet om opprettelse av slike «spesialkommuner» og «landsdelskommuner» som Hovedkomiteen omtaler i NOU 1988:38. Som nevnt i kap. 1 ble det våren 1989 oppnevnt et eget utvalg som skal foreta en evaluering av den eksisterende kommunale og fylkeskommunale inndeling og utarbeide prinsipper for den framtidige kommune/fylkeskommunestrukturen. Det vises også til Buvikutvalgets utredning om flerkommunale byområder, jf. NOU 1989:16.

Hovedkomiteen peker i NOU 1988:38 på at samarbeid over kommunegrenser kan ha sine begrensninger, og hevder at «samarbeidsviljen rekker bare unntaksvis lenger enn til at alle kommuner tjener på en fellesløsning» (side 66). Som eksempel på dårlig fungerende samarbeid nevner komiteen arealplanlegging og arealdisponering. Komiteen trekker også fram mer betenkelige sider, prinsipielt sett, ved å «bygge opp store administrative enheter ved siden av de enkelte kommuners administrasjon, for deretter å overdra betydelig myndighet til disse spesialorganene. Kommunene kan da få følelsen av å sitte igjen med regningen, og å ha mistet den reelle innflytelse over store deler av de kommunale oppgaver.» Det som komiteen her uttaler, gjelder samarbeid mellom kommuner, men tilsvarende synspunkter kan gjøres gjeldende også for interfylkeskommunalt samarbeid.

Dette utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være behov for organisert samarbeid på det kommunale og fylkeskommunale plan, i hovedtrekk etter det samme mønster som i dag. At inter(fylkes)kommunalt samarbeid *kan* ha slike betenkelige sider som anført av Hovedkomiteen, bør ikke lede til forbud mot eller vesentlige innskrenkninger i adgangen til å innlede samarbeid. Heller ikke Hovedkomiteen mener dette. Utvalget er ellers enig med komiteen i at spørsmålet om hvordan «man skal finne en rimelig balanse mellom oppgaveløsning innenfor en og samme kommunale enhet, og når det vil være mest rasjonelt å satse på fellesløsning i samarbeid med andre kommuner» (side 67), bør det langt på vei kunne overlates til den enkelte kommune - og fylkeskommune - å vurdere selv.

Lovgivningen bør etter dette legge forholdene til rette for rasjonelle og forsvarlige løsninger av samarbeid på det kommunale og det fylkeskommunale plan. Dette samarbeidet bør i utgangspunktet - som i dag - være basert på *frivillighet*; den enkelte kommune eller fylkeskommune bør selv kunne bestemme om den vil gå inn i et forpliktende, organisatorisk samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner.

Utvalget anser det lite aktuelt å ha en spesiell lov om inter(fylkes)kommunalt samarbeid. De spørsmål det her er tale om har klar sammenheng med organiseringen av det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet for øvrig. Alminnelige bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid bør derfor *integreres i Kommune- og fylkeskommuneloven*, slik tilfellet er i dag.

De gjeldende, alminnelige bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid i

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 gir i liten grad føringer på hvorledes samarbeidet skal organiseres og drives. Dette har skapt en viss usikkerhet i praksis, og har nok vært en medvirkende årsak til at de samarbeidsavtaler som inngås stundom er uklare eller ufullstendige. Det er derfor behov for mer utfyllende lovregler, som kan bringe samarbeidet inn i fastere former og bidra til en klargjøring av de rettslige forhold. Det er på den annen side verken mulig eller ønskelig med detaljerte lovregler. Kommunene og fylkeskommunene må gis en stor grad av frihet til å bestemme hva det skal samarbeides om og hvorledes samarbeidet skal skje. Lovreglene må tilpasses dette, og gis preg av rammebestemmelser. Disse rammene bør gjøres så vidt fleksible at de kan gjelde både for samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Det primære med samarbeid på det kommunale og fylkeskommunale plan må være utføring av *driftsoppgaver* - el-verksdrift, drift av vannverk m.v. - og slik at styringsorganet får myndighet til å foreta nødvendige disposisjoner som har sammenheng med selve driften. Utøvelse av *offentlig myndighet* som gjelder private personers rettigheter og plikter må derimot tilligge de ordinære organer i den enkelte kommune og fylkeskommune så lenge ikke annet følger av lov, se nærmere pkt. 2.

Både Kommuneloven § 27 og Fylkeskommuneloven § 29 har en alminnelig bestemmelse om at Kongen kan *pålegge* kommuner eller fylkeskommuner å inngå samarbeid om bestemte tiltak.

Hensiktsmessigheten av en slik bestemmelse kan være diskutabel. Pålegg om inter(fylkes)kommunalt samarbeid vil i alminnelighet være et nokså dårlig fundament for samarbeid som de berørte kommuner/fylkeskommuner ikke selv ønsker eller føler at de har behov for. Utvalget er likevel kommet til at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven bør ha en bestemmelse som åpner for at Kongen kan gi pålegg om samarbeid, se pkt. 3.

Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid. Disse bestemmelsene gjelder hovedsaklig samarbeid mellom kommuner, og i mindre grad mellom fylkeskommuner. Bestemmelsene gjelder dels frivillig samarbeid, dels pålagt samarbeid.

Etter utvalgets oppfatning bør Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid gjelde på lovens eget område, mens spørsmålet om etablering tilsvarende samarbeidsformer på andre områder må avgjøres på grunnlag av

vedkommende særlov, se nærmere pkt. 4 nedenfor.

Lovgivningen bør ikke være til hinder for at de kommuner eller fylkeskommuner som ønsker det kan organisere samarbeidet i form av *privatrettslige sammenslutninger* etter selskapslovgivningens bestemmelser, som *alternativer* til de alminnelige bestemmelser om inter(fylkes)kommunalt samarbeid i kommuneloven. Selv om de gjeldende kommunelover ikke har særskilte bestemmelser om det, og rettstilstanden må anses noe usikker, er det på det rene at det etter gjeldende rett ikke er noe alminnelig forbud mot etablering av kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper m.v., eventuelt med deltakelse av flere kommuner eller fylkeskommuner. For slike selskaper m.v. gjelder i utgangspunktet alminnelige selskapsrettslige regler, og for så vidt på samme måte som for rent private selskaper. - Spørsmål som gjelder selskapsorganisering av kommunal eller fylkeskommunal virksomhet vil bli nærmere behandlet i kap. 15. Det samme gjelder samarbeid med private.

2. FRIVILLIG SAMARBEID

Gjeldende rett

a) Kommuneloven

Alminnelige bestemmelser

De alminnelige regler om interkommunalt samarbeid er fastsatt i Kommuneloven § 27. Det framgår av denne bestemmelse at «To eller flere kommuner kan opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Til dette styret kan kommunene overdra den myndighet de blir enige om når ikke annet er fastsatt i lov.»

Etter ordlyden i § 27 er det bare kommuner som kan delta i fellestyret. Kommunaldepartementet har imidlertid antatt at også fylkeskommuner og staten kan delta. Det anses heller ikke noe til hinder for at styret i et interkommunalt tiltak kan være representert i styret for et annet tiltak. Kompetansen kan derimot ikke legges til én kommune, i den forstand at vedkommende kommune er «styre» for tiltaket på vegne av de andre deltakerne. § 27 avskjærer også privat deltakelse i slike styret.

Det er kommunestyrene i de deltakende kommuner som bestemmer om det skal opprettes styringsorgan for et interkommunalt tiltak, og hvilke funksjoner det skal ha. Det er likeledes kommunestyrene som velger medlemmer til styringsorganet. - Denne kompetanse kan ikke delegeres til andre organer i kommunen. Valg av medlemmer skjer ellers

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

etter de vanlige bestemmelser i kommuneloven om valg av nemnder, se særlig §§ 29 og 30.

Loven forutsetter at deltakerne er *enige* om den styringsordning som skal gjelde for tiltaket, og hva samarbeidet skal omfatte m.v. I praksis er det vanlig at det utarbeides en samarbeidsavtale - som oftest kalt vedtekter - som legges fram til vedtak i de deltakende kommuners kommunestyre.

I utgangspunktet står kommunene fritt til å fastsette hvilke oppgaver som skal legges til det interkommunale styringsorgan og hvilken kompetanse det skal ha. De ordinære begrensninger i delegasjonsadgangen til kommuneinterne organer gjelder ikke her. Men denne hovedregelen må modifiseres på flere punkter:

For det første gjelder § 27 som utgangspunkt bare på Kommunelovens eget område. Hvorvidt kommunestyret kan delegerer myndighet som det har etter særlov, avhenger av vedkommende særlovs egne bestemmelser. Særlovgivningen har dessuten en rekke spesialbestemmelser om interkommunalt samarbeid, se nedenfor pkt. 4. Disse bestemmelsene går foran den alminnelige bestemmelse i Kommuneloven § 27. Av dette følger også at de lovbestemte funksjoner som er lagt til særlovnemnder, ikke kan overføres til interkommunale organer, med mindre vedkommende særlov gir anledning til det. For det andre ligger det implisitt i Kommuneloven at sentrale funksjoner som tilligger kommunestyret ikke kan delegeres - f.eks. fastsette budsjett for den enkelte kommune, valg av ordfører, formannskap og kommuneinterne nemnder etc. På den annen side kan styringsorganet bl.a. tildeles kompetanse til å fastsette eget budsjett, foreta ansettelser i egen administrasjon, inngå avtaler med tredjemann. For det tredje framgår det av Kommuneloven § 59 nr. 7 at overføring av «myndighet og plikter» etter § 27 må godkjennes av Kongen. (Denne myndigheten er nå delegert til Kommunaldepartementet og til fylkesmennene.) I formen er dette en hensiktsmessighetskontroll, men i praksis vil det langt på vei være en legalitetskontroll hvor det imidlertid også påses at det ikke finner sted delegasjon av avgjørelsesmyndighet ut over det som må anses forutsatt ved bestemmelsen. For det fjerde må vedtak av den art som er nevnt i § 59 nr. 1 - 6, f.eks. vedtak om opptak av lån, godkjennes av Kongen (i praksis av Kommunaldepartementet eller fylkesmannen). Det følger av uttrykket «annen kommunal myndighet» i innledningen til § 59.

Andre bestemmelser

Etter Kommunelovens § 65 skal bestemmelsene i §§ 51 - 57 (om låneopptak, garantistillelse m.v.) gjelde tilsvarende for «selskaper og andre sammenslutninger når det bare er kommuner som er deltakere, og deltakerne er ansvarlige for gjelden.» At deltakerne er ansvarlige for gjelden innebærer at de - samlet - er ansvarlige for hele gjelden. Selv om § 65 bare viser til §§ 51 - 57, har Kommunaldepartementet antatt at vedtak etter § 59 nr. 1 - 6 må godkjennes av Kongen - jf. uttrykket «annen kommunal myndighet» i innledningen til § 59. Rettsgrunnlaget for slike sammenslutninger er Kommuneloven § 27 og den avtale som samarbeidet bygger på.

Det er for øvrig antatt at Kommuneloven ikke er til hinder for at kommuner etablerer ansvarlige selskaper etter reglene i Selskapsloven av 21.juni 1985. Dette framgår forutsetningsvis av Selskapsloven § 1 (5), hvor det heter: «Når ikke annet er avtalt, gjelder ikke loven for selskap dannet av kommuner eller fylkeskommuner til fremme av økonomiske fellesinteresser (interkommunale selskaper).» Av dette følger at Selskapsloven bare kommer direkte til anvendelse, dersom de deltakende kommuner treffer uttrykkelig avtale om det. Etter det utvalget kjenner til, forekommer det sjelden eller aldri i praksis.

Ved lov av 27. februar 1987 nr. 12 fikk Kommuneloven en *ny § 24 a*. Etter denne bestemmelse kan kommunestyret «gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi og motta arbeidsoppsigelse på kommunens vegne». Den rettslige konsekvens av denne ordningen er at kommunene kan overlate til en sammenslutning å binde kommunene i samband med tariffavtaler. Den praktiske konsekvens er at så godt som alle kommuner (og fylkeskommuner) nå har gitt Kommunenes Sentralforbund en slik fullmakt. § 24a er nærmere beskrevet og drøftet i kap. 10. - Forbundet forhandlet også tidligere med arbeidstakerorganisasjonene på vegne av kommuner og fylkeskommuner, men hadde ikke kompetanse til å binde den enkelte kommune eller fylkeskommune. Sentralforbundet har ellers ingen kompetanse til å treffe bindende vedtak på vegne av medlemmene, og fungerer som et rent service-organ for disse.

c) Fylkeskommuneloven

Fylkeskommunelovens bestemmelser i § 29 om interfylkeskommunalt samarbeid svarer fullt ut til Kommuneloven § 27, både når det gjelder adgangen til å inngå frivillig samarbeid og myndighet for Kongen til å pålegge

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fylkeskommunene å samarbeide. Det framgår dessuten uttrykkelig av § 29 at også kommuner kan delta som parter i interfylkeskommunale tiltak. Videre er Fylkeskommuneloven § 66 helt parallell med den tilsvarende § 65 i Kommuneloven, og Fylkeskommuneloven § 26a er identisk med kommuneloven § 24 a.

Utvalget viser for øvrig til Vedlegg 2 Samarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar, hvor det er gitt en nærmere redegjørelse for for gjeldende rett.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår som nevnt i pkt. 1 at det tas inn alminnelige bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven om *organisert* samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, basert på etablering av felles styringsorgan og nærmere angivelse av virkeområdet m.v. for samarbeidstiltaket. Som utgangspunkt skal slikt samarbeid være en *frivillig* sak for kommunene og fylkeskommunene, men ellers slik at Kongen - når han finner grunn til det - kan gi pålegg om samarbeid, se pkt. 3 nedenfor.

a) Hvem som kan delta i samarbeidet

Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser om samarbeid bør omfatte to eller flere kommuner og to eller flere fylkeskommuner. I likhet med hva tilfellet er etter gjeldende rett, vil utvalget foreslå at samarbeidet også kan omfatte kommuner og fylkeskommuner samt (andre) inter(fylkes)kommunale tiltak, siden dette har vist seg å være praktisk.

Styringsorganer for inter(fylkes)kommunale tiltak må anses som en del av det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet. Av den grunn er det ikke naturlig at det åpnes for *privat* deltakelse i slike tiltak. På den annen side er det både ønskelig og nødvendig med samarbeid med private i *andre* former. Utvalgets lovforslag er ikke til hinder for dette; bl.a. kan kommuner og fylkeskommuner gå inn som deltakere sammen med private i ordinære selskaper m.v., f.eks. et aksjeselskap eller en stiftelse. - Se nærmere om samarbeid med private kap. 15.

Utvalget mener også at *statlig* deltakelse bør være utelukket. Begrunnelsen er i hovedsak den samme som for privat deltakelse; organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i form av egne styringsorganer for inter(fylkes)kommunale tiltak er en del av styringssystemet i kommunene og fylkeskommunene. Innenfor de alminnelige rammer i lovgivningen vil det imidlertid for øvrig være adgang for kommuner og fylkeskom-

muner til å inngå (forpliktende) samarbeid med staten, også gjennom felles kommunal/fylkeskommunal og statlig deltakelse i aksjeselskaper, stiftelser m.v.

Deltakerne i inter(fylkes)kommunalt samarbeid kan etter utvalgets lovforslag ikke legge styrekompetansen til én kommune eller én fylkeskommune, slik at denne utøver kompetansen på vegne av de øvrige. Dette innebærer en type fraskrivelse av myndighet og innflytelse som må anses uheldig. Også gjeldende rett utelukker denne form for inter(fylkes)kommunalt samarbeid. Dersom det anses å være behov for etablering av slike ordninger på bestemte områder, bør dette fastsettes i særlov.

Nye deltakere må ellers kunne tre inn i et eksisterende samarbeidstiltak, dersom de nåværende deltakere godtar det. De nye deltakere må da akseptere de gjeldende vedtekter som grunnlag for sin inntreden, med mindre samtlige deltakere blir enige om å endre vedtektene. - Det anses ikke nødvendig med særlige lovbestemmelser om dette.

Samarbeidet kan omfatte både kommuner og fylkeskommuner. Utvalget finner at det er praktisk å bruke uttrykket «interkommunalt samarbeid» som fellesbetegnelse - også i lovteksten. På tilsvarende måte foreslås styringsorganer for samarbeidstiltaket kalt «interkommunalt styre».

b) Samarbeidets rettslige grunnlag og innhold

Rettsgrunnlaget for for det frivillige samarbeidet blir - ved siden av lovens bestemmelser - den *avtale* som deltakerne i fellesskap utarbeider og vedtar. Denne avtalen foreslås kalt *vedtekter*, i samsvar med vanlig praksis. Ordningen hviler således på at deltakerne blir enige om hva samarbeidet skal omfatte og hvorledes det skal organiseres.

Som påpekt i pkt. 1 er det uheldig at de gjeldende kommunelover ikke har nærmere bestemmelser om vedtektenes innhold. I forbindelse med departementets godkjenning av vedtekter for interkommunale sammenslutninger etter Kommuneloven § 59 nr. 7, har det i praksis vist seg vedtektene i en del tilfelle mangler eller har ufullstendige bestemmelser om vesentlige forhold, bl.a. når det gjelder oppløsning av samarbeidet og de enkelte deltakers rett til å tre ut. Det er spesielt viktig å ha utførlige og dekkende vedtektsbestemmelser, fordi et interkommunale styre ikke er underlagt de deltakende kommuners eller fylkeskommuners direkte instruksjonsmyndighet og kan ha stor grad av selvstendighet.

Utvalget finner på denne bakgrunn at det bør lovfestes visse *minimumskrav* til vedtek-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tene, for å sikre at det rettslige grunnlaget for samarbeidet blir best mulig. På den annen side anses det lite tjenlig å gå særlig langt i lovfesting av slike krav. Dette kan stenge for tilpassing av grunnlaget for samarbeidet til hva som anses rasjonelt og hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. En annen sak er at det kan være aktuelt at det på sentralt hold utarbeides såkalte «normalvedtekter» - det vil si anbefalte vedtekter - for interkommunalt samarbeid eller for bestemte typer av samarbeid, f.eks. på el-sektoren. Slike normalvedtekter eksisterer i noen grad også i dag.

Det bør lovfestes som minimumskrav at vedtektene skal inneholde nærmere bestemmelser om *hva det skal samarbeides om og hvilke funksjoner som det interkommunale styret skal ha*. Innenfor denne ramme vil deltakerne ha en betydelig grad av frihet. Men en del viktige begrensninger må gjelde. Dette er særlig begrunnet med at et interkommunalt styre langt på vei vil kunne få en overkommunal posisjon, siden det ikke er underlagt vanlig kommunal/fylkeskommunal instruksjonsmyndighet, slik tilfellet er med andre organer som kommunene/fylkeskommunene oppretter.

For det første må de alminnelige begrensninger i kommunestyrets og fylkestingets delegasjonsadgang gjelde tilsvarende i forhold til interkommunale styrever, jf. kap. 9. De funksjoner som styret kan tildeles må dessuten være relatert til den *faktiske virksomhet* som samarbeidsprosjektet omfatter, for så vidt på samme måte som når det gjelder styrever for enkelte bedrifter eller institusjoner i den enkelte kommune/fylkeskommune. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjettmyndighet, myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelse m.v. og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten. Utvalgets lovforslag hindrer ikke dette. Forslaget utelukker heller ikke at det etableres flere organer i forbindelse med samarbeidstiltaket, men et av disse må ha selvstendig styringskompetansen.

For det andre mener utvalget at et interkommunalt styre ikke bør kunne gis myndighet til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrifter, med mindre dette relaterer seg direkte til fellestiltakets drift og organisasjon - f.eks. å foreta ansettelse og treffe andre avgjørelser i personalsaker. Hvis det er aktuelt å gi styret slik myndighet ut over dette, må det reguleres i særlov. Utvalget vil her peke på at det ved tildeling av kompetanse til interkommunale styrever i utgangspunktet ikke er tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, men snarere om et fullmakts-

forhold som har sterke likhetstrekk med et vanlig (privatrettslig) selskapsforhold.

Det er av stor betydning for deltakerne at vedtektene har klare bestemmelser om *økonomiske forhold*. Det bør derfor lovfestes som ytterligere minimumskrav til vedtektene at de skal ha bestemmelser om eventuell plikt for deltakerne til å gjøre innskudd. Det samme gjelder spørsmålet om styret av eget tiltak skal kunne treffe beslutninger som gjelder opptak av lån eller andre beslutninger som kan pådra de deltakende kommuner/fylkeskommuner økonomiske forpliktelser - innenfor rammen av den myndighet som kan tildeles styret, se ovenfor.

c) *Styrets sammensetning m.v. Administrasjonen*

Utvalget foreslår lovfestet at vedtektene skal inneholde bestemmelser om *styrets sammensetning*.

Deltakerne bør ellers fritt kunne bestemme hvorledes interkommunale styrever skal sammensettes, siden de ikke er en del av det *politiske* styringssystemet, se kap. 9. Det vil derfor ikke være noe til hinder for at det vedtektsfestes at medlemmer av styret skal oppnevnes av og blant de ansatte i administrasjonen for fellestiltaket. Forutsetningen må imidlertid være at de deltakende kommuner/fylkeskommuner har minst ett medlem hver i styret, det vil si det organ som skal ha styrekompetansen. Andre organer som opprettes i forbindelse med samarbeidstiltaket må derimot kunne sammensettes uten at samtlige deltakere er representert.

Utvalget anser det hensiktsmessig at de lovbestede *saksbehandlingsregler* for folkevalgte organer som utgangspunkt skal gjelde tilsvarende for interkommunale styrever, se kap. 12. Dette gjelder også adgangen til å fastsette nærmere regler i form av instruks. Oppnevningorganet - det vil i utgangspunktet si kommunestyret og fylkestinget i de samarbeidende kommuner eller fylkeskommuner - bør imidlertid på samme måte som ved styrever for kommunale og fylkeskommunale bedrifter/institusjoner kunne fastsette regler som *avviker* fra lovens, i praksis i vedtekts form. Dette har sammenheng med kommunenes frihet til å bestemme styrets sammensetning, men også med den særlige karakter som interkommunale tiltak har. Det kan f.eks. være aktuelt å bestemme at visse vedtak skal være enstemmige eller treffes med kvalifisert flertall, eller at det stilles særlige krav til vedtaksørhet.

På tilsvarende måte anses det likeledes hensiktsmessig at reglene om de *folkevalgtes rettigheter og plikter* også får anvendelse på

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

medlemmer av interkommunale styrer, se kap 13. Hvis det er vedtektsfestet at den *administrative* leder for samarbeidstiltaket skal være medlem av styret (eller av andre organer) i kraft av sin stilling, vil det imidlertid ikke være noe i veien for å bestemme at vervet anses som en del av hans/hennes arbeidsoppgaver som det ikke gis særskilt godtgjøring for.

De deltakende kommuner/fylkeskommuner bør på fritt grunnlag kunne bestemme om styret skal ha en egen administrasjon, og hvordan den eventuelt skal bygges opp. Dette er i samsvar med gjeldende rett og i tråd med utvalgets generelle standpunkt om størst mulig frihet for kommunene og fylkeskommunene til å bestemme den interne administrasjonsordning.

d) *Uttreden og oppløsning.*

Utvalget finner det påkrevd å lovfeste visse, særlige regler om oppløsning av det interkommunale samarbeidet og de enkelte deltakers rett til å tre ut av samarbeidet.

Praksis viser at spørsmål som gjelder oppløsning eller uttreden, i mange tilfelle er løst på en ufullstendig måte i vedtektene for samarbeidet. Særlig når det gjelder de enkelte deltakers rett til uttreden, er det i flere tilfelle oppstått vanskelige problemer, både i forbindelse med spørsmålet om de har rett til å tre ut, tidspunktet for uttreden og hva utløsningssummen skal være. Uttreden kan dessuten endre forutsetningene for samarbeidet i så vesentlig grad, at de gjenværende deltakere finner det vanskelig å fortsette, selv om de for sitt vedkommende anser tiltaket for å være rasjonelt og hensiktsmessig.

Det er i samband med uttreden viktig at det fastsettes en rommelig oppsigelsesfrist, slik at forholdene kan legges best mulig til rette for at samarbeidet mellom de gjenværende deltakere kan fortsette. Utvalget ser imidlertid ikke noe behov for å lovfeste en bestemt oppsigelsesfrist. Fristen må tilpasses det enkelte samarbeidstiltaks karakter og formål, slik at deltakerne bør ha størst mulig frihet til å bestemme fristens lengde. På den annen side må det tas hensyn til at etablering av interkommunale tiltak er basert på frivillighet, ut fra hva den enkelte deltaker finner hensiktsmessig for sitt vedkommende. Dersom det vedtektsfestes en særlig lang oppsigelsesfrist, kan dette representere et uheldig hinder for en deltaker som på grunn av endrede forutsetninger ikke lenger ser seg tjent med å delta.

Utvalget foreslår derfor lovfestet at at en deltaker skal kunne tre ut av samarbeidet et-

ter oppsigelsesfrist på ett år, selv om lengre frist er vedtektsfestet.

Siden uttreden kan velte forutsetningene for videre samarbeid mellom de gjenværende deltakere eller medføre store skadevirkninger for dette samarbeidet, foreslår utvalget at de gjenværende deltakere - eventuelt en eller flere av disse - gis lovfestet adgang til å bringe en oppsigelse inn for departementet. Hvis departementet finner at samfunnsmessige hensyn eller hensynet til de øvrige deltakere tilsier det, skal departementet kunne gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere angitt tidsrom eller inntil videre. Det siste følger allerede av den alminnelige kompetanse som Kongen har til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid. Utvalget finner det imidlertid formålstjenlig å gi en uttrykkelig bestemmelse om slik kompetanse for departementet i forbindelse med deltakers uttreden.

Utvalget finner det ellers nødvendig å lovfeste visse bestemmelser om de *økonomiske forhold* ved enkeltmedlemmers uttreden, siden det i slike situasjoner lett vil kunne oppstå uklarhet. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvilke økonomiske krav som den uttredende deltaker kan stille. For å få en enkel og klar regel, og som tar tilstrekkelig hensyn til de gjenværende deltakere, foreslår utvalget at utløsningssummen settes lik nettoverdier av de midler som den uttredende har skutt inn, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommuner har skutt inn pr. innskuddstidspunktet. Den uttredende vil dessuten - i samsvar med vanlige regler i gjeldsforhold - fortsatt være ansvarlig for den gjeld som fellestiltaket har på tidspunktet for uttreden. For klarhets skyld foreslås også dette lovfestet. På den annen side vil det, uavhengig av en slik regel, ikke være noe til hinder for at de gjenværende deltakere kommer fram til en avtale med kreditorene og den uttredende deltaker om at sistnevnte ikke lenger skal hefte for gjelden.

Med de rammer som er foreslått for interkommunalt samarbeid, er det etter utvalgets oppfatning ikke behov for særskilte regler i Kommune- og fylkeskommuneloven om statlig *godkjennning* av samarbeidsavtaler. De minimumskrav til vedtektenes innhold som utvalget foreslår lovfestet, og de elementer av forhåndskontroll som ligge i disse, må her sett i sammenheng med adgangen til å bringe en oppsigelse inn for departementet - være tilstrekkelig. Utvalget viser også til at Kongen kan gi pålegg om interkommunalt samarbeid, se pkt. 3. Dette gir Kongen mulighet til å gripe inn i et eksisterende (frivillig) samarbeidstiltak som ut fra en samfunnsmessig synsvinkel fungerer dårlig. Utvalgets forslag om lovlig-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

hetskontroll vil dessuten gi mulighet for å få overprøvet lovligheten av slike avtaler. Etter dette vil ethvert medlem av kommunestyret/fylkestinget i de deltakende kommuner/fylkeskommuner kunne bringe et styrevedtak inn for departementet til kontroll av vedtakets lovlighet, se kap. 19.

e) Særskilt lovregulering av visse samarbeidstiltak

Utvalget vil foreslå at det gis en særskilt bestemmelse i Kommune- og fylkeskommuneloven om at to eller flere kommuner ved avtale kan opprette *felles revisjonsdistrikt* med eget styre, se nærmere kap. 18. Begrunnelsen er at de alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid passer dårlig her, siden de tar sikte på samarbeid av en helt annen karakter, rettet i første rekke mot utbygging og drift av el-verk, vannforsyning, renovasjon m.v.

Utvalget finner videre at det bør lovfestes en særskilt regel om overføring av kompetanse til en sammenslutning av kommuner og/eller fylkeskommuner i samband med inngåelse og oppsigelse av *tariffavtaler*. De alminnelige bestemmelser passer dårlig også for denne type samarbeid, og gir heller ikke det tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for kompetanseoverføring. Innholdet av en slik bestemmelse er nærmere vurdert i kap. 10. Utvalget viser til den framstilling som er gitt der.

3. PÅLAGT SAMARBEID

Gjeldende rett

Utgangspunktet i Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 er at kommunene/fylkeskommunene selv bestemmer om de vil inngå samarbeid og hva de vil samarbeide om. Etter § 27/§ 29, begges annet ledd, kan Kongen - etter nærmere bestemmelser - pålegge «to eller flere kommuner å samarbeide om løsning av oppgaver av felles interesse» i de tilfelle «hvor forholdene gjør det nødvendig». Denne bestemmelsen åpner for en vid, skjønnsmessig adgang for staten til å gi bindende pålegg om interkommunalt samarbeid, og fastsette de nærmere vilkår for samarbeidet. - Til nå er denne fullmakten for Kongen ikke benyttet, og utvalget vet ikke hvorvidt denne hjemmelen har hatt betydning for etablering av samarbeid på frivillig grunnlag.

Kommuneloven § 43 har en særskilt bestemmelse om *interkommunal revisjon*. Etter denne bestemmelse kan fylkesmannen pålegge to eller flere kommuner å ha felles revisor «når det antas nødvendig for å oppnå en tilfredsstillende revisjon.» De berørte kommu-

ner kan bringe et slikt pålegg fra fylkesmannen inn for Kommunaldepartementet til vurdering og endelig avgjørelse.

Den interkommunale revisjonsordningen skal ha et eget styre, sammensatt av representanter for de deltakende kommuner. Fellesstyret skal etter loven bl.a. tilsette og si opp (distrikts)revisor og fordele utgiftene på de deltakende kommuner. Departementet fastsetter instruks for distriktsrevisor. Slik instruks er fastsatt av Kommunaldepartementet 12. april 1989.

Fylkeskommuneloven har ikke tilsvarende bestemmelser om opprettelse av felles revisjonsordning for to eller flere fylkeskommuner. Slike fellesløsninger er derfor utelukket.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets lovforslag bygger på at interkommunalt samarbeid skal være frivillig, basert på avtale mellom de deltakende kommuner og fylkeskommuner. Synspunktet er at frivillighet er anses å være det beste grunnlag for samarbeid. Kommunene/fylkeskommunene bør således ha frihet til selv å vurdere og ta standpunkt til om de ønsker å gå inn i et forpliktende samarbeid gjennom etablering av felles styringsorgan og tildeling av oppgaver og myndighet til dette.

Utvalget legger imidlertid til grunn at det i visse situasjoner kan være nødvendig at staten gir pålegg om interkommunalt samarbeid. Kommune- og fylkeskommuneloven bør derfor - på samme måte som i dag - inneholde en hjemmel for Kongen til å gi pålegg. De hensyn som kan tale for innføring av en slik hjemmel vil særlig være effektivitetshensyn, hensynet til forsvarlig ressursbruk og hensynet til et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne.

Virkeområdet for bestemmelsen om Kongens myndighet til å gi pålegg må være det samme som for frivillig samarbeid. Det innebærer bl.a. at bare kommuner og/eller fylkeskommuner omfattes, og at minimumskravene for vedtektenes innhold skal gjelde tilsvarende. Heller ikke Kongen vil kunne bestemme at et interkommunalt styre kan treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift, ut over det som har direkte sammenheng med tiltakets drift og organisering.

Forutsetningen må for øvrig være at Kongens påleggsmyndighet brukes med en viss forsiktighet, og bare når samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette følger også av at lovforslagets normalordning bygger på at interkommunalt samarbeid skal være frivillig. At pålegg vanligvis vil være dårlig egnet som grunnlag for konstruktivt samarbeid, er like-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ledes et moment som tilsier varsomhet i bruken av kompetansen.

En annen forutsetning for å kunne gi pålegg må være at de aktuelle kommuner/fylkeskommuner gis anledning til å uttale seg før vedtak om pålegg treffes, og at en så langt råd er søker å komme fram til frivillige ordninger.

Utvalget vil videre foreslå at det lovfestes en særskilt hjemmel for departementet til å gi pålegg om felles revisjon for to eller flere kommuner, se nærmere kap. 18.

4. BESTEMMELSER I SÆRLOV OM INTERKOMMUNALT OG INTERFYLKESKOMMUNALT SAMARBEID

Gjeldende rett

En rekke særlover har bestemmelser om samarbeid mellom *kommuner*. Dels er det tale om bestemmelser som regulerer frivillig samarbeid, men mange særlover åpner for at staten kan gi pålegg om samarbeid. Slike pålegg omfatter i en viss utstrekning også opprettelse av særskilte kollegiale organer, det vil si overkommunale organer. - Adgangen til å pålegge kommuner å samarbeide synes å være brukt i liten utstrekning i praksis, men kan nok i en del tilfelle fungere som «ris bak speilet».

Som eksempler på lovbestemmelser om interkommunalt samarbeid kan - i stikkordsform - følgende nevnes:

- Kjøttkontrollloven av 12. april 1957 § 14: Flere kommuner kan gå sammen om felles (interkommunal) kontrollordning.
- Grunnskoleloven av 13. juni 1969: Etter § 3 nr. 5 kan to eller flere kommuner etablere felles skolekretser. § 8 nr. 3 fastsetter at spesialundervisning kan organiseres av «to eller flere kommuner i lag». § 9 åpner for at pedagogisk-psykologisk tjeneste kan drives som et felleskommunalt anliggende. I så fall skal tiltaket ha et eget styre.
- Lov om samordnet næringsmiddelkontroll av 17. mars 1978 § 1: Flere kommuner kan gå sammen om felles ordning for næringsmiddelkontrollen. Fylkesmannen kan gi pålegg om slike tiltak.
- Delingsloven av 23. juni 1978 § 1 - 2: To eller flere kommuner kan, med fylkesmannens samtykke, inngå avtale om felles oppmålingsmyndighet.
- Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 § 1 - 5: To eller flere kommuner kan inngå avtale om helsetjenester etter nærmere bestemmelser i loven. Departementet kan påby samarbeid «når det finnes påkrevet for en tilfredsstillende løsning av oppgaver innenfor helsetjenesten».
- Lov om planlegging av og forsøk i sosialtjenesten og helsetjenesten av 19. november 1982 § 5: Departementet kan bestemme at to eller flere kommuner skal samarbeide «om løsning av særlige oppgaver innen sosialtjenesten og helsetjenesten».
- Havneloven av 8. juni 1984 § 12: To eller flere kommuner kan opprette felles havnestyre. Slikt felles havnestyre kan også opprettes for deler av kommuner. Det er ellers uttrykkelig fastsatt at bestemmelsene i Kommuneloven § 27 skal gjelde tilsvarende, «så langt de passer.» Kongen kan gi pålegg om opprettelse av felles havnestyre.
- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985: Etter § 10-1 kan det ved vedtekt fastsettes at to eller flere kommuner skal ha felles bygningsråd. § 20-3 fastsetter at departementet kan «gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid», herunder opprettelse av nødvendige samarbeidsorganer.
- Bibliotekloven av 20. desember 1985 § 4: Folkebibliotek kan, helt eller delvis, drives «i driftsfellesskap med annen kommune eller fylkeskommunen.» Samarbeidsavtaler skal godkjennes av departementet. Etter § 7 skal det oppnevnes et fellesstyre for slike driftsfellesskap.
- Brannloven av 5. juni 1987 § 12: For det første kan to eller flere kommuner avtale felles brannstyre. For det andre framgår det av samme bestemmelse at departementet kan gi pålegg om interkommunalt samarbeid om brannvesen og feiervesen, herunder pålegg om felles brannstyre.

Særlovgivningen har i langt mindre grad regler om samarbeid mellom *fylkeskommuner*. Et eksempel på slike regler finnes i Plan- og bygningsloven § 19-2, hvor departementet kan gi «bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen». Departementet kan i den forbindelse også gi pålegg om opprettelse av «nødvendige samarbeidsorganer». - Denne bestemmelsen er en klar parallell til den førnevnte bestemmelse i samme lovs § 20-3 om interkommunalt plansamarbeid.

Det foreligger ellers ikke spesielle *forsøk* med basis i Frikommuneloven om interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det vil etter utvalgets forslag til ny Kommune- og fylkeskommunelov fortsatt bero på en fortolkning av vedkommende lov, om det på et særlovområde kan etableres interkom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munalt samarbeid i form av overføring av ansvar og myndighet til felles styringsorganer. Utvalget vil også peke på at det som utgangspunkt vil være nødvendig med særskilt hjemmel i vedkommende lov, dersom et interkommunalt organ skal kunne tildeles offentlig rettslig myndighet i snever forstand, se pkt. 2.

Det kan imidlertid være grunn til å gå gjennom særlovgivningens bestemmelser om interkommunalt samarbeid, bl.a. for å vurdere om de gjeldende bestemmelser gir tilstrekkelig grunnlag for etablering av tilfredsstillende samarbeidsordninger, se kap. 21.

KAPITTEL 15

Kommunale/fylkeskommunale heleide og deleide selskaper m.v. Overføring av oppgaver til private**1. GENERELT****1.1 Innledning**

Ved organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet er det særlig tre grunnleggende hensyn som må ivaretas:

- Hensynet til politisk styring og kontroll
- Hensynet til effektivitet og forsvarlig drift
- Hensynet til borgerne

Utvalgets forslag til ny Kommune- og fylkeskommunelov bygger på at disse hensynene som utgangspunkt skal ivaretas av de ordinære kommunale/fylkeskommunale forvaltningsorganer, basert på prinsippet om folkevalgt styring, jf. kap. 9. Et viktig siktemål er å gjøre styringssystemet fleksibelt, slik at det kan gi rom for individuelle løsninger avhengig av oppgavens og kommunens/fylkeskommunens karakter. De forslag til lovbestemmelser som gjelder styringssystemet søker således å gjøre systemet tilpasningsdyktig og operasjonelt gjennom større frihet til å organisere virksomheten og gjennom utvidet delegasjonsadgang. Dette omfatter også adgang til å skille ut deler av virksomheten og organisere den i form av egne styrever for bedrifter og institusjoner, sammensatt av representanter for de ansatte og eventuelt (andre) interesse-representanter. Men disse styrene er - i likhet med de ordinære folkevalgte organer - forvaltningsorganer i Kommunelovens og Forvaltningslovens forstand, og reguleres av de alminnelige, *offentligrettslige* regler.

Det forekommer i stadig større utstrekning at kommuner og fylkeskommuner organiserer deler av sin virksomhet i form av *privatrettslige sammenslutninger*, som f.eks. aksjeselskaper, andelslag, stiftelser. Dette gjelder fortrinnsvis virksomhet som har et mer forretningsmessig preg, f.eks. transportselskaper. Ofte vil det dreie seg om interkommunale sammenslutninger, bl.a. fordi sammenslutningens karakter krever at det er to eller flere kommuner som deltar.

Det karakteristiske for slike sammenslutninger er at de i stor grad er regulert gjennom egne lover, bl.a. Aksjeloven av 4.juni 1976 og Stiftelsesloven av 23.mai 1980, gjeldende for alle sammenslutninger av en bestemt type, enten de er offentlig eller privat eide. Når

kommuner/fylkeskommuner etablerer slike kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper m.v., må virksomheten organiseres og drives i overensstemmelse med disse lovene og de ulovfestede regler som ellers måtte gjelde for disse selskapene. Selskapene er således ikke underlagt vanlig kommunal og fylkeskommunal styring etter kommunelovens bestemmelser. De får dermed en klart selvstendig stilling, og fungerer på siden av det ordinære styringssystemet.

De gjeldende kommunelover har i liten utstrekning særskilte regler om adgangen til å etablere selskaper, hvilke oppgaver og kompetanse som de kan tildeles m.v.. Et unntak er Kommuneloven § 65/Fylkeskommuneloven § 66, som kan sies å ha en blandet privatrettslig og offentligrettslig karakter. Det gjelder her en bestemt type interkommunale sammenslutninger, opprettet i medhold av Kommuneloven § 27, jf. § 59 nr. 6/Fylkeskommuneloven § 29 jf. § 60 nr. 5, se nærmere kap. 14. Det er imidlertid antatt som sikker rett at kommuner og fylkeskommuner også kan etablere heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper som er organisert etter selskapslovgivningens bestemmelser.

Den kommunale og fylkeskommunale virksomhet og organiseringen av den må også ses i lys av det nære samspill og samarbeid med *private*. Med private siktes det her til så vel private selskaper m.v. som til frivillige organisasjoner/institusjoner og til private enkeltpersoner. Denne samhandlingen kan ses på som alternativ til - eller som supplement til - kanalisering av virksomheten gjennom de ordinære forvaltningsorganer, og også til heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper

Samhandling med private er i liten utstrekning særskilt regulert i de gjeldende kommunelover. I stor grad kan denne bygge på kommunenes/fylkeskommunenes autonomi. Men tildeling av offentlig myndighet til private krever hjemmel i lov, og slik lovhjemmel finnes ikke i kommunelovene. De få bestemmelser som disse lovene har om samhandling med private er ellers av nokså spesiell karakter. Det viktigste er kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å garantere for private låneopptak o.l., jf. Kommuneloven § 52/Fylkeskommuneloven § 49.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

De *frivillige organisasjoner* har på en rekke områder en en utstrakt og meget viktig samhandlende funksjon i relasjon til kommunene og fylkeskommunene. Dette gjelder bl.a. i kultursektoren (f.eks. idrettslag, fortidsminneforening, lokalhistoriebokforeninger) i helse- og sosialsektoren (en rekke aldershjem, sykehjem sykehus og andre helseinstitusjoner drives f.eks. av frivillige foreninger og andre private), i utdanningssektoren og gjennom velforeninger, se nærmere NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner.

Det forekommer også i atskillig utstrekning av kommunale og fylkeskommunale driftsoppgaver overlates til private *næringsdrivende*, f.eks. renovasjon.

Det finnes flere eksempler på at kommuner/fylkeskommuner går inn som regulære deltakere (eiere) i selskaper sammen med private (*deleide kommunale/fylkeskommunale selskaper m.v.*). Dette gjelder fortrinnsvis i forbindelse med tiltak som har et visst samfunnsmessig preg, f.eks. et skiheisanlegg organisert som aksjeselskap og et næringsfond organisert som stiftelse. Virksomheten i disse selskapene reguleres av selskapsretten og de selskapslover som eksisterer, for så vidt på lik linje med heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper.

1.2 Aktuelle problemstillinger

En nærmere redegjørelse for ulike selskapsformer, og kommunenes/fylkeskommunenes adgang til å ta i bruk disse gis i pkt. 2. - både når det gjelder heleide og deleide kommunale/fylkeskommunale selskaper. I NOU 1989:5 foretas en grundig redegjørelse for kanalisering av statlig virksomhet gjennom forvaltningsorganer, selskaper av forskjellige slag og i samspill med private. Denne utredningen har stor overføringsverdi for kommunesektoren, særlig når det gjelder selskapsorganisering og samspillet med privat sektor. Hovedpunktene i utredningen er gjengitt i pkt. 3, og med referanser til kommunale og fylkeskommunale paralleller.

a) Heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper

Utvalget legger til grunn at det i praksis har vist seg å være behov for å kunne skille ut deler av kommunal/fylkeskommunal virksomhet og organisere denne virksomheten i form av heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper. Dette gjelder både internt i den enkelte kommune eller fylkeskommune og - ikke minst - interkommunalt. (Interkommunal virksomhet omfatter her både samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommu-

ner, og også mellom kommuner og fylkeskommuner. Terminologien er således den samme som er brukt i kap. 14). Den ordning som utvalget har skissert for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner vil i en del tilfelle - men ikke alltid - kunne være et tjenlig alternativ til kanalisering av virksomhet gjennom de ordinære styringsorganer, se kap. 9. Det samme gjelder organisering av virksomhet i form av interkommunale styrer, se kap. 14.

Den aktuelle problemstilling er på denne bakgrunn ikke om selskapsorganisering skal tillates eller ikke. Dette bør i utgangspunktet være et hensiktsmessighetsspørsmål som den enkelte kommune/fylkeskommune selv må ta stilling til. Hovedspørsmålet rent rettslig er om det bør innføres visse, særlige lovregler for å ivareta *offentligrettslige* hensyn.

Selskapsorganisering innebærer som påpekt en stor grad av fristilling av den type virksomhet det gjelder. Dette *kan* vanskelig gjøre den nødvendige eller ønskelige politiske styringen av virksomheten, se nærmere pkt. 4. Spørsmålet blir således om det bør innføres særlige lovregler som ivaretar behovet for politisk styring.

Spørsmålet om *statlig* styring og kontroll aktualiseres også, bl.a. om det i denne sammenheng bør innføres særlige godkjenningsordninger - i form av godkjenning av enten etablering av (spesielle) selskaper eller av visse disposisjoner som slike selskap foretar, f.eks. opptak av lån.

Videre kommer hensynet til *borgerne* inn, særlig sett ut fra en rettsikkerhetsmessig synsvinkel. Et sentralt spørsmål er om - og eventuelt i hvilken utstrekning - det skal kunne overlates til kommunale/fylkeskommunale selskaper å utøve offentlig myndighet. Et annet spørsmål er selskapenes alminnelige forhold til Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Etter gjeldende rett er slike selskaper i utgangspunktet unntatt fra bestemmelsene i disse lover, siden de ikke anses som forvaltningsorganer.

Selskapslovgivningen har i stor grad egne regler om de *ansattes representasjon* i selskaps (styrende) organer. Disse bestemmelsene avviker fra reglene om representasjon i kommunale/fylkeskommunale organer - både etter gjeldende rett og etter utvalgets lovforslag, se kap. 10. Problemstillingen er her om reglene for representasjon i kommunale/fylkeskommunale organer skal gjelde tilsvarende eller om selskapslovgivningens regler skal komme til anvendelse.

Behovet for eventuelle (nye) lovregler vil bli nærmere vurdert i pkt. 5. Dette gjelder også spørsmålet om det bør inntas særskilte regler

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, eller om eventuell regelfesting bør skje i selskapslovgivningen. Videre er det spørsmål om det bør fastsettes egne regler i den særlovgivning som gjelder for kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Utvalget vil for øvrig bemerke at temaet selskapsorganisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet er lite utredet. Utvalget har bare i begrenset utstrekning - innenfor den tidsramme som er fastsatt for arbeidet - vært i stand til å foreta en analyse av den gjeldende rettstilstand og vurdering av behovet for særskilte lovregler. Det er derfor etter utvalgets oppfatning klart ønskelig at de aktuelle spørsmål gjøres til gjenstand for ytterligere utredning.

b) Samhandling med private

De aktuelle problemstillinger i kommune- og fylkeskommunelovsammenheng knytter seg i første rekke til spørsmålet om privat utføring av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver og om kanalisering av slik virksomhet gjennom deleide kommunale/fylkeskommunale selskaper m.v. Drift av av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i disse former kan være rasjonelle alternativer eller supplementert til så vel de ordinære kommunale/fylkeskommunale organer som til heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper. Å fastsette noe alminnelig forbud mot denne måte å organisere og drive virksomhet på anses derfor ikke aktuelt.

Det sentrale spørsmål er om det bør innføres spesielle lovregler for å ivareta *offentlige* hensyn. De problemstillinger som er omtalt ovenfor i forbindelse med de heleide selskaper, vil for øvrig ha stor aktualitet også i forhold til den type samhandling som det her er tale om. Problemstillingene vil i grunntrekene være de samme enten det gjelder kanalisering av virksomhet gjennom private eller gjennom deleide selskaper.

Når det gjelder *deleide selskaper*, kan det i enkelte tilfelle være et definisjonsspørsmål om deres virksomhet skal betraktes som kommunal/fylkeskommunal virksomhet med privat deltakelse eller som privat virksomhet med kommunal/fylkeskommunal deltakelse. For det første kan virksomhetens karakter være av betydning - jo sterkere tilknytning tiltaket har til den alminnelige kommunale/fylkeskommunale forvaltning, desto mer naturlig vil det være å anse virksomheten som offentligpreget. Et annet moment kan være om de kommunale/fylkeskommunale interesser eller de private er i majoritet. Noen selvstendig betydning vil disse sondringer neppe få,

sett ut fra den hovedproblemstilling som er skissert ovenfor.

En aktuell problemstilling vedrørende samhandling med private gjelder *styringsaspektet*, f.eks. om det er nødvendig eller hensiktsmessig å ha særregler som sikrer den kommunale styring med virksomheten og om det er aktuelt med statlige godkjenningsordninger. Hensynet til *borgerne* spiller også en vesentlig rolle, bl.a. i forbindelse med tildeling av offentlig myndighet og anvendelse av Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Disse lovene gjelder bare for forvaltningsorganer, og i utgangspunktet er private og deleide selskaper unntatt - selv om de utfører virksomhet som ellers kanaliseres gjennom de ordinære kommunale/fylkeskommunale organer.

Disse problemstillingene og spørsmålet om eventuell lovregulering vil bli nærmere vurdert i pkt. 5.3. Utvalget vil imidlertid også i denne sammenheng bemerke at det i liten utstrekning foreligger utredninger m.v. av direkte betydning for kommunal/fylkeskommunal virksomhet, som utvalget kan bygge på i sine vurderinger, se a.

Etter Sparebankloven av 24.mai 1961 skal kommunestyret, eventuelt fylkestinget, velge medlemmer til forstanderskapet i sparebanker, jf. lovens § 8b. Kommunene, eventuelt fylkeskommunene, skal også være representert i bankens styre, jf. § 14. Forretningsbankloven av 24.mai 1961 har likeledes enkelte bestemmelser som gjelder kommunene/fylkeskommunene, bl.a. § 11 om representasjon i forretningsbankers representantskap. - Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere disse bestemmelsene.

Kommunene/fylkeskommunene er avhengig av regulære kjøp av varer og tjenester fra private. Slike forhold reguleres av de vanlige avtalemekanismer og ellers av de alminnelige kompetanseregler i kommunelovene. Særlovgivningen har imidlertid en del generelt virkende bestemmelser, f.eks. prislovgivningen. I utgangspunktet opptrer kommunene/fylkeskommunene her som ordinære aktører på lik linje med private. Det anses derfor verken naturlig eller nødvendig å lovregulere disse forhold særskilt i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det samme gjelder andre privatrettslige disposisjoner, f.eks. hvor en kommune eller fylkeskommune selger fast eiendom til private eller leier ut en bolig.

I mange forbindelser fungerer kommuner/fylkeskommuner som inspirator, pådriver og tilrettelegger for tiltak i privat (nærings)sektor, bl.a. gjennom den kommunale/fylkeskommunale planlegging, klargjøring av utbyggingsområder m.v. for næringsformål, økonomiske tilskudd etc. Dette anses lite eg-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

net for særskilt regulering i Kommune- og fylkeskommuneloven. Dels er dette forhold som er regulert i særlov, se særlig Plan- og bygningsloven, og som naturlig hører hjemme der, dels omfattes denne virksomheten av kommunenes/fylkeskommunenes autonomi ut fra de alminnelige kompetanseregler i Kommune- og fylkeskommuneloven. Men visse bestemmelser bør tas inn i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det siktes her først og fremst til garantistillelse, se kap. 16.

Utvalget ser heller ikke grunn til i denne sammenheng å ta opp særlige spørsmål som gjelder forholdet mellom kommuner/fylkeskommuner og private. Spørsmål som gjelder enkeltpersoners materielle rettigheter og plikter faller utenfor utvalgets mandat. Dette er forhold som er best egnet for regulering i særlov. Når det gjelder prosessuelle rettssikkerhet - krav til saksbehandlingen og parterrettigheter under denne, vises til Forvaltningsloven og utredningens kap. 18 om enkeltpersoners rett til å påklage kommunale/fylkeskommunale vedtak.

2. OVERSIKT OVER AKTUELLE FORMER FOR PRIVATRETTLIGE SAMMENSLUTNINGER. NÆRMERE OM GJELDENE RETT

Når det gjelder privatrettslige sammenslutninger, er det vanlig å skille mellom

- selskaper
- stiftelser
- foreninger

a) Selskaper

Et selskap kan defineres som et «rettsforhold mellom to eller flere parter (aksjeselskap kan ha bare én aksjonær, jf. Aksjeloven § 1-1) som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap for partenes regning og risiko», se Knophs Oversikt over Norges rett (1987) side 737. Et regulært sameie faller utenfor denne definisjonen, fordi det her i utgangspunktet ikke er tale om noen virksomhet for felles regning og risiko.

Selskaper inndeles vanligvis i fire hovedgrupper, avhengig av deltakernes (partenes) ansvar for selskapsgjelden utad:

- selskaper med ubegrenset, personlig deltakeransvar
- selskaper med delt deltakeransvar
- selskaper med begrenset deltakeransvar
- selskaper med blandet (ubegrenset og begrenset) deltakeransvar

De to førstnevnte kategorier er regulert i Selskapsloven av 21. juni 1985 nr. 83. Slike selskaper kalles gjerne *ansvarlige* selskaper. At deltakerne har ubegrenset personlig ansvar, innebærer at de er solidarisk ansvarlig for den totale gjeld - en for alle og alle for en - sammen med selskapet. Er deltakeransvaret delt, medfører det at den enkelte deltaker er ansvarlig for en bestemt del av gjelden, og bare det, likevel slik at de enkelte deltakeres ansvar tilsammen må tilsvare selskapets samlede gjeld.

Selskapslovens regler om ubegrenset og delt ansvar er i hovedtrekk de samme:

- Stiftelse av et ansvarlig selskap skjer som regel på basis av en selskapsavtale. Det er i utgangspunktet ingen begrensninger i hva slags virksomhet som selskapet kan drive.
- Selskapet skal meldes til foretaksregisteret, jf. lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak.
- Selskapet plikter å ha et offisielt navn («firma»), jf. lov av 21. juni 1985 nr. 79 om firma og firmakjennetegn.
- Organisasjonsform: Selskapet plikter å ha et selskapsmøte (bestående av samtlige deltakere), og kan ha eget styre og daglig leder (men er ikke forpliktet til det).
- Selskapsloven har særskilte regler om adgang til å representere selskapet utad. (I tillegg gjelder vanlige fullmakts- og representasjonsregler.)
- Selskapsloven har ellers særlige regler om bl.a. økonomiske forhold, om overdragelse av andel, om innløsning av andel og om oppløsning av selskapet.
- Selskapet er regnskapspliktig etter Regnskapsloven av 13. mai 1977 nr. 35.

Det er viktig å merke seg at Selskapsloven *ikke* gjelder for inter(fylkes)kommunale selskaper, med mindre det er uttrykkelig avtalt, jf. Selskapsloven § 1-1 (5). Etter det utvalget er kjent med forekommer det ikke slike avtaler i praksis. Hvis deltakerne ikke avtaler at Selskapsloven skal gjelde, reguleres selskapsforholdet ved avtale og ved alminnelige rettsgrunnsetninger, kombinert med bestemmelsene i Kommuneloven § 65/Fylkeskommuneloven § 66.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ingen regler om kommunal/fylkeskommunal deltakelse i ansvarlige selskaper sammen med private. Det må likevel antas at disse lovene ikke er til hinder for at det skjer.

Det typiske for et selskap med *begrenset* deltakeransvar er at deltakernes ansvar er begrenset til et bestemt beløp, som svarer til det

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

innskudd som deltakerne skal gjøre i selskapet. Deltakerne har således ikke noe personlig ansvar for selskapets gjeld, slik tilfellet er for deltakere i ansvarlige selskaper. Hovedregelen er at alle selskaper med avtalt begrenset ansvar er å betrakte som *aksjeselskaper*, jf. Aksjeloven § 1.

I likhet med ansvarlige selskaper skal aksjeselskapet meldes til foretaksregisteret, det er regnskapspliktig og skal ha et offentlig navn (firma). Aksjeloven fastsetter detaljerte regler for stiftelse, og krever bl.a. at selskapet skal ha vedtekter med angivelse av selskapets formål, aksjekapitalen og aksjenes størrelse m.v. Selskapet skal etter loven ha en generalforsamling (aksjeeierforsamling) som er selskapets høyeste organ, et styre, en bedriftsforsamling (i selskap med mer 200 ansatte) og en administrerende direktør (i selskap med mer enn 1 million kroner i aksjekapital). For øvrig har Aksjeloven detaljerte regler om de økonomiske forhold, om endringer i selskapsforholdet og om oppløsning og avvikling m.v.

Det gjelder flere unntak fra hovedregelen om at selskap med begrenset ansvar må etableres som aksjeselskaper, bl.a. når det gjelder kommunale og fylkeskommunale tiltak. Aksjeloven § 18-2 nr. 1 gjør således unntak for inter(fylkes)kommunale selskaper med begrenset deltakeransvar, når formålet er fremme av økonomiske fellesinteresser. Slike selskaper kan dermed etableres uten at Aksjeloven kommer til anvendelse. Men dersom selskapet betegnes som aksjeselskap i stiftelsesgrunnlaget, kommer Aksjeloven likevel til anvendelse. Og hvis selskapet har et rent forretningsmessig formål, vil antakelig Aksjeloven også gjelde. Organisering av kommunale/fylkeskommunale tiltak som ikke har økonomisk formål faller utenfor Aksjeloven etter § 18 - 2 nr. 3, hvis de ikke betegnes som aksjeselskap i stiftelsesgrunnlaget.

Det kan etter dette konstateres at Aksjeloven ikke er til hinder for at kommunal/fylkeskommunal virksomhet organiseres som aksjeselskaper, men er på samme måte som Selskapsloven ingen direkte hjemmelslov for slik selskapsorganisering. Heller ikke Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har uttrykkelige bestemmelser som hjemler etablering av kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper, verken internt i den enkelte kommune/fylkeskommune eller inter(fylkes)kommunalt. Det eksisterer imidlertid en rekke selskaper av denne art, og det må anses som sikker rett at lovverket ikke er til hinder for etablering av slike. At det er adgang til å etablere kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper må også sies å være forutsatt i Aksjeloven § 18 - 2, se ovenfor. Det er ellers antatt at inter-

kommunale aksjeselskaper faller utenfor Kommuneloven § 27 jf. § 59 nr. 7/Fylkeskommuneloven § 29 jf. § 60 nr. 5.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven anses heller ikke til hinder for at kommuner/fylkeskommuner deltar i aksjeselskaper sammen med private.

For inter(fylkes)kommunale selskaper med begrenset ansvar som faller utenfor Aksjeloven, gjelder alminnelig, ulovfestet selskapsrett med basis i den avtale som ligger til grunn for selskapsforholdet. Disse selskapene vil i praksis vanligvis bli kategorisert som andelslag. Noen alminnelig lovgivning eksisterer ikke for denne type selskaper. Det antas som sikker rett at kommuner/fylkeskommuner kan etablere slike selskaper, selv om Kommuneloven/Fylkeskommuneloven ikke har uttrykkelige regler.

For kommunal/fylkeskommunal deltakelse sammen med private i selskaper med begrenset ansvar som faller utenfor Aksjeloven, må de samme regler gjelde som for deltakelse i deleide aksjeselskaper, se ovenfor.

At et selskap har *blandet deltakeransvar* innebærer at en eller flere deltakere har ubegrenset ansvar for selskapsgjelden, mens en eller flere har begrenset ansvar. Slike selskaper er regulert i Selskapsloven, se § 1 - 2 (1) d og e. Komandittselskap er et eksempel på selskap med blandet deltakeransvar.

For organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i selskap med blandet deltakeransvar, gjelder det som er uttalt foran om ansvarlige selskaper og selskaper med begrenset ansvar tilsvarende. Det vil si at Kommuneloven/Fylkeskommuneloven ikke er til hinder for at virksomheten organiseres i en slik selskapsform. Det samme må gjelde kommunal/fylkeskommunal deltakelse sammen med private. Det er for øvrig meget sjelden at kommuner/fylkeskommuner etablerer selskaper med blandet deltakeransvar, alene eller sammen med private - om det overhodet forekommer.

b) Stiftelser

En stiftelse dannes ved at «en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig eller økonomisk eller annen art», jf. Lov om stiftelser av 23. mai 1980 § 2.

Det som skiller en stiftelse fra selskaper er at stiftelsen ikke er en sammenslutning med medlemmer, og betegnes vanligvis som en «selveiende formuesmasse»,

En stiftelse er en selvstendig juridisk person og kan som sådan stifte rettigheter og forpliktelser. Enhver stiftelse skal ha vedtekter

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

som (minimum) har bestemmelser om «stiftelsens formål, grunnkapital og hvordan styret skal være», jf. lovens § 6. En stiftelse skal ha eget styre, men ellers kan det opprettes organer etter behov, f.eks. et råd. Det gjelder spesielle regler for enkelte typer av stiftelser, f.eks. for næringsdrivende stiftelser.

Det er viktig å merke seg at stifterne ikke har noen særlig innflytelse på stiftelsens virksomhet etter at stiftelsen er opprettet, ut over det som framgår av vedtektene.

Stiftelsesloven har ingen forbud mot at kommuner/fylkeskommuner oppretter stiftelser, men har heller ingen særbestemmelser for slike stiftelser. Det er i praksis eksempler på at kommuner/fylkeskommuner etablerer stiftelser, f.eks. næringsfond. Det forekommer også at stiftelser etableres sammen med private.

Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har ikke bestemmelser om adgangen til å etablere stiftelser, men det antas også her - på basis av administrativ praksis - at disse lovene ikke er til hinder for det.

c) Foreninger

En forening er en sammenslutning med medlemmer, på samme måte som et selskap, og utgjør en egen juridisk person. Men en forening atskiller seg i prinsippet fra et selskap ved at den som utgangspunkt ikke drives for medlemmenes regning og risiko.

Foreningene deles inn i to kategorier - de som har et økonomisk formål og de som ikke har det (f.eks. en idrettsforening). Økonomiske foreninger kalles gjerne andelslag. Det typiske for en økonomisk forening er ellers at formålet er å fremme medlemmenes økonomiske interesser ved at foreningen selv driver økonomisk virksomhet, og med rett for medlemmene til å ta ut andel i overskudd. Noen klar grense er det således ikke mellom økonomiske foreninger og selskaper, og slike sammenslutninger vil i stor grad falle inn under Aksjeloven.

Enkelte kommunale/fylkeskommunale sammenslutninger må muligens etter denne terminologi karakteriseres som foreninger (andelslag).

En viktig gruppe økonomiske foreninger, nemlig samvirkelag, faller uansett utenfor Aksjeloven. Dette framgår uttrykkelig av Aksjeloven § 18 - 2 første ledd nr. 2. Noen egen lovgivning gjelder imidlertid ikke for samvirkelag (og heller ikke for andre foreninger), bortsett fra for boligsamvirkelag, se Boligbyggelagloven av 4. februar 1960 nr. 1 og Borettslagloven av 4. februar 1960 nr. 2. - En kommune/fylkeskommune kan være andelseier i et boligbyggelag, jf. Boligbyggelaglo-

ven § 10 fjerde ledd, men som utgangspunkt ikke i et borettslag, jf. Borettslagloven § 13 første ledd bokstav a (som fastsetter at bare fysiske personer kan være andelseiere). I vedtektene for et borettslag kan det imidlertid bestemmes at en kommune/fylkeskommune (eventuelt sammen med andre juridiske personer) kan eie inntil 30% av andelene, jf. lovens § 13 annet ledd.

3. SELSKAPSORGANISERING M.V. AV STATLIG VIRKSOMHET

a) Innledning

Kanaliseringen av statlig virksomhet skjer - på samme måte som i kommunesektoren - på ulike måter og i ulike former. Det gis her en oversikt over ulike former, hovedsaklig knyttet til typer av organer, og med paralleller til organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet. Hovedvekten legges på organisering av statlig virksomhet i form av selskaper m.v.

Framstillingen bygger i hovedsak på NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, som inneholder en rekke fakta og synspunkter av stor overføringsverdi for kommunesektoren. Utredningen er foretatt av et regjeringsoppnevnt utvalg under ledelse av departementsråd Tormod Hermansen i Finansdepartementet.

Hermansen-utvalget opererer med fem forskjellige måter å kanalisere statlig virksomhet på, nemlig gjennom

- (statlige) forvaltningsorganer
- statseiede selskaper og statlig selskapsdeltakelse
- stiftelser og stiftelsesliknende organer
- kommuner og fylkeskommuner
- organisasjoner og private foretak

b) Forvaltningsorganer

Hoveddelen av den statlige virksomhet skjer gjennom forvaltningsorganer, det vil si organer som i utgangspunktet er direkte underlagt statlig styringsmyndighet, er finansiert over statsbudsjettet, og underlagt Riksrevisjonens kontroll.

Forvaltningsorganene ivaretar - naturlig nok - den virksomhet der statens styringsbehov er størst, f.eks. regulær myndighetsutøvelse.

Hermansen-utvalget skiller mellom tre typer av forvaltningsorganer:

- Ordinære forvaltningsorganer (Regjeringen, departementene, direktoratene etc)
- Forvaltningsbedrifter

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

De ordinære forvaltningsorganer er grunnformen for forvaltningsorganer, og brukes med mindre engasjementets art og formål tilsier bruk av andre organisatoriske løsninger.

Forvaltningsbedrifter nyttes særlig i forbindelse med mer forretningsmessig tjenesteyting som det bl.a. av fordelingsmessige årsaker ikke er naturlig å organisere som privatøkonomisk virksomhet, se nedenfor. Forvaltningsbedriftene har en mer selvstendig funksjon enn de ordinære forvaltningsorganer, bl.a. når det gjelder økonomiforvaltningen og på stillings- og personalområdet. Eksempler på forvaltningsbedrifter er bl.a. Postverket, Televerket og Statens kornforretning. Som det vil framgå av disse eksemplene dreier det seg her i stor grad om monopolartet tjenesteyting.

Forvaltningsorganer med *særskilte fullmakter* har en enda mer selvstendig stilling enn forvaltningsbedriftene. De er helt eller delvis plassert utenfor den ordinære statsforvaltning, selv om også de er en del av staten som juridisk person og dermed i prinsippet underlagt overordnet statlig ansvar og myndighet. Fullmaktene kan bl.a. gjelde unntak fra instruksjonsmyndigheten, fra deler av Forvaltningsloven og Offentlighetsloven, fra Tjenestemannsloven og fra det alminnelige regelverk om økonomiforvaltning. - Eksempler på slike organer er bl.a. forskningsrådene.

Kommunale/fylkeskommunale paralleller til de ordinære forvaltningsorganer i staten er de administrative organer i kommunene/fylkeskommunene, men også de folkevalgte organer. Det er ikke mulig i kommunesektoren, på samme måte som i statlig sektor, å skille mellom de folkevalgte organer på den ene side og de rent administrative organer på den annen; forholdet mellom Stortinget og Regjeringen er et noe annet enn mellom kommunistyre/fylkesting og den kommunale/fylkeskommunale administrasjon. - De statlige forvaltningsbedrifter har flere likhetstrekk med kommunale/fylkeskommunale bedrifter, jf. Kommune-loven § 26/Fylkeskommune-loven § 28.

c) Selskaper

Staten benytter seg av ulike selskapsformer i forbindelse med deler av sin virksomhet:

- heleid (statlig) aksjeselskap; statsaksjeselskap
- deltakelse i et aksjeselskap sammen med andre

- statselskap i henhold til lov av 25. juni 1965 om visse statsbedrifter m.m.
- statselskap etablert gjennom egen lov

Den mest vanlige selskapsformen er *statsaksjeselskapet*. Disse selskapene går inn under Aksjeloven, som i §§ 18-3, 18-4 og 18-5 har særregler for denne type selskaper. Hensikten er å sikre en ansvarslinje fra selskapet til det politiske nivå. Av de nevnte bestemmelser framgår det bl.a. at vedkommende statsråd er selskapets generalforsamling og utøver denne funksjonen under konstitusjonelt og politisk ansvar. Riksrevisjonen er gitt en særlig rett til å kreve opplysninger fra selskapet og foreta regnskapsundersøkelser.

Statsaksjeselskapsformen nyttes hovedsaklig i forbindelse med forretningsmessig basert virksomhet. Årsaken til valget av denne selskapsformen er at aksjeselskaper hviler på et veletablert regelverk og innebærer en presisering av eiernes ansvarsbegrensning.

Det forekommer i atskillig utstrekning at staten inngår i et aksjeselskap *sammen med andre interessenter*, fortrinnsvis private. Norsk Hydro er her et illustrerende eksempel. Hydro er også ett eksempel - blant mange - på at staten ofte har aksjemajoriteten i slike selskaper. For disse flereide selskapene gjelder de ordinære regler i Aksjeloven fullt ut. Dette gjelder også om staten har aksjemajoriteten. De ovennevnte særregler i Aksjeloven for statselskaper gjelder således bare for heleide, statlige aksjeselskaper. Hermansenutvalget peker på at statlig deltakelse sammen med private interessenter kan gi sikkerhet for bedre lønnsomhet, sett ut fra et effektivitets-synspunkt, enn statlig heleie.

Den tredje selskapsform som Hermansenutvalget omtaler er organisering av statlig virksomhet etter *Lov av 25. juni 1965 om visse statsbedrifter*. Organiseringen minner mye om Aksjelovens bestemmelser - loven av 1965 opererer bl.a. med de samme ledelsesorganer. Men styret oppnevnes av Kongen, og det kan i selskapets vedtekter bestemmes at også administrerende direktør skal oppnevnes av Kongen. Etter Aksjeloven er det i utgangspunktet generalforsamlingen som velger styret, og styret ansetter administrerende direktør. Det er ellers viktig å merke seg at lovens § 1 fastsetter følgende: «Når bedriften er ført inn i Foretaksregisteret, er staten ikke ansvarlig for de forpliktelser som foretaket fører med seg.»

Generelt innebærer denne selskapsformen en sterkere statlig styring av virksomheten enn gjennom et statsaksjeselskap. Bakgrunnen er ønsket om å sikre ivaretagelse av mer samfunnsmessige hensyn - i tillegg til de

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

forretningsmessige. For tiden er fem selskaper organisert etter loven av 1965, bl.a. SIVA (Selskapet for industrivekstanlegg) og Norsk Medisinaldepot.

Visse statsselskaper er regulert i *egne lover*. Det gjelder monopolpreget virksomhet og hvor virksomheten er et instrument i sektorpolitikken på et bestemt område. Bakgrunnen for slik særskilt lovregulering er - i likhet med loven av 1965 - overordnede samfunnsmessige hensyn. Noen eksempler: Lov av 19. juni 1931 om Vinmonopolet A/S og Lov av 21. juni 1946 om Norsk Tipping A/S.

De eneste paralleller i *kommunal* sektor til de statlige selskapsformer er (rene) kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper og kommunal/fylkeskommunal deltakelse i selskaper sammen med andre (private). Men det gjelder ingen særregler for de kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper, slik tilfellet er for de statseide aksjeselskaper. Og det eksisterer ingen alminnelig lov for kommunale/fylkeskommunale selskaper i likhet med loven av 1965 og heller ikke egne lover for bestemte typer av kommunal/fylkeskommunal virksomhet som f.eks. loven om Vinmonopolet. På den annen side har en i kommunal sektor en type ansvarlige selskaper, jf. Kommuneloven § 65/Fylkeskommuneloven § 66, som det ikke synes å foreligge paralleller til i statlig sektor. Det samme gjelder andelslag.

d) Stiftelser

Statlig engasjement i form av stiftelser er representert ved bl.a. NRK og en rekke forskningsinstitutter. Selve stiftelsesformen kan være noe vag, og virksomheten kan undertiden utvise store variasjoner med hensyn til statlig tilknytning. Av den grunn opererer Hermansen-utvalget med betegnelsen «stiftelser og stiftelsesliknende organer». Som eksempler på stiftelsesliknende organer nevnes bl.a. statsbankene, Studentsamskipnaden og Børsen.

Stiftelsesloven av 1980 gjelder i utgangspunktet også for statlige stiftelser, jf. loven § 3. Men i enkelte tilfelle foreligger det egne lover for visse stiftelser eller stiftelsesliknende organer, f.eks. for statsbankene.

Et typisk trekk ved statlige stiftelser o.l. er at de som hovedregel ikke har et klart definert forretningsmessig formål, men snarere kan karakteriseres som samfunnsinstitusjoner eller almennyttige institusjoner, «som har til formål å ivareta viktige samfunnsbehov på selvstendig «non profit» grunnlag, uavhengig av både særinteresser, politisk styring og kommersielle interesser» - slik Hermansenutvalget uttrykker det.

Også *kommuner/fylkeskommuner* oppretter

som tidligere nevnt stiftelser, men det eksisterer ingen egne lover for bestemte typer av stiftelser, slik tilfellet er for f.eks. statsbankene.

e) Samarbeid med privat sektor

I en rekke tilfelle kanaliseres statlig virksomhet gjennom private organisasjoner eller foretak - altså utenom de statlige forvaltningsorganer, selskaper, stiftelser m.v. og utenom kommuner/fylkeskommuner. Hermansen-utvalget skiller mellom tre hovedformer for samarbeid mellom staten og private organer:

- Overføring av offentlig myndighet til private organer. Slik overføring må ha hjemmel i lov, og skjer i praksis i meget liten utstrekning. Ett eksempel er Råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3, hvor fiskesalgslagene er gitt myndighet til bl.a. å begrense eller forby fiske i bestemte områder. Ett annet eksempel er Det Norske Veritas, som etter Sjødyktighetsloven av 9. juni 1903 nr. 7 er gitt en viss kontrollmyndighet på det offentliges vegne. - I disse tilfelle fungerer de private organer som om de var forvaltningsorganer, bl.a. med den følge at Forvaltningsloven og Offentlighetsloven kommer til anvendelse.
- Overføring av ressurser til private organer, f.eks. til private helseinstitusjoner.
- Avtaler om samarbeid i selve utøvingen av virksomheten, f.eks. samarbeidet med Røde Kors når det gjelder mottak av flyktninger.

I samband med samspillet stat - private kan også statlig deltakelse i private selskaper nevnes, se ovenfor.

En type samspill av en noe annen karakter er avtaler om leveranse av varer og tjenester til staten, bl.a. innenfor bygge- og anleggssektoren.

I forholdet til private organer er det klare *paralleller* i kommunal sektor. Det er påtagelige likhetstrekk når det gjelder ulike former for samspill.

f) Kort om Hermansen-utvalgets tilrådinger og forslag

Hermansen-utvalget mener at de eksisterende tilknytnings- og organisasjonsformer for statlig virksomhet i utgangspunktet er tilfredsstillende og hensiktsmessige.

Utvalget går inn for at staten som hovedregel bør utøve sin virksomhet gjennom forvaltningsorganer, gjennom statlige selskaper eller ved deltakelse i private selskaper - med mindre det anses hensiktsmessig å overføre oppgaver til kommunesektoren. Når det gjel-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

der spørsmålet om hvilke tilknytningsformer som egner seg for de ulike typer av virksomhet, skiller utvalget mellom følgende funksjoner:

- (1) Samfunnsstyring og myndighetsutøvelse
- (2) Interesseavveining og konfliktløsning
- (3) Verdi- og kulturforvaltning
- (4) Tjenesteyting
- (5) Fordelingsadministrasjon
- (6) Næringsdrift
- (7) Samarbeid
- (8) Egenadministrasjon

Utvalget anbefaler forvaltningsorganer som den mest nærliggende modell for de funksjoner som er nevnt under (1), (4), (5), (8) og - noe mer avdempet - for (2) og (3). I enkelte tilfelle kan stiftelsesformen være velegnet for (2) og (3), f.eks. for lokale museer og andre kulturinstitusjoner. Selskapsformen anses som hensiktsmessig når staten opptrer som næringsdrivende (6). Når det gjelder (7), anses aksjeselskapet som mest anbefalelsesverdig i tilknytning til regulær næringsdrift. På andre områder kan stiftelse være bedre egnet.

Utvalget har en rekke forslag til forbedringer av forvaltningsorganformen - bl.a. når det gjelder investeringer og kapitalforvaltning, nettobudsjettering, driftsbudsjettering, endringer i stillingshjemmelsystemet, større fleksibilitet i lønnsystemet m.v. - for å gjøre denne formen smidigere og bedre tilpasset behovene. I forbindelse med valg av selskapsform for rent statlig virksomhet anses aksjeselskapsformen som den beste, der de forretningsmessige hensyn er overordnede. Der selskapet i tillegg er et virkemiddel i sektorpolitikken, bør statselskapsmodellen (etter loven av 1965) legges til grunn, men i en modernisert form. Utvalget anbefaler at dette utredes nærmere. Antall typer av selskaper bør ellers begrenses. Med en modernisert statselskapslov mener utvalget således at det ikke vil være behov for å etablere selskaper i henhold til særlov, slik tilfellet er i dag.

Det er for øvrig verdt å merke seg at utvalget generelt er skeptisk til stiftelsesmodellen. Utvalget konkluderer med at «...stiftelser og stiftelsesliknende er lite hensiktsmessige både ut fra et styrings- og et ansvarssynspunkt. Utvalget tilrår at staten bare unntakelsesvis og når helt spesielle omstendigheter tilsier det, kanalisere statlig engasjement og virksomhet gjennom denne tilknytningsformen» (side 18).

Utvalget presiserer at de retningslinjer som trekkes opp for kanalisering av statlig virksomhet er prinsipielle i sin karakter og at de

av den grunn bare er et utgangspunkt og rettesnor for vurderinger og beslutninger i konkrete enkelttilfelle. Utvalget peker videre på at valg av organisasjons- og tilknytningsform for en bestemt type virksomhet bare er en blant flere påvirkningsfaktorer eller virkemidler. I tillegg kommer gjerne virkemidler som ressurstildeling, lovgivning m.v.

4. OM FORDELER OG ULEMPER VED SELSKAPSORGANISERING OG SAMHANDLING MED PRIVATE

Det er ikke mulig å gi noe generelt svar på spørsmålet om i hvilken utstrekning kommunene og fylkeskommunene bør kanalisere kommunal/fylkeskommunal virksomhet gjennom heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper og gjennom samhandling med private, for å løse sine oppgaver. Som ved alle organisatoriske løsninger har også disse alternative eller supplerende former sine fordeler og ulemper.

Når det gjelder *fordelene*, kan organisering i form av *heleide* kommunale/fylkeskommunale selskaper m.v. gjøre det lettere for kommuner/fylkeskommuner å gå inn i et marked og tilpasse virksomheten etter det. Særlig viktig er de muligheter som denne organisasjonsformen kan gi med sikte på effektiv og resultatrettet drift - basert på de prinsipper som gjelder for privat drift - for mer forretningspreget virksomhet. Selskapsorganisering kan videre gjøre det lettere å tiltrekke seg kvalifiserte personer til å lede virksomheten, på grunn av virksomhetens form og fordi en ikke er bundet av det kommunale/fylkeskommunale lønnsystemet eller stillingsstrukturen. Et ytterligere moment er at en etter hvert har fått en lovgivning som setter ulike selskapsformer inn i et helhetlig og gjennomtenkt rettslig system. Et viktig aspekt i denne forbindelse er den ansvarsbegrensning som et aksjeselskap representerer, hvor deltakerne ikke blir personlig ansvarlig for selskapets gjeld, men bare for innskuddskapitalen.

Selskapsorganisering i form av kommunalt/fylkeskommunalt heleie vil fortrinnsvis være aktuelt i forbindelse med inter(fylkes)kommunal virksomhet, særlig fordi selskapsformen vanligvis krever flere deltakere. Men det er etter dagens lovgivning intet til hinder for at én kommune eller fylkeskommune stifter et aksjeselskap eller oppretter en stiftelse.

Det er ellers ikke gitt at selskapsorganisering i seg selv har slike fordeler som skissert ovenfor. Dette vil bl.a. avhenge av hvor effektivt den enkelte kommune/fylkeskommune er i stand til å drive sin virksomhet gjennom de ordinære forvaltningsorganer. Etter det ut-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

valget kjenner til, foreligger det ikke undersøkelser som tyder på at selskapsorganisering nødvendigvis fører til mer rasjonell drift.

Når en kommune/fylkeskommune deltar i et selskap m.v. *sammen med private*, vil de fordeler som gjelder heleide selskaper også kunne overføres på *deleide* selskaper. Men heller ikke her er det uten videre gitt at driften blir mer effektiv.

Det kan videre pekes på at deleide selskaper åpner for et gjensidig forpliktende samarbeid om visse felles målsettinger mellom aktører som ellers har nokså forskjellige funksjoner. Dette kan gjøre det lettere for kommunene/fylkeskommunene å øke sin innflytelse og nå sine målsettinger på et bredere felt. Fellesengasjementet kan gi gode løsninger for lokalbefolkningen, hvor hensynet til forretningsmessig drift avbalanseres mot samfunnsmessige hensyn. Det kan her dreie seg om tiltak som kanskje ikke ville ha vært tenkelige eller gjennomførbare uten et slikt fellesengasjement.

Overføring av virksomhet til *rent private* foretak, organisasjoner m.v kan i flere tilfelle vise seg å være den mest rasjonelle og enkleste løsning. Det kan virke ressursbesparende for kommunene/fylkeskommunen, lette styringen og gi størst gevinst ut fra en effektivitetssynsvinkel. I enkelte tilfelle kan private rett og slett være bedre egnet til å drive bestemte former for virksomhet enn kommunene/fylkeskommunene. I slike tilfelle kan den fornuftigste løsning være at kommunen/fylkeskommunen fungerer som tilrettelegger og overvåker av virksomheten, mens private står for selve driften. På den annen side er det heller ikke i denne forbindelse noen nødvendig sammenheng mellom effektivitet og privat drift.

Sammenfatningsvis kan kanalisering av virksomhet gjennom heleide selskaper og i samhandling med private sies å representere en verdifull, alternativ måte å drive virksomhet på, som kan gi enkle og smidige løsninger i tilfelle hvor det tradisjonelle, byråkratiske forvaltningssystemet viser seg mindre egnet.

Men selskapsorganisering og samhandling med private har også sine *ulemper*, både sett fra kommunenes/fylkeskommunenes side og sett fra borgernes side.

I et helhetlig styringsperspektiv reduseres mulighetene for effektiv politisk styring og kontroll når kommuner/fylkeskommuner oppretter *egne selskaper* for deler av sin virksomhet. Dette følger av at selskapet er en egen juridisk person, som i stor grad er regulert gjennom privatrettslige lover og regler. Selskapet blir dermed nokså uavhengig av kommunen/fylkeskommunen, og det som

sett fra en side kan være en fordel, kan sett fra en annen side være en ulempe. Det kan således være vanskelig å korrigere kursen, dersom utviklingen går i en uønsket retning. Årsaken er ikke bare selve selskapssystemet, men også det at medlemmene av selskapets styrende organer og den administrative leder vil kunne identifisere seg sterkere med selskapet og dets interesser enn med kommunene/fylkeskommunene og deres interesser. Det kan være en fare for at de privatrettslige sammenslutninger blir en egen «sektor», som hindrer eller vanskeliggjør politisk styring og en samordnet forvaltning av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Dette vil kanskje særlig gjøre seg gjeldende i forbindelse med interkommunale selskaper. Jo flere sammenslutninger en kommune deltar i, desto større kan dette problemet bli.

Det kan også reises spørsmål om de ulike problemer blir tilstrekkelig gjennomtenkte før vedkommende kommune/fylkeskommune går til det skritt å etablere et selskap; om nettopp selskapsformen og valget av den spesielle selskapsform er den rette i hvert enkelt tilfelle. F.eks. vil den økonomiske risiko kunne være meget stor når kommuner/fylkeskommuner etablerer ansvarlige selskaper. - Noen av de problemer en står overfor vil imidlertid kunne avhjelpest eller reduseres gjennom de vedtekter som fastsettes for sammenslutningen.

Når det gjelder kommunal/fylkeskommunal deltakelse i selskaper sammen med *private*, kan de betenkeligheter som er nevnt ovenfor om styringsperspektivet bli enda større enn i de tilfelle hvor det opprettes heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper. Er den kommunale/fylkeskommunale eierinteresse i mindretall, kan en risikere at det private flertall treffer disposisjoner som ut fra samfunnsmessige hensyn må anses uheldige. I andre tilfelle kan det være nødvendig for de kommunale/fylkeskommunale deltakere å gå inn på kompromisser som kommunene/fylkeskommunene er mindre tjent med. I det som her er uttalt ligger også at kommunene/fylkeskommunene kan utsette seg for betydelig økonomisk risiko, særlig i forbindelse med deltakelse i ansvarlige selskaper.

Sett i et risikoperspektiv vil den økonomiske risiko langt på vei bortfalle dersom en kommune/fylkeskommune overfører virksomhet til et *fullt ut privat eid foretak*. Men samtidig vil også mulighetene for å styre/influere den daglige drift reduseres. Dette vil imidlertid i en viss grad avhenge av innholdet i den avtale som kommunen/fylkeskommunen inngår med det private foretak i forbindelse med overføringen. Særlige problemer

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kan oppstå dersom det private foretaket går konkurs. Det kan føre til at virksomheten må stoppe, slik at kommunen/fylkeskommunen settes under press for raskt finne nye organisatoriske løsninger for å sikre at driften kan gjenopptas. - Slike problemer kan også oppstå i samband med selskaper som er i kommunalt/fylkeskommunalt heleie eller deleie.

Selskapsorganisering kan videre får uheldige konsekvenser for *borgerne*. Et viktig moment er at en privatrettslig sammenslutning faller utenfor Forvaltningsloven/Offentlighetsloven, med mindre den utøver offentligrettslig myndighet. Dette gjelder uavhengig av om selskapet er fullt ut kommunalt/fylkeskommunalt eid eller ikke. Borgerne får dermed ikke de lovbestemte rettigheter som de har når virksomheten utøves gjennom forvaltningsorganer, bl.a. når det gjelder dokumenttynnsyn. Utvalget viser videre til sitt forslag om at alle møter i kommunale/fylkeskommunale organer som hovedregel skal holdes for åpne dører, jf. kap. 20. Også denne muligheten for direkte, demokratisk kontroll reduseres ved selskapsorganisering, idet det vanligvis ikke gjelder tilsvarende regler eller praksis for møter i selskapsorganer. Virksomheten i selskaper m.v. vil dessuten falle utenfor Sivilombudsmannens kompetanseområde, i alle fall som utgangspunkt. De konsekvenser for borgerne som her er trukket fram vil kunne bli ytterligere forsterket ved overføring av virksomhet til private.

Når det er på tale å kanalisere kommunal/fylkeskommunal virksomhet gjennom heleide selskaper eller i samhandling med private, er det etter dette av største viktighet at kommunen/fylkeskommunen i det enkelte konkrete tilfelle foretar en skikkelig *konsekvensanalyse*, som bl.a. bør omfatte

- om virksomheten like godt eller bedre kan ivaretas av forvaltningsorganer.
- om organiseringen bør skje i form av kommunalt/fylkeskommunalt heleide eller deleide selskaper m.v. eller ved at virksomhet overføres til private.
- valg av selskapsform når kommunen/fylkeskommunen oppretter eget selskap m.v. eller går sammen med private.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har i NOU 1988:38 en del synspunkter på selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet og på samhandling med private.

Komiteen peker på at fristilling av kommunal/fylkeskommunal virksomhet i form av f.eks. aksjeselskap og stiftelse i visse tilfelle kan gi fleksible løsninger. Men komiteen peker samtidig på at fristilling kan vanskeliggjøre

politisk styring, og uttaler: «For eksempel kan fristilling føre til at de folkevalgte får begrenset innsyn og manglende tilbakerapportering. Fristilling kan også skape problemer for kontroll av og en samordnet styring av forvaltningen. Og sist, men ikke minst, vil fristilling kunne gi et svært uklart ansvarsforhold» (side 35). På grunnlag av dette mener komiteen at fristilling av kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner ikke bør gjennomføres før reformer innenfor det ordinære forvaltningssystemet i kommunene/fylkeskommunene er utprøvd.

Komiteen vurderer også samarbeid mellom privat sektor og kommunal sektor. Konklusjonen er at det eksisterende samarbeid bør utvikles videre, både når det gjelder styring, finansiering og produksjon av tjenester.

Samarbeidet med frivillige (ideelle) organisasjoner vurderes særskilt. Konklusjonen her er at «Kommuner og fylkeskommuner bør få en mer bevisst holdning til, og løpende verdere samarbeid med frivillige organisasjoner og samvirkeorganisasjoner, og trekke disse inn i en helhetlig sammenheng gjennom planlegging og målstyring» (side 89).

5. NÆRMERE OM LOVREGULERING

5.1 Heleide selskaper

a) Alminnelige synspunkter

Når det gjelder *hva slags virksomhet* som skal kunne organiseres i form av heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper, mener utvalget at det ikke bør komme på tale å la selskaper utøve offentlig myndighet, med mindre helt spesielle forhold foreligger. Hermansen-utvalget er av samme oppfatning i forbindelse med kanalisering av offentlig myndighet til statseide selskaper.

Utøvelse av offentlig myndighet bør i utgangspunktet skje gjennom de ordinære forvaltningsorganer. Her kommer særlig hensynet til borgerne inn, siden myndighetsutøvelse berører grunnleggende rettssikkerhetsmessige forhold. Det gjeldende system bygger på at offentlig myndighet skal utøves av forvaltningsorganer, og noe egentlig behov for at andre skal utøve slik myndighet vil det sjelden være. Den eksisterende lovgivning har således meget få eksempler på at offentlig myndighet kan tildeles kommunale/fylkeskommunale selskaper. Et eksempel er Forurensningsloven §§ 83 annet ledd og 84 annet ledd. Etter disse bestemmelser kan kommunale/fylkeskommunale - herunder inter(fylkes)kommunale - selskaper delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak «når særlige hensyn tilsier det.»

Som tidligere nevnt er utgangspunktet at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tildeling av offentlig myndighet til kommunale/fylkeskommunale selskaper krever hjemmel i lov. Utvalget mener at det ikke er behov for å lovfeste dette prinsippet særskilt i Kommune- og fylkeskommuneloven, siden det følger av alminnelige rettsgrunnsetninger og gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Utvalget finner heller ikke grunn til å foreta en nærmere vurdering av om, og i så fall i hvilke tilfelle, det skal være adgang til å tildele kommunale/fylkeskommunale selskaper offentlig myndighet. Dette bør vurderes konkret og eventuelt lovfestes i form av særlovbestemmelser, i likhet med hva som er tilfelle for de nevnte bestemmelser i Forurensningsloven.

Selskapsorganisering vil etter dette særlig være aktuelt i de tilfelle hvor kommunene/fylkeskommunene har *autonomi*. Det vil si de tilfelle der en kommune eller fylkeskommune av eget tiltak har tatt på seg en oppgave, og lovgivningen ikke er til hinder for at det kan skje - f.eks. ved at oppgaven positivt er lagt til et annet forvaltningsnivå. Den type virksomhet som her egner seg best for selskapsorganisering er mer driftspreget og forretningsmessig virksomhet, der de samfunnsmessige hensyn er mindre framtrepende. I slike sammenhenger vil mer rendyrkede rasjonelle hensyn og effektivitetsbetraktninger naturlig tillegges (særlig) stor vekt. Det eksisterer ellers ikke noe alminnelig forbud mot at en kommune eller fylkeskommune driver forretningsvirksomhet, og utvalget ser ingen grunn til å foreslå at slikt forbud innføres.

Ellers må det holdes fast ved at funksjoner som kommunestyret/fylkestinget ikke kan tildele underliggende forvaltningsorganer, heller ikke kan tildeles kommunale/fylkeskommunale selskaper. Hensynet til politisk styring og kontroll tilsier dette. Det vil være uheldig dersom det skulle være større adgang til å tildele funksjoner til organer som kommunen/fylkeskommunen har liten direkte styring med, enn til underliggende forvaltningsorganer som er direkte underlagt kommunestyrets/fylkestingets instruksjonsmyndighet. Utvalget anser dette som så selvsagt at det ikke kan være nødvendig å fastsette egne lovbestemmelser.

Styrings- og kontrollaspektet ved selskapsorganisering har også en *statlig* side. Etter gjeldende rett skal f.eks. etablering av interkommunale sammenslutninger etter Kommuneloven § 27 jf. § 65/Fylkeskommuneloven § 29 jf. § 66 godkjennes av Kongen, se kap. 14. Det samme gjelder bl.a. låneopptak som slike sammenslutninger foretar. Ut over dette setter kommunelovene ingen særskilte krav om statlig godkjenning i forbindelse med selskapsorganisering.

Utvalget anser det ikke aktuelt med alminnelig, statlig godkjenning i forbindelse med vedtak om etablering av kommunale/fylkeskommunale heleide selskaper. En slik løsning vil for det første innebære en en tilstrømming i forhold til gjeldende rett og gjeldende praksis. For det andre går utvalget inn for en generell oppmykning av de regler som gjelder statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtak, se kap. 21. Utvalget kan ellers vanskelig se at det er *nødvendig* med en slik generell, omfattende kontroll med denne type vedtak.

Den statlige interesse vil særlig gjelde de *økonomiske* forhold. Dette kan tilsi at etablering av *ansvarlige* selskaper gjøres betinget av statlig godkjenning, siden denne selskapsformen medfører en særlig økonomisk risiko for deltakerne (eierne). Slik godkjenning kan imidlertid lett bli en formsak, og kan virke ansvarspulveriserende. Utvalget har i kap. 14 generelt gått inn for å avskaffe statlig godkjenning av interkommunale sammenslutninger som etableres etter Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser. Dette bør gjelde tilsvarende når ansvarlige selskaper etableres etter selskapslovgivningens bestemmelser, siden det i stor grad er de samme hensyn som gjør seg gjeldende.

Utvalget kan heller ikke se at det er noe særskilt behov for at staten skal godkjenne visse økonomiske disposisjoner - f.eks. låneopptak - som heleide selskaper foretar, og uavhengig av hvilken selskapsform det gjelder.

Et særlig spørsmål som melder seg i samband med de heleide kommunale/fylkeskommunale selskaper er de *ansattes representasjonsrett*. Her gjelder det andre regler enn innenfor det ordinære forvaltningssystemet. De ansatte har ingen representasjonsrett i de styrende organer i kommunene/fylkeskommunene, det vil si kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget, mens de har en viss representasjonsrett i de sentrale organer i selskaper, jf. Selskapsloven § 2-9 (representasjon i selskapsmøtet), § 2-13 (styrerepresentasjon) og Aksjeloven § 8-18 (representasjon i bedriftsforsamlingen), § 8-17 (styrerepresentasjon), se også § 8-1 og § 8-20. Videre kan det vises til Stiftelsesloven § 29 om ansattes representasjon i styret for næringsdrivende stiftelser.

Utvalget foreslår i kap. 10 at de ansatte skal være avskåret fra representasjon i de styrende organer i kommunene/fylkeskommunene - kommunestyre/fylkesting og faste utvalg. Kommunestyret/fylkestinget står imidlertid fritt til å fastsette regler om representasjon for de ansatte i styret for bedrifter/institusjoner.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

De foreslåtte regler om representasjon for ansatte i kommunale organer lar seg vanskelig overføre til kommunale/fylkeskommunale selskaper, og gir ikke noen tilfredsstillende løsning på representasjonsspørsmålet i selskaper. Utvalget vil her peke på at selskapets personale er ansatt i selskapet - de er ikke kommunale/fylkeskommunale arbeidstakere i egentlig forstand. Deres egeninteresse er først og fremst knyttet til selskapet, og ikke til kommunen/fylkeskommunen. Likhetsstrekkene med rent private selskaper er således framtreddende. Det kan også nevnes at det heller ikke for statselskaper gjelder særskilte regler for de ansattes representasjonsrett.

Konklusjonen må dermed bli at representasjonsretten i kommunale/fylkeskommunale selskaper følger de alminnelige regler som gjelder for selskaper og som er fastsatt i selskapslovgivningen.

Hensynet til *borgerne* aktualiserer spørsmålet om Forvaltningsloven og Offentlighetsloven bør gjelde tilsvarende for kommunale/fylkeskommunale selskaper, ikke minst fordi selskapsorganisering blir mer og mer vanlig.

Dersom slike selskaper treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift på vegne av en kommune eller en fylkeskommune, følger det av § 1 i disse lovene at de gjelder for selskapene når de utøver slik myndighet. For øvrig er utgangspunktet at lovene ikke gjelder, selv om det neppe er noe til hinder for at kommunene/fylkeskommunene bestemmer at lovene får anvendelse - så langt de passer.

Offentlighetsloven § 11 åpner imidlertid for at Kongen ved forskrift kan fastsette at loven skal gjelde for selskaper. Slik forskrift er ikke gitt. Noen tilsvarende bestemmelse gjelder ikke for Forvaltningslovens vedkommende. § 5 i denne loven fastsetter bare at Kongen «i tvilstilfelle» kan bestemme «hva som skal reknes som forvaltningsorgan.»

Etter utvalgets oppfatning kan det være grunn til å utrede nærmere om det bør gis slik forskrift som nevnt i Offentlighetsloven § 11, også fordi spørsmålet har aktualitet for stats-eide selskaper. Det samme gjelder forholdet til Forvaltningsloven og spørsmålet om det i denne loven bør tas inn en tilsvarende hjemmel, slik at lovens kap. 2 og 3 om inhabilitet, veiledningsplikt m.v. kan gis anvendelse.

Det anses mest nærliggende at de aktuelle problemstillinger i forhold til Forvaltningsloven og Offentlighetsloven utredes i samband med det pågående arbeid med revisjon av Forvaltningsloven som Justisdepartementet forestår. Det kan i denne forbindelse også være aktuelt å vurdere om lovene skal få anvendelse på deleide selskaper og på rent private foretak m.v. som er overlatt offentlige oppgaver, se nedenfor.

b) Lovregulering i tilknytning til bestemte selskapsformer

Utvalget er kommet til at det på basis av de synspunkter som er gjort gjeldende foran ikke er påkrevd eller hensiktsmessig å fastsette alminnelige bestemmelser om selskapsorganisering i Kommune- og fylkeskommuneloven. Et annet spørsmål er om det bør fastsettes særskilte lovbestemmelser som er knyttet til bestemte typer av selskaper.

Aksjeselskapsformen vil i mange tilfelle være den mest aktuelle selskapsform for mer forretningspreget virksomhet. Etter gjeldende rett kommer Aksjeloven til anvendelse på et kommunalt/fylkeskommunalt aksjeselskap, og på samme måte som for private selskaper. Det gjelder derimot en del særregler for statlige aksjeselskaper, fastsatt i Aksjeloven §§ 18-3, 18-4 og 18-5, se pkt. 3.

Utvalget vil foreslå at det innføres langt på vei tilsvarende regler i Aksjeloven for kommunale/fylkeskommunale selskaper som for statsaksjeselskapene. Begrunnelsen er - som for statens vedkommende - hensynet til politisk styring og kontroll.

For det første foreslår utvalget at opptak av lån, betydelige investeringer og rasjonaliseringstiltak skal være betinget av samtykke fra kommunestyret/fylkestinget. Dette gir kommunen/fylkeskommunen mulighet for å påvirke og kontrollere styringen med selskapets økonomi. F.eks. må lånesamtykke kunne gis i form av rammegodkjenning for det enkelte budsjettår eller det enkelte låneformål, for å hindre at samtykkeprosedyren blir for tungvint og byråkratisk.

For det andre bør det av kontrollmessige årsaker lovfestes at den kommunale revisjon kan kreve alle de opplysninger som den finner påkrevd for sin kontroll, og foreta de regnskapsundersøkelser som anses nødvendige. Revisjonen bør også få varsel om, og rett til å være til stede i, møter i generalforsamlingen og eventuelt i representantskap og bedriftsforsamling.

For det tredje bør det lovfestes at kommunestyret/fylkestinget skal ha adgang til å kreve at det holdes ekstraordinær generalforsamling.

Det vil by på visse vansker å innføre de ovennevnte regler for interkommunale aksjeselskaper, siden det er flere kommuner/fylkeskommuner som deltar. Av den grunn foreslås reglene bare gjort gjeldende for aksjeselskaper der én kommune eller én fylkeskommune eier samtlige aksjer.

Når det gjelder *ansvarlige* selskaper ser ikke utvalget noe umiddelbart behov for å fastsette særlige lovregler. Etter Selskapsloven § 1 (5) bestemmer kommunene/fylkeskommunen selv om Selskapsloven skal gjelde. Hvis

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

de ikke treffer bestemmelse om det, vil de på fritt grunnlag kunne fastsette de regler som skal gjelde for selskapet - innenfor de alminnelige regler som utvalget foreslår lagt til grunn for interkommunalt samarbeid, se kap. 14. Det vises også til det som er uttalt foran om eventuell statlig godkjenning i tilknytning til ansvarlige selskaper.

Heller ikke i forbindelse med *andre* selskapsformer kan utvalget se at det foreligger spesielle hensyn som tilsier at det bør fastsettes særskilte lovregler.

5.2 Egen selskapslov for kommunal og fylkeskommunal virksomhet ?

Som påpekt i pkt. 3 er det mange paralleller mellom kommunal/fylkeskommunal og statlig virksomhet, når det gjelder selskapsorganisering. Selskapssystemet i staten er imidlertid fastere organisert, og rettstilstanden er klarere. Et viktig moment i denne sammenheng er at det eksisterer en egen, alminnelig lov for statsbedrifter, loven av 25. juni 1965. Hermansen-utvalget foreslår som nevnt at denne loven videreutvikles, slik at den også kan omfatte statlige foretak som er regulert i særlover. Utvalget vil likevel beholde statsaksjeselskapet som egen selskapsform.

Bør det lages en tilsvarende, alminnelig selskapslov for kommunalt/fylkeskommunalt eide foretak (kommuneselskapslov) ? Man vil gjennom en slik lov kunne få et system som er rimelig tilpasset de kommunale/fylkeskommunale behov, og som sikrer den nødvendige politiske kontroll og eventuelle statlige kontrollbehov. Loven vil kunne bety en forenkling av selskapsystemet og virke rettslig klargjørende.

I likhet med hva tilfellet er for staten kan en slik lov tenkes ved siden av organisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet etter Aksjelovens bestemmelser, slik at ikke kommunenes/fylkeskommunenes valgmuligheter er låst til den generelle kommuneselskapsloven. Det er på den annen side også tenkelig at kommuneselskapsloven gjøres uttømmende, i den forstand at kommuner/fylkeskommuner ikke kan selskapsorganisere sin virksomhet i andre former enn de som denne loven gir anvisning på.

Det kan videre være aktuelt å vurdere inkorporering i kommuneselskapsloven av bestemmelser om kommunal/fylkeskommunal deltakelse i private selskaper, slik at en får et mest mulig helhetlig system for kommunal/fylkeskommunal selskapsdeltakelse.

Utvalget finner ikke grunnlag for å fremme forslag om at det bør utarbeides en alminnelig selskapslov for kommunene og fylkeskom-

munene. Men spørsmålet bør vurderes som ledd i en eventuell utredning om selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, jf. pkt. 1.

5.3 Samhandling med private

De sentrale problemstillinger gjelder - som nevnt i pkt. 1 - samhandling i form av selskapsdrift sammen med private (deleide selskaper) og privat utføring av virksomhet på vegne av kommuner/fylkeskommuner.

De synspunkter som utvalget har på heleide selskaper og spørsmålet om lovregulering i den forbindelse, har stor aktualitet også for de problemstillinger som er knyttet til samhandling med private.

Rettsikkerhetsmessige hensyn tilsier at det ikke er aktuelt å tildele deleide selskaper eller rent private foretak, organisasjoner m.v. offentlig myndighet, med mindre spesielle forhold foreligger. Betenkelighetene er enda større her enn når det gjelder de heleide selskapene, bl.a. fordi kontrollmulighetene er dårligere. Tildeling av offentlig myndighet bør eventuelt reguleres i særlov, og ikke i Kommune- og fylkeskommuneloven.

Den type virksomhet som er aktuell for de deleide selskapene og for private vil være regulære *driftsoppgaver* på de områder hvor kommunene/fylkeskommunene har autonomi. Den beslutningsmyndighet som kan overføres må ha direkte sammenheng med den virksomhet det gjelder og være begrenset til det som er nødvendig for å utføre virksomheten.

Det er i denne forbindelse et sentralt poeng at kommunene/fylkeskommunene får frihet til sammen med private å finne fram til hensiktsmessige samarbeidsløsninger. Det er etter utvalgets oppfatning lite hensiktsmessig - og også vanskelig - å fastsette særskilte lovbestemmelser om dette i Kommune- og fylkeskommuneloven. Samarbeidet må være basert på samarbeidsavtaler. Hensynet til kommunal/fylkeskommunal styring og kontroll må således søkes ivaretatt gjennom de avtaler som inngås, innenfor rammen av Kommune- og fylkeskommunelovens alminnelige bestemmelser. Utvalget viser for øvrig til pkt. 4 om fordeler og ulemper ved samhandling med private.

Friheten til å fastsette det nærmere innhold av samarbeidet må også gjelde i forhold til statlig styring. Samhandling med private krever f.eks. ikke statlig godkjenning etter gjeldende rett. Utvalget kan heller ikke se at det er nødvendig å etablere særskilte godkjenningsordninger i denne forbindelse.

Hensynet til *borgerne* reiser spørsmålet om

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Forvaltningslovens og Offentlighetslovens anvendelse. Disse lovene gjelder ikke for deleide selskaper eller for private selskaper m.v. som utfører virksomhet på vegne av kommuner/fylkeskommuner, med mindre de er tildelt offentlig myndighet, jf. lovenes § 1. Men Offentlighetsloven § 11 - se pkt. 5.1. - åpner for at denne ved forskrift kan gjøres gjeldende også for de deleide selskaper og for rent private selskaper m.v.

Etter utvalgets oppfatning kan det være grunn til å vurdere nærmere om det bør gis slik forskrift som nevnt, bl.a. fordi samhandling med private stadig blir mer vanlig. Det samme gjelder spørsmålet om Forvaltningslo-

vens anvendelse, det vil si anvendelse av lovens kap. 2 og 3. De øvrige kapitler i loven gjelder bare for enkeltvedtak og for forskrifter, og er således bare aktuelle i forbindelse med utøving av offentlig myndighet.

Forvaltningsloven og Offentlighetsloven vil også ha betydning for kanalisering av *statlig* virksomhet i samhandling med private. De ovennevnte spørsmål bør derfor ses i mer helhetlig, offentlig perspektiv. Det er av den grunn mest nærliggende at en eventuell utredning skjer i samband med Justisdepartementets arbeid med revisjon av Forvaltningsloven, se pkt. 5.1.

KAPITTEL 16

Planlegging. Økonomiforvaltning**1. HVORFOR ØKONOMIBESTEMMELSER I KOMMUNE- OG FYLKESKOMMUNELOVEN?**

Kommunelovene inneholder i dag en rekke bestemmelser som regulerer og begrenser kommunens (kommunenes og fylkeskommunenes) handlefrihet i økonomiske saker. Det er ved utarbeidelsen og revisjon av eksisterende lovgivning i liten grad foretatt en samlet og prinsipiell drøfting av hvilke grunnleggende behov det er for en regulering av kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner og økonomiforvaltning. Utvalget finner det riktig som bakgrunn for sin gjennomgang og sine forslag å forsøke å trekke fram og kort drøfte de hovedhensyn som taler for reguleringer og begrensninger på dette området, sammenholdt med de hensyn som taler for å vise tilbakeholdenhet med å legge for stramme band på kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet.

Enkelte sentrale trekk ved kommunene og fylkeskommunene som økonomiske aktører, må danne utgangspunkt for en slik drøfting. For det første er kommuneforvaltningen en del av den *offentlige forvaltning*. Hovedtyngden av kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske virksomhet foregår utenfor effektivt virkende markeder, og uten at produksjonen skaper sin egen inntekt. For det andre er kommunene og fylkeskommunene *iverksettende ledd* i en samlet nasjonal politikk for utbygging og prioritering av velferdsoppgavene innenfor offentlig sektor. For det tredje er kommunene og fylkeskommunene *selvstendige beslutningsnivåer*. Egenverdien av det lokale selvstyret har i de senere år blitt sterkt fokusert, og er fulgt opp av reformer som har overført beslutningsmyndighet fra staten til kommunene og fylkeskommunene. For det fjerde er kommunene og fylkeskommunene i dag i stor grad *produksjonsbedrifter*. Med arbeidskraft og realkapital som innsatsfaktorer produserer de en lang rekke tjenester. I så måte stilles kommunene og fylkeskommunene overfor samme krav og utfordringer som tjenesteytende bedrifter i den private del av økonomien. For det femte er kommunene og fylkeskommunene et viktig ledd i *organiseringen av vårt folkestyre*. De skal være med på å sikre at dette folkestyre blir faktisk virkende, at velgernes prioriterin-

ger og preferanser kan slå igjennom både nå og i framtid.

På denne bakgrunn vil det være tre hovedhensyn som det kan være spørsmål om å søke å ivareta ved bestemmelser i kommunallov-givningen:

- Økonomisk internstyring som sikrer for-svarlig økonomiforvaltning og effektiv res-sursutnyttelse.
- Nasjonal styring av kommune- og fylkes-kommuneforvaltningen
- Sikring av reell demokratisk innflytelse på økonomiske disposisjoner fra folkevalgte og velgere i nåtid og framtid.

I dette kapitlet vil utvalget gå nærmere igjennom de to første punktene over. Når det gjelder spørsmålet om demokratisk innflytelse på økonomiske disposisjoner vises det til utvalgets omfattende drøfting i kap. 7 og 9.

I tillegg til de tre punktene over må loven inneholde bestemmelser som gir særregler om forholdet mellom kommunen og fordringshavere. Disse spørsmålene blir behandlet i kap. 17.

2. ØKONOMISK INTERNSTYRING SOM SIKRER EFFEKTIV RESSURSUTNYTTELSE OG FORSVARLIG ØKONOMIFORVALTNING

Et grunnleggende mål for en kommunes eller fylkeskommunes virksomhet må være å gi størst mulig velferd til befolkningen innenfor de rammer av økonomisk og lovmessig karakter som Storting og Regjering har satt. Størst mulig velferd vil måtte bety både at befolkningens preferanser skal avspeiles i de valg og prioriteringer som foretas, og at de tilgjengelige ressurser blir utnyttet mest mulig effektivt. Etter utvalgets syn er det en sentral oppgave for Kommune- og fylkeskommune-loven å støtte opp under og gi mulighet for en slik velferdsmaksimering.

Et nærliggende utgangspunkt er at en slik velferdsmaksimering understøttes best ved at lovverket stiller den enkelte kommune mest mulig fritt når det gjelder utformingen og gjennomføring av økonomisk internstyring. Kommunen og fylkeskommunen har karakter både av å være selvstendige beslutnings-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nivåer og produksjonsbedrifter på linje med tjenesteytende bedrifter i privat sektor (jf. pkt. 1). Dette tilsier at kommuner og fylkeskommuner bør kunne utnytte de samme handlingsmuligheter som generelt er tilgjengelig for andre økonomiske aktører. Sett i et slikt perspektiv blir det i liten grad grunnlag for lovregulering av økonomisk internstyring for å sikre generell velferdsmaksimering. Det kan hevdes at de nåværende kommunelover har dette utgangspunkt. I kap. 7 om hhv. kommunens og fylkeskommunenes økonomiske forvaltning er det bare hhv. §§ 50 og 58 og §§ 47 og 55 som klart inneholder bestemmelser som ikke kan sies å være begrunnet ut fra andre hensyn og mål.

Sentralt i disse paragrafene står bestemmelsen om at det skal settes opp årsbudsjett og føres regnskap og enkle generelle krav til utformingen av disse. Viktigere er imidlertid at departementet her gis hjemmel for å gi nærmere forskrifter om budsjett, regnskap og revisjon. Det er særlig disse forskriftene som på et mer detaljert nivå gir regler som skal sikre en god og effektiv økonomisk internstyring i kommunene.

Utvalget vil i sitt forslag til ny Kommune- og fylkeskommunelov ta utgangspunkt i at lovverket bare i begrenset grad er et egnet virkemiddel i relasjon til den økonomiske internstyring. God økonomisk internstyring særlig med sikte på effektiv ressursutnyttelse er i avgjørende grad avhengig av at kommunens/fylkeskommunens politiske og administrative organer selv tar oppgaven alvorlig, tilordner den tilstrekkelige ressurser og tilpasser rutiner og virkemidler til kommunenes særpreg. Lovverket bør som hovedregel - som nå - bare sikte mot å sette krav til de sentrale hovedelementer/virkemidler på dette feltet.

Lovverkets oppgave blir etter dette i stor grad å fange opp de begrensninger som er begrunnet i andre hensyn enn intern effektivitet. Dette vil ofte være hensyn som står i konflikt til en isolert velferdsmaksimering i den enkelte kommune.

Også innenfor et opplegg hvor kommunenes og fylkeskommunenes eget ansvar for en effektiv og forsvarlig økonomisk internstyring understrekes, bør krav om enkelte sentrale planleggingsredskaper lovfestes. Nåværende lov er i stor grad konsentrert om årsperspektivet i økonomiforvaltningen, men i praksis har langtidsbudsjettet kommet til å spille en stadig mer sentral rolle i mange kommuner. Det er utvalgets syn at en langsiktig økonomisk planlegging er så sentralt for å oppnå en god og forsvarlig økonomiforvaltning, at minimumkrav om planleggingsredskaper her bør formuleres i lovverket.

En aktiv brukt økonomiplan med horisont godt ut over årsperspektivet vil være den beste garanti for at kommunenes og fylkeskommunenes årlige økonomiske beslutninger fattes på et tilstrekkelig bredt og veloverveid grunnlag. De fleste økonomiske beslutninger vil ha klare langtids konsekvenser, og reell handlefrihet kan bare oppnås dersom et planlagt langsiktig perspektiv legges til grunn. Rutiner og regler for tilsyn og kontroll vil ikke på en tilstrekkelig måte kunne fange opp feildisposisjoner som først får effekt på lengre sikt. Gevinstene ved å ha en langsiktig økonomisk planlegging som den fundamentale basis for de bindende årsbeslutninger, er så store at utvalget finner det riktig å foreslå at et slik planleggingsredskap lovfestes.

En del sentrale hensyn som har utgangspunkt i nasjonale styringsbehov, er drøftet i avsnitt 3. De viktigste avveispørsmål som oppstår mellom behov for nasjonal styring og god lokal intern økonomistyring, er drøftet senere i dette kapitlet. Det er imidlertid også flere andre hensyn som lovverket naturlig bør fange opp, og som vil påvirke utformingen av regler for intern økonomistyring med sikte på en lokal velferdsmaksimering. De viktigste av disse hensynene vil være:

- Innbyggernes krav på mulighet til innsyn og kontroll når det gjelder økonomiske disposisjoner.
- De folkevalgte muligheter for reell styring.
- Alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling og kontroll i offentlig forvaltning.

Dette er generelle krav som må rettes mot kommune- og fylkeskommuneforvaltningen i sin alminnelighet. De prinsipielle sidene er drøftet i flere kapitler, det vises særlig til kap. 18 om Internt tilsyn og kontroll og kap. 19 om Statlig tilsyn og kontroll. Det kan også pekes på at behovet for likhet kommunene imellom når det gjelder økonomiske rapporter og tidspunkt for framlegging av disse, er et hensyn som må vurderes når regler for internstyring skal fastsettes. Dette hensynet er først og fremst knyttet til økonomiforvaltningen alene. Kravet om likhet har imidlertid selvsagt også bredere relevans. Det bør være mulig for norske borgere å kunne delta i kommunalt arbeid i alle landets kommuner og fylkeskommuner, basert på erfaring og kjennskap til en kommune eller fylkeskommune.

Spesielt for kommunenes økonomiske disposisjoner er hensynet til en nasjonal økonomisk statistikk. Effektiv statistikkproduksjon slik dette ivaretas av Statistisk Sentralbyrå, men også i andre nasjonale institusjoner, set-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ter klare krav til hvilke økonomiske rapporter som skal settes opp og føringen av disse. Behovet for statistikk om den økonomiske virksomhet, er særlig avledet av nasjonale styringsbehov. Nasjonale styringsorganer, men også andre organer på nasjonalt plan (interesseorganisasjoner), har behov for informasjon om den faktiske økonomiske utviklingen i den samlede kommuneforvaltning, i grupper av kommuner og i enkeltkommuner for å kunne gjøre sammenlikninger kommunene imellom. Dette gjelder både informasjon til bruk i overordnet økonomistyring og informasjon om utvikling og status innenfor de viktige tjenesteområder som kommunene og fylkeskommunene skal ha ansvar for. Også krav av denne type i lovverket eller med hjemmel i lovverket, kan sees på som elementer som skal understøtte den statlige styringen av ressursbruken i kommunalforvaltningen som et hele og i den enkelte kommune og fylkeskommune. Også kommunene og fylkeskommunene selv vil imidlertid ha behov for, og nytte av, informasjon i en form som gjør det mulig å sammenlikne situasjonen og utviklingstrender kommuner imellom.

I NOU 1982: 9 «Kommunaløkonomisk styring» er det gitt en bred generell drøfting av kommunenes økonomistyring av egen forvaltningsvirksomhet. I innstillingen er det særlig fokusert på følgende punkter:

- De krav en sektorisert kommuneforvaltning retter til økonomistyringen. Samspillet mellom lokale og sentrale sektorintresser.
- Samordning av fysisk og økonomisk planlegging.
- Valg av sammenlikningsgrunnlag for egen virksomhet.
- Endringstakten i samfunnsutviklingen.
- Klare politiske og administrative ansvarsforhold.
- Behov for delegering av ansvar i mindre saker og detaljspørsmål.
- Prinsippet om fullført saksbehandling.
- Tilstrekkelige ressurser til økonomiadministrasjon, mht. faglig kompetanse.
- Videreutvikling av budsjettssystemet med vekt på langtidsbudsjettering.
- Behovet for en løpende budsjett-kontroll.

3. HENSYNET TIL NASJONAL STYRING. KOMMUNESEKTORENS PLESS I NASJONALØKONOMIEN

Kommunalforvaltningen står for en vesentlig del av produksjonen sysselsettingen og etterspørselen i norsk økonomi. Tabell 1 viser enkelte indikatorer og utviklingen i perioden 1980 til 1988:

Tabell 1 Indikatorer for kommunalforvaltningen omfang.

	Mill. kr. 1988	Andel av total for landet i %	Gj.snittlig årlig vekst volum 80-88
Bruttoprodukt	64 250	11.0	4.0
Konsum	75 703	61.9 ¹⁾	3.4
Brutto investeringer	14 673	8.7	1.9
Utgifter	124 426	37.5 ²⁾	-
Sysselsetting	465 ³⁾	15.4	2.6

¹⁾ I pst. av totalt offentlig konsum.

²⁾ I pst. av totale offentlige utgifter.

³⁾ Timeverk, mill.

Tabellen omfatter tall for kommuneforvaltningen, d.v.s. eksklusive kommunale bedrifter og kommunalt eide aksjeselskaper. Det er ikke uten problemer å framskaffe tall for den samlede økonomiske aktiviteten i den kommunale forretningsdriften. Virksomheten innenfor slike bedrifter har imidlertid et betydelig omfang (transport, elforsyning m.v.).

Tabell 1 illustrerer at den økonomiske aktiviteten i kommuneforvaltningen er av avgjørende betydning for nasjonaløkonomien. Tabellen viser videre at kommunesektoren står for en stor del av den del av

tjenesteproduksjonen som skjer i offentlig regi.

Tre hovedhensyn knyttet til nasjonal styring

Det er i første rekke tre hovedhensyn knyttet til nasjonal styring som er relevante i kommunelovsammenheng:

- a) Styring av samlet ressursbruk på kort og mellomlang sikt. Kommunalforvaltningens aktivitet i sammenheng med den løpende finanspolitikk og etterspørselsregulering. Sentralt her står spørsmålet om hvordan tilpasse kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- munesektorens bruk av ressurser til en nasjonaløkonomisk forsvarlig ramme.
- b) Styring av ressursbruken på lengre sikt.
- c) Prioritering av velferdsoppgavene. Kommunene og fylkeskommunene har en sentral rolle som iverksettere og utøvende organer når det gjelder offentlige tjenester innen skole, helse, kultur m.v. Har kommunelovgivningen noen rolle for å sikre nødvendig nasjonal styring av prioriteringene her?

a) *Nærmere om statens styring av ressursbruken på kort og mellomlang sikt*

Staten søker gjennom ulike virkemidler å tilpasse den samlede etterspørselen i landet til produksjonskapasitet og tilgang på ressurser. Sentrale mål er å unngå for sterkt kostnadspress i økonomien og samtidig i størst mulig grad unngå arbeidsledighet. I den løpende etterspørselspolitikken er det nødvendig å ta hensyn til at det ofte vil være konflikt mellom måloppnåelse på kort og lang sikt.

De sentrale statlige virkemidlene kan grupperes i:

- Finanspolitikk knyttet til statens løpende inntekter og utgifter
- Kreditt- og pengepolitikk
- Inntektspolitiske virkemidler knyttet til lønnsoppgjørene

Regjeringen foreslår og Stortinget fastlegger etterspørselspolitikken gjennom behandlingen av Stats- og Nasjonalbudsjettet. Retningslinjer for politikken på mellomlang sikt trekkes opp i Langtidsprogrammene.

Offentlig sektors egenbruk av varer og tjenester og finansieringen av disse utgiftene er sentrale elementer i både finanspolitikken og kredittpolitikken. Kommunesektoren står for $\frac{2}{3}$ av offentlig sektors egen ressursbruk og regulering av etterspørselen fra kommuneforvaltningen er derfor et viktig element i etterspørselspolitikken.

Tradisjonelt har Storting og Regjering først og fremst søkt å styre kommunalforvaltningens ressursbruk gjennom rammer for de lø-

pende inntekter. Gjennom fastlegging av skatte- og avgiftsreglene og fastlegging av overføringene over statsbudsjettet har staten løpende styring med ca. 90 pst. av sektorens inntekter, jf. tabell 2.

Den kommunale inntekts- og formuesskatt står for det alt vesentlige av *skatteinntektene*. Regler og satser fastsettes hvert år av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Stats- og nasjonalbudsjettet. Kommunene og fylkeskommunene har anledning til selv å fastsette skattøret for inntektsskatten innenfor et intervall på hhv. 12-13 $\frac{1}{2}$ pst. og 6-7 $\frac{1}{2}$ pst., men det maksimale skattøret har vært utnyttet av alle kommuner og fylkeskommuner siden begynnelsen av 60-åra - med ett unntak, etter det utvalget kjenner til.

Den kommunale inntekts- og formueskatten inngår som et viktig ledd i den samlede person- og bedriftsbeskatning. Regler og satser blir i all hovedsak fastsatt ut fra andre hensyn enn kommunaløkonomiske. En stor del av landets kommuner og fylkeskommuner er derfor avhengig av statlige tilskudd som supplerende inntektsgrunnlag. I de senere år har en også justert utilsiktede kommunaløkonomiske virkninger av skattereguleringer gjennom endret fordeling av skatteinntekt mellom skattekreditorene og ved innføring av et tilskudd fra kommunene til folketrygden.

Kommunene har anledning til å skrive ut eiendomsskatt på eiendommer for næringsbruk (verk og bruk) og på faste eiendommer i bymessige strøk. Skatten kan være minst 2 og ikke mer enn 7 promille av takstverdi. Kommunene nytter denne inntektskilden i varierende grad, men med en klar tendens til økt utnytting i de senere år. Det samlede *provenyet* fra eiendomsskatten utgjør i dag ca. 1 pst. av kommunenes inntekter.

De statlige overføringene fastsettes årlig i statsbudsjettet. Omtrent 80 pst av overføringene fordeles som rammetilskudd gjennom inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. De øvrige 20 pst består av mer enn hundre større og mindre øremerkede tilskuddsordninger på statsbudsjettet. Gjennom fordelingen av tilskuddene over inntektssystemet, som også tar hensyn til kommunenes skatteinntekter, fastsetter staten langt på vei inntektsnivået i den enkelte kommune. Det er ikke utarbeidet en egen lov om inntektssystemet, og dette er heller ikke nødvendig, i og med at det er tale om budsjettvedtak fra statens side. Finansieringsbestemmelsene i de respektive særlovene gir imidlertid det lovmessige grunnlaget for dette inntektssystemet på sine områder. Det ble sist justert på grunnlag av Ot. prp. nr. 48 (85-86) om endringer i lover vedrørende inntektssystemet. De

Tabell 2 Kommunalforvaltningen, bokførte inntekter, 1989

Inntektsart	Mill. kr.	Pst.
Renter m.v.	2 429	2.0
Gebyrer	11 639	9.4
Skatter	60 287	48.6
Overføringer fra staten	49 736	40.0
	124 091	100.0

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fleste av de statlige tilskuddsordningene, inklusive deler av inntektssystemet, er imidlertid ikke hjemlet i lov, men er i sin helhet basert på årlige budsjettvedtak i Stortinget.

Kommunale gebyrer, dvs. salgs- og leieinntekter, utgjør en forholdsvis begrenset del av kommunalforvaltningens samlede inntekter når kommunale og fylkeskommunale bedrifter (inkl. vannverk) holdes utenfor. Denne inntektskilden har imidlertid fått stadig større betydning i de senere år, og andelen av kommuneforvaltningens totale inntekter har økt fra 5.7 pst. i 1980 til 9.4 pst. i 1989.

Sammen med eiendomsskatten er gebyrene den inntektskilde som kommunene selv i noen grad kan regulere. Gebyrene er imidlertid av svært varierende type når det gjelder hvor stor frihet kommunene selv har til å fastsette priser. Dersom en også tar med betaling for tjenester fra kommunale foretak, kan de deles inn i fire hovedtyper:

- tjenester og virksomheter som kommunene står fritt til å drive dersom de ønsker det og som i liten grad er regulert gjennom lovgivningen (kultur, idrett, regulær forretningsvirksomhet)
- tjenester der det foreligger klare rammer for hva kommunen kan ta i betaling. Rammene kan være fastsatt som maksimalsatser og/eller ved at det i forskrifter er gitt detaljerte retningslinjer for avgiftsfastsettingen (vann og kloakk, konsesjonsgebyr, egenbetaling -helse- og sosialinstitusjoner, bevillingsavgifter for alkohol)
- tjenester der det i lov er fastsatt at prisene skal beregnes ut fra selvkostprinsippet, men hvor det forøvrig ikke er gitt nærmere bestemmelser om avgiftsfastsettingen (renovasjon, byggesaksbehandling, refusjon for tomteopparbeidelse)

Tilsvarende gjelder for tjenester hvor det gjennom praksis er slått fast at selvkostprinsippet skal gjelde, samt tjenester hvor det eksisterer rettslige eller faktiske monopoler (elektrisk kraft, feieravgift, kart og oppmålingsgebyr)

- tjenester som hovedsaklig drives av kommunene, men hvor det ikke er naturlig å snakke om monopol (fritidshjem, hjemmehjelp, husmorvikar, barnehager). Her er rettsgrunnlaget for prisfastsetting mer uklart.

Den statlige etterspørselsstyringen av kommuneforvaltningen, slik den har sin synlige plass i den løpende nasjonalbudsjetteringen, er altså i hovedsak basert på en indirekte styring gjennom rammebestemmelser av de viktigste inntektskomponentene. Etterspørselen påvirkes imidlertid også av en rekke direkte

utgiftskrav som er nedfelt i særlovgivningen på en rekke felter. Samvirkningen og konflikten mellom inntektsstyringen og utgiftsstyring gjennom lovverk drøftes nærmere i det følgende.

Den statlige styringen gjennom inntektsrammer har tidligere vært supplert med *kredittpolitiske virkemidler*. Staten har gjennom generell regulering av tilgangen på kreditt og egne kommunerammer i statsbankene og på obligasjonsmarkedet, søkt å påvirke kommunenes og fylkeskommunenes investeringsaktivitet mer direkte. I NOU 1988: 1 Penger og kreditt i en omstillingstid, Vedlegg 1 C, er det gitt en nærmere drøfting av kredittpolitikens rolle og muligheter som regulator av kommunal aktivitet.

I dagens liberaliserte kredittmarked bruker ikke lenger staten kredittpolitikken som et aktivt virkemiddel i etterspørselsreguleringen av kommunalforvaltningen. Fortsatt settes det kredittrammer gjennom Kommunalbanken og Husbanken, men lånebetingelsen i disse bankene, særlig i Kommunalbanken, er så nær betingelsene i det private marked at styringseffekten må sies å være liten.

Utvalget legger til grunn at det også for fremtiden vil bli ansett som nødvendig å opprettholde en nasjonal styring som sikrer at kommunenes og fylkeskommunenes ressursbruk er i samsvar med nasjonale mål og ressursbruk i samfunnet forøvrig. Styring gjennom inntektsrammer er etter alt å dømme det aktuelle virkemiddel som er best i samsvar med viktige prinsipper knyttet til desentralisering og lokalt selvstyre. Kommunene og fylkeskommunene blir på denne måten økonomiske aktører med et selvstendig ansvar for å styre sine utgifter og påse at de samlet sett er i samsvar med inntektsrammene. De kommunale finansieringsordningene i f.eks. Danmark og Sverige viser at det også er mulig å knytte nødvendig nasjonal regulering av samlet etterspørsel til et system med større kommunal frihet når det gjelder inntektsfastsetting (fritt skattøre). Det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til spørsmålet om hvorvidt det er ønskelig å innføre en tilsvarende frihet m.h.t. det kommunale skattøre, og hvorvidt dette i tilfelle bør få konsekvenser for andre sider av den statlige styring av kommunaløkonomien. Vi vil i det følgende basere oss på at den nåværende statlige kontroll med de kommunale og fylkeskommunale inntektsrammer i hovedsak fortsatt vil bli opprettholdt i de kommende år.

En isolert vurdering av erfaringene med den statlige inntektsstyringen av kommunalforvaltningen viser at dette på kort og mellomlang sikt har vært en ufullkommen form

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

for styring av kommunesektorens ressursbruk. Eksempelvis vokste kommunalforvaltningens utgifter etter omleggingen av den økonomiske politikken i 1986 med hhv. 16,9 og 11,6 pst i 1987 og 88, mens inntektene vokste med hhv. 10,6 og 10,3 pst. Dette førte til en sterk økning i kommunenes og fylkeskommunenes nettogjeld i disse to årene. Det er grunn til å tro at det er to hovedårsaker til dette resultatet. For det første har statlige signaler om begrensede inntektsrammer kommet svært sent i forhold til planleggingsprosessen i kommunene og fylkeskommunene. Utgiftsveksten i den enkelte kommune eller fylkeskommune i et gitt år, er i stor grad en konsekvens av beslutninger fattet i tidligere år. Det vil være en klar treghet i tilpasningen som den statlige rammefastsettingen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til. Dette er et poeng som Fostervollutvalget sterkt understreket i NOU 1982: 9. For det andre kan det sies at staten samtidig har gitt klart utgiftsdrivende signaler knyttet til sektorpolitikken på viktige områder som sosial-, helse- og barneomsorg.

En mer direkte form for statlig styring av kommunal ressursbruk ville være en regulering av utgiftene i den enkelte kommune og fylkeskommune. En slik form for styring ville imidlertid være i sterk motstrid med prinsippene om desentralisering og lokalt selvstyre. Den ville også være forbundet med meget store praktiske og administrative problemer, og antagelig føre til en mindre effektiv utnyttelse av ressursene i kommunalforvaltningen. Utvalget finner ikke grunn til å drøfte denne form for styring nærmere.

Prinsippet om en statlig styring av kommunalforvaltningens ressursbruk gjennom inntektsrammer blir som nevnt foran modifisert gjennom statens bruk av særlovgivning. Her er det imidlertid i første rekke tale om krav til service-nivå og forvaltningsapparat, ikke om utgiftsbegrensende regler. Dette blir drøftet nærmere under avsnittet om prioritering av velferdsoppgavene.

Også de frihetsgrader som eksisterer vedrørende fastsetting av kommunale gebyrer er en modifikasjon i forhold til en streng form for statlig inntektsstyring. Så lenge gebyrfastsettingen i mange kommuner ligger klart under kostnadsdekning, eksisterer det her et inntekspotensiale som kan utnyttes dersom en ønsker å prioritere økt aktivitet på spesielle sektorer framfor lave kommunale avgifter. De begrensninger som legges på kommunenes og fylkeskommunenes øvrige inntektsmuligheter medfører også et sterkt press i retning av å utnytte denne inntektsmuligheten fullt ut. Det har i den senere tid både fra kommunalt og statlig hold vært reist spørsmål om det

ikke er behov for en samlet gjennomgang og evt. nyvurdering av prinsipper og retningslinjer for kommunal gebyrfastsetting. Med kommunesektorens økende betydning i norsk økonomi og det økende innslag av gebyrfinansiering, har bl.a. virkningene av satsøkningen på forbrukernes disponible inntekter blitt synlig og et element til diskusjon i forbindelse med inntektspolitikken og lønnsoppgjørene.

Ved praktisering av den nåværende kommunelovgivning har Kommunaldepartementet generelt sett lagt til grunn at det ikke er anledning til gebyrfastsetting som går utover kostnadsdekning. I de nye forslagene til økonomibestemmelser i den svenske kommune-loven er selvkostprinsippet for gebyrer drøftet og tatt inn i lovforslaget. Utvalget finner på det nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å foreslå tilsvarende bestemmelser i den norske Kommune- og fylkeskommuneloven. Spørsmålet krever en grundigere drøfting i et bredt økonomisk perspektiv hvor også grensedragning mellom skatt eller avgiftsbegrunnede gebyrer og mer tradisjonell prissetting ved salg av tjenester må stå sentralt, se nærmere kap. 8.

Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være behov for rettslig og forvaltningsmessig regulering som sikrer at den kommunale og fylkeskommunale økonomiforvaltning er tilpasset den statlige styring av det samlede offentlige og private ressursbruk. Utvalget mener imidlertid at det ikke er naturlig eller behov for å ta inn direkte bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven om dette. Kommune- og fylkeskommuneloven bør være fokusert på kommunenes og fylkeskommunenes egne behov og ikke være utformet med sikte på å avspeile eller sette ut i livet et bestemt syn mht. i hvilken grad og på hvilken måte nasjonaløkonomiske hensyn skal medføre innskrenkninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Dagens praksis hjemlet i skattelovgivningen og annen lovgivning og basert på årlige budsjettvedtak i Stortinget vil etter alt å dømme kunne gi tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag også i framtida.

Problemstillingen blir etter dette i hvilken utstrekning og på hvilken måte den alminnelige kommunelovgivning skal utformes med sikte på å støtte opp under den statlige inntektsstyringen for å gjøre den effektiv. Til dels vil disse behov bli ivaretatt ved bestemmelser som primært er utformet for å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning innen den enkelte kommune og fylkeskommune. Dette gjelder krav om reell og regnskapsmessig forsvarlig budsjettering, og begrensninger av lånemuligheter, adgang til garantistillelse, over-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

dragelse av krav på skatter og avgifter m.m. Hvis man imidlertid også utformer eller anvender økonomibestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven med sikte på å støtte opp under eller effektivisere den statlige inntektsstyringen, vil dette kunne komme i konflikt med andre viktige hensyn som loven skal ivareta. Særlig gjelder dette hensynet til en mest mulig effektiv ressursutnyttelse og hensynet til reelt kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Aveiingsspørsmål knyttet til dette er nærmere drøftet i pkt. 4.

Selv om staten fastsetter entydige skattesatser og -regler, er det knyttet betydelig usikkerhet til budsjettering av både de samlede kommunale og fylkeskommunale skatteinntekter og den enkelte kommunes og fylkeskommunes skatteinntekter. Dette skyldes usikkerhet knyttet både til utviklingen i skattegrunnlaget og til bokføringstekniske forhold. Dette er et hovedproblem ved den nasjonaløkonomiske styringen av kommunalforvaltningens inntekter, og utvalget vil særlig peke på de problemer som oppstår for den enkelte kommune som følge av usikre og tildels sterkt svingende skatteinntekter. Utvalget er kjent med at Kommunaldepartementet har utarbeidet en skisse for et mer forutsigbart skattesystem som ikke bryter med de fundamentale prinsipper for en egen kommunal beskatningsrett, jf. St.prp. nr. 123 (1987-88). Forslaget har vært til høring. Regjeringen har i Kommuneøkonomiproposisjonen for 1991 sagt at den vil arbeide videre for å foreta forbedringer innenfor dagens system. Regjeringen vil ikke gå videre med forslagene til mer radikale endringer av dagens system. Ved utforming av nye økonomibestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven må en imidlertid i alle fall legge forholdene til rette for en effektiv økonomiforvaltning, også når det er usikkerhet omkring inntektsrammen.

b) *Nærmere om styring av ressursbruken på lengre sikt*

Staten har et klart behov for å kunne styre ressursbruken i kommunalforvaltningen også på lang sikt. Kommunalforvaltningens omfang er helt avgjørende for fordelingen av verdiskapingen i samfunnet på hhv. offentlig og privat sektor, og dermed for hvor stor del av de samlede inntekter som skal trekkes inn via skatter og avgifter. De senere års diskusjon om offentlig sektors størrelse og dermed det samlede skattetrykk understreker tydelig dette styringsbehovet.

Som nevnt foran viser erfaringene at den statlige inntektstyringen av kommunalforvaltningen er ufullkommen på kort og mellomlang sikt. I prinsippet burde denne form

for styring være vesentlig mer presist virkende sett over en lengre tidsperiode. I et lengre tidsperspektiv vil en kommune, som alle andre økonomiske virksomheter, bli tvunget til å tilpasse sine utgifter til de samlede inntekter. En oppblåsing av den samlede aktivitet basert på lånefinansiering vil måtte være midlertidig. Betjening av lånegjelden - renter og avdrag - må også dekkes av de løpende inntektene. Et unntak her vil være aktivitetsvekst innenfor de områder hvor kommunalforvaltningen har anledning til å dekke kostnadene gjennom salgs- og leieinntekter - gebyrer. Muligheten til aktivitetsvekst via økte gebyrsatser vil imidlertid bli uttømt ganske raskt, så sant det ikke gis anledning til gebyrfastsetting som går utover kostnadsdekning.

Det tydelige statlige ansvar for kommuneforvaltningen og den enkelte kommunes inntekter, kan likevel være et element som bidrar til også å gjøre styringen i det lange perspektiv ufullkommen. Erfaringen fra etterkrigstiden viser at enkeltkommuner som kommer inn i en fundamental økonomisk ubalanse kan bruke situasjonen som et argument overfor staten med sikte på å presse fram økte inntekter. Inntektsfordelingskriteriene kommunene mellom vil alltid være ufullkomne og kan kritiseres. Staten har (ihvertfall til nå) sjelden god nok innsikt i den enkelte kommune til på et sikkert grunnlag å avgjøre om situasjonen kan sies å være selvforskyldt, og selv der det er grunn til å mene at vanskene er selvforskyldte, vil det ofte være vanskelig å akseptere de konsekvensene disse vil medføre for innbyggerene i kommunen eller fylkeskommunen. Statlige politiske organer vil ofte ønske å slippe å bli sett som ansvarlige for de utgiftskutt som er alternativet til økte inntekter.

Også på makronivå synes de samme mekanismer til dels å virke. Tydeligst har dette kommet til uttrykk i St.meld. nr. 93 (1974-75) «Om en langtidsplan for kommunenes økonomi 1976-80». I denne Stortingsmeldingen ble det lagt opp til en kraftig inntektsøkning i kommunalforvaltningen i lys av de store underskuddene som var opparbeidet i begynnelsen av 70-åra. Siktemålet var bl.a. å skape bedre balanse i kommunaløkonomien. Erfaringene fra slutten av 70 åra viser imidlertid at den inntektstyrking som ble gitt, i all vesentlighet gikk til å øke aktiviteten i sektoren. Denne utviklingen bidro sterkt til den nasjonaløkonomiske ubalanse som nådde sitt toppunkt i 1978 og krevde omlegging av hele den økonomiske politikken i åra etter.

Foran, under drøftingen av statens styring av ressursbruken på kort sikt, er det lagt vekt på at manglende samordning mellom den

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

statlige inntektstyringen og den statlige politikken knyttet til den enkelte sektor, er en årsak til at mål knyttet til samlet ressursbruk ikke nås. Dette samordningsproblemet på statens hånd er også drøftet nærmere bak under avsnittet om prioritering av velferdsoppgavene. En underliggende erkjennelse av at manglende samordning av statlige styrings signaler kan være en medvirkende årsak til enkeltkommuners eller fylkeskommuners økonomiske problemer, vil også kunne spille inn ved statens behandling av slike saker. Økte inntekter til *enkeltkommuner* gjennom tilleggsbevilgninger fra staten når problemene har oppstått, kan oppfattes som et nødvendig tiltak for å redusere spriken i de statlige styringssignalene.

På bakgrunn av ovennevnte momenter må det også vurderes om det er behov for supplerende virkemidler til inntektstyringen for å gjøre den effektiv i det lange perspektiv. Den statlige kontroll av kommunale låneopptak og garantier i den nåværende kommunelovgivning kan også sees i lys av dette. I rundskriv H-60/77 og H-6/89 fra Kommunaldepartementet er det, når det gjelder vurderingsgrunnlaget for lånegodkjenningen, presisert at formålet er å «holde et strengt øye med» at gjeldsbelastningen holdes på et forsvarlig nivå og står i forhold til hva kommunen vil makte å amortisere også i et langtidsperspektiv.

De problemer med den statlige inntektstyringen som er drøftet her, hviler fundamentalt sett på kommunens anledning til å ta opp lån til investeringsformål. Dersom kommunene ikke hadde denne muligheten, ville det sett fra statens side kunne effektivisere og forenkle inntektstyringen. Å innføre et forbud mot låneopptak til investeringsformål vil være en dramatisk endring i norske kommuners arbeidsbetingelser med klare konsekvenser for mulighetene til å drive en effektiv intern økonomiforvaltning. Avveingsproblemer her er nærmere drøftet i pkt. 4.

Behovet for regulering av kommunal ressursbruk sett over en lengre tidsperiode kan også sees i et generasjonsperspektiv. En økonomisk ubalanse-situasjon som må løses av kommunen selv gjennom reduserte utgifter til drift av velferdstjenester i framtida, kan oppfattes som en overveltning av problemene til framtidige generasjoner. De nåværende kommunelovers bestemmelse om at lån til ikkerentable formål ikke kan avdras over en lengre periode enn 20 år, kan oppfattes som et virkemiddel rettet mot å unngå slik generasjonsoverveltning.

c) *Nærmere om prioritering av velferdsoppgavene*

Kommunene og fylkeskommunene er viktige iverksettende ledd for utvikling og drift av velferdsoppgavene innenfor offentlig sektor. Innenfor helsevesen, sosialomsorg, utdanning opp til høyskolenivå, og kultur- og fritidstiltak, er kommunalforvaltningen det sentrale iverksettende forvaltningsnivå og forum for lokal og regional prioriteringsdebatt. Samtidig har også Storting, Regjering, og de politiske partiene på nasjonalt plan mål for utviklingen på disse sektorene som bl.a. innebærer klare ønsker om å påvirke ressursfordelingen mellom de ulike formål.

Den statlige inntektstyringen slik den er omtalt foran, overlater, prinsipielt sett, sammensettingen av utgiftssiden til kommunene og fylkeskommunene selv. På bakgrunn av de nasjonale styringsbehov eksisterer det likevel en rekke statlige virkemidler rettet mot å påvirke og styre den kommunale ressursbruk innenfor gitte inntektsrammer. Disse virkemidlene har ofte sin begrunnelse i ønske om å sikre en viss minimumsstandard i det kommunale tjenestetilbudet og i ønske om å skape likeverdige sosiale vilkår i hele landet. I NOU 1982: 9 «Kommunaløkonomisk styring» er det gitt en omfattende prinsipiell drøfting av de ulike typer virkemidler.

Utviklingen de senere år har gått i retning av å trappe ned den statlige styringen av kommunale prioriteringer og legge større ansvar for ressursfordeling og utforming av tiltak til kommuneforvaltningen selv. Innføringen av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene i 1986, med rammetilskudd uten øremerking, var et viktig skritt i denne retning. Som et ledd i denne reformen ble også enkelte lover og regler som bandt ressursbruken i kommunalforvaltningen endret.

Prinsipielt sett må en kunne si at den sammensetting av tjenester som en kommune tilbyr sine innbyggere, skal avhenge av befolkningens prioriteringer og preferanser både på nasjonalt og på lokalt plan. Disse prioriteringene får sitt uttrykk gjennom valg og politisk sammensetting av de folkevalgte organer på begge plan. Om kommunale prioriteringer gjennomgående vil avspeile de lokale velgeres preferanser på en tilfredsstillende måte, er også avhengig av hvordan kommunene er organisert og styrt. Slike spørsmål er utførlig drøftet andre steder i utredningen.

Avveilingen mellom preferanser og prioriteringer uttrykt på nasjonalt og på lokalt nivå er et helt sentralt spørsmål for utforming og løpende statlig styring av lokalforvaltningen. Det er utvalgets syn at hovedtrekkene av en slik prinsipiell avveiling må avspeiles i lovver-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ket, inklusive Kommune- og fylkeskommuneloven. Statlige styringsinstrumenter som virker i tillegg til det grunnleggende regulerende lovverket, vil imidlertid også gi mulighet for en løpende tilpasning til utviklingen på enkeltområder og til mindre endringer i synet på dette i Storting og Regjering.

Tradisjonelt har det sentrale virkemiddel for å styre kommunal virksomhet på enkeltsektorer vært mer eller mindre detaljerte krav tatt inn i lov og forskriftsverk innenfor særlovgivningen. Det har i de senere år vært en løpende debatt om slike krav har hatt en hensiktsmessig utforming ut fra den grad av lokalt selvstyre som kommuner og fylkeskommuner er tillagt på et mer prinsipielt politisk plan. Utvalgets legger imidlertid til grunn at særlovgivning fortsatt vil være et sentralt styringsvirkemiddel for å sette mål for og krav til den kommunale og fylkeskommunale virksomheten innenfor enkeltsektorer. Dette var også Hovedkomiteens syn uttrykt bl.a. i NOU 1982: 15 «Nytt inntektssystem for kommunene». Kommune- og fylkeskommuneloven bør ikke ha noen selvstendig rolle i denne form for statlig styring.

Utvalget vil imidlertid peke på den konflikt som ofte oppstår mellom styring via virkemidler som påvirker utgiftene direkte og den generelle inntektsstyringen. Det hevdes fra kommunehold at den lokale handlefrihet i realiteten settes ut av spill fordi krav via sektorrelaterte virkemidler i realiteten sprenger rammen for de inntektsrammer som staten har stilt til disposisjon. Det pekes på en manglende samordning på statens hånd mellom den generelle inntektstyring og virkemidler rettet mot aktiviteten på den enkelte sektor. Krav på dette området førte til at Kommunaldepartementet ved Kgl. res. av 30.08. 1985 ble tillagt et særskilt samordningsansvar for statlig politikk overfor kommunalsektoren. Sentralt i dette samordningsansvaret er å vurdere om økonomiske konsekvenser av tiltak innenfor enkeltsektoren er tilpasset kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske bæreevne. I de senere år har problemstillingen igjen blitt sterkt fokusert, særlig som en følge av innstramning i den økonomiske politikken overfor kommuneforvaltningen.

Utvalget mener at konflikten mellom statlige sektorbehov og lokale prioriteringsmuligheter må bli et viktig utgangspunkt for det videre arbeid med revisjon av særlovgivningen rettet mot kommunalsektoren. Utvalget viser også til at Stortinget ved behandling av Kommuneøkonomiproposisjonen for 1990 (St. prp. 128 (88-89)) har bedt Kommunaldepartementet opprette et utvalg som skal vurdere

samsvaret mellom de oppgaver lokalforvaltningen er pålagt å utføre og de økonomiske muligheter som eksisterer.

4. AVEIING MELLOM HENSYNET TIL NASJONALØKONOMISK STYRING OG EFFEKTIV INTERN ØKONOMISTYRING

Foran i dette kapitlet er det redegjort for hovedhensyn knyttet til nasjonaløkonomisk styring og hovedhensyn knyttet til effektiv intern økonomistyring som må drøftes og vurderes ved en gjennomgang av kommunallovgivningen. Det pekes på at en intern økonomistyring som sikter mot effektiv ressursutnyttelse, kanskje oppnås best ved å la den enkelte kommune og fylkeskommune få utnytte de samme virkemidler og handlingsmuligheter som er tilgjengelig for andre økonomiske aktører. Hensyn knyttet til nasjonal økonomisk styring peker på den andre side i retning av inngrep i den kommunale handlefrihet som går lengre enn de som gjelder f.eks. for produsenter av tjenester i den private sektor. Det er her en konflikt mellom mål på ulike områder som må få sin avveining i det lovverk som regulerer kommuner og fylkeskommuner. Som nevnt foran gir også andre hensyn grunnlag for handlingsbegrensende inngrep. Når det gjelder økonomiforvaltningen spesielt, er det imidlertid utvalgets syn at konflikten mellom nasjonal styring og lokal internstyring står sentralt. En vil derfor gi dette spørsmålet en nærmere prinsipiell drøfting som bakgrunn for utvalgets forslag til nye lovbestemmelser på økonomiområdet.

Det må understrekes at drøftinger i dette avsnittet sikter mot å avdekke de grunnleggende sider av konflikten. For en mer detaljert drøfting av de ulike sider av problemstillingen knyttet til den praktiske utformingen av lovverket vises til pkt. 5.

Innenfor dagens lovverk kan det noe forenklet sies at kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske handlefrihet innenfor gitte inntektsrammer er underlagt fire fundamentale begrensninger.

- Driftsinntektene må dekke driftsutgifter inklusive renter og avdrag på lån på årsbasis.
- Kapitalinntekter (lån, fond, salg av fast eiendom etc.) kan bare nyttes til kapitalformål.
- Underskudd i regnskapet skal dekkes inn i første budsjett på linje med ordinære driftsutgifter.
- Overskudd i regnskapet kan bare nyttes til kapitalformål.

Ordningen med skattereguleringsfond i dagens lovverk som gir anledning til å avsette

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

midler generelt til kommende års stigende utgifter eller sviktende inntekter, kan sees som et unntak/oppmyking av disse begrensningene. Det er imidlertid detaljerte regler for etablering og bruk av skattereguleringsfondet, og fondsordningen har i hvertfall i de senere år vært lite brukt.

Sett samlet fanger disse fire begrensningene opp det som ofte litt upresist har blitt kalt *formuesbevaringsprinsippet*. De sikter alle mot at en kommune eller fylkeskommune ikke skal kunne opprettholde eller øke sin løpende virksomhet gjennom å bygge ned sin formue. Historisk sett kan disse begrensningene sees på bakgrunn av situasjonen i mellomkrigstiden, da flere kommuner fikk betalingsvanskeligheter. Det kan i denne sammenheng sies at begrensningene sikter mot å verne kommunen mot seg selv så den ikke bevisst eller ubevisst bringer seg selv opp i et økonomisk uføre.

Som en særskilt sikkerhetsforanstaltning krever dagens lovverk også statlig godkjenning av låneopptak. Sentralt i denne godkjenningsordningen er også en vurdering av kommunens økonomiske evne til å bære rente- og avdragsutgifter på lengre sikt.

Situasjonen i kommunene og fylkeskommunene i dag er svært forskjellig fra forholdene på den tid disse bestemmelsene ble utformet. Kommunalsektorens oppgaver er betydelig utvidet i forhold til tidligere. Kompetansen i kommunenes politiske og administrative organer er hevet. Statlige tilskudds- og inntekstutjamningsordninger gir vesentlig større sikkerhet for den enkelte kommunes inntekt. Det legges politisk større vekt på å desentralisere beslutningsmyndighet til kommunesektoren.

I dag kan det være nærliggende å se begrensninger knyttet til låneopptak og under-skuddsinndekning i lys av hensynet til nasjonaløkonomisk styring både på kort og lang sikt. Begrensningene støtter opp under den statlige inntektsstyringen ved å redusere kommunens muligheter til utgiftsvekst ut over det de statlige inntektsrammene gir grunnlag for. Lovens forbud mot å nytte kapitalinntekter til å dekke driftsutgifter, medfører at handlefriheten på kort sikt langt på vei er avhengig av i hvilken grad en kommune har mulighet til å skyve utgiftene foran seg gjennom å øke låne- (og fonds) finansieringsandelen på sine investeringer. Denne muligheten synes å ha vært utnyttet av kommunene og fylkeskommunene i 80-åra, med sterkt økende gjeld og rente- og avdragsutgifter som følge.

Som nevnt foran skulle i prinsippet en slik oppblåsning av den samlede aktivitet basert

på økende lånefinansiering av investeringer, bare kunne være midlertidig. Fremtidige låne- og avdragsutgifter må dekkes av driftsinntektene og skulle på sikt tvinge kommunen eller fylkeskommunen til å tilpasse sine samlede utgifter til de samlede driftsinntekter. Et argument for likevel å gripe regulerende inn for å unngå en slik utvikling, er den pressituasjon enkeltkommuner og/eller hele kommunesektoren setter staten i når det foreligger en økonomisk situasjon som krever drastisk utgiftsreduksjon. Bl.a. hensynet til velferdstilbudet til kommunens innbyggere gjør det ofte vanskelig for statlige myndigheter å stå fast på inntektsstyringsprinsippene når krisen først er oppstått.

Den statlige lånegodkjenningsordningen er et forsøk på å unngå at slike situasjoner oppstår. Statlige myndigheter skal ved godkjenning av låneopptak vurdere om kommunen i årene framover har økonomisk bæreevne til å møte rente og avdragsutgiftene. Godkjenningsordningen inneholder også i praksis den eneste konkrete sanksjon staten kan iverksette dersom en kommune legger opp en uforvarlig økonomisk kurs.

De fundamentale begrensningene i den økonomiske handlefrihet vil i enkelte situasjoner kunne føre til ineffektiv bruk av ressursene i en kommune eller fylkeskommune. I så måte er vel det strenge kravet om at driftsutgifter ikke kan lånefinansieres det mest begrensende. Gitt en forsvarlig langsiktig økonomisk styring kan det i mange tilfeller tenkes å være hensiktsmessig å møte kortsiktige svingninger utover årsperspektivene i driftsinntekter og -utgifter ved bruk av kapitalinntekter. Med dagens begrensninger kan dette bare gjøres gjennom oppbygging av et skattereguleringsfond. De løpende betingelsene i kredittmarkedet vil imidlertid avgjøre om det er økonomisk rasjonelt å binde kapital på denne måten, og i tillegg vil det ofte være vanskelig for den enkelte kommune eller fylkeskommune å finne midler til slikt fondsopplegg. Den praksis med samlede konsernavtaler med banker som mange kommuner har gått inn på i de senere år, kan oppfattes som et press i retning av mer fleksible og rasjonelle ordninger for å møte slike svingninger.

Det vil også kunne være effektivitetstap forbundet med tilpasning av driftsaktivitet til *midlertidige* svingninger i driftsinntektene. Det samme kan tenkes ved en *for rask* tilpasning av utgiftene til et lavere inntektsnivå. En for rask tilpasning kan gjøre det vanskelig å innpasse aktivitetsreduksjonen i en gjennomtenkt plan basert på omprioriteringer og mer langsiktig virkende effektiviseringstiltak. Under forutsetning av en god langsiktig økono-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

misk styring er det også vanskelig å se at det er rasjonelt å legge bindinger på bruken av oppståtte regnskapsoverskudd.

Også selve lånegodkjenningsordningen må kunne sies å ha effektivitetshindrende sider. Selve saksbehandlingen krever ressurser både i stat og kommune. Godkjenningsprosedyren kan forårsake unødige forsinkelser. Viktigst er kanskje at ordningen ikke bygger opp under og stimulerer til en grundig og ansvarlig behandling av slike saker i kommunens eller fylkeskommunens egne organer.

Med dagens økte kompetanse og økte bevissthet rundt økonomistyringsproblemer i kommunesektoren mener utvalget at en må legge stor vekt på å unngå unødvendige begrensninger på kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske handlefrihet innenfor gitte inntektsrammer. Den demografiske utvikling og andre generelle trekk i samfunnsutviklingen fører til sterkt økte krav om kommunale tjenester. Samtidig er landets samlede produksjonsvekst begrenset, og det er klare bindinger på hvor stor andel av den samlede produksjon det er vilje til å inndra via skattesystemet. I en slik situasjon må det være et sentralt mål å legge forholdene til rette for mest mulig effektiv ressursutnyttelse i kommunesektoren. Utvalget vil derfor legge vekt på at det i kommunelovgivningen bare tas inn begrensninger i kommunens og fylkeskommunenes økonomiske handlefrihet som klart kan begrunnes og å sies å være nødvendige sett i lys av dagens situasjon og den framtidige utvikling. Utvalget vil også, som nevnt i pkt. 2, legge stor vekt på at kommunene og fylkeskommunene pålegges å utvikle en økonomistyring der inntekter og ressursbruk sees i et flerårig perspektiv.

Etter en samlet vurdering vil utvalget derfor, for de viktigste avveiningsproblemer, legge følgende *konklusjoner* til grunn for sitt forslag til nye økonomibestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven:

- En bør fortsatt opprettholde den prinsipielle begrensning at driftsutgifter inklusive renter og avdrag på eksisterende lån ikke skal kunne lånefinansieres. Utvalget ser dette som et grunnleggende prinsipp for en forsvarlig langsiktig økonomiforvaltning i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget ser også at dette prinsippet er av vesentlig betydning for statens mulighet til å regulere ressursbruken i kommunesektoren. Et unntak foreslås for de situasjoner hvor det er vedtatt i økonomiplaner at et regnskapsmessig underskudd skal dekkes over flere år. Det kan da tas opp lån til inndekning av dette for samme tidsrom.
- Kommunene og fylkeskommunene bør som nå kunne lånefinansiere sine investeringer. Med en god økonomisk langtidsplanlegging og innenfor et effektivt virkende kredittmarked vil en begrensning av lånemuligheten til slike formål frata kommunene og fylkeskommunene økonomisk handlefrihet med mulige effektivitetstap som følge. Utvalget legger også vekt på at vesentlige endringer i forhold til dagens muligheter ville skape store overgangsproblemer som i tilfelle måtte ha blitt møtt av kompliserte overgangsregler.
- *Flertallet* (alle medlemmer unntatt *Fevolden* og *Overå*) vil ikke opprettholde dagens ordning med statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale låneopptak. Erfaringer til nå kan reise tvil om denne godkjenningsordningen er særlig effektivt virkende ut fra sitt formål, dvs. å hindre kommuner eller fylkeskommuner å komme i en situasjon med fundamental økonomisk ubalanse. *Flertallet* mener at en i stedet må understreke kommunenes og fylkeskommunenes eget ansvar for en forsvarlig økonomiforvaltning også utover ett-års perspektivet. I så måte er krav til gode økonomiske planleggingsinstrumenter og forsvarlig saksbehandling internt, viktige virkemidler. *Utvalgets medlemmer Fevolden* og *Overå* mener imidlertid at det fortsatt bør være en kontroll med den enkelte kommunes eller fylkeskommunes samlede gjeldsbyrde i form av en godkjenning av en låneramme, og fremmer forslag til regler om dette, se pkt. 5.5.
- Underskudd på årsregnskapet bør som nå dekkes inn så raskt som mulig, og senest på neste års budsjett. Utvalget ser dette som et sunt prinsipp rettet mot å stoppe en uheldig økonomisk utvikling så snart som mulig. Det bør imidlertid fortsatt være mulighet til, under særlige forhold, å trekke underskuddsinndekningen ut i tid. En slik forlenget inndekningsperiode må imidlertid innarbeides i en langsiktig økonomiplan. Under denne forutsetning må kravet om statlig godkjenning av forlenget inndekningsperiode kunne tas ut av lovverket.
- Utvalget ser ingen grunn til å sette begrensninger på bruken av overskudd fra årsregnskapet, og foreslår derfor at kravet om at slike overskudd bare skal brukes til kapitalformål, utgår.

5. KRAVENE TIL ØKONOMISK FORVALTNING OG PLANLEGGING I KOMMUNENE OG FYLKESKOMMUNENE

I dette avsnittet vil det bli redegjort for en del sentrale bestemmelser for økonomisk forvaltning og planlegging i nåværende kommunelov. Videre drøftes hvilke krav som bør stilles i ny lov.

5.1 Lovbestemmelsenes betydning for utformingen av framtidige budsjett- og regnskapssystemer

I medhold av Kommunelovens §§ 24 nr. 10, 50 og 58 og Fylkes kommuneloven §§ 26 nr. 8, 47 og 55, har Kommunaldepartementet fastsatt forskrifter for budsjettoppstillingen og regnskapsføringen, samt for delegeringsadgangen i budsjettsaker.

Utvalget er av den oppfatning at også økonomibestemmelsene i ny lov bør begrenses til å angi hovedprinsippene, mens det overlates til Kommunaldepartementet å konkretisere gjennom forskrifter hvordan budsjettene og regnskapene skal stilles opp, herunder utfylle lovens bestemmelser der det er nødvendig.

De begreper og bestemmelser som nedfelles i loven, vil avgjøre hvilket hovedsystem som skal kunne benyttes for budsjettering og regnskapsføring. Utvalget vil derfor redegjøre for dette før det drøfter nærmere hvilke krav som skal stilles og begreper som skal brukes. Kommunesektorens budsjetter og regnskaper framstilles i henhold til de forskrifter departementet fastsetter, basert på Kommunelovens bestemmelser.

Bestemmelsene i § 50 i Kommuneloven og § 47 i Fylkeskommuneloven forutsetter et finansielt rettet budsjett og regnskap i balanse når det gjelder den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen. All tilgang på og bruk av midler skal budsjetteres og registreres i bevilgningsregnskapet. Dette inkluderer i tillegg til driftsutgifter og investeringer også avdrag på lån, utlån, bruk av nye lån, osv.

Det finansielle system var inntil nylig enerådende for hele kommunesektoren. Ved lov av 16. juli 1989 om endring i Kommuneloven § 50 siste ledd og den tilsvarende bestemmelse i Fylkeskommuneloven § 47 siste ledd er imidlertid dette modifisert, slik at departementet i forskrift har adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen når det gjelder budsjett og regnskap for kommunale og fylkeskommunale bedrifter.

Med utgangspunkt i dette er det nylig gitt midlertidige forskrifter som gir kommunale og fylkeskommunale energiverk adgang til å føre sine regnskaper for 1990 og 1991 i hen-

hold til et resultatorientert regnskapssystem. Fra og med 1992 skal det fastsettes nye permanente forskrifter for de kommunale bedriftene.

Ved utformingen av nye lovbestemmelser blir det derfor behov for å avklare om kommuneforvaltningen også i framtida skal benytte et finansielt orientert budsjett- og regnskapssystem. Dersom det er ønskelig at departementet på et senere tidspunkt skal ha adgang til å fastsette budsjett- og regnskapsforskrifter mer etter de samme prinsipper som gjelder for privat sektor, må en i loven unngå den type bestemmelser og begreper som i dag hindrer dette.

Utvalget er kjent med at Finansdepartementet har nedsatt et utvalg som skal se på regnskapsbestemmelser generelt i Norge. Resultatet kan bli et ønske om mer ensartet regnskapspraksis for de viktige sektorene i nasjonaløkonomien.

Dette kunne tilsi «regnskapssystemnøytrale» begrep og bestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det vil i så fall måtte medføre at lovformuleringene blir relativt vage, f.eks. bare at driftsresultatet og likviditeten skal være akseptabel. Departementet måtte da få fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om det materielle innholdet i disse bestemmelsene, og til å gi forskrifter for selve budsjetteringen og regnskapsføringen.

Utvalget mener imidlertid at loven bør gi mer konkrete bestemmelser om de krav til økonomiske sammenhenger som skal kunne stilles til kommunene og fylkeskommunene. Det er vanskelig å tenke seg lovbestemmelser som skulle være helt nøytrale til valg av regnskapsprinsipp.

Utvalget har derfor ikke foreslått lovbestemmelser som kan gi grunnlag for regnskaper både etter et resultatorientert system (regnskapslov/aksjelov), og etter et finansielt system (nåværende kommuneforskrifter).

Utvalget har forutsatt at kommuneforvaltningens budsjetter og regnskaper også i framtida skal baseres på et finansielt orientert system, ikke på et resultatorientert system.

For de kommunale og fylkeskommunale bedrifter derimot mener utvalget at departementets forskrifter også etter den nye lov må kunne basere seg på et resultatorientert regnskapssystem. Utvalget foreslår derfor formuleringer som skal sikre dette.

Det kan være ulike oppfatninger om valg av framtidige regnskapsprinsipper. Utvalget finner det derfor riktig å gi en kort samlet framstilling av de punkter i utvalgets forslag som ikke harmonerer med regnskapsprinsippene i regnskapslov/aksjelov. Dette er gjort i pkt. 5.9.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

5.2 Noen grunnleggende forhold knyttet til den kommunale og fylkeskommunale økonomiforvaltningen

Utvalget vil framheve at det fortsatt må være et grunnleggende prinsipp at det er de folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene som fastsetter de økonomiske rammene for virksomheten.

Kommunenes og fylkeskommunenes inntekter er bare i mindre grad knyttet til de utgifter de har. I stor grad kan det sies at inntektene er politisk bestemt. Inntektssiden gjenspeiler ikke hva et marked er villig til å betale for de kommunale og fylkeskommunale tjenester. Inntektene består i hovedsak av skatteinntekter og overføringer fra staten samt kommunale gebyrer og avgifter. På mange områder vil innbyggerne være avhengig av å bruke en bestemt tjeneste, nærmest uavhengig av pris.

Et driftsresultat, som i privat sektor kan indikere om utviklingen har vært god eller dårlig, vil derfor i et kommunalt system ikke kunne tillegges særlig utsagnskraft. Et godt driftsresultat kan f.eks. være et resultat av at inntektene (avgifter og gebyrer fra innbyggerne) ble vedtatt å skulle være høyere enn strengt nødvendig, men det kan også indikere at tjenestetilbudet har vært dårligere enn forutsatt.

Innenfor kommuneforvaltningen er det de folkevalgtes oppgave å handle på vegne av markedet. Det er de folkevalgtes oppgave å fastsette omfanget av kommunens eller fylkeskommunens tjenestetilbud, hvilken kvalitet tjenestetilbudet skal ha, og hvor mye innbyggerne skal betale for å få det. Ut fra dette grunnleggende prinsippet må bestemmelsene knyttet til kommuneforvaltningens planlegging og økonomiforvaltning bygge på at folkevalgte organer skal sette rammene både for inntektene og for utgiftene. Det må stilles strengere krav til administrasjonens oppfølging av budsjettet enn bare det å kunne framvise et regnskap med omtrent samme driftsresultat som det budsjetterte.

Gjennom budsjettet gir de folkevalgte organer bevilgninger til ulike formål. En bevilgning til et formål må som regel oppfattes som en arbeidsordre til administrasjonen om å iverksette de tiltak som trengs for å oppnå dette. Og motsatt kan administrasjonen ikke bruke midler til formål som de folkevalgte organer ikke har ønsket å bevilge penger til.

Loven bør derfor fremdeles bygge på det prinsipp at de folkevalgte organer skal budsjettere all tilgang på og anvendelse av midler. Dette gjelder ikke bare driftspostene, men også for investeringer, utlån, avdrag og bruk av nye lån osv.

I § 42 har utvalget uttrykt dette prinsippet slik: Årsbudsjettet «skal omfatte alle disponible økonomiske midler og anvendelsen av disse.» Når inntektssiden (herunder størrelsen på avgifter og gebyrer) skal fastsettes i årsbudsjettet, må den vurderes i forhold til utgiftssiden, herunder investeringene, og i forhold til om kommunen/fylkeskommunen kan forsvare å ta opp nye lån eller om den bør finansiere seg utelukkende gjennom årets inntekter og ved bruk av tidligere avsatte midler. De folkevalgte må derfor ta eksplisitt standpunkt til om det skal tas opp nye lån, og om det skal avsettes noe til bruk senere år eller om det skal brukes noe av tidligere års avsetninger.

Dette må framgå av det årsbudsjett kommunestyret og fylkestinget vedtar. I § 42 har utvalget lagt dette kravet inn i loven gjennom formuleringen om at årsbudsjettet skal være «i balanse». I dette ligger at all tilgang og anvendelse av midler skal budsjetteres, og at også avsetning til bruk senere år eller bruk av tidligere avsetninger, skal budsjetteres.

5.3 Langsiktig og kortsiktig økonomisk planlegging - økonomiplan, årsbudsjett Gjeldende rett

De nåværende bestemmelsene i Kommune-loven er som tidligere nevnt konsentrert om årsperspektivet i økonomiforvaltningen. De uttrykte krav til kommunen har alle vært rettet mot årsbudsjettet, noe krav til flerårsbudsjett foreligger ikke. Etterhvert som kompetansen i kommunene har økt og kommunenes virksomhet blitt mer omfattende, er det imidlertid blitt fokusert mer på de mer langsiktige perspektiver for kommunal økonomiforvaltning.

I Kommuneloven ble det i 1986 tatt inn en ny § 50a og i Fylkeskommuneloven en ny § 47a, der henholdsvis kommunene og fylkeskommunene pålegges å utføre en løpende planlegging bygget på et realistisk anslag over de økonomiske og øvrige ressurser som til enhver tid står til rådighet. Denne planleggingen skal følge reglene for hhv. kommuneplanlegging og fylkesplaner i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

Kommunene pålegges her å lage en *kommuneplan*, og fylkeskommunen å lage en *fylkesplan*.

Dessuten utarbeider kommunene og fylkeskommunene *sektorplaner*, både frivillig og med hjemmel i særlovgivningen, samtidig som man på økonomisiden i økende grad har tatt i bruk langtidsbudsjetter.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalgets vurderinger og forslag

Det grunnleggende mål for kommunens og fylkeskommunens aktivitet er å gi størst mulig velferd til befolkningen - gjennom en effektiv ressursutnyttelse både på kort og lang sikt. Samtidig skal inntekter og utgifter balansere. Dette er en avveining som er nærmere drøftet tidligere i dette kapitlet.

Effektiv ressursutnyttelse er i seg selv neppe egnet for lovfesting - hvis vi ikke ønsker en «faneparagraf» om kommunens plikt til å forvalte sine ressurser på best mulig måte. Selve målet er for uklart til at en meningsfylt lovfesting lar seg gjennomføre. I stedet bør loven gi regler som legger forholdene til rette for en rasjonell beslutningsprosess basert på adekvat informasjon og god oversikt.

Det er fastlagt i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven at alle kommuner/fylkeskommuner skal utarbeide et årsbudsjett. Ved behandlingen av årsbudsjettet fatter kommunestyret/fylkestinget de endelige vedtak som utløser midler til dekning av kommunens/fylkeskommunens utgifter. Den vesentlige delen av oppmerksomheten rundt kommunens økonomiforvaltning er i dag trolig knyttet til forberedelsene og behandlingen av årsbudsjettet.

Ettårsperspektivet blir imidlertid ofte for kort tidsrom til å foreta en effektiv forvaltning av kommunens økonomi på lengre sikt. Derfor utarbeider mange kommuner i dag *langtidsbudsjett*. Det er ikke eksplisitt lovfestet at kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide langtidsbudsjett. Men bestemmelsene i Plan- og bygningsloven og kommune- og fylkesplanlegging, jf. Kl. § 50 a og Fkl. § 47 a forutsetter en form for økonomisk langtidsplanlegging. Formen på langtidsbudsjettet er ikke fastlagt sentralt. Dette har vært bevisst unnlatt for at kommunene skal kunne tilpasse langtidsbudsjettet til sine egne planleggingsrutiner.

I pkt. 4 er det foretatt en prinsipiell drøfting omkring kommunenes og fylkeskommunenes låneopptak. Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal ha anledning til å oppta lån til investeringsformål. Slike låneopptak kan bety en overveltning av kostnadene ved investeringstiltakene over på framtidige generasjoner. Det vesentlige for kommunen når låneopptaket skal besluttes, er imidlertid om låneopptaket medfører en utgiftsbelastning kommunen ikke kan klare å dekke innenfor tilgjengelige inntektsrammer de påfølgende år. Dette kan være vanskelig å vurdere i en vanlig årsbudsjettprosess.

Kommunens nivå på de totale driftsutgifter

må også avpasses i forhold til de forventede inntektsrammer. Det viser seg i praksis vanskelig å skjære ned på et etablert utgiftsnivå hvis det innebærer oppsigelser eller betydelige nedskjæringer av tjenestetilbudet. Gjennom forslaget om friere bruk av overskuddet, gis kommunene en anledning til å avdempe mindre svingninger i inntektsrammene. Men generelt er det nødvendig å avpasse nivået på de løpende utgifter (inkl. renter og avdrag) til de forventede inntektsrammer på lengre sikt.

Årsbudsjettet krever at neste års utgiftsnivå og låneopptak er tilpasset realistiske inntektsrammer. Færre krav til årsbudsjettene krever at kommunen lager en realistisk økonomiplan for de nærmeste årene, slik at kommunen hele tiden kan ha oversikt over at årsbudsjettet ett enkelt år ikke ødelegger den økonomiske balansen på lengre sikt.

Utvalget foreslår vesentlige forenklinger i kommunelovbestemmelsene. Kravene til årsbudsjettet blir færre, slik at kommunene gis større frihet til å planlegge økonomiforvaltningen over flere år. Det foreslås en friere disponering av økonomiske midler over årsskiftet.

På denne bakgrunn finner utvalget at det må være riktig å kreve at alle kommuner og fylkeskommuner utarbeider en *obligatorisk* økonomiplan som skal rulleres hvert år. Økonomiplanen er også en viktig forutsetning for lempninger i statlige godkjenningsordninger.

Etter utvalgets oppfatning må de viktigste prioriteringer mellom ulike oppgaver og valg av framtidige utviklingslinjer foretas i en planleggingssituasjon som inviterer til å se mer enn 12 måneder framover. Av den grunn ønsker utvalget å gi økonomiplanen, som minst skal gå over 4 år, med årlig rullering, betydelig status.

Utvalget foreslår lovfestet at den vedtatte økonomiplanen skal legges til grunn for kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet. Dette vil, etter utvalgets syn, bidra til at andre planer i kommunen bygger på et realistisk økonomisk fundament.

Som en konsekvens av denne oppgraderingen av økonomiplanen, foreslår utvalget at innstillingen til økonomiplanen skal ligge til alminnelig ettersyn i minst fjorten dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget.

I dagens lov er det et tilsvarende krav om minst åtte dagers utlegging før kommunestyret kan behandle årsbudsjettet. Utvalget finner ikke grunn til å opprettholde en slik bestemmelse for årsbudsjettet ut fra utvalgets oppgradering av økonomiplanen.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget finner det lite ønskelig å fastsette detaljregler om økonomiplanen i selve lovteksten. Økonomiplanen bør gi oversikt over en rekke forhold i kommunens eller fylkeskommunens økonomi i årene framover, og lovteksten kan ikke beskrive alle disse spørsmålene. Det vil også kunne være uheldig med for detaljerte lovbestemmelser fordi økonomiplanen bør kunne skreddersys til øvrig planlegging og organisasjonsform i den enkelte kommune og fylkeskommune. Utvalget foreslår i stedet at departementet får fullmakt til å gi forskrifter for oppstilling av økonomiplanen. I dette ligger også fullmakt til å gi de materielle bestemmelser som er nødvendige. Forskriftene må ikke bli for detaljerte. De langtidsbudsjettene som lages i dag, bør normalt kunne fylle kravene til en økonomiplan.

I lovutkastet er også presisert at det er kommunestyret og fylkestinget som *selv* vedtar økonomiplanen og årsbudsjettet, eller endringer i disse. Gjennom disse formuleringene ønsker utvalget å framheve økonomiplanens og årsbudsjettets sentrale plass i styringssystemet som overordnet planleggings- og koordineringsinstrument.

Formuleringene er ikke ment å hindre en fornuftig og forsvarlig delegering. Utvalget er kjent med de bestemmelser om delegering som er fastsatt i de nye budsjett- og regnskapsforskriftene, med hjemmel i kommunelovens § 24 nr. 10 og fylkeskommunelovens § 26 nr. 8. Utvalgets forslag til lovtekst er ikke ment innsnevrende i forhold til disse forskriftsbestemmelsene. På samme måte som etter dagens lover vil det være en betydelig adgang til reell delegasjon i form av bevilgninger til hovedkapitler eller programområder, eller ved overføringsfullmakter. Loven forbyr bare delegasjon av den grunnleggende budsjettkompetanse - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for kommunens og fylkeskommunens drift, og hovedtrekkene i bruken av de disponible ressurser.

I utkastets § 43, Årsbudsjettets bindende virkning, kommer den samme tanke til uttrykk i angivelsen av at «De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i dette.» Kommunestyret og fylkestinget kan m.a.o. fortsatt legge seg på et rammebudsjetteringsprinsipp.

Slik rammebudsjettering kan innebære en større eller mindre grad av delegasjon av myndighet, f.eks. til et kommunedelsutvalg, til å prioritere ressursbruken til ulike formål som utbygging, eldreomsorg, barnevern, undervisning m.m. Utvalget vil imidlertid un-

derstreke at selv om det foretas slik delegasjon, vil kommunestyret eller fylkestinget fortsatt ha det overordnede rettslige og politiske ansvar for ivaretagelsen av disse samfunnsoppgavene.

Forslaget om at det skal utarbeides rullende økonomiplan som skal omfatte minst de fire neste budsjettår, medfører at kommunen eller fylkeskommunen må sette opp en oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i et nærmere bestemt antall år framover. Det foreslås også at økonomiplanen skal inneholde en oversikt over kommunens samlede gjeldsbyrde, og over utgifter til renter og avdrag i de kommende år. Dette siste kravet til økonomiplanen er av vesentlig betydning også for statens styring av aktiviteten i kommunesektoren.

Utvalgets medlem Overå mener det bør være klare likeartede regler for alle kommunestyre og fylkesting mht. minimumsinnholdet i det budsjettvedtak disse organer må vedta. Adgangen til delegasjon av budsjettkompetanse bør således etter hans mening reguleres gjennom sentralt gitte forskrifter slik som nå, jf. Kommunelovens § 24 nr. 10 annet punktum. Det vises forøvrig til kap. 25.

Det vises også til kap. 25 når det gjelder dette medlemmets syn på spørsmålet om lovfesting av generelle bestemmelser om kommune- og fylkesplanlegging i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

5.4 Forholdet mellom drift og investeringer

Gjeldende rett

I nåværende lov er begrep som driftsutgifter og investeringer ikke direkte benyttet. I stedet har de nåværende økonomibestemmelsene et skille mellom løpende utgifter/inntekter og kapitalutgifter/inntekter. Hensikten er å hindre at kapitalinntekter (dvs. lånemidler eller kommunens kapital, såsom fondsmidler, inntekter ved salg av faste eiendommer eller verdipapirer) blir brukt til drift, og kan sees som en følge av «formuesbevaringsprinsippet». Den viktigste begrunnelsen har nok likevel vært å unngå at en kommune legger seg på et driftsnivå den ikke kan finansiere med de løpende inntektene.

Kapitalinntekter kan (med et unntak for så vidt angår skattereguleringsfondet) ikke nyttes til dekning av budsjettets alminnelige løpende utgifter, jf. § 50 niende ledd i Kommuneloven og § 47 åttende ledd i Fylkeskommuneloven.

Som en konsekvens av det finansielle system inkluderes ordinære låneavdrag i de alminnelige løpende utgifter. Med «ordinære

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

låneavdrag» menes årlige avdrag i samsvar med det som er godkjent i henhold til § 59 i Kommuneloven og § 60 i Fylkeskommuneloven.

De alminnelige løpende utgifter må etter dette ikke være større enn det som svarer til driftsinntektene. Dersom kommunen har et regnskapsmessig underskudd fra tidligere år, skal også dette dekkes av senere års løpende inntekter. Det er et lite unntak fra denne hovedbestemmelsen, for så vidt som et regnskapsmessig underskudd også kan dekkes av et senere regnskapsmessig overskudd. Regnskapsmessig overskudd og regnskapsmessig underskudd er i loven forutsatt knyttet til det en kunne kalle driftsregnskapet, og som vil inneholde følgende hovedelementer (eksempel):

Driftsinntekter		300	
Driftsutgifter	250		
Netto renter og gjeldsavdrag . .	25		
Dekning av tidligere regnskapsmessig underskudd	10		
Til årets investering og til avsetning til fond m.v.	<u>12</u>		
	297	300	
Regnskapsmessig overskudd	<u>3</u>		
	300	300	

Utvalgets vurderinger og forslag

Differansen mellom driftsinntekter og alminnelige løpende utgifter inklusive avdrag kalles gjerne driftsresultatet. Er driftsresultatet 0, vil det si at kommunen så vidt greier å betale låneavdragene ved hjelp av driftsinntekter. Ettersom driften da ikke kan bidra til finansiering av årets investeringer eller til avsetninger til senere bruk, og ettersom låneavdrag ikke nødvendigvis dekker avskrivning for den nedlagte egenkapital i tidligere investeringer, betyr et driftsresultat = 0 ofte at stillingen langt fra er tilfredsstillende. I denne forbindelse må det også tas hensyn til forholdet mellom de avdrag kommunen betaler og kommunens lånegjeld, m.a.o. om kommunen avdrar gjelden i akseptabelt tempo, eller om den skyver gjeldsproblemene foran seg.

Motsetningen til alminnelige løpende utgifter er utgifter (utbetalinger) til kapitalformål. Kapitalformål innebærer økning av realkapital eller anbringelse av finanskapital (utlån, kjøp av aksjer).

Det er visse vanskeligheter med å trekke grensen mellom driftsformål og kapitalformål. En av disse knytter seg til klassifisering av tilbakevendende utgifter av en viss størrelse. Det er her en etablert oppfatning at

utgifter som kommer igjen år for år eller med ikke for store mellomrom, er alminnelige løpende utgifter. Det skal således ikke være avgjørende om utgiften etter vanlig betraktning er å anse som en driftsutgift eller som en utgift til investering. Vurderingen skal i så måte være avhengig av forholdene i den enkelte kommune (kommunestørrelsen). Skifter kommunen ut en brannbil hvert år, er det tale om en alminnelig løpende utgift, mens det blir utgift til kapitalformål i en kommune der det trengs utskiftning av brannbil bare hvert 10. år. Betraktningssmåten anses som sikker lovfortolkning, selv om det er kan reises spørsmål om den er rasjonell. Det ligger vel bak at det ikke skal tas opp lån til småting. Og i denne sammenheng bør det tas i betraktning bl.a. om vedkommende investering etter forholdene i kommunen kommer igjen så ofte at lånefinansiering må anses som uheldig.

Utvalget bygger sitt forslag på at det framdeles bør være et skille mellom drift og investeringer/kapitalutgifter når det gjelder lovlig finansieringskilder. En økonomisk enhet, også en kommune, kan over tid ikke ha større løpende utgifter enn den har løpende inntekter. Løpende utgifter omfatter her avdrag på lån. Ved å hindre at lånemidler, inntekter fra salg av fast eiendom, verdipapirer e.l. brukes til å finansiere driften, unngår en at en kommune etablerer et driftsnivå som ikke kan forsvares ut fra størrelsen på de løpende inntektene. Utvalget viser til en mer grundig diskusjon om dette foran i dette kapitlet.

I de nye budsjett- og regnskapsforskriftene som departementet har fastsatt, er det skilt mellom et driftsregnskap og et kapitalregnskap. Skillet mellom de to regnskapene gjenspeiler skillet mellom løpende utgifter/inntekter og kapitalutgifter/-inntekter i nåværende lov.

Følgende oppsett kan bidra til å illustrere hovedtrekkene i et regnskap der det er trukket et skille mellom driftsregnskap og kapitalregnskap:

DRIFTSREGNSKAP

- A. Driftsinntekter ekskl. renter
- B. — Driftsutgifter ekskl. renter
- C. = Brutto driftsresultat
- D. — Netto renter og netto avdrag
- E. = Netto driftsresultat

Et *positivt* netto driftsresultat fra driftsregnskapet kan brukes til:

- Å finansiere årets investeringer, utlån m.v.
- Avsetninger til senere bruk.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Et negativt netto driftsresultat i driftsregnskapet betyr underskudd på årets drift.

KAPITALREGNSKAP

F.	Overføringer fra driftsregnskap	
G. +	Salg av eiendom, aksjer m.v.	
H. +	Eksterne lån	
I. +	Bruk av kapitalfond	INNTEKTER
J. +	Investeringsstilskudd	

K. =	Investeringer	
L. +	Utlån, aksjekjøp m.v.	
M. +	Avsetninger (kapitalfond)	UTGIFTER

Hvis et positivt netto driftsresultat brukes til årets investeringer, finner vi dette igjen i linje F. i kapitalregnskapet.

Dersom en bestemmer at alle investeringer skal kunne lånefinansieres, vil det åpne for en noe mer liberal praksis enn i dag. Det kan i dag ikke tas opp lån til finansiering av løpende utgifter, selv om disse er av investeringsmessig karakter, jf. eksemplet foran om årlig utskiftning av brannbiler.

Utvalget mener imidlertid at den eksisterende tolkningspraksis - til tross for de innvendinger som rent systematisk kan rettes mot denne, gir en rimelig avgrensning av kommunenes og fylkeskommunenes handlingsfrihet, og foreslår låneadgangen knyttet til begrepet «investeringer» idet dette forstås med de samme begrensninger som dagens «lån til formål av varig verdi», så langt ikke annet blir fastsatt i budsjettforskriftene.

5.5 Låneopptak

Gjeldende rett

a) Alminnelige regler

En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån (§ 51 i Kommuneloven, § 48 i Fylkeskommuneloven):

1. Til rentable formål, når en må regne med at vedkommende tiltak selv kan forrente og avdra lånet, og dette ikke er så stort at det står i misforhold til kommunens økonomiske evne,
2. til andre formål når de er av varig verdi eller helt uforutsett, og når tiltaket og lånet må anses påkrevd, og tiltaket ikke kan utstå inntil kommunen/fylkeskommunen helt eller delvis kan skaffe de nødvendige midler ved avsetning av fond,
3. til midlertidig drift, når lånet tilbakebetales ved utligning på det løpende budsjett,
4. til konvertering av eldre gjeld,
5. til inntekt for lånefond.

I forbindelse med opptak av lån må også gjøres vedtak om hvordan lånet skal avdras.

Avdragstiden for de lån som er nevnt under nr. 1, «.. må ikke settes lengre enn forsvarlig ut fra tiltakets art og varighet og under ingen omstendighet lengre enn til 40 år». For de lån som er nevnt under nr. 2 skal avdragstiden være så kort som mulig, det skal tas avgjørende hensyn til hvor ofte «.. en utgift av lignende art antas å melde seg på nytt», og avdragstiden skal under ingen omstendighet være lengre enn 20 år. Avdragstiden for lån til konvertering (nr. 4) skal følge de regler som angitt foran. For lån til lånefond (nr. 5) skal avdragstiden være høyst 40 år, mens de interne lån fra lånefondet skal følge regler som foran angitt når det gjelder avdragstid.

Lån til midlertidig drift skal betales tilbake «.. ved utligning på det løpende budsjett». Loven forutsetter at kommunen skal ha en så god kontantbeholdning at behovet for lån til midlertidig drift/kassekreditt kan begrenses til å ta toppene av utbetalingene gjennom året. «Utligning på det løpende budsjett» vil i så fall skje nærmest automatisk, som en følge av kravet til reell balanse mellom utgifter og inntekter for året sett under ett. Opptak av lån til midlertidig drift og tilbakebetaling føres ikke i budsjettet eller bevilgningsregnskapet, bare i balanseregnskapet. Bestemmelsen praktiseres videre slik at låneforholdet nok kan vare noe lengre tid enn 1 år, f.eks. 5 år, men lånet må likevel betales tilbake hvert år ved slutten av året.

Lovens bestemmelse er forstått slik at det ikke kan tas opp lån til å styrke likviditeten (kontantbeholdningen) på andre vilkår enn de som framgår av det foregående avsnitt. Kontantbeholdningen regnes ikke som noe formål av varig verdi i relasjon til § 51 første ledd nr. 2 i Kommuneloven, § 48 første ledd nr. 2 i Fylkeskommuneloven. Det kan således ikke - slik lovbestemmelsene er forstått - opp-tas vanlige avdragslån til å styrke likviditeten.

Vedtak om å ta opp lån må gjøres av kommunestyret/fylkestinget. Men det kan delegeres til fylkesutvalg/formannskapet å avtale eller godkjenne de nærmere vilkår.

b) Godkjenning av låneopptak

Vedtak om å ta opp lån trenger godkjenning av Kongen, § 59 første ledd nr. 1 i Kommuneloven og § 60 nr. 1 i Fylkeskommuneloven. Unntatt fra godkjenning er låneopptak i statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler. For så vidt angår fylkeskommuner, kan Kongen bestemme at låneopptak under visse beløpsgrenser ikke trenger godkjenning. For tiden gjelder et fribeløp på 5 mill. kroner pr. prosjekt. Godkjenningsmyndigheten er i det vesentlige delegert til fylkesmannen når det gjelder kommuner og til departementet når

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det gjelder fylkeskommuner. I forbindelse med lånegodkjenningen kan det som vilkår for godkjenningen fastsettes avdragstid og avdragsmåte.

Det trengs også godkjenning - etter uttrykkelig bestemmelse i de forannevnte paragrafer - på vedtak om å bruke midler som i første omgang er lånt inn uten nærmere formålsangivelse, til et «lånefond», eller å bruke lånte midler til andre formål enn bestemt ved den opprinnelige godkjenning. Videre kreves etter lovbestemmelsene godkjenning når det er vedtatt å kjøpe eiendom eller sette i verk et tiltak som vil gjøre det nødvendig å bruke lånemidler.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Generelt*

De prinsipielle spørsmålene i tilknytning til låneopptak er behandlet foran i dette kapitlet for såvidt gjelder eventuell konflikt mellom nasjonal styring og god lokal intern styring.

Et vesentlig punkt for utvalget har vært at kommunene og fylkeskommunene ikke bør gis anledning til å låne til drift. Dette er begrunnet andre steder i utredningen. Når dette påpekes her, er det fordi det har betydning for utvalgets forslag om hva lån kan brukes til. Utvalget ønsker ikke at en kommune gjennom en bokføringsteknisk mellomoperasjon skal kunne nytte lånemidler til å finansiere driften.

Det er for å hindre at lånemidler indirekte nyttes til drift, at det i utkastets § 44 nr. 2 blir sagt at midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre større kapitalgjensstander, ikke kan brukes til å dekke løpende utgifter.

Nåværende bestemmelser i Kommuneloven om låneopptak inneholder en formulering om at kommunen kan ta opp lån til formål «.. av varig verdi eller helt uforutsett», (jf. § 51 annet ledd). Dette gir en mulighet for lån til drift bare kommunen kan få dette godkjent. Slik godkjenning gis imidlertid ikke i praksis, og utvalget foreslår at de nye bestemmelsene klart avskjærer muligheten for lån til løpende driftsutgifter.

Utvalget har vurdert nærmere bestemmelsene om opptak av vanlig avdragslån til å dekke tidligere oppståtte regnskapsmessige underskudd og til styrking av kontantbeholdningen. Dagens bestemmelser om lån til midlertidig drift bygger - som nevnt foran - på den forutsetning at kommunene/fylkeskommunene skal ha en tilfredsstillende likviditet. Behovet for lån til midlertidig drift/kassekreditt kan dermed begrenses til å forskottere når årets utgifter på et tidspunkt er større enn

årets inntekter på samme tidspunkt. P.g.a. kravet til realistisk budsjett, i balanse, vil dermed et lån til midlertidig drift kunne gjøres opp ved årets slutt.

Dagens lovbestemmelser ser altså bort fra den mulighet at en kommune/fylkeskommune kan være i en situasjon hvor den har et noe mer permanent behov for kassekreditt/lån til midlertidig drift. Utvalget vil peke på at mange kommuner/fylkeskommuner idag faktisk er i en slik situasjon. For disse blir kravet om at lånet til midlertidig drift skal gjøres opp ved årsskiftet, bare spørsmål om en regnskapsteknisk ompostering i sitt eget regnskap. Det er to hovedgrunner til at mange kommuner/fylkeskommuner har kommet i en situasjon med mer permanent behov for likviditetslån/kassekreditt:

- På grunn av ubalanse på driftssiden har det oppstått regnskapsmessige underskudd

Og/eller

- Den har ikke satt av tilstrekkelige midler til styrking av kontantbeholdningen. Dermed har utviklingen av kontantbeholdningen ikke holdt tritt med den nominelle utviklingen i kommunens/fylkeskommunens omsetning.

For disse kommunene/fylkeskommunene kan en slå fast at de rent faktisk har tatt opp lån til å holde driften gående. Spørsmålet blir dermed om de fremdeles skal måtte benytte kassekredittløsning eller om de skal kunne benytte andre lån markedet kan tilby.

Utvalget vil peke på at avdrag på lån skal dekkes av de løpende inntektene, slik kravet er også for inndekning av tidligere års underskudd.

I noen tilfeller har kommuner/fylkeskommuner fått godkjent av departementet/fylkesmannen å dekke inn underskuddet over flere år. Dersom en slik (fylkes)kommune får ta opp et vanlig avdragslån med avdragstid lik den inndekningstiden staten har godkjent for underskuddet, vil følgende skje:

- Gjelden ved utgangen av hvert år blir den samme som i dagens situasjon, men et beløp tilsvarende dagens kortsiktige gjeld vil være registrert som vanlig lånegjeld.
- Avdraget hvert år må dekkes av driftsinntektene, med samme beløp som den del av underskuddet som skulle vært inndekt etter dagens bestemmelser.
- Forskjellen mellom dagens ordning og en ordning der det åpnes for å ta opp avdrags-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

lån, vil derfor være knyttet til rentesatsene for de lån som faktisk benyttes (kassekreditt eller avdragslån).

Når det gjelder lån til styrking av kontantbeholdningen, understrekes det at den i dagens lov er ansett som en del av kommunens kapitalbeholdning. Den kan styrkes ved bruk av andre kapitalinntekter enn lån, bl.a. ved salg av fast eiendom.

I dagens lovbestemmelser kan kontantbeholdningen permanent bare brukes til å finansiere investeringer/kapitalformål, ikke driftsformål. I de nye budsjett- og regnskapsforskriftene blir dette svært tydelig, ettersom «bruk av kontantbeholdningen» ikke lovlig kan registreres i driftsregnskapet, bare i kapitalregnskapet.

Utvalget har vurdert å åpne adgang til å ta opp vanlige avdragslån til å styrke kontantbeholdningen. Dette vil i så fall kunne redusere behovet for kortsiktige lån/kassekreditt tilsvarende, og dermed gi kommunene og fylkeskommunene mulighet til å finansiere sitt kortsiktige likviditetsbehov billigere enn i dag.

Utvalget har kommet til at det ikke vil foreslå en generell adgang til å låne til styrking av kontantbeholdningen. Utvalget vil peke på viktigheten av at kommunen/fylkeskommunen gjennom avsetning av driftsoverskudd eller av andre inntekter utenom lån, sørger for en såvidt god likviditet at det bare oppstår behov for likviditetslån til å ta utbetalingstopperne gjennom året. Utvalget vil dessuten peke på at det kan reises innvendinger mot at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ta opp lån til styrking av kontantbeholdningen, så lenge den enkelte kommune eller fylkeskommune selv - etter utvalgets forslag - kan fastsette inndekningsperioden for underskudd.

Utvalget vil etter dette foreslå at det bare kan tas opp avdragslån til driftsformål i forbindelse med inndekning av regnskapsmessig underskudd. Avdragstiden for lånet må da ikke overstige det antall år underskuddet skal dekkes inn over.

Begrunnelsen for dette kan i hovedsak deles i to:

- a) Den statlige rammefinansiering reagerer for sent til å fange opp inntektssvikt i kommunene og fylkeskommunene. Dersom en minsteinntektskommune eller -fylkeskommune får et underskudd fordi skatteinntekten utvikler seg dårligere enn for landsgjennomsnittet, vil den få dette tapet kompensert gjennom statlige tilskudd to år i ettertid. Dette omfatter ca. 300 kommu-

ner og alle fylkeskommuner utenom Oslo og Akershus. Det kan da være rimelig at det likviditetsproblemet som oppstår, midlertidig kan dekkes gjennom lån.

- b) Når loven åpner for at en kommune eller fylkeskommune under særlige forhold kan vedta å dekke underskuddet over flere år, bør loven også åpne for at kommunen/fylkeskommunen i denne perioden kan dra nytte av de rimeligste lån markedet kan tilby for å dekke seg opp likviditetsmessig.

Utvalget foreslår at lovbestemmelsene utformes slik at kommunen kan ta opp lån til investeringsformål og konvertering av eldre gjeld. En slik låneadgang bør som i dag også omfatte muligheten til å låne til lånefond. Med «investeringsformål» tenkes det også på aksjekjøp m.v., og på utlån/videreutlån, f.eks. av Husbankens etableringslån. I tillegg må det som i dag gis anledning til å ta opp likviditetslån dersom dette betales tilbake innen utgangen av året, samt som nevnt ovenfor, i tilknytning til regnskapsmessige underskudd.

b) Om lånenes avdragstid

Utvalget har vurdert om de nåværende bestemmelsene i § 50 tredje og fjerde ledd om lånenes avdragstid bør videreføres i de nye bestemmelsene. Det er samfunnsøkonomisk riktig at lånebetingelsene varierer etter hva slags investeringsprosjekt kommunen setter i gang. Ettersom deler av investeringene dekkes av fond/egenkapital, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å bare vurdere avdragstiden for det eksterne lånet.

Den finansielle oppstillingen som er satt opp i pkt. 5.4 inneholder ikke begrepet kapitalslit. Heller ikke dagens kommunelovbestemmelser med tilhørende forskrifter inneholder begrepet kapitalslit.

Dagens system og de forslag som foreligger til endringer er *en finansiell oppstilling av kommunens inntekter og utgifter*. Det er ikke et *kostnadsregnskap* i den form som brukes i ordinær forretningsdrift eller nasjonalregnskapssammenheng.

Kapitalslitet er imidlertid en sentral størrelse både for en vurdering av hvilket investeringsnivå kommunen skal legge seg på, og hvilke lånebetingelser kommunen skal gå inn på for hvert prosjekt. Det er imidlertid ikke slik at det er mest lønnsomt for kommunen å la lånet gå over svært lang tid, selv om investeringsformålet har lang levetid. Her vil både størrelsen på realrenten og behovet for lån til nye investeringer ha betydning.

En kommune som oppnår positivt netto driftsresultat ved å redusere utgiftene til vedlikehold slik at vedlikeholdet ikke holder tritt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

med kapitalslitet, vil før eller senere få et behov for nyinvesteringer med tilsvarende låneopptak og uttelling i form av høyere renter og avdrag. Hvis inntektene ikke øker tilsvarende, vil da netto driftsresultat likevel bli negativt noen år fram i tiden.

Utvalget vil derfor peke på at hvis en kommune gjennom sin oppstilling av den finansielle oversikten ikke tar hensyn til de underliggende reelle kostnadsforholdene, så vil kommunen før eller senere få et negativt netto driftsresultat fordi investeringsbehovet vil øke når kapitalutstyret er nedslitt. Utvalget finner det derfor ikke nødvendig å lovfeste noe særskilt krav til beregning av kapitalslitet, men vil overlate til kommunen selv å foreta de nødvendige beregninger slik at det i realiteten tas hensyn til kapitalslitet ved budsjetteringen, først i økonomiplanen og deretter i årsbudsjettene.

Dagens bestemmelser inneholder krav om bl.a. maksimal løpetid for lån - h.h.v. 40 år og 20 år etter låneformål. Slike maksimumsgrenser kan ha liten sammenheng med låneformålens levetid. På den ene siden har ofte investeringsformålene svært lang levetid, f.eks. skolebygninger og administrasjonsbygg som kan ha levetid på 50 - 100 år. På den annen side har enkelte investeringsformål levetid på bare noen få år.

Utvalget har på denne bakgrunn funnet det u hensiktsmessig å opprettholde bestemmelser om maksimal avdragstid for kommunale lån.

Kravet om at driftsinntektene skal dekke driftsutgifter og avdrag på lån, får et noe svakere innhold når det blir mulig å redusere avdragene gjennom lånekonvertering, uten begrensning for antall år lånet samlet kan løpe. Utvalget har likevel ut fra en samlet vurdering funnet det riktig å fjerne bestemmelsene om maksimal avdragstid og viser bl.a. til det som sies i § 46 nr. 4 om at kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn det som kan anses som forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.

c) Statlig godkjenning av låneopptak

Flertallet viser her til drøftingen foran i dette kapitlet, under pkt. 4. Det framgår der at flertallet konkluderer med at låneopptak ikke bør underlegges statlige godkjenningsordninger.

Utvalgets medlemmer Fevolden og Overå kan ikke anbefale at godkjenningsordningen i forbindelse med låneopptak faller bort. Å

nekte lånegodkjenning er det eneste virkemiddel staten i dag har overfor kommuner som legger opp til en utvikling som går ut over de økonomiske rammer.

Med en innpassing av kommunene i makroøkonomien ved hjelp av at staten fastsetter kommunesektorens skatteinntekter og overføringer, er en avhengig av at kommunene foretar opplåning som er tilpasset deres nåværende bæreevne. Dersom staten ikke lenger godkjenner lånene, vil en kommune fritt kunne øke aktiviteten uten å tilpasse seg de rammemessige forutsetninger. På sikt vil en slik politikk gi de angjeldene kommuner en rente- og avdragsbelastning som vil kunne true deres primære tjenester overfor innbyggerne. Dette kan på den annen side brukes i en argumentasjon overfor sentrale myndigheter om at overføringene til disse kommunene må økes. Resultatet kan m.a.o. bli at kommunene kortsiktig opprettholder et uønsket høyt aktivitetsnivå ut fra statlige makroøkonomiske betraktninger og at staten på lang sikt må øke overføringene til kommunesektoren for at de primære velferdsoppgaver ikke skal bli skadelidende.

Uten lånegodkjenning vil i realiteten staten ha gitt fra seg sitt eneste økonomiske sanksjonsmiddel som kan bidra til å rette opp situasjonen i den enkelte kommune. Tilbake vil stå sanksjoner som f.eks. reduserte overføringer. Dette vil bare forsterke krisen, og vil neppe være særlig aktuelt overfor en kommune med økonomiske vanskeligheter.

Dagens lånegodkjenning er imidlertid ikke tilfredstillende av to grunner. For det første legges det opp til en godkjenning av enkeltlån som gjør ordningen tungvint og arbeidskrevende. For det andre er en ikke sikret at kommunene og kredittinstitusjonene sender lånene til registrering. I praksis har det ingen konsekvenser for långiver om lånet er godkjent eller ikke. Dette har ført til at det ikke lenger søkes om godkjenning av alle lån. Spesielt gjelder dette kassakreditt-lån, som ofte vil være ren lånefinansiering av drift.

På grunn av at staten blir betraktet nærmest som en garantist for kommunale låneopptak, foretar heller ikke kredittinstitusjonene noen særlige risikoanalyser. Det er m.a.o. heller ingen vurdering av den enkelte kommunes økonomi før lån blir gitt.

Disse medlemmer vil foreslå en ny lånegodkjenningsordning basert på følgende: For hver kommune og fylkeskommune fastsettes det på basis av økonomiplan, budsjett og gjeldsoversikt en *låneramme*. For å kontrollere at lånerammen ikke blir overskredet må en løpende registrere de lån som blir tatt opp.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Dersom det tas opp lån utover den godkjente lånerammen, må det kunne iverksettes sanksjoner dersom lånerammen skal kunne ha praktisk betydning. For at långiver skal ha interesse av å undersøke lånerammen, bør det knyttes større risiko for tap til å utbetale et lån som vil ligge utenfor den godkjente låneramme. En slik sanksjon vil f.eks. være at långiver ikke har automatisk rett på renter og avdrag for lån utenfor lånerammen. En slik rett vil først oppstå når lånet er sikret prioritet innen lånerammen. Dette betyr at et utbetalt ikke-godkjent lån ikke er tapt for långiver, men at långiver må avvente utvidelse av lånerammen før han kan kreve kommunen for renter og avdrag dersom den ikke betaler. Det kan imidlertid ikke kreves renter for den perioden lånet har ligget utenfor lånerammen. Et slikt system vil kreve større aktsomhet fra långiver, men vil på den annen side ikke avvike spesielt fra de rutiner som er etablert rundt pantelån, der sikkerheten av pantet er avhengig av at långiver har sikret seg innen panteobjektets verdi.

For at långiver på en effektiv måte skal få en oversikt over den enkelte kommune eller fylkeskommunes låneramme, samt en godkjenning av det nye lånet, etableres det en f.eks. kan kalle et kommunelånregister for kommunenes vedkommende og et fylkeslånregister for fylkeskommunenes vedkommende.

Låneregisteret kan på samme måte som i dag, legges til fylkesmennene for kommunenes vedkommende og til departementet for fylkeskommunenes vedkommende. Lånerammen fastsettes som nevnt på grunnlag av budsjett, økonomiplan og gjeldsoversikt for den enkelte kommune og fylkeskommune, slik at lånerammen for den økonomiske godt styrte kommune/fylkeskommune settes til det lånevolum som er oppført i budsjettet. For den mindre veldrevne kommune/fylkeskommune kan det være aktuelt å redusere lånevolumet til et nærmere angitt nivå, basert på hva kommunen/fylkeskommunen vil være i stand til å betjene av utgifter. Dette nye nivået vil da være lånerammen. For disse kommunene/fylkeskommunene kan det også være aktuelt å differensiere mellom lån til ulike formål.

Disse medlemmer mener at overstående ordning vil gi den enkelte kommune/fylkeskommune mulighet til å forholde seg til kredittmarkedet utfra klare forutsetninger om egne rammer. Samtidig vil overstående system håndhevet på en konsekvent måte, gi en langt bedre styring med den økonomiske utvikling i den enkelte kommune/fylkeskommune. Det er tvilsomt om noen kommune/fylkeskommune over tid vil unnlate å rette opp økonomien, dersom ingen eller meget små låneram-

mer blir resultatet av dårlig økonomi. For utforming av lovbestemmelse vises det til kap. 26.

5.6 Om overskudd/underskudd, avsetninger, likviditet m.v.

Gjeldende rett

Etter nåværende lov skal et regnskapsmessig overskudd, med et lite unntak, brukes til kapitalformål. Regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn av driftsinntektene to år etter at det oppstod, med mindre departementet eller fylkesmannen har godkjent inndekning over flere år.

Regnskapsmessig overskudd/underskudd er i loven forutsatt relatert til selve driften.

Det kan settes av midler til kapitalfond og til skattereguleringsfond. Nåværende lov kjenner ikke «driftsfond» ut over skattereguleringsfondet. Det kan også settes av midler til å styrke kontantbeholdningen.

Det kan avsettes til fond for framtidige formål. Med et unntak for skattereguleringsfondet, kan det bare avsettes til fond for kapitalformål. For skattereguleringsfondet gjelder det også spesielt at det er gitt pålegg om avsetninger.

Fondene skal være innsatt i bank eller anbrakt som bestemt for umyndiges midler inntil de blir brukt til sitt formål.

Denne bestemmelse er ment å sikre at midlene er tilstede i likvider når midlene skal brukes, f.eks. til et byggearbeid. Midlene kan ikke brukes til å forskuttere budsjettets utgifter (det er kontantbeholdningen som er reservert for det formålet). Kommunen er henvist til å ta opp lån til midlertidig drift når regninger ikke kan betales som følge av at inntektene for året kommer for sent inn i kassen, dette selv om kommunen har betydelige beholdninger i fond. Det er imidlertid mulighet for å godkjenne lån av fondsmidlene til midlertidig drift, jf. nedenfor om godkjenning av bruk til annet formål enn bestemt ved avsetningen.

Fondsavsetninger kan omgjøres før regnskapsavslutningen i den utstrekning de framkaller underskudd på regnskapet. Slik omgjøring forutsetter vanlig vedtak som i andre saker om budsjettendring.

Vedtak om å bruke fond til andre formål enn bestemt ved avsetning trenger godkjenning (§ 59 første ledd nr. 6 i Kommuneloven, § 60 nr. 4 i Fylkeskommuneloven).

Utvalgets vurderinger og forslag

I lovforslaget stilles krav til realisme og balanse i budsjettet. Kommunen har imidlertid løpende inn- og utbetalinger hele tiden, og dette krever av kommunene har tilstrekkelig likviditet til å klare utgiftene inntil inntektene

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommer. En kommunes likviditet består av kontantbeholdningen med tillegg av en eventuell trekkrettighet i likviditetslån i kredittinstitusjon. De sentrale finansielle målene for kommunens aktivitet bør være:

Kort sikt: Kommunen må ha tilstrekkelig likviditet til å klare løpende utbetalinger.

Lang sikt: Omfanget av kommunens aktivitet må stå i forhold til kommunens evne til å dekke utgiftene over tid.

I forhold til dette siste punktet, blir utarbeidelsen av en flerårig økonomiplan av stor betydning. Det vises til pkt. 5.3.

Det må i lovsammenheng vurderes om det er mulig generelt å sikre tilstrekkelig likviditet på kort sikt uten at det samtidig forutsettes balanse eller et overskudd på driften innenfor et relativt kort tidsperspektiv.

Når denne vurderingen skal gjøres, kan en ikke bare se på hva som teoretisk kan være mulig. En må også klart ta hensyn til den faktiske økonomiske situasjon kommunene og fylkeskommunene er oppe i. Fylkeskommunene har som gruppe over mange år vært i en situasjon der driftsinntektene knapt har dekket driftsutgifter, renter og avdrag på lån. Egenfinansieringsandelen til investeringer har m.a.o. vært nærmest fraværende. Samtidig har underskuddene akkumulert seg. Likviditetsproblemet har økt, med økt bruk av kortsiktig opplåning/kassekreditt. Også svært mange kommuner er i samme situasjon, bl.a. de større byene.

Det er bl.a. ut fra en slik oppfatning av situasjonen at utvalget foreslår visse lempninger på kravet til årlig balanse, men beholder kravet til å dekke inn underskudd relativt raskt.

Regelen om at tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte (balanserte) årsbudsjettet ikke må gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett foreslås opprettholdt, og unntaket for anslagsbevilgninger foreslås sløffet. Det er ikke sjelden at dette unntaket brukes som åpning for en mer eller mindre bevisst underbudsjettering, typisk ved lave anslag på utgifter etter Sosialomsorgslovens § 3 nr. 1. Dette betyr at regelen om at når særlige forhold foreligger, kan departementet eller fylkesmannen tillate unntak fra denne regel, vil kunne få økt praktisk betydning, samtidig som den gir staten en tilsvarende økt mulighet til å komme inn i bildet ved økonomiske problemer.

Utvalgets forslag til lempning på kravet til årlig balanse mellom løpende inntekter og ut-

gifter, knytter seg til behandlingen av overskudd og underskudd. Det vises til drøfting under pkt. 5.6.

Etter dagens kommunelover er et positivt netto driftsresultat på regnskapet som avsettes til senere bruk, bundet til å brukes til kapitalformål, med mindre det blir avsatt til skatterereguleringsfond. En slik binding samsvarer dårlig med målet om at kommunene må gis anledning til å se ressursbruken over flere år og ikke bare i et ett-årsperspektiv. Utvalget foreslår derfor at restriksjonene på bruken av et positivt netto driftsresultat oppheves ved at det kan avsettes og brukes allerede første år etterpå. Denne fri beholdningen finansieres gjennom avsetningen fra driftsbudsjettet og skal etter kommunens eller fylkeskommunens valg kunne disponeres til å finansiere løpende driftsutgifter eller investeringsutgifter.

Et vesentlig formål med denne frie beholdningen er også å bryte opp de detaljerte ordningene for plassering og bruk av kommunens midler som vi har i dagens økonomibestemmelser. Dette betyr at nåværende bestemmelser i § 50 femte ledd om Skattereguleringsfond utgår.

Utvalget finner det uheldig at selve valget av «navn» på en avsetning ved regnskapsavslutningen skal få betydning for hvordan midlene kan benyttes i neste omgang. Det bør ikke være slik at et kommunestyre kan binde opp et senere kommunestyre når det gjelder bruken av kommunens oppsparte midler, så lenge disse er avsatt ut fra et positivt netto driftsresultat.

Det skjer nå en utvikling i retning av at kommunene inngår såkalte konsernavtaler med bankene der de samlede innskudd og samlede utlån sees under ett. Dette vil som regel gi en gunstigere avtale for kommunen enn å operere med mange store og små innskudd og lån i forskjellige kredittinstitusjoner. Reelt må det dessuten være summen av kommunens bankinnskudd som er avgjørende, ikke om kommunen har «merket» det enkelte bankinnskudd.

I det svenske forslaget til nye kommunelovbestemmelser er alle restriksjoner på kommunens pengeplasseringer opphevet. Det er uttrykkelig tillagt kommunestyret å forvalte kommunens finansielle midler. Det forutsettes implisitt at kommunen begrenser seg til rasjonell finansiell pengeplassering for å sikre avkastningen av kommunens midler. Kommunen forutsettes å ikke drive med spekulative pengeplasseringer. Det er i Sverige et eksempel på grovt misbruk av tillit i den såkalte Stockholmsaken fra 1986, der administrasjonen i kommunen påførte byen over 400 mill. kroner i tap gjennom finansiell spekulasjon.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget har vurdert om loven bør si noe om selve finansforvaltningen i kommunen eller fylkeskommunen. Utvalget har kommet til at eventuelle bestemmelser om finansforvaltningen må fastsettes av det enkelte kommunestyre og fylkesting, spørsmålet er neppe egnet for regulering gjennom lovverket. En lovbestemmelse kunne neppe bli særlig konkret, bare stille krav om at finansforvaltningen skal være forsvarlig.

Når det gjelder omfanget av likviditeten, vil den måtte avhenge både av størrelsen på kommunens løpende utbetalinger og hvor godt innteksstrømmene samsvarer med utgiftsstrømmene i tid. Utvalget finner det vanskelig å fastsette et absolutt krav til omfanget av likviditeten fordi det må være opp til kommunene selv å sørge for en god likviditetsstyring. Utvalget finner det likevel nødvendig å ta med spørsmålet om likviditeten i de nye kommunelovbestemmelsene, men da med en mer generell utforming, og foreslår i utkastets § 42 pkt. 2:

«Kommunestyret skal påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.»

Bestemmelsen foreslås for å markere at dette er et viktig hensyn kommunene og fylkeskommunene må ta i sin økonomiforvaltning, og et ansvar som påhviler kommunestyret og fylkestinget. Ut fra de samme hensyn vil utvalget også foreslå å markere at kommunene og fylkeskommunene så langt som mulig bør unngå å ta opp likviditetslån for å styrke likviditeten.

Gjennom etableringen av en slik fri beholdning er det også mulig å myke opp dagens krav om at inntekter og utgifter skal balansere fra år til år. Hvis utgiftene overstiger inntektene ett år, er det mulig å bringe budsjettet i balanse ved å ta fra beholdningen. Hvis inntektene overstiger utgiftene ett år, er det mulig å la overskuddet inngå i beholdningen til senere års bruk. Gjennom denne frie beholdningen blir det dermed anledning til å bryte den strenge kortsiktige innteksstyringen til fordel for mer effektiv ressursutnyttelse over flere år.

Skattereguleringsfondet etter dagens bestemmelser har sammenfallende trekk med den beholdningsstørrelsen som her er foreslått. Det er imidlertid i Kommuneloven detaljerte bestemmelser om etablering og bruk av Skattereguleringsfondet, samtidig som dette fondet i praksis ikke har vært brukt til aktivitetsøkning, men bare for å møte inntektssvikt, selv om loven har gitt adgang til begge deler.

Utover Skattereguleringsfondet er det etter dagens bestemmelser ikke anledning til å opprette fond til driftsformål. Den foreslåtte beholdningsstørrelsen derimot forutsettes å kunne brukes til både drift og investeringer uten tidsavgrensning og etter kommunens egen avgjørelse.

Hvis kontantbeholdningen i en kommune av en eller annen grunn er uhensiktsmessig stor, så vil kommunen kunne greie å finansiere et regnskapsmessig underskudd ved å redusere kontantbeholdningen uten at kommunen får likviditetsproblemer. Det kan til og med anses som rasjonelt å redusere kontantbeholdningen. Utvalget har derfor vurdert om det er nødvendig å ha så strenge bestemmelser om underskuddsdekning som det er i dagens kommunelover.

Innvendingene mot bruk av kontantbeholdningen til å budsjettmessig dekke inn et regnskapsmessig underskudd er imidlertid flere. For det første er et regnskapsmessig underskudd et uttrykk for at kommunen har lagt seg på et høyere nivå i løpende driftsutgifter enn det som kan dekkes av løpende driftsinntekter. Etter utvalgets forslag vil regnskapsmessig underskudd ikke oppstå før den fri beholdningen som er avsatt av driftsresultatet, er oppbrukt. Bruk av kontantbeholdningen vil bare midlertidig kunne hjelpe på en slik økonomisk ubalanse.

For det andre gjør en slik bruk av kontantbeholdningen det nødvendig å hindre at kontantbeholdningen styrkes ved bruk av kapitalinntekter.

Når utvalget ikke finner grunnlag for å endre nåværende ordning der kontantbeholdningen er en del av kommunens ordinære kapitalbeholdning, følger det av dette at det må lages lovbestemmelser om inndekning av regnskapsmessig underskudd.

Et regnskapsmessig underskudd vil inntruffe når netto driftsresultat er mindre enn null, og det samtidig ikke er mer midler igjen i den frie beholdningen.

Hvis det ikke er midler igjen i beholdningen, og netto driftsresultat er mindre enn null, må kommunen umiddelbart sette i verk tiltak for å erstatte de kapitalinntekter som ulovlig har blitt brukt til driftsformål. I praksis må dette gjøres ved å gjennomføre innstramninger på budsjettet slik at netto driftsresultat blir positivt.

Det er viktig at en uheldig økonomisk utvikling i kommunen stoppes så snart som mulig, fordi det normalt vil bli stadig vanskeligere å snu utviklingen. Også i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven bør det derfor være bestemmelser om når et eventuelt underskudd skal dekkes inn.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Et regnskapsmessig underskudd vil først vise seg i balanseregnskapet etter at regnskapsåret er slutt. Da vil påfølgende års budsjett normalt være klart og sluttbehandlet i kommunen. Dette budsjettet bør likevel om mulig revideres umiddelbart når siste års regnskap foreligger. Dette tilsier fornyet budsjettbehandling inne i budsjettåret for å snu en uheldig utvikling.

Ofte vil det likevel være vanskelig for kommunen å revidere budsjettet med tilstrekkelig utgiftsnedskjæringer når det allerede er gått langt inn i budsjettåret. Derfor foreslår utvalget lovregler som stort sett tilsvarer reglene for underskuddsinndekning i nåværende kommunelover, dog slik at det settes en øvre grense for inndekningstiden på fire år fra det aktuelle regnskapsårets avslutning, samtidig som kravet om statlig godkjenning erstattes med et krav om at inndekningen innarbeides i økonomiplanen.

Håndteringen av et regnskapsmessig underskudd vil etter utvalgets forslag bli slik:

- Kommunestyret/fylkestinget drøfter den økonomiske situasjonen i forbindelse med behandlingen av foregående års regnskap.
- Regnskapsmessig underskudd dekkes inn på budsjettet 2 år i ettertid.
- Under særlige forhold kan kommunestyret eller fylkestinget vedta at underskuddet skal dekkes over ytterligere år.

Regnskapsmessig overskudd føres opp som en avsetning, og kan senere brukes fritt til drift eller investeringer.

5.7 Garantier

Gjeldende rett

Vilkårene for å kunne stille kommunal/fylkeskommunal garanti går i det vesentlige fram av følgende bestemmelser i § 52 i Kommuneloven:

«En kommune kan garantere for økonomiske forpliktelser

1. når det foreligger en særlig kommunal interesse,
2. når lov eller stortingsbeslutning forutsetter at kommunal garanti blir gitt.

Kommunen kan i alminnelighet bare garantere for økonomiske forpliktelser når det er stilt realsikkerhet for disse av andre enn kommunen.

I forbindelse med garantien må det også gjøres vedtak om hvor lenge den skal vare. Tiden må ikke settes lengre enn strengt nødvendig, og under ingen omstendighet lengre enn 40 år hvis ikke lov eller stortingsbeslutning - jf. denne paragrafs første ledd nr. 2 - forutsetter noe annet.»

Disse bestemmelser er tilsvarende i § 48 i Fylkeskommuneloven; der er det imidlertid i nr. 1 sagt «.. når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse».

I følge departementets rundskriv H-5/84 skal det ved statlig godkjenning av garantistillelse foretas en nøye vurdering når det gjelder både garantiformål, særlig om det foreligger en (fylkes)kommunal interesse, og risikovurdering. Det understrekes således at det ikke er nok med en *alminnelig* kommunal interesse. Videre søkes det unngått at (fylkes)kommuner garanterer for lån til næringsformål.

Vedtaket om å stille garanti må gjøres av kommunestyret/fylkestinget. Men det kan overlates til formannskapet/fylkesutvalget å stille garantier innenfor et maksimum og på alminnelige vilkår vedtatt av kommunestyret/fylkestinget.

Godkjenning kreves nokså analogt med lånegodkjenning. Garantier for lån av statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler er unntatt fra godkjenning. For såvidt angår fylkeskommuner gjelder på tilsvarende måte som for lån, at garantier for lån inntil 5 mill. kroner er unntatt fra godkjenning.

Utvalgets vurderinger og forslag

Kommunene stiller i dag kommunale garantier i forbindelse med i første rekke 5 ulike typer formål:

- a) Det gis kommunale garantier for å framme sosialpolitiske mål. Etter Lov om sosial omsorg av 5. juni 1984 § 3 kan helse- og sosialstyret garantere for lån når vilkårene for å yte sosial hjelp etter den nevnte paragraf er til stede. Slike garantier kan gis innen en maksimumsgrense som kommunestyret fastsetter.
- Hensikten med denne type garantier er å sørge for at en person skal bli i stand til å klare seg selv i stedet for at vedkommende skal falle det offentlige til byrde.
- b) Det gis kommunale garantier i forbindelse med kulturelle institusjoner eller sosiale formål som er av interesse for befolkningen i kommunen. Dette kan omfatte frivillige organisasjoner som idrettslag, musikkforeninger, historielag o.l. Det har vært antatt at denne typen virksomhet faller innenfor formål av «særlig kommunal interesse».
- c) Det gis i en del tilfeller kommunale garantier for lån til privat næringsvirksomhet.
- d) Det hender også at en kommune eller fylkeskommune garanterer for å få fortgang i investeringer andre forvaltningsnivåer,

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- f.eks. staten, har ansvaret for. Eksempel kan være garantier til bompengefinansier-
te vei- og broprosjekter.
- e) Det gis garantier ut fra personalpolitiske
målsettinger til huslån, tjenestebil e.l.

Praksis har de senere årene vært noe utflytende, når det gjelder godkjenning av kommunal garanti til privat næringsvirksomhet. Departementet gjorde derfor en del presiseringer i rundskriv H-5/84 av 30. mars 1984. Departementet antar her at garantier for lån til næringsvirksomhet i prinsippet ligger utenfor de oppgaver og det ansvar kommunene bør ta på seg.

Utvalget har delt seg i spørsmålet om kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å stille garantier.

Utvalgets flertall (lederen, Fevolden, Knudsen, Overå og Veierød) viser til at garantistillelser har skapt til dels store problemer for økonomiforvaltningen i både små og store kommuner. Det er ofte vanskelig å vurdere i hvilken utstrekning slikt ansvar kan bli effektivt. Det er et viktig poeng for *flertallet* at så lenge det er anledning til å stille kommunal eller fylkeskommunal garanti, vil långivere o.l. gjerne rutinemessig forlange slik garanti, og særlig i situasjoner der det er reell økonomisk risiko. *Flertallet* er oppmerksom på at garantistillelser i betydelig omfang benyttes på en forsvarlig måte, men vurderer det slik at det er nødvendig å innføre et generelt forbud mot garantistillelser for å skape klare linjer.

Flertallet foreslår derfor at kommuner eller fylkeskommuner ikke kan garantere for andres gjeld, med mindre dette følger av spesielle lover, jf. Sosialomsorgsloven § 3 nr. 1 pkt. a) og Lov om Distriktenes Utbyggingsfond § 9 pkt. c).

Utvalgets medlemmer Bjørke, Kjellberg og Thu har her et annet syn enn flertallet i utvalget. *Disse medlemmer* viser til den omstillings- og fornyelsesprosess som er i gang i kommuner og fylkeskommuner, og som klart markerer det lokale utviklingsansvaret som en stadig viktigere oppgave ved siden av de tradisjonelle forvaltnings- og serviceoppgavene. Viktige områder innenfor lokalsamfunnsutviklingen er bl.a. miljøsaker og næringsutviklings- og sysselsettingssaker. Kommunene og fylkeskommunene har de senere år i økende utstrekning på frivillig grunnlag økt sitt engasjement og bevilget stadig større beløp over sine budsjetter til utbyggingsformål. Aktiviteten har økt som følge av den økende arbeidsledighet de senere år. Det er kommet klart til uttrykk at både politikere og administrasjonen ser arbeidet med slike saker som

et viktig og naturlig område for lokal og regional politisk innsats i årene framover.

Stortinget har gitt sin tilslutning til en slik utvikling gjennom behandlingen av St. meld. nr. 29 (1988-89), Om politikk for regional utvikling.

Kommunenes og fylkeskommunenes naturlige rolle på dette området vil være å tilrettelegge for, og stimulere til en ønsket utvikling ut fra lokale forutsetninger og behov. Dette vil kreve et bredt spekter av virkemidler, som bl.a. også må omfatte ulike økonomiske stimulerings tiltak. Regionmeldingen nevner bl.a. investerings- og utviklingstilskudd, lån og garantier for lån som eksempler på slike tiltak.

Disse medlemmer mener at den formuleringen av § 47 som flertallet går inn for, avskjærer kommuner og fylkeskommuner muligheten til å bruke garanti for lån som et virkemiddel i sin politikk for næringsutvikling og sysselsetting. Formuleringen i någjeldende kommunelovs § 52 bør med små endringer kunne benyttes også i ny kommunelov.

Disse medlemmer deler flertallets syn at det kan være stor risiko forbundet med å gi kommunal/fylkeskommunal garanti for lån til næringsutviklingstiltak. Særlig i små næringssvake kommuner vil presset kunne bli stort for å få fram vedtak om garanti, enten for å få startet ny virksomhet, eller for å utvikle eller å berge en eksisterende bedrift. Andre interesser enn de rent bedriftsøkonomiske vil da lett kunne få stor betydning. I den framtidige praktiseringen av denne bestemmelsen bør derfor kommuner og fylkeskommuner innarbeide faste rutiner for behandling av slike saker. I disse rutinene bør det inngå en sakkyndig vurdering enten i egen administrasjon hvis det er bygget opp kompetanse for det, eller ved innhentet sakkyndig vurdering fra annet kompetent hold. En kommunal garanti som gjøres gjeldende vil kunne få stor betydning for en kommunes eller fylkeskommunes økonomi. Dette må tas med i vurderingen i arbeidet med økonomiplanen etter § 40. I departementets forskrifter om oppstilling av økonomiplanen, må det tas inn bestemmelser om hvordan garantiansvaret skal synliggjøres og vektlegges.

Utvalgets medlem Klundelien, mener at det - i tillegg til flertallets forslag - bør være anledning til å garantere for ikke-kommersielle tiltak som ivaretar kommunale eller fylkeskommunale interesser som sosial- og helseinstitusjoner og idrettsanlegg, og også garantier for ansattes boliglån o.l.

En mer detaljert framstilling av flertallets og mindretallets vurderinger og forslag framgår av kap. 25.

5.8 Intern oversikt og kontroll i kommunen

En vesentlig forutsetning for å kunne delegere økonomisk ansvar ned til kommunene er at de blir i stand til selv å ha tilstrekkelig oversikt og kontroll over sin egen økonomiforvaltning. Det vil fortsatt være et statlig ansvar å påse at virksomheter er organisert på en måte som muliggjør dette. De nye lovbestemmelsene må derfor inneholde hjemmel for å utarbeide budsjett- og regnskapsforskrifter på samme måte som i dagens bestemmelser. Utvalgets forslag til nye økonomibestemmelser i Kommune- og fylkeskommuneloven kan gjøre det nødvendig med justeringer av de budsjett- og regnskapsforskriftene departementet nå utarbeider. Men hovedtrekkene i de nye forskriftene er i samsvar med utvalgets forslag til bestemmelser.

Spørsmålet om kommunal revisjon er behandlet andre steder i utredningen. Utvalget vil imidlertid her peke på at den utformingen forslagene til nye bestemmelser som den svenske kommuneloven har fått, med stor kommunal frihet i økonomiforvaltningen, har sitt motstykke i en omfattende utbygging av den kommunale revisjonsordningen. Dette innebærer bl.a. mindre behov for statlig kontroll, både av lovligheten av fattede vedtak og av den generelle økonomiske situasjonen i den enkelte kommune. Dette er også utvalgets linje.

Vesentlige virkemiddel for å bedre intern oversikt og kontroll på det økonomiske området vil, etter utvalgets syn, være det obligatoriske kravet om flerårig økonomiplan, de nye bestemmelser om revisjonen av kommunale og fylkeskommunale regnskaper og intern kontroll med forvaltningen, om departementets rett til å fastsette forskrifter om kommune- og fylkesrevisjonen, og kommunestyrets og fylkestingets kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om revisjonen ved instruks. Utvalget vil særlig framheve bestemmelsene om en egen uavhengig kontrollnemnd, som skal legge revisjonsrapporten fram for kommunestyret med merknader og forslag til vedtak.

5.9 Lovbestemmelsene sett i forhold til Regnskapslovens bestemmelser

Utvalgets begrunnelse for å basere seg på et finansielt regnskapssystem også i fortsettelsen, vil framgå av utvalgets drøfting av økonomibestemmelsene. Nedenfor redegjøres for foreslåtte bestemmelser som gjør det lite aktuelt å benytte et regnskapssystem etter Regnskapslovens bestemmelser:

1.

At budsjettet skal være i *balanse* (§ 42 nr. 1), har mening i det kommunale finansielle system. Hvis man tenker på en budsjettert resultatoppstilling etter Regnskapsloven/Aksjeloven, vil kravet til balanse være uten mening i den forstand at man ikke ville forlange at resultatet skulle være lik null. Over tid blir det tvert om viktig at resultatet er positivt. På den annen side aksepteres det også et negativt resultat på årsbasis, forutsatt at det er kapital og likviditet til å bære dette.

2.

At årsbudsjettet skal være realistisk og omfatte alle disponible økonomiske midler og anvendelsen av disse, skal derfor i sammenheng med kravet til balanse tolkes slik at utgifter/inntekter også omfatter eksterne finansielle transaksjoner som f.eks. utlån, avdrag på lån, bruk av lån (ikke *låneopptak*). Begrepene utgifter og inntekter vil få samme innhold i andre paragrafer hvor disse uttrykkene er brukt. Disse eksterne finansielle transaksjoner inngår ikke i resultatoppstillingen for private bedrifter, men bare som endring i balansen. Tilsvarende gjelder for investeringer.

3.

I et regnskap etter Regnskapsloven/Aksjeloven vil man ikke kunne kreve at inntekter fra salg av fast eiendom m.v. skal avsettes. I dette systemet vil avskrivningenes funksjon blant annet være å frigjøre kapital til nye investeringer.

Ytterligere *avsetninger til fond* vil først være aktuelt hvis det blir et overskudd, d.v.s. salgsinntekten overskrider den verdi driftsmidlet er oppført med i balanseregnskapet (den verdi som ikke er avskrevet).

4.

Å *bruke midler fra fond til å dekke løpende utgifter* vil være uten mening i regnskaper etter Regnskapslov og Aksjelov, unntatt hvis det blir underskudd og man dekker dette ved å disponere tidligere avsetninger. Uttrykket «løpende utgifter» vil også få et bestemt innhold bestemt av begrepet «utgifter» i punkt 1. Løpende utgifter må tolkes som en forenkling av begrepet «almennelige løpende utgifter» i § 50 i nåværende lov. «Løpende utgifter» omfatter derfor også ordinære avdrag på lån.

5.

Hva som menes med «*årsbudsjettet*», vil følge av tolkningen av begrepene utgifter og inntekter. Det skal omfatte alle utgifter og inntekter, herunder investeringer, avdrag på lån, bruk av lån.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

En kan derfor i det hele tatt ikke tenke seg «årsbudsjettet» som et resultatbudsjett etter Norsk Standard for regnskaper. I resultatbudsjettet (-regnskapet) inngår jo ikke investeringer eller eksterne finansielle transaksjoner.

6.

Regnskapsmessig overskudd eller underskudd.

Det er over- og underskudd i kommunenes finansielle system som kan henholdsvis stilles til disposisjon og dekkes i senere budsjetter. Overskudd betyr her at kommunen har fått mer likvide midler enn forutsatt i budsjettet. Disse likvidene skal de folkevalgte i etterhånd beslutte hva skal brukes til. Ved under-

skudd har man brukt for mange likvider i forhold til det som var budsjettert, noe de folkevalgte må finne dekning for, slik at likviditetssituasjonen kan bli opprettholdt i samsvar med budsjettforutsetningen.

En slik regel i sammenheng med over-/underskudd i Norsk Standard's resultatoppstilling ville bli uten mening. De likvider som overskuddet der måtte medføre, kan godt være budsjettert og disponert allerede samme året til fondsavsetninger eller til samme års investeringer og kan ikke tas opp i senere budsjetter i noen meningsfylt sammenheng.

Selve begrepet «regnskapsmessig overskudd» og «regnskapsmessig underskudd» er ukjent fra regnskaper etter Regnskapsloven/Aksjeloven.

KAPITTEL 17

Gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner**1. GENERELT****a) Innledning og avgrensning av problemstillingen**

Med *gjeldsforfølgning* siktes det til de regler som gjelder for inndrivning av fordringer (pengekrav), når debitor (skyldneren) ikke vil eller ikke er i stand til å dekke en fordring når den er forfalt til betaling. Alminnelige regler om dette er fastsatt i Tvangsfullbyrdsloven av 13. august 1915 og i Lov om fordringshaveres dekningsrett av 8. juni 1984 (Dekningsloven).

Det sentrale element ved inndrivning av fordringer er pantsetting, og muligheten for å få dekket fordringen gjennom salg av den pantsatte eiendom på tvangsauksjon. Denne dekningsmåte kan for det første skje, når det er stilt frivillig (avtalt) pant for fordringen. For det andre, hvis frivillig pant ikke er stilt, og debitor ikke betaler, kan kreditor ta *utlegg* i debtors eiendom - det vil si pant uten debtors samtykke - og framtvinge betaling gjennom salg av den pantsatte eiendom på tvangsauksjon.

En annen inndrivelsesmåte er *motregning*. Det betinger at debitor har en motfordring på kreditor. Kreditor kan da - på visse vilkår - dekke sin fordring ved å avregne den mot debtors fordring. Regler om motregning er i det alt vesentlige basert på ulovfestede rettsgrunnsetninger.

Kreditor har også mulighet til å begjære debitor *konkurs* eller - sammen med de øvrige kreditorer - å søke å komme fram til en gjeldsordning med debitor, f.eks. en frivillig akkord, eventuelt - om ikke kreditorene samtykker - en tvangsakkord. Konkursloven av 8. juni 1984 har nærmere regler om både konkurs og gjeldsforhandlinger.

Verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven har særlige regler om inndrivning av kommunale eller fylkeskommunale fordringer. De ovennevnte framgangsmåter for inndrivning av fordringer gjelder således også når en kommune eller fylkeskommune er kreditor; det er ingen prinsipielle forskjeller mellom kommunene/fylkeskommunene som kreditorer på den ene side og private kreditorer på den annen. Skatte- og avgiftslovgivningen fastsetter imidlertid en del særregler for inndrivning av kommunale/fylkeskommunale fordringer på skatter og avgifter. Disse regle-

ne åpner for en raskere og mer effektiv inndrivning, enn når private kreditorer inndriver sine fordringer.

Utvalget anser det ikke aktuelt å fastsette nærmere regler om inndrivning av kommunale/fylkeskommunale fordringer i Kommune- og fylkeskommuneloven. Slike spørsmål bør fortsatt reguleres i særlovgivningen.

De gjeldende kommunelover har derimot en rekke særregler om inndrivning av fordringer på kommuner/fylkeskommuner, det vil si i de tilfelle hvor en kommune eller fylkeskommune er i en *debitorposisjon*. Dette gjelder både frivillig pantsetting, utlegg, motregning og konkurs samt såkalt betalingsinnstilling. Disse reglene medfører vesentlige innskrenkninger i kreditorenes muligheter for å inndrive fordringer på kommuner og fylkeskommuner.

I det følgende vil bli vurdert om disse reglene bør opprettholdes eller endres.

b) Nærmere om problemstillingen

Kommuneloven § 56/Fylkeskommuneloven § 53 fastsetter et uttrykkelig forbud mot at en kommune/fylkeskommune tas under konkursbehandling eller at det åpnes gjeldsforhandlinger etter Konkurslovens bestemmelser. Den tradisjonelle begrunnelse for forbudet mot konkurs m.v. er at dette er et altfor inngripende tiltak og vanskelig forenlig med den type virksomhet som kommunene/fylkeskommunene driver.

Kommuneloven § 57/Fylkeskommuneloven § 54 har imidlertid visse særlige regler som skal gjelde når en kommune/fylkeskommune ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser. De plikter da å melde fra om dette til departementet. Når slik melding er gitt skal - inntil økonomien er brakt på fote igjen - dekning av visse fordringer prioriteres framfor andre, bl.a. lønnskrav. Ingen fordringer faller imidlertid bort som følge av betalingsinnstilling; vedkommende kommune eller fylkeskommune plikter å dekke alle fordringer så snart de er i stand til det.

Etter Kommuneloven § 54/Fylkeskommuneloven § 51 er det bare i begrenset utstrekning adgang til å kreve *utlegg* i kommunal/fylkeskommunal eiendom. Begrunnelsen for innskrenkningene er flersidig. For det første vil det bare i sjeldne tilfelle forekomme at en

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommune/fylkeskommune ikke betaler et skyldig beløp. Årsaken vil i så fall i de alt overveiende tilfelle være at kommunen/fylkeskommunene bestrider kravet. For det andre vil man unngå at det tas beslag i og foretas realisering av viktige kommunale/fylkeskommunale eiendeler - f.eks. en skole, en aldersinstitusjon m.v. Dette vil i så fall kunne føre til at deler av den kommunale/fylkeskommunale virksomhet vanskeliggjøres eller lammes helt. For det tredje vil en alminnelig adgang til utlegg i en gitt situasjon kunne føre til et uheldig kappløp mellom kreditorene for å oppnå dekning.

Kommuneloven § 55/Fylkeskommuneloven § 52 begrenser også adgangen til å kreve motregning i en kommunes eller fylkeskommunes krav på skatter og avgifter. Begrensningene i motregningsadgangen har sin særlige begrunnelse i hensynet til likviditeten og beskyttelse av den.

Etter utvalgets oppfatning har de hensyn som ligger bak de gjeldende kommunelovers begrensninger i adgangen til å inndrive fordringer på kommuner/fylkeskommuner, fortsatt gyldighet. Kommunene/fylkeskommunene ivaretar sentrale samfunnsoppgaver av grunnleggende betydning for innbyggerne, og det er et klart behov for å legge forholdene best mulig til rette for at kommunene/fylkeskommunene skal kunne skjøtte disse oppgavene.

En alminnelig adgang til å ta utlegg i kommunale/fylkeskommunale eiendeler, og til å begjære en kommune/fylkeskommune konkurs, vil være uforenlig med dette, siden det vil kunne lamme vesentlige deler av eller hele den kommunale/fylkeskommunale virksomhet. En individuell beslagsrett vil også i en gitt krisesituasjon kunne åpne for et uheldig kappløp mellom kreditorene for å sikre seg dekning.

Utvalget mener derfor at også den nye Kommune- og fylkeskommuneloven bør ha bestemmelser som fastsetter forbud mot at en kommune eller fylkeskommune kan slås konkurs, se pkt. 3. Utvalget vil videre foreslå at at det fortsatt skal gjelde et alminnelig forbud mot utlegg, se pkt. 4.

Hensynet til kommunenes og fylkeskommunenes likviditet tilsier at det bør være forbud mot at en kreditor kan kreve motregning overfor en kommune eller fylkeskommune i deres krav på skatter og avgifter, se pkt. 5. De alminnelige hensyn som taler for forbud mot utlegg og konkurs vil dessuten ha betydning, også i i forbindelse med motregning.

Spørsmålet blir etter dette hvilke regler som skal gjelde når en kommune eller fylkeskommune kommer i økonomiske vanskeligheter.

De gjeldende bestemmelser om betalingsinnstilling er etter utvalgets oppfatning for statiske, og viser i liten grad en aktiv vei ut av krisesituasjonen. Utvalget finner det av den grunn nødvendig at det lovfestes bestemmelser som i større grad kan bidra til å løse krisesituasjonen og raskest mulig bringe vedkommende kommune/fylkeskommune på fote igjen.

For å gjøre dette mulig mener utvalget at det er påkrevd å trekke staten sterkere inn i bildet som styrende og kontrollerende instans. Utvalget foreslår at det ved betalingsinnstilling umiddelbart skal opprettes en *tilsynsnemnd*, bestående av representanter for vedkommende kommune/fylkeskommune og av representanter oppnevnt av departementet, og slik at de sistnevnte utgjør flertallet. Tilsynsnemndas oppgave vil i første rekke være å vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen samt å godkjenne alle utbetalinger i den periode som betalingsinnstillingen varer. Siden nemnda ikke er noe politisk ansvarlig organ, bør nemndas plan- og budsjettvedtak godkjennes av departementet.

Når departementets godkjenning foreligger, vil det ikke lenger være behov for å ha en særskilt tilsynsnemnd, slik at nemnda da kan oppløses og betalingsinnstillingen opphøre. For å sikre den nødvendige oppfølging og hindre at den sanering av kommunens/fylkeskommunens økonomi som er foretatt gjennom tilsynsnemndas arbeid og departementets godkjenning av økonomiplan og budsjett, foreslår utvalget at det lovfestes at departementet bl.a. skal godkjenne økonomiplanen for de neste tre årene.

For øvrig vil utvalget foreslå at de gjeldende prioritetsregler i forbindelse med utbetalinger i betalingsinnstillingsperioden i hovedsak blir opprettholdt.

2. FRIVILLIG PANT

Gjeldende rett

Kommuneloven/fylkeskommuneloven hadde tidligere klare begrensninger i en kommunes/fylkeskommunes adgang til frivillig pantsetting for egen gjeld. Utgangspunktet var at slik pantsetting *ikke* kunne skje. Forbudet mot pant for eldre gjeld var absolutt. Men det var vid adgang til pantsetting for ny gjeld, forutsatt at det var nær sammenheng mellom pantegjenstanden og formålet med pantsettingen. Kommunene/fylkeskommunene hadde bl.a. adgang til å pantsette inntektsbringende eiendeler til sikkerhet for betaling av kjøpesummen for vedkommende eiendel og for lån som ble brukt til å betale kjøpesum-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

men. Loven ga således kommunene/fylkeskommunene rett til å pantsette i samband med at de ble tilført et aktivum, og også i de tilfelle hvor et aktivum ble tilført en verdiøkning, f.eks. gjennom lån til videreutbygging.

Begrensningene i pantsettingsadgangen ble opphevet i 1978, og det ble dermed fri adgang til å pantsette for egen gjeld, inklusive eldre gjeld.

Kommuneloven § 53 har fortsatt et forbud mot pantsetting for *andres* gjeld, med mindre det gjelder pantsetting som skal tjene som «sikkerhet for lån som brukes til videre utnyttelse, utvidelse eller forbedring av den kommunale eiendel. Fylkeskommuneloven § 50 har en helt tilsvarende bestemmelse. Med «eiendel» siktes det til alt som kan være gjenstand for eiendomsrett, men i praksis vil det gjelde fast eiendom. Et eksempel på slik pantsetting er at en kommune pantsetter en kommunal idrettsplass for lån som et idrettslag tar opp til opparbeiding av den samme idrettsplass.

Utvalgets vurderinger og forslag

Den vanskelige økonomiske situasjonen som mange kommuner/fylkeskommuner befinner seg i - og antakelig vil finnes seg i i overskuelig framtid - kan innebære økt press fra långivere og andre kreditorer om pantsetting av kommunale/fylkeskommunale eiendeler for å sikre sine fordringer. Dette kan likevel ikke være avgjørende i den forstand at det er aktuelt å gjeninnføre et forbud mot pantsetting for egen gjeld. Et forbud mot pantsetting ville svekke kommunenes og fylkeskommunenes kredittmuligheter vesentlig og påføre dem betydelig ekstra omkostninger i form av økte renter eller utgifter til annen sikkerhetsstillelse - lånegaranti e.a.

Fortsatt vil det nok være slik at pantsetting først og fremst vil være aktuelt i forbindelse med at kommunen/fylkeskommunen tilføres nye aktiva eller at det skjer en verdiøkning av eksisterende aktiva. Det vil sannsynligvis bare i sjeldne tilfelle komme på tale å med pantsetting for eldre gjeld. Behovet for å «beskytte» kommunene/fylkeskommunene mot frivillig pantsetting anses dermed ikke særlig stort.

Utvalget er etter dette kommet til at adgangen til frivillig pantsetting for egen gjeld bør opprettholdes i Kommune- og fylkeskommuneloven.

Utvalgets flertall har i kap. 16 foreslått at det innføres et alminnelig forbud mot at en kommune/fylkeskommune *garanterer* for andres gjeld. En naturlig konsekvens av dette er at adgangen til å *pantsette* for andres gjeld

også avskjæres. Pantsetting og garantistillelse vil i disse tilfellene ha det samme formål, og kommunene/fylkeskommunene løper den samme risiko; garantien og pantekravet kan bli utløst av forhold som kommunen/fylkeskommunen selv har lite eller intet herredømme over. Dette er en annen situasjon enn ved pantsetting for egen gjeld. Konsekvensen må etter utvalgets oppfatning bli at det tas inn en bestemmelse også i den nye loven som uttrykkelig forbyr pantsetting for andres gjeld.

3. KONKURS M.V.**Gjeldende rett***a) Kommunelovens og Fylkeskommunelovens bestemmelser*

Etter Kommuneloven § 56/Fylkeskommuneloven § 53 kan hverken kommuner eller fylkeskommuner tas under konkursbehandling eller åpne gjeldsforhandling etter Konkurslovens regler, se nedenfor pkt. b) om hovedinnholdet i denne loven.

Kommuner/fylkeskommuner kan således ikke selv begjære seg konkurs. Kreditorerne kan heller ikke begjære en kommune eller fylkeskommune konkurs og på den måten framtvinge et gjeldsoppgjør etter Konkurslovens bestemmelser. Kommunelovene utelukker også at kommuner/fylkeskommuner kan ta initiativet til etablering av andre gjeldsordninger som Konkursloven gir anvisning på og regulerer, enten det gjelder frivillige eller tvungne ordninger. At Konkursloven ikke gjelder, er likevel ikke til hinder for at en kommune/fylkeskommune kommer fram til en ordning med enkeltstående kreditorer om betalingsutsettelse m.v. Men dersom det gjelder et låneopptak, må endrede lånebetingelser godkjennes av staten etter reglene i Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60.

Den tradisjonelle begrunnelse for konkursforbudet i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven har vært at dette er et altfor inngripende tiltak og uforenlig med den type virksomhet som kommuner/fylkeskommuner driver. Konkursforbudet må også ses i naturlig sammenheng med de gjeldende kommunelovers begrensninger i adgangen til utlegg i kommunale/fylkeskommunale eiendeler og til å kreve motregning i kommunale/fylkeskommunale fordringer. Det er her tale om skjerming av kommuner/fylkeskommuner mot kreditorbeslag, for å sikre opprettholdelse og fortsatt drift av kommunal/fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

Historisk har situasjonen vært noe annerledes, se også kap. 3. Høyesterett fastslo i 1927 at en kommune kunne slås konkurs (etter den

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

dagjeldende, alminnelige konkurslov av 1863). Men umiddelbart etter at dom var falt, ble det ved en provisorisk anordning bestemt at en kommune ikke kunne slås konkurs, med mindre Kongen samtykket. Året etter ble det fastsatt et lovbestemt konkursforbud for kommuner. Dette konkursforbudet har gått igjen i senere kommunelover, og er altså nå fastsatt i Kommuneloven § 56/Fylkeskommuneloven § 54.

På grunn av de særlige økonomiske vansker som oppstod for kommunene etter den første verdenskrig, ble det i 1923 vedtatt en spesiell lov om kommuner som misligholdt sine forpliktelser. Den ga Kongen myndighet til å pålegge kommuner budsjettreduksjoner eller skatteforhøyelser. Hvis ikke påleggene ble etterkommet, kunne kommunen settes under (statlig) administrasjon av departementet sammen med et tilsynsråd.

Loven av 1923 ble avløst av en ny lov i 1928. De nye reglene kom som en følge av behovet for mer inngripende tiltak overfor kommuner i krise. De nye lovreglene åpnet bl.a. adgang for at en kreditor kunne begjære en kommune tatt under administrasjon etter avgjørelse av skifteretten. Dette kom i tillegg til bestemmelsene om at en kommune kunne settes under administrasjon etter vedtak av Kongen. Loven av 1928 innførte dessuten regler om gjeldsmekling og akkordforhandling for kommuner, i tillegg til et alminnelig konkursforbud, se ovenfor.

De ovennevnte lovbestemmelser var midlertidige. Bestemmelser om skjerpet statlig tilsyn ble imidlertid tatt inn også i de nye kommunelovene av 1938 etter modell av de tidligere bestemmelser. Derimot ble de ikke gjentatt i Kommuneloven av 1954, og har senere ikke vært gjeninnført. I 1938 ble det også vedtatt en særskilt, midlertidig lov om gjeldsmekling og akkordforhandling, basert på bestemmelsene om dette i den tidligere loven av 1928. Den nye loven ble imidlertid opphevet allerede i 1940, og man har senere ikke hatt tilsvarende bestemmelser.

b) *Kort oversikt over konkurs og andre aktuelle former for gjeldsordninger for privat virksomhet*

Hovedskillet i Konkursloven går mellom gjeldsforhandlinger og konkurs. Formålet med gjeldsforhandlinger er å komme fram til ordninger med kreditorene som muliggjør fortsatt drift i de tilfelle hvor debitor ikke er i stand til «å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller», se lovens § 1. Formålet med konkurs er et annet - her er siktemålet å avvikle virksomheten og dele virksomhetens midler på kreditorene. Vilkårene for

gjeldsforhandling og konkurs er også forskjellige. Konkurs er betinget av at debitor er insolvent, det vil si at gjelden ikke kan dekkes selv om alle debtors eiendeler selges. For åpning av gjeldsforhandlinger er det tilstrekkelig at debitor ikke er likvid, det vil si at debitor ikke er i stand til å dekke de løpende forpliktelser. Gjeldsforhandlinger kan resultere i en frivillig eller i en tvungen gjeldsordning.

Frivillige gjeldsordninger. Enkelt uttrykt er en gjeldsforhandling frivillig, når kreditorene ikke motsetter seg et forslag til løsning med hensyn til betaling av debtors gjeld. Rettslig sett er en slik ordning en avtale mellom debitor og kreditorene. I utgangspunktet står partene fritt til å bestemme det nærmere innhold i gjeldsordningen.

Gjeldsforhandlingene kan skje *privat* (utenrettslig) eller *offentlig*, det vil si med skifterettens medvirkning. Konkurslovens regler gjelder bare offentlige gjeldsforhandlinger. Private gjeldsforhandlinger innebærer at debitor på egenhånd søker å komme fram til en ordning med kreditorene, og uten å være bundet av Konkurslovens regler. Noe av risikoen ved private forhandlinger er at debitor kan risikere å bli slått konkurs mens forhandlingene pågår. Dette er utelukket når det skjer forhandlinger etter Konkurslovens bestemmelser.

Begjæring om åpning av frivillig, offentlig gjeldsforhandling framsettes for og avgjøres av skifteretten. Slik begjæring kan bare framsettes av debitor. Dersom skifteretten samtykker i at det åpnes gjeldsforhandlinger, skal det oppnevnes en gjeldsnemnd. Nemnda skal bl.a. administrere og lede gjeldsforhandlingene. Gjeldsforhandlingene anses avsluttet når skifteretten har fått melding om at det er utarbeidet en gjeldsavtale som er godtatt av kreditorene eller et kvalifisert flertall av disse. Gjeldsavtalen er vanligvis en avtale om frivillig akkord, det vil si en prosentvis reduksjon av debtors gjeld.

Fører ikke gjeldsforhandlingene til noen minnelig ordning, kan resultatet bli at debitor søker om tvangsakkord eller at det åpnes konkurs.

Tvangsakkord. Dersom forhandlingene med sikte på å oppnå en frivillig ordning ikke fører fram, kan debitor sende inn til skifteretten en begjæring om at det åpnes forhandlinger med kreditorene om tvangsakkord, basert på et forslag som framsettes i begjæringen. Debitor kan også begjære åpning av forhandlinger om tvangsakkord direkte, uten først å gå veien om frivillige forhandlinger.

Skifteretten avgjør om begjæringen om tvangsakkord skal tas til følge eller ikke.

Når skifteretten har besluttet å ta begjærin-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gen til følge, skal det - slik som ved åpning av frivillige gjeldsforhandlinger - oppnevnes en gjeldsnemnd. Nemnda har i hovedsak de samme funksjoner som ved frivillige forhandlinger.

For at forslag om tvangsakkord skal anses vedtatt, må det etter nærmere bestemmelser godtas av kreditorene eller et kvalifisert flertall av disse, for så vidt noe i likhet med det som gjelder for frivillige gjeldsforhandlinger. Selv om akkordforslaget oppnår det nødvendige flertall, er ikke det tilstrekkelig til at tvangsakkorden er endelig. I tillegg må skifteretten stadfeste akkorden - i motsetning til det som er tilfelle med en frivillig gjeldsavtale. Nekter skifteretten stadfestelse, skal konkurs åpnes. Det samme gjelder når skifteretten etter innberetning fra gjeldsnemnda finner at det ikke er utsikt til at debitor vil kunne oppnå akkord.

En viktig særregel ved akkord er at bl.a. utlegg, motregning og enkelte andre disposisjoner som er foretatt senere enn en bestemt tid før akkord ble åpnet, kan omstøtes. De nærmere regler er fastsatt i Dekningsloven kap. 5. Virkningen av omstøtelse er at akkordboet tilbakeføres midler eller at boet tilkjennes erstatning fra vedkommende kreditor. Formålet med omstøtelsesreglene er å ivareta hensynet til kreditorene som fellesskap og hindre at debitor eller enkelte kreditorer får særbegunstigelser.

Konkurs. Konkurs innebærer at debtors virksomhet avvikles, og at formuesmassen deles mellom kreditorene etter bestemte regler, fastsatt i Konkurslovens Annen del.

Mislykkede gjeldsforhandlinger kan føre til konkurs. Konkurs kan også åpnes direkte, etter begjæring fra debitor selv eller fra en kreditor.

Det er skifteretten som avgjør om konkurs skal åpnes. Grunnvilkåret er at debitor er insolvent. Poenget er at summen av alle aktiva - hvis de realiseres - ikke er tilstrekkelige til å dekke fordringene.

Virkningene av konkursåpning er særlig

- at konkursboet med dets organer overtar rådigheten over boets eiendeler m.v.
- at adgangen til utlegg avskjæres
- at konkursen kunngjøres, bl.a. med oppfordring til alle kreditorer om å melde sine fordringer.

Ved konkurs skal det opprettes et bostyre, ledet av en bostyrer. Bostyret har i utgangspunktet de samme funksjoner som gjeldsnemnda har i forbindelse med gjeldsforhandlinger, og representerer boet utad. Det skal dessuten oppnevnes et kreditorutvalg, som

sammen med bostyreren skal ivareta kreditorenes felles interesser.

De viktigste oppgavene under bobehandlingen er 1) oppsporing og realisering av aktiva 2) prøving av meldte fordringer og fordeling av boets realiserede eiendeler på de godkjente fordringer. De innkomne fordringer skal godkjennes av skiftesamlingen (det vil si et kreditormøte, administrert av skifteretten) før utbetaling skjer.

Selve utbetalingen skjer etter nærmere bestemte regler. Fordringene deles inn i tre hovedkategorier. For det første dividendekravene, det vil si de fordringer som eksisterte på konkurstidspunktet og som gir rett til prosentvis dekning. Blant dividendekravene skilles det mellom prioriterte fordringer - f.eks. lønnskrav, uprioriterte fordringer, og etterprioriterte fordringer. Disse kategorier fordringer dekkes i den rekkefølge som her er angitt. Den andre hovedtype av fordringer er de såkalte separatistkravene, som gir rett til dekning i et bestemt aktivum i boet og som har fortrinnsrett foran dividendekravene. Det typiske eksempel her er fordringer som er sikret ved pant. Den tredje hovedtype er massekravene. Dette er fordringer som er oppstått etter konkursåpning, og som boet selv har pådratt seg. Disse fordringene skal dekkes fullt ut så langt boets midler rekker, og foran alle andre fordringer. - Prioriteringsreglene er fastsatt i Dekningsloven kap. 9.

Dersom boets midler er utilstrekkelige til å dekke omkostningene ved videre bobehandling, er hovedregelen at bobehandlingen innstilles. Det skjer i praksis ofte, anslagsvis i halvparten av alle konkursboer. Det hender også at boet tilbakeleveres debitor, slik at debitor igjen får rådigheten over boets midler. Konkursforhandlingene kan dessuten resultere i forhandlinger om tvangsakkord. Ellers anses boet avsluttet når den endelige utbetaling har funnet sted.

Utvalgets vurderinger og forslag

Etter utvalgets oppfatning vil innføring av regler for kommuner og fylkeskommuner om konkurs og andre gjeldsordninger etter Konkurslovens bestemmelser være et meget inngrepende tiltak, og uforenlig med den type virksomhet som kommunene og fylkeskommunene driver. Dette vil bryte med de intensjoner som er nedfelt i det lokale folkestyret og de fundamentale samfunnsoppgaver som kommunene/fylkeskommunene bestyrer. Den kommunale/fylkeskommunale virksomhet vil kunne lammes på en slik måte at fortsatt drift vil bli umulig eller meget vanskelig. Virksomheten i kommuner/fylkeskommuner

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

og i privat sektor er i denne forbindelse vesensforskjellig, og kan ikke sammenliknes.

Konkursforbudet har eksistert siden 1927. Utvalget har ikke registrert at det senere har vært fremmet forslag om adgang til å begjære kommuner eller fylkeskommuner konkurs. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen foreslår i sin utredning av 1985 at det eksisterende forbud mot konkurs opprettholdes. Heller ikke den danske eller den svenske kommuneloven har regler om konkurs m.v.

Utvalget mener derfor at de gjeldende regler om forbud mot konkurs m.v. etter Konkurslovens regler bør gjeninnføres i Kommune- og fylkeskommuneloven. Dette er imidlertid ikke til hinder for at kommuner/fylkeskommuner fortsatt kan forhandle med enkeltstående kreditorer om økonomiske løsninger, f.eks. om utsettelse av betaling av renter og avdrag på lån, slik tilfellet er i dag.

Konkursforbudet må for øvrig ses i sammenheng med utvalgets forslag til lovbestemmelser om betalingsinnstilling, se pkt. 6 nedenfor. Det anses således påkrevd å ha visse regler om hvorledes kommuner/fylkeskommuner skal forholde seg, dersom det oppstår en akutt, økonomisk krisesituasjon. Poenget er at Konkurslovens bestemmelser ikke passer for en slik situasjon.

4. UTLEGG M.V.

Gjeldende rett

a) Alminnelige regler

Dersom en debitor ikke betaler en fordring når den forfaller, kan kreditor tvangsinn drive fordringen ved å ta *utlegg* (pant) i debtors eiendom. Poenget er at pantsettingen kan skje uten debtors samtykke. Når vilkårene for utlegg foreligger, må debitor således finne seg i at kreditor tar pant for å sikre sin fordring. Vilåret for at kreditor skal kunne ta utlegg er at han har tvangsgrunnlag, f.eks. en dom, et rettsforlik, som fastsetter kravet og dets omfang - se nærmere tvangsfullbyrdelsesloven § 3. På basis av tvangsgrunnlaget kan kreditor deretter kreve at namsmyndighetene tar utlegg i debtors eiendom for fordringen. Dersom debitor fortsatt ikke betaler, kan kreditor kreve at pantegjenstanden selges på tvangsauksjon, og slik at kreditor dekker sin fordring av den sum som tvangssalget utbringer. - Utlegg kan som utgangspunkt tas i « ethvert formuesgode » som tilhører debitor, jf. Tvangsfullbyrdelsesloven § 64. En del eiendeler er unntatt fra utlegg, se Dekningsloven kap. 2, men disse unntakene er ikke aktuelle for kommunene og fylkeskommunene.

I visse tilfelle er det fastsatt at kreditor har *utpantingsrett* for sin fordring. Det vil si at

kreditor ikke trenger særskilt tvangsgrunnlag, fordringen har umiddelbar tvangskraft. For øvrig er reglene de samme som ved utlegg. Typiske fordringer som har utpantingsrett er krav på skatter og avgifter, herunder kommunale/fylkeskommunale sådanne. Framgangsmåten m.v. ved utlegg og utpanting er ellers nærmere regulert i Tvangsfullbyrdelsesloven. Det samme gjelder avsetning og arrest. Avsetning er en slags foreløpig utlegg, som gir kreditor sikkerhet for fordringen, men ikke salgsrett. Arrest er en midlertidig forføyning, som innebærer at debitor ikke kan råde over den gjenstand som det er tatt arrest i. Arrest kan foretas når debtors atferd gir grunn til å tro at fullbyrdelsen av et krav vil bli umulig eller vanskeliggjort.

b) Særregler for kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven § 54/Fylkeskommuneloven § 51 fastsetter et alminnelig forbud mot at en kreditor tar utlegg og arrest i kommunale/fylkeskommunale «eiendeler». «Eiendeler» omfatter alt som det kan tas utlegg og arrest i. Selv om det ikke framgår av lovteksten er det sikker rett at forbudet også omfatter avsetning og utpanting.

Forbudet mot utlegg m.v. gjelder ikke «når utlegg eller annen sikkerhet søkes i *inntektsbringende* (uthevet her) eiendom skip eller anlegg til fyldestgjørelse av krav på kjøpesummen eller av krav på vederlag for arbeid eller varer, og kravet er oppstått i anledning utvidelse eller forbedring av eller til videre utnyttelse av eiendommen, skipet eller anlegget.» Dette innebærer at utlegg m.v. kan tas i slike eiendeler som nevnt, når inntektene som eiendommen m.v. gir i det vesentlige dekker utgiftene ved driften. Vilåret er imidlertid at fordringen representerer et vederlag som har en direkte og positiv økonomisk effekt i tilknytning til vedkommende eiendel.

Med «inntektsbringende eiendom» siktes det bl.a. til el-verk og kommunale kinoer. Hva som skal forstås med uttrykket «...utvidelse eller forbedring av eller til videre utnyttelse...» vil avhenge av de konkrete forhold. Det er imidlertid antatt at alminnelige vedlikeholdstiltak faller utenfor.

Etter Arbeidsmiljøloven av 4.februar 1977 § 78 kan Arbeidstilsynet ilegge kommuner/fylkeskommuner tvangsmulkt - på lik linje med private - når de oversitter frist for oppfyllelse av pålegg som tilsynet gir. Slik tvangsmulkt kan inndrives ved utpanting. Også andre lover har tilsvarende regler om utpanting for tvangsmulkt, bl.a. brannloven av 5.juni 1987 § 39. Det er antatt at utpantingsforbudet i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven her

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

slår igjennom, i den forstand at det ikke kan tas utpantning i kommunal/fylkeskommunal eiendom for tvangsmulkt.

Utvalgets vurderinger og forslag

Visse forhold kan tale for at det gis alminnelig adgang til å ta utlegg i kommunal/fylkeskommunal eiendom, bl.a. følgende: Utvalgets lovforslag åpner for at kommunene/fylkeskommunene av eget tiltak kan foreta pantsetting (frivillig pant, se pkt. 2 foran), slik at det ikke er innebygd noe alminnelig forbud mot pantsetting; utleggsadgang vil bringe kommunene/fylkeskommunene på lik linje med private debitorer (det vil si at kreditorene får samme mulighet til å inndrive fordringer på kommuner/fylkeskommuner som på private); utlegg kan i prinsippet tas i statlig eiendom; utlegg kan virke ansvarliggjørende på kommunene/fylkeskommunene. For å hindre eller motvirke et kappløp fra kreditorenes side mot viktige kommunale/fylkeskommunale eiendeler - når kommunene/fylkeskommunene er i ferd med å komme i en situasjon som kan aktualisere betalingsinnstilling - kan det eventuelt lovfestes en bestemmelse om at utlegg m.v. som er foretatt senere enn et bestemt tidspunkt før betalingsinnstilling, kan omstøtes.

Etter utvalgets oppfatning taler imidlertid de sterkeste hensyn klart for å *skjerme* kommunale/fylkeskommunal eiendeler mot kreditorbeslag.

For det første forekommer det sjelden at en kommune/ fylkeskommune lar være å dekke sine forpliktelser, slik at det reelle behov for utlegg er lite.

For det andre vil styrkingen av den interne kontroll, særlig når det gjelder økonomistyringen, som utvalget legger opp til, bidra til å hindre at kommuner/fylkeskommuner kommer opp i slike betalingsvansker som kan aktualisere utlegg, se særlig kap. 16 og kap. 18. Kommunene/fylkeskommunene har også etter hvert fått utbygd sin administrasjon på en måte som gir bedre hånd om økonomistyringen i sin alminnelighet.

For det tredje - og det er det viktigste - er det av helt sentral betydning at kommunale/fylkeskommunale eiendeler beskyttes mot kreditorbeslag. Bakgrunnen for dagens regler har fortsatt gyldighet. Hvis kreditorene i en anstrengt økonomisk situasjon skal kunne sikre seg ved utlegg m.v., vil dette kunne ramme vitale eiendeler og derigjennom lamme den virksomhet som kommunene/fylkeskommunene driver til beste for innbyggerne. Beslag i en skolebygning, en aldersinstitusjon en barnehage m.v. med påfølgende realise-

ring av pantegjenstanden, kan få som konsekvens at virksomheten opphører uten at man har tilfredsstillende kompensatoriske ordninger. Konsekvensen kan også bli et uheldig og lite fornuftig kappløp mellom kreditorene for å sikre seg dekning, selv om dette et stykke på vei kan avhjelpest ved en omstøtelsesordning. Resultatet kan dessuten bli at kommunene/fylkeskommunene presses til å gå over i betalingsinnstilling på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville ha gjort. Den praktiske realitet kan bli at de seg nødt til å gjøre opp med de kreditorer som har skaffet seg utlegg for sine fordringer, og til fortrenghet for andre kreditorer, bl.a. sosialklienter og lønnskakere. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen går i sin utredning av 1985 inn for å opprettholde det eksisterende utleggsforbudet.

Utvalget vil etter dette foreslå at det også i den nye loven tas inn et *forbud* mot utlegg i kommunale/fylkeskommunale eiendeler. Etter utvalgets oppfatning vil det skape de rene og klareste linjer dersom det innføres et totalforbud, og foreslår at dette lovfestes. Utvalget vil i denne forbindelse også peke på at den eksisterende utleggsadgang i stor grad er historisk betinget, og hadde sammenheng med de tidligere regler om frivillig pantsetting, se pkt. 2.

Forbudet bør gjelde både utlegg, utpantning, avsetning og arrest, siden det er de samme hensyn som gjør seg gjeldende. Dette bør komme eksplisitt til uttrykk i loven, slik at det ikke er tvil om hva forbudet omfatter.

5. MOTREGNING M.V.**Gjeldende rett**

Motregning er en alternativ måte å oppnå dekning for en fordring, i de tilfelle hvor to personer har gjensidige fordringer på hverandre. Det innebærer at fordringene avregnes mot hverandre, og slik at de faller bort i den utstrekning de dekker hverandre. Motregning kan også skje med fordringer som er kjøpt av de opprinnelige kreditorer. Motregning blir således en meget effektiv inndrivingsmåte, i og med at en slipper å gå veien om ordinær tvangsinnsdrivelse, se pkt. 4 foran. Poenget er at man ikke kan motsette seg motregning, når de alminnelige vilkår er til stede, se nedenfor.

Kommuneloven § 55 har enkelte bestemmelser som setter uttrykkelig forbud mot at en kreditor motregner overfor en kommune. Kommuneloven forbyr at kreditor - uten kommunens samtykke - motregner sin fordring i kommunens fordring på skatter og avgifter, herunder strømvavgift og vann- og kloakkavgift. Motregning kan likevel kreves i skyldig skatt eller avgift, når fordringen gjelder krav

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

på pensjon eller betaling for arbeid e.l. som er utført for kommunen/fylkeskommunen.

Kommuneloven fastslår for øvrig at en bank ikke kan motregne i en kommunes innskudd i vedkommende bank, med mindre departementet samtykker.

Fylkeskommuneloven § 52 har tilsvarende bestemmelser som Kommuneloven § 55, bortsett fra regelen om at motregning kan kreves når fordringen består i krav på pensjon eller vederlag for arbeid eller liknende ytelser.

I andre tilfelle enn de nevnte kan en kreditor foreta motregning i en fordring som kommunen/fylkeskommunen har, med krav som han eller hun har på denne. Dette under forutsetning av at visse, generelle ulovfestede vilkår for motregning er oppfylt. Grunnvilkårene er at fordringene må være likeartede (det vil i praksis si at de gjelder penger), at fordringene består mellom de samme personer, og at begge fordringene er forfalt. Men også andre hensyn kan komme inn og sette begrensninger i motregningsretten, bl.a. hensynet til kontant oppgjør. Det er f.eks. antatt at et departement ikke kan motregne en tvangsmulkt i statlige overføringer til en kommune.

Motregningsreglene i Kommuneloven § 55/ Fylkeskommuneloven § 52 gjelder bare adgangen til å kreve motregning overfor kommuner/fylkeskommuner, idet reglene tar sikte på å beskytte disse. Det er intet til hinder for at kommunene/fylkeskommunen selv motregner eller samtykker i motregning, så fremt de alminnelige ulovfestede vilkår er til stede. Forhåndssamtykke til motregningen når vedkommende fordring forfaller, vil av denne grunn ikke være rettslig bindende.

De nevnte bestemmelser i Kommuneloven/ Fylkeskommuneloven fastslår dessuten at en kommune/fylkeskommune ikke kan overdra fordringer på skatter og avgifter. Men dersom kravet «følger av en inngått kontrakt», kan overdragelse skje, så fremt departementet samtykker. Bakgrunnen for denne regelen er hensynet til kommunale/fylkeskommunale bedrifter som mangler midler til å fortsette driften.

Utvalgets vurderinger og forslag

a) Motregning

Det er mye av de samme hensyn som ligger bak både utleggsforbudet og motregningsforbudet i de gjeldende lover, se pkt. 1 og 4. Motregningsforbudet har ellers sin særlige bakgrunn i hensynet til kommunens/fylkeskommunens likviditet. Hensikten er å hindre at kommunen/fylkeskommunen mister likvide midler i en ellers vanskelig økonomisk situasjon. Det kan også være fare for at en debitor kjøper opp fordringer på en kommune/fylkes-

kommune til underpris, og bruker disse som ledd i motregning. Motregning er dessuten som nevnt ovenfor en meget effektiv måte å skaffe seg dekning for en fordring.

Utvalget foreslår etter dette at det innføres et alminnelig forbud mot å kreve motregning overfor kommuner og fylkeskommuner, i deres krav på skatter, avgifter og gebyrer. De unntak som idag er gjort fra motregningsforbudet er av begrenset betydning og til dels vanskelig å anvende under dagens skatteinnkrevningssystem. Utvalget foreslår videre at en bank ikke kan motregne i en kommunes/fylkeskommunes innskudd i banken.

b) Overdragelse av kommunale/fylkeskommunale fordringer

Forbudet mot overdragelse av en kommunes/fylkeskommunes fordringer på skatter og avgifter er av en noe annen karakter enn motregningsforbudet. Formålet med de to forbud har imidlertid visse likhetstrekk; hensikten er å hindre at det som ofte er kommunens eller fylkeskommunens siste likviditetsreserve, blir brukt til å tilgodese bestemte kreditorer i en trengt økonomisk situasjon. Ved overdragelse av fordringer kan man få et kortsiktig pusterom, men realiteten er at man skyver problemene foran seg, samtidig som det skjer en forfordeling av kreditorene. Det vil også kunne oppstå tap ved at overdragelse skjer til en pris som ligger under det som fordringen lyder på, og som man hadde kunnet oppnå om man ventet til forfall med å realisere den.

Utvalget finner på denne bakgrunn at det eksisterende forbud mot overdragelse av skatter og avgifter bør opprettholdes i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det kan imidlertid tenkes tilfelle der det kan være behov for å overdra slike fordringer, og utvalget foreslår at departementet på samme måte som etter dagens lov gis adgang til å dispensere fra forbudet, men uten den begrensning som i dag er oppstilt om at slik dispensasjon bare kan gis for fordringer som følge av inngått kontrakt.

6. BETALINGSINNSTILLING

Gjeldende rett

I Kommuneloven § 57/Fylkeskommuneloven § 55 er det fastsatt særlige regler for en kommune eller fylkeskommune som «på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale sin gjeld». Det siktes her ikke bare til situasjoner hvor det ikke er mulig å skaffe midler til å dekke forfalte fordringer, men også til situasjoner hvor dekning av fordringer vil innebære at kommunen/fylkeskommunen ikke kan skjøtte sine

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

forvaltningsoppgaver eller det er reell fare for forfordeling av kreditorer. Det er f.eks. ikke tilstrekkelig at en kommune/fylkeskommune for et kortere tidsrom ikke har midler til å dekke en regning.

Når en kommune/fylkeskommune er i en slik situasjon som beskrevet ovenfor, skal ordføreren/fylkesordføreren gi melding om dette til departementet. Departementet skal så kunngjøre meldingen i Norsk Lysingsblad.

Etter at melding er gitt skal kommunen/fylkeskommunen - «inntil dens økonomi igjen er kommet i orden» - prioritere dekning av følgende fordringer (med innbyrdes samme prioritet):

- lønn, pensjon m.v. til kommunalt/fylkeskommunalt ansatte og fordringer på skatetrekk, merverdiavgift m.v.
- lovbestemte bidrag og refusjonsbeløp til staten og (andre) kommuner eller fylkeskommuner, så fremt disse er påløpt i de siste 12 måneder før melding om betalingsinnstilling ble gitt.
- utgifter til formål som ved lov er pålagt kommunene/fylkeskommunene - f.eks. sosialhjelp - eller som på grunn av særegne forhold er tillatt opprettholdt. Forutsetningen er at disse utgiftene er påløpet senere enn tre måneder før melding om betalingsinnstilling kom inn til departementet.

Det framgår videre av de nevnte bestemmelser at pantefordringer skal dekkes i den utstrekning pantet antas å være tilstrekkelig. Andre, forfalte fordringer dekkes forholdsmessig «i den utstrekning kommunekassen (fylkeskassen) har midler til det.»

De fordringer som faller utenfor prioriteringslisten, vil i første rekke være privatrettslige fordringer, f.eks. renter/avdrag på lån og andre fordringer som springer ut fra regulære, avtalerettslige forhold.

Forutsetningen er for øvrig at alle fordringer skal dekkes fullt ut, når kommunens/fylkeskommunens økonomi er brakt i orden igjen.

Det er vanlig å bruke uttrykket *betalingsinnstilling* om den situasjon som er beskrevet i Kommuneloven § 57/Fylkeskommuneloven § 55. Egentlig er dette uttrykket noe misvisende, siden bestemmelsene ikke innebærer noe alminnelig pålegg om å innstille betalinger, men om å prioritere nærmere angitt fordringer. Utvalget finner likevel ikke grunn til å foreta endringer i begrepsbruken, da betalingsinnstilling er gått inn i alminnelig språkbruk.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Generelt*

Utvalget er kommet til at den mest hensiktsmessige løsning for kommuner/fylkeskommuner som er kommet i betalingsvansker, er å opprettholde og videreutvikle ordningen med betalingsinnstilling etter Kommuneloven § 57/Fylkeskommuneloven § 54.

De gjeldende bestemmelser har i hovedsak bare regler om prioritering av bestemte fordringer ved betalingsinnstilling. De gir ingen anvisning på hvorledes kommunen/fylkeskommunen kan komme seg ut av krisesituasjonen, og overlater dette helt til kommunen/fylkeskommunen selv. Utvalget mener at dette er utilstrekkelig og lite tilfredsstillende, både for kommunen/fylkeskommunen selv, og ut fra hensynet til innbyggernes og kreditorenes interesser.

Etter utvalgets oppfatning er det et åpenbart behov for sterkere styring av den prosess som skal lede fram til en normalsituasjon. Bestemmelsene om betalingsinnstilling bør derfor gis en mer aktiv utforming, for å få det best mulige grunnlag for å bringe kommunen/fylkeskommunen raskest mulig på fote igjen økonomisk. Utvalget mener at dette også må innebære en sterkere statlig medvirkning.

b) Vilkår for betalingsinnstilling

En del av grunntrekkene i den gjeldende ordning foreslås opprettholdt i Kommune- og fylkeskommuneloven. Det gjelder bl.a. grunnprinsippet om at betalingsinnstilling inntreffer når en kommune/fylkeskommune ikke kan betale forfalt gjeld, og dette skyldes vanskeligheter som ikke er helt forbigående. Det er således ikke tilstrekkelig at kommunen/fylkeskommunen i et kortere tidsrom mangler penger til å betale en regning. Det må dreie seg om mer generelle og varigere betalingsproblemer. Men er det tilfelle, bør betalingsinnstilling skje - både av hensyn til at kommunen/fylkeskommunen skal kunne skjøtte sine forvaltningsoppgaver og av hensyn til likebehandling av kreditorene.

Utvalget foreslår at kommunestyret/fylkestinget skal ha plikt til å treffe *vedtak* om betalingsinnstilling i slike situasjoner, og at administrasjonssjefen deretter straks skal gi melding om vedtaket til departementet. Dette virker klargjørende i forhold til den gjeldende regel, som bare fastsetter at ordfører/fylkesordfører har meldingsplikt. Det er etter utvalgets oppfatning viktig at det organ som har det øverste ansvar for kommunens/fylkeskommunens økonomi, også skal ta stilling til det politisk sett viktige og vanskelige spør-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mål om situasjonen er slik at kommunen/fylkeskommunen ikke lenger kan dekke sine løpende forpliktelser, og om dette bare er av forbigående karakter eller ikke.

Betalingsinnstillingen inntreffer etter utvalgets forslag når kommunestyret/fylkestinget har truffet vedtak om det; meldeplikten medfører ikke at vedtaket må godkjennes av departementet.

Man kan imidlertid ikke se bort fra at en kommune/fylkeskommune vil vegre seg mot å gå til et så drastisk skritt som betalingsinnstilling representerer, både fordi det i dette kan ligge et signal om at økonomistyringen har vært for dårlig, og fordi man kvier seg for de politiske konsekvensene av et slikt vedtak. Utvalget finner derfor at det er behov for at departementet - eventuelt fylkesmannen, etter delegasjon - av eget tiltak skal kunne treffe vedtak om betalingsinnstilling. Virkningen av et slikt vedtak vil være det samme som om vedtaket var truffet av kommunestyret/fylkestinget.

Å gi departementet en slik kompetanse som her er nevnt, representerer ikke noe egentlig nytt. Etter Kommuneloven § 57 skal fylkesmannen - hvis ikke vedkommende kommune gjør det - gi melding til departementet om betalingsinnstilling. Noen tilsvarende bestemmelse for fylkeskommunen eksisterer derimot ikke i dag.

Den gjeldende regel om at melding om betalingsinnstilling skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad, foreslås opprettholdt. I tillegg vil utvalget foreslå at betalingsinnstillingen skal kunngjøres i pressen, for å sikre at den blir mest mulig kjent, ikke minst av hensyn til kreditorene.

c) Opprettelse av tilsynsnemnd

Det anses påkrevd å få etablert en særskilt tilsynsordning som kan fungere i betalingsinnstillingsperioden, og legge forholdene til rette for en rask og forsvarlig gjennomføring av perioden. I dag eksisterer det ingen slike regler. Det er overlatt til kommunen/fylkeskommunen selv å løse de problemer som betalingsinnstilling reiser, bortsett fra at loven har enkelte bestemmelser om hvilke fordringer som skal prioriteres.

Utvalget foreslår derfor at det skal opprettes en *tilsynsnemnd* for vedkommende kommune/fylkeskommune, bestående av ordfører og administrasjonssjef (kommunen) og fylkesordfører/administrasjonssjef (fylkeskommunen) pluss tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Dersom kommunen/fylkeskommunen har en parlamentarisk styringsform, se kap. 11, foreslår utvalget at lederen for kommunerådet/fylkesrådet og den

øverste leder for fagadministrasjonen går inn som kommunens/fylkeskommunens representanter i nemnda.

Kommunen/fylkeskommunen bør være representert i nemnda for å knytte nødvendige forbindelser til de ordinære styringsorganer, og derigjennom medvirke til at kommunen/fylkeskommunen kan loses gjennom betalingsinnstillingsperioden på en mest mulig tilfredsstillende måte og lette overgangen til en normalsituasjon.

Det vil på den annen side være uheldig og redusere betydningen av tilsynsnemndas funksjon - se nedenfor - dersom de kommunale/fylkeskommunale representanter skulle utgjøre flertallet av nemndas medlemmer. Utvalget foreslår av den grunn at nemnda skal bestå av tre medlemmer i tillegg til de to kommunale/fylkeskommunale representanter, og slik at de førstnevnte utgjør flertallet i nemnda.

Departementet bør stå fritt til å bestemme hvem som skal oppnevnes. Disse trenger ikke nødvendigvis å være kreditorer. Tilsynsnemnda er ikke noe ordinært kreditorutvalg, men et særskilt offentlig tilsyns- og kontrollorgan. Det er således primært hensynet til kommunene/fylkeskommunene som ligger bak reglene om betalingsinnstilling, ikke hensynet til kreditorene. Dette kan tale for at andre enn kreditorer bør oppnevnes. Utvalget vil for øvrig anta at fylkesmannen - eller en representant for ham/henne - kan være en naturlig representant i tilsynsnemnda.

Tilsynsnemnda må betraktes som et *statlig* organ, siden det er departementet som foretar oppnevningen av flertallet av nemndas medlemmer, og på grunn av de overordnede funksjoner som utvalget foreslår at nemnda skal ha, se nedenfor pkt. c) og e).

Utvalget finner ikke at det er behov for å fastsette nærmere regler om *saksbehandlingen* i nemnda. Det vil si at det overlates til departementet å fastsette slike regler i nødvendig utstrekning i forbindelse med oppnevningen eller ved generell instruks.

Departementet må i forbindelse med oppnevningen også vurdere spørsmålet om *godtgjøring* til nemndas medlemmer, og behovet for *sekretærhjelp*. Fordi nemnda må betraktes som et statlig organ, må staten dekke de utgifter som nemndas virksomhet fører med seg.

d) Tilsynsnemndas oppgaver

Tilsynsnemnda bør etter utvalgets oppfatning tillegges de sentrale oppgaver. Den er utarbeiding av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen. Den andre er å føre tilsyn med alle utbetalin-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ger som foretas så lenge betalingsinnstillingen varer, se nærmere pkt. f) nedenfor.

Økonomiplanen og årsbudsjettet er etter utvalgets lovforslag de viktigste styringsinstrumenter i den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, se kap. 16. Hensiktsmessig og forsvarlig bruk av disse styringsinstrumentene vil være av grunnleggende betydning for å få en styrt gjennomføring av betalingsinnstillingsperioden.

Utvalgets flertall (lederen, Fevolden, Kjellberg, Knudsen, Overå og Veierød) mener at den beste løsning er å la tilsynsnemnda vedta ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen/fylkeskommunen. Ansvaret for å følge opp plan- og budsjettvedtaket vil imidlertid tilligge kommunen/fylkeskommunen.

Selv om det er viktig å trekke kommunen/fylkeskommunen aktivt med rehabiliteringen av økonomien, vil *flertallet* peke på at betalingsinnstillingen skyldes at kommunen/fylkeskommunen ikke har greidd å styre økonomien på en forsvarlig måte, og da vil det være mest betryggende å tillegge tilsynsnemnda ansvaret for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett. Det vil også være vanskelig rent politisk for kommunen/fylkeskommunen i en slik situasjon å foreta de nødvendige nedskjæringer og tilpasninger i økonomien. *Flertallet* vil for øvrig peke på at det nødvendigvis vil måtte være nær kontakt mellom nemnda og kommunen i forbindelse med plan- og budsjettarbeidet. Det er også en forutsetning at kommunen/fylkeskommunen får plan- og budsjettvedtaket til uttalelse, før departementet får det til godkjenning - se nedenfor.

Utvalgets mindretall (Bjørke, Klundelien og Thu) er ikke enig i at tilsynsnemnda skal vedta økonomiplan og årsbudsjett. *Disse medlemmer* finner det uheldig å frata kommunestyret/fylkestinget ansvaret for økonomiplan og årsbudsjett, særlig fordi det er disse organer som skal realisere økonomiplanen og styre kommunen/fylkeskommunen innenfor de fastsatte rammer i årsbudsjettet, se nærmere kap. 25.

Tilsynsnemnda er ikke noe politisk ansvarlig organ, og hele utvalget mener derfor at det bør lovfestes at plan- og budsjettvedtaket skal godkjennes av departementet. Departementet må også kunne foreta de endringer som er nødvendige, sett ut fra hensynet til kommunens/fylkeskommunens økonomi.

Utvalget vil for øvrig bemerke at det i en situasjon med betalingsinnstilling vil kunne være aktuelt med en refinansiering av enkelte tiltak og med tilførsel av ny kapital. Det kan også være aktuelt å gi kommunen/fylkeskommunen forskudd på rammetilskudd og/eller

at det tas særlig hensyn til kommunens/fylkeskommunens økonomiske situasjon ved overføringer gjennom inntektssystemet. Sannsynligvis vil det være behov for at det utarbeides en samlet økonomisk pakke, for å legge det best mulige grunnlag for kommunens/fylkeskommunens framtidige økonomi.

Utvalget finner det imidlertid ikke riktig å innføre rettslige ordninger som binder staten til bestemte tiltak. Hva statens eventuelle bidrag skal bestå i, må vurderes ut fra situasjonen i hvert enkelt tilfelle, og bero på en hensiktsmessighetsvurdering. På den annen side er det heller ikke grunn til å lovfeste ordninger som gir staten spesielle fullmakter ut over det strengt nødvendige, se også nedenfor under pkt. e). De kommunale/fylkeskommunale styringsorganer må i hele betalingsinnstillingsperioden være intakte og inkoblet; utgangspunktet er at det er kommunen/fylkeskommunen selv som skal finne veien ut av krisesituasjonen - under tilsynsnemndas og departementets medvirkning.

e) *Betalingsinnstillingens varighet*

De nåværende lover har ingen konkrete regler om hvor lenge betalingsinnstillingen skal vare. Det eneste som framgår av loven er at perioden løper «inntil dens (kommunens/fylkeskommunens) økonomiske forhold igjen er brakt i orden». Dette er for vagt og upresist, og må ersattes av klarere bestemmelser.

Utvalget mener at betalingsinnstillingen bør vare så kort som mulig. Jo lengre perioden er, desto større vil den akkumulerte gjeld bli og desto vanskeligere vil det være å komme i normalt gjenge igjen. Kommunen/fylkeskommunen kan dermed kunne komme stadig dypere inn i et uføre som det er vanskelig å bryte ut av.

Utvalget foreslår at betalingsinnstillingen bør opphøre når departementet har godkjent (det nye) årsbudsjettet og (den nye) økonomiplanen. Det nødvendige grunnlag vil da være lagt for at kommunen/fylkeskommunen skal kunne greie seg økonomisk. Samtidig med at godkjenning skjer bør tilsynsnemndas funksjon opphøre, siden den ikke lenger har noen spesiell misjon.

Utvalget finner imidlertid at det er nødvendig å følge opp det arbeid som er gjort ved utarbeiding av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett, for å hindre at senere kommunale/fylkeskommunale vedtak uthuler den rehabilitering av økonomien som er foretatt. Utvalget foreslår derfor lovfestet at endring av økonomiplanen i løpet av de neste tre år skal godkjennes av departementet. Departementet bør i denne forbindelse - på samme måte som

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ved første gangs godkjenning - kunne foreta de endringer i økonomiplanen som er nødvendige av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens/fylkeskommunens økonomi. På tilsvarende måte bør departementet i samme tidsrom kunne foreta nødvendige endringer i årsbudsjettet. Utvalget viser her til den nære sammenheng mellom økonomiplan og årsbudsjett.

f) *Nærmere om utbetalinger ved betalingsinnstilling*

Utvalget vil understreke at betalingsinnstilling *ikke* vil si det samme som at alle utbetalinger opphører. Det vesentlige er at man får kontroll med utbetalingene, og at det skjer en prioritering av de fordringer som dekkes.

For å sikre den nødvendige kontroll mener utvalget at det bør lovfestes at ingen utbetalinger kan skje før tilsynsnemnda har gitt sin *godkjenning*. Det anses ikke tilstrekkelig at nemnda skal påse at det utarbeides nytt årsbudsjett og ny økonomiplan og at disse skal godkjennes av departementet. I tillegg er det behov for en kontroll av alle løpende utbetalinger for å føre tilsyn med at det tas tilstrekkelig hensyn til kommunens/fylkeskommunens økonomi.

Det kan imidlertid være både upraktisk og unødvendig at tilsynsnemnda skal godkjenne *alle* utbetalinger. Nemnda må derfor, når den finner det forsvarlig, kunne gi utbetalingsfullmakt til kommunen/fylkeskommunen når det gjelder enkelte fordringer eller typer av fordringer. Det bør i den forbindelse skje en tilbakerapportering til nemnda om utbetalinger som kommunen/fylkeskommunen har foretatt, slik at nemnda får den nødvendige oversikt.

På samme måte som i dag bør det angis i loven hvilke fordringer som anses særlig viktige, og som bør dekkes først. Disse prioriterte fordringer bør i første rekke omfatte krav som har en viss sosial karakter og som gjelder ytelser til enkeltpersoner. Dette er langt på vei i samsvar med de gjeldende bestemmelser.

Følgende fordringer foreslås prioritert:

- Utgifter som er en nødvendig følge av lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner. Dette vil særlig omfatte utgifter til grunnskoleundervisning etter Grunnskoleloven, jf. lovens § 13, til nødvendig helsehjelp etter Kommunehelsetjenesteloven § 2-1, rett til sosialhjelp etter Sosialomsorgsloven § 3, rett til øyeblikkelig hjelp etter Sykehusloven § 6 og Lov om psykisk helsevern § 2.

- Krav på lønn, pensjon og annen godtgjøring til ansatte i kommunen. Med annen godt-

gjøring siktes det bl.a. til skyss- og kostgodtgjøring.

- Godtgjøring til folkevalgte i heltidsverv. Begrunnelsen er at slik godtgjøring har stor likhet med ansattes lønn. Utvalget vil imidlertid foreslå at tilsynsnemnda kan bestemme at denne godtgjøringen skal bortfalle eller endres inntil betalingsinnstillingen opphører. Utvalget er klar over at det kan virke unødige hardt at godtgjøring til heltidspolitikere skal falle bort eller endres, men disse vil i praksis ha et særlig ansvar for de betalingsvansker som kommunen/fylkeskommunen er kommet opp i. For at det ikke skal virke overrumplende, finner utvalget at endring/bortfall bare bør skje etter en bestemt varslingsfrist, som passende kan settes til tre måneder.

Utvalget foreslår videre at godtgjøring til andre folkevalgte skal kunne bortfalle eller endres med én måneds frist.

Utvalget vil presiserer at reglene om endring/bortfall bare gjelder arbeidsgodtgjøring, ikke erstatning for andre tap som vervet medfører, f.eks. tapt arbeidsfortjeneste.

- Bidrag til lønn til andre (enn kommunalt/fylkeskommunalt ansatte). Det forekommer at organisasjoner m.v. inngår avtale om at kommunen/fylkeskommunen skal dekke utgiftene til stillinger som organisasjonen oppretter. Slike forpliktelser har stor likhet med de forpliktelser som kommunen/fylkeskommunen har til å betale lønn til ordinære ansatte, og bør derfor prioriteres på lik linje med disse forpliktelsene.

- Fordringer som gjelder skattetrekk, merverdiavgift m.v., jf. Lov om fordringshaveres dekningsrett §§ 9-3 og 9-4.

I tillegg til de utgifter som er nevnt ovenfor, er det behov for å kunne prioritere utgifter som er nødvendig å dekke for å hindre at kommunen/fylkeskommunen skal lide et betydelig økonomisk tap eller at det på annen måte oppstår vesentlige skadevirkninger. Dette kan f.eks. gjelde utgifter til bekjempelse av større forurensninger, til fullføring av større bygge- og anleggsarbeider, til nødvendig opprettholdelse og drift av helse- og sosialinstitusjoner m.v. Hvilke utgifter det her nærmere gjelder, må vurderes ut fra den konkrete situasjon. Dette må tilsynsnemnda ta standpunkt til ut fra en skjønnsmessig vurdering av hva som anses nødvendig og forsvarlig. Langt på vei vil en slik prioriteringsbestemmelse være selvsagt og en naturlig følge av at kommunen/fylkeskommunen også i betalingsinnstillingsperioden skal skjytte sine ordinære forvaltningsoppgaver så langt råd er.

Kreditorer som har pant i kommunal/fyl-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

keskommunal eiendom vil kunne realisere pantet mens betalingsinnstillingen varer, dersom kommunene/fylkeskommunen misligholder sine forpliktelser. I slike tilfelle vil imidlertid kommunen/fylkeskommunen ofte se seg tjent med å dekke pantefordringen, for å hindre realisering. Det vil være adgang til å prioritere slike utbetalinger, fordi realisering av pantegjenstanden lett vil kunne føre til at kommunen/fylkeskommunen lider et betydelig økonomisk tap eller at det på annen måte kan oppstå vesentlige skadevirkninger, se ovenfor.

Utvalget vil understreke at også de prioriterte fordringer må kontrolleres av tilsyns-

nemnda. Utbetaling kan ikke skje før nemnda har gitt sin godkjenning eller har gitt fullmakt til utbetaling. At en fordring er prioritert, innebærer ikke at kreditor har noe rettskrav på utbetaling. Rettskrav oppstår først når gyldig vedtak om utbetaling foreligger.

Det anses for øvrig ikke å være praktisk å prioritere innbyrdes blant de ulike, prioriterte fordringer. Det bør lovfestes at de skal ha den samme prioritet, slik tilfellet er etter de gjeldende lover. Av dette følger at tilsynsnemnda på fritt grunnlag vurderer hvilke av de prioriterte fordringer som skal dekkes. Den rettslige binding ligger i at andre fordringer ikke kan dekkes før de prioriterte er dekket.

KAPITTEL 18

Internt tilsyn og kontroll**1. INNLEDNING. PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER**

Det finnes et bredt utvalg av tilsyns- og kontrollordninger overfor kommunesektoren. I den videste betydning av begrepet tilsyn/kontroll dreier det seg om både ekstern kontroll (statlig styring) og internt tilsyn (egenkontroll i kommuner og fylkeskommuner). I utvalgets forslag til nye lovbestemmelser er de to tilsynsformene forsøkt sett i en viss sammenheng. De statlige tilsynsordningene er behandlet i kapittel 19. I foreliggende kapittel legges det opp til en gjennomgang og vurdering av den kommunale og fylkeskommunale egenkontroll.

Etterhvert som lokalforvaltningen er blitt tilført nye oppgaver og økte ressurser, har det skjedd en betydelig kompetanseoppbygging og utvikling av økt profesjonalitet i kommuner og fylkeskommuner. Dette gir en bedre garanti for at de beslutninger som fattes tilfredsstillende faglige og rettssikkerhetsmessige krav. Samtidig har den stadig mer sentrale rolle kommunen og fylkeskommunen er blitt tildelt i administrasjonen av velferdsstaten og samfunnets utvikling, ført til at behovet for rettssikkerhetsgarantier og forvaltningsmessig kvalitetssikring på disse nivåer, er kommet stadig mer i forgrunnen.

Ønskeligheten av en tilstrekkelig internkontroll er - spesielt i forholdet til kommunens innbyggere - åpenbar. Befolkningens krav om korrekt saksbehandling, «riktige» forvaltningsavgjørelser og ikke minst tilliten til offentlig forvaltning generelt, står sentralt i denne forbindelse. En effektiv internkontroll vil være raskere og lettere tilgjengelig enn statlige kontroll- og overprøvningsordninger, og vil kunne foreta en mer dyptgående kontroll av enkeltsaker og en mer uformell kontroll av et langt større antall saker.

Også hensynet til politisk styring på lokalplanet taler for en effektiv internkontroll. Det er lite tilfredsstillende for de folkevalgte hvis tilsyn med kommunens/fylkeskommunens egen virksomhet i vesentlig grad skjer ved overprøving av beslutninger fra statlig hold. Administrasjonen vil på sin side også være interessert i at de i størst mulig grad overlates ansvar for egen forvaltning og får anledning til selv å rette opp feil. En styrket internkontroll i kommuner og fylkeskommuner vil der-

for etter utvalgets oppfatning i flere sammenhenger være et bedre alternativ enn eksisterende statlige kontrollordninger. Dette gjelder spesielt de kontrollordninger som har preg av detaljstyring ved detaljerte forskrifter eller inngående prøving av enkeltavgjørelser.

Målsettingen må være å utvikle et beslutningssystem og en forvaltning/administrasjon som i størst mulig grad er *selvkontrollerende* i ordets egentlige forstand. Det vil si at organisasjon, saksforberedelse og beslutningsprosess i de politiske organer må fungere på en måte som garanterer oppfyllelse av alle faglige krav og som ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn overfor kommunens/fylkeskommunens innbyggere og andre som berøres av vedtakene. Det samme gjelder oppfølging av de sentrale styringsdokumentene, nemlig årsbudsjettet, økonomiplanen og kommune- og fylkesplanen. Modeller for organisasjonsoppbygging og kompetansefordeling bør ha innebygget en slik egenkontroll, uten at man derved går på akkord med ønsket om rask og forsvarlig saksbehandling og en effektiv beslutningsprosess.

Det er mulig å bygge inn tilsynselementer i de bestemmelser som skal trekke opp rammen for organiseringen av den kommunale/fylkeskommunale virksomhet. Eksempler på dette kan være regler om rapporteringsrutiner, bestemmelser om en bestemt sammensetning av organene, regler om interne godkjenningsordninger i forholdet mellom de ulike organene, o.s.v. Det er imidlertid tvilsomt om dette i seg selv vil være tilstrekkelig. Etter utvalgets oppfatning bør det også gis rettsregler om hvordan det interne tilsyn skal skje, som sikrer en nødvendig grad av denne type løpende tilsyn og oppfølging. Det er med andre ord nødvendig å innføre bestemmelser i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven som i noen grad binder opp organisering og beslutningsprosess, f. eks. krav om opprettelse av særskilte kontrollorganer. I tillegg vil lokalforvaltningen på eget initiativ fritt kunne bygge inn elementer/rutiner/organer som ytterligere styrker det interne tilsyn.

Eksisterende Kommunelov og Fylkeskommunelov inneholder noen få bestemmelser om interne kontrollordninger, men disse reglene er relativt generelt utformet. Kommunestyret og fylkestinget har i egenskap av kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munens og fylkeskommunens øverste organer et alminnelig ansvar for hele den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. I tillegg har lovene spesielle regler om tilsynsansvar. Etter Kommuneloven § 21 og Fylkeskommuneloven § 23 er f. eks. formannskapet/fylkesutvalget tillagt tilsynet med kommunens/fylkeskommunens forvaltning, og etter Kommuneloven § 37 og Fylkeskommuneloven § 38 har administrasjonssjefen et alminnelig tilsynsansvar når det gjelder «kommunens hele forvaltning og særlig med penge- og regnskapsvesenet». I tillegg har både kommuner og fylkeskommuner mulighet til å opprette et særskilt regnskaps- og desisjonsutvalg.

Kontroll med økonomiforvaltningen er dessuten regulert gjennom bestemmelsen i Kommuneloven § 42 og Fylkeskommuneloven § 42, begge annet ledd, om kommune/fylkesrevisoren. Her er det muligheter for en videreutvikling av både revisors og regnskaps- og desisjonsutvalgets rolle; f. eks. i retning av en særskilt obligatorisk kontrollnemnd og utvikling av revisjonens oppgaver i retning av såkalt «forvaltningsrevisjon». Et utvalg oppnevnt av Norsk kommuneforbund, som høsten 1989 la fram en rapport om «Revisjonsordningen i lokalforvaltningen» har også foreslått dette. Rapporten er nærmere omtalt under punkt 2.3. om revisjon.

Loven plasserer kun tilsynsansvaret, og det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å sørge for at forvaltningen innrettes slik at tilsynet lar seg gjennomføre. (Et unntak her er Kommuneloven § 42 om kommunerevisoren, hvor departementet er gitt kompetanse til å fastsette særskilt instruks). Det er utvalgets inntrykk at det er store variasjoner fra kommune til kommune mht. hvor godt dette fungerer i praksis. Formannskapet/fylkesutvalgets tilsynsfunksjon er vanskelig å forene med den sentrale rolle disse organene i dag spiller når det gjelder beslutninger. Det framstår ikke som noen god løsning at et av de mest sentrale kommunale/fylkeskommunale organer i praksis kontrollerer sine egne beslutninger, og også når det gjelder kontroll av andre organers virksomhet er det et problem at formannskapet og fylkesutvalget og dets medlemmer er en så sentral del av det politiske og forvaltningsmessige nettverk.

Kommunelovens/Fylkeskommunelovens saksbehandlingsregler og Forvaltningslovens alminnelige krav om forsvarlig saksforberedelse og saksbehandling har også trekk som egentlig springer ut fra ønsket om å sikre den forvaltningsmessige og praktiske kontroll. Disse reglene sikrer forsvarlige vedtak og gjør

det mulig ikke bare for partene i en sak, men også for forvaltningsorganet selv og for overordnede organer - å føre kontroll med at beslutningsmyndigheten utøves på en betryggende måte.

Også bestemmelsene i Plan- og bygningsloven om kommune- og fylkesplanlegging, Kommunelovens og Fylkeskommunelovens regler om budsjett- og regnskap, budsjett- og regnskapsforskriftene, og oppfordringen om å drive langtidsbudsjettering, har elementer av internkontroll. Her er det også opp til kommunene/fylkeskommunene selv i hvilken grad de aktivt vil bruke disse styringsverktøyene i sin egenkontroll, og å utforme saksbehandlingsregler og rutiner som i størst mulig grad sikrer at disse sentrale styringsdokumentene følges opp i praksis.

I tillegg til de lovpålagte tilsynsordningene, har kommunestyret/fylkestinget muligheter for å legge inn rapporterings- og kontrollmuligheter ved delegasjon av myndighet innenfor det kommunale/fylkeskommunale beslutningsapparatet.

Klageordningene er det også naturlig å behandle som en del av den interne kontroll. Kommuneloven/Fylkeskommuneloven inneholder ingen generelle klagerregler for kommunale/fylkeskommunale vedtak, bortsett fra bestemmelsen i Kommuneloven § 31 c nr. 6/Fylkeskommuneloven § 33 c nr. 6. Kommunestyret/fylkestinget kan, når det delegerer avgjørelsesmyndighet til en nemnd, bestemme at parter eller andre med rettslig klageinteresse kan påklage nemndas avgjørelse til kommunestyret/fylkestinget eller formannskapet/fylkesutvalget, selv om det ikke er adgang til å klage etter Forvaltningsloven. Forvaltningslovens klagebestemmelse i § 28 gjelder ikke vedtak truffet av organer opprettet i medhold av Kommuneloven og Fylkeskommuneloven, med mindre det gjelder vedtak truffet på basis av delegert statlig myndighet. Den kommer derimot til anvendelse på kommunale/fylkeskommunale vedtak truffet av særlovsorganer - i den utstrekning disse særlovene har egne klagerregler. Klagereglenes utforming og rekkevidde synes derfor noe tilfeldig, og bør tas opp til vurdering, med sikte på både spørsmålet om en utvidelse av Forvaltningslovens klagerregler, og for å få foretatt en opprydding i de mange særlovsbestemmelsene om klage.

Etter utvalgets oppfatning gir ikke de eksisterende ordninger med intern kontroll den ønskelige eller nødvendige sikkerhet mot uheldige eller ulovlige/feilaktige beslutninger. Dette gjelder både vedtak i politiske organer og av administrasjonen.

Det er med andre ord nødvendig å styrke

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

egenkontrollen, både når det gjelder de elementer av kontroll som forutsettes «innbakt» i oppbyggingen av selve systemet, men også når det gjelder mer spesielle tilsynsordninger.

Forskjellige former for mindretallsgarantier, informasjons/rapporteringsplikt og krav til saksforberedelse og saksgang kan være aktuelle alternativer hvis man ønsker større grad av «systemsikkerhet». Det er også grunn til å vurdere ordninger som sikrer tilsyn med administrasjonen, spesielt siden forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner åpner opp for en mer utstrakt delegasjon til administrasjonen.

De kontrollelementer som kan bygges inn i reglene som danner rammen om systemet og forskjellige organisasjonsmodeller, vil i første rekke sikre politikernes og administrasjonens behov for kontroll med at budsjetter, regnskap, planer og kommunens egne prinsipielle/politiske retningslinjer på de forskjellige sektorer følges opp. Det er imidlertid spørsmål om dette er tilstrekkelig, eller om det bør etableres et særskilt kontrollorgan i kommunen/fylkeskommunen. Dette kan f.eks. skje ved at et slikt organ bygges opp omkring den eksisterende ordning med regnskaps- og desisjonsutvalget, men med atskillig utvidet ansvarsområde og en mer markert selvstendig posisjon.

De kontrollelementer som i dag inngår som et integrert del av systemet, er neppe tilstrekkelige til å ivareta innbyggernes behov og trygghet for rettslig sett «riktige» forvaltningsavgjørelser. Her vil det være behov for et organ som kan framstå som uavhengig av det ordinære forvaltningsapparat og beslutningsorganer i kommuner og fylkeskommuner, d.v.s. et særskilt internt klageorgan.

De prinsipielle betraktninger som danner grunnlaget for utvalgets vurdering av de framtidige regler om kommuners og fylkeskommuners egenkontroll, kan oppsummeres slik:

- En utvikling av den kommunale og fylkeskommunale egenkontroll bør ha som utgangspunkt at kontrollelementene i størst mulig utstrekning skal bygges inn i lokalforvaltningen selv. Det kan dessuten være hensiktsmessig å samle de viktigste tilsynsfunksjonene i et særskilt organ, f. eks. en intern kontrollnemnd.

- Bestemmelser som skal sikre egenkontroll bør gis en slik utforming at de lett lar seg tilpasse den øvrige organisasjonsstruktur. Bestemmelser om spesielle (både interne og eksterne), obligatoriske kontroll/tilsynsorganer bør på denne bakgrunn bare innføres der det anses å være et særlig behov for det.

- Disse reglene bør være de samme for alle

kommuner og fylkeskommuner. I tillegg bør lokalforvaltningen ha adgang til å legge inn andre, supplerende styringselementer dersom de finner grunn til det.

2. INTERNE TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

2.1 Kommunestyrets og fylkestingets styringsansvar

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 19 er kommunestyret som kommunens øverste organ tillagt ansvaret for å skjømte «kommunens anliggender». I Fylkeskommuneloven § 21 er det brukt en litt annen formulering, nemlig at fylkestinget tar «hånd om fylkeskommunens saker». Forskjellen i ordvalg representerer neppe noen innholdsmessig forskjell. Utgangspunktet etter begge lover er at all myndighet tilligger kommunestyret og fylkestinget. Delegasjonsreglene regulerer adgangen til å fordele kompetanse nedover i det kommunale/fylkeskommunale system - i første rekke til de politiske organer, men i noen grad også til administrasjonen. Kommunestyrets/fylkestingets overordnede ansvar innebærer dermed også et *styringsansvar*, jf. kapittel 9 om styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner.

Kommuneloven og Fylkeskommuneloven regulerer i mindre grad hvordan dette styringsansvaret mer spesifikt skal utøves, bortsett fra reglene om formannskapetets/fylkesutvalgets og eventuelt regnskaps- og desisjonsutvalgets rolle, (som behandles under pkt. 2.2. og 2.3.). Det er i stor grad overlatt til kommunene og fylkeskommunene selv hvordan man skal sikre seg den nødvendige styring med kommunens/fylkeskommunens hele virksomhet.

Delegasjonsreglenes betydning som styringsverktøy er allerede nevnt. Kommuneloven og Fylkeskommuneloven har i dag regler som bestemmer at kompetanse i bestemte typer saker *ikke* kan delegeres, jf. Kommuneloven § 24 og Fylkeskommuneloven § 26. Det viktigste eksempel på dette er budsjettvedtaket, jf. Kommuneloven § 20 og § 24 nr. 10 og Fylkeskommuneloven § 22 og § 25 nr. 8. Lovgiver har med andre ord vurdert det slik at bestemte typer saker er såvidt viktige at det er nødvendig at de avgjøres av kommunens/fylkeskommunens øverste organ, og bare dette.

I forbindelse med delegasjon fra kommune- styre/fylkesting kan det dessuten bygges inn forskjellige mekanismer som tar sikte på å føre kontroll med organets utøvelse av den delegerede myndighet. Et eksempel på dette finner

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

en i Sentralforbundets «Normalreglement for hovedutvalg i kommunen» hvor det i vedtektsforslaget legges opp til at et mindretall i nemnda kan anke nemndas avgjørelse inn for kommunestyret eller formannskapet, likeså at ordfører eller rådmann kan gis en innbringelsesadgang. Rapporteringsrutiner kan også være en aktuell kontrollmekanisme. Etter dagens Kommune- og Fylkeskommunelov er det egentlig ingen begrensning i adgangen til å legge inn denne type kontrollordninger. Dersom kommunestyret/fylkestinget går svært langt i så måte, vil det imidlertid oppheve effekten av sin egen delegasjon.

Etter den svenske *Kommunelovens* kap. 7 er kommunfullmäktiget (tilsv. kommunestyret) ansvarlig for tilsynet med den kommunale virksomheten, bl.a. gjennom revisjonen. Det skal således oppnevnes minst 3 revisorer ved begynnelsen av hver ny valgperiode «för granskning av de tre följande årens verksamhet». Av lovens 5 kap. § 3 synes denne revisjonen å gå noe lenger enn den tradisjonelle regnskapstekniske kontroll, idet det heter at «revisorerna granskar styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkneskaperna är rettvísande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig».

Når det gjelder delegasjonsadgangen etter den svenske kommuneloven, er kommunfullmäktigets adgang til å delegerer myndighet til styrelsen og øvrige nemnder, relativt vid. Etter KL 1 kap § 5:4 gis det adgang til å delegerer avgjørelsesmyndighet for bestemte saksområder, bare med den begrensning at det ikke må dreie seg om saker av prinsipiell art eller av større betydning. På samme måte som i Norge, kan det delegerende organ selv regulere formene for delegasjon, f. eks. sette vilkår eller ta forbehold, åpne for overprøvningsmuligheter eller rapporteringsplikt.

Etter den danske *Lov om kommunernes styrelse* § 2 skal de nærmere regler om «kommunens styrelse» fastsettes i en styrelsesvedtekt, som vedtas av kommunalbestyrelsen (tilsv. kommunestyret) og som inntil 1. juli 1989 skulle stadfestes av Indenrigsministeren. Indenrigsministeriet har forøvrig utarbeidet en «normalstyrelsesvedtekt», men kommunalbestyrelsens overordnede styringsansvar er ikke spesielt framhevet her. I Danmark har man også et par andre særordninger som i praksis fungerer som tilsynsmekanismer. Det er for det første *innbringelses/forslagsretten* etter lovens § 11, som innebærer at ethvert medlem av kommunalbestyrelsen har adgang til å ta opp til behandling ethvert spørsmål

om kommunens anliggender, også utvalgenes virksomhet. I tillegg til tilsynselementet, er dette også en meget vidtgående mindretallsgaranti. For det andre opereres det med en «*standsning*», jf. lovens § 23, som gir ethvert medlem av utvalgene anledning til å stoppe utvalgets behandling av en sak ved å kreve saken innbragt til avgjørelse av kommunalbestyrelsen (unntatt avgjørelser som er lagt til utvalget ved lov).

Utvalgets vurderinger og forslag

Kommunestyret/fylkestinget har allerede etter dagens regler mange muligheter til å utøve en effektiv internkontroll, forutsatt at kommunen/fylkeskommunen selv klarer å utvikle praktiske systemer og rutiner for dette.

Utvalget er av den oppfatning at kommunestyrets/fylkestingets tilsynsansvar er en så viktig oppgave at den bør komme eksplisitt til uttrykk i den nye Kommuneloven. Det er også nødvendig at loven gir visse anvisninger på hvordan et slikt system kan etableres. Utvalget har derfor foreslått en særskilt bestemmelse om det interne tilsyn, som for det første slår fast kommunestyrets/fylkestingets alminnelige tilsynsansvar og som også stiller opp en del minimumskrav til hvordan det interne tilsyn skal organiseres og praktiseres.

Kommunestyrets/fylkestingets rett til å forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, er en rett som tilligger organet som sådant, og som følgelig utøves ved flertallsvedtak. Utvalget forutsetter at denne kompetansen bare vil bli benyttet unntaksvis og i saker som anses særlig viktige eller prinsipielt betydningsfulle. Spørsmålet om det enkelte kommunestyre-/fylkestingsmedlems rett til å kreve redegjørelse for enkeltsaker, til å forlange dokumenter framlagt eller til å foreslå en sak satt på dagsordenen, er nærmere omtalt i kapittel 13 om de folkevalgtes rettigheter og plikter.

Måten tilsynet skal utøves på i praksis vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme. Det normale bør være at man går veien om kontrollnemnda (se pkt. 2.3) og nøyer seg med å forholde seg til det som kommer fra denne, men noen absolutt binding til å følge denne framgangsmåten kan det etter utvalgets syn ikke være noen grunn til å etablere.

Det kan imidlertid være grunn til å trekke opp visse grenser for *hva* som bør behandles av kommunestyret/fylkestinget og hvordan, ut fra bestemmelsene om taushetsplikt i Forvaltningsloven. Saker som angår konfidensielle eller sensitive opplysninger om privatper-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

soner, må i alle fall behandles for lukkede dø-
rer. Det kan imidlertid også tenkes situasjo-
ner hvor det må anses som et bindende retts-
lig krav at kommunestyret/fylkestinget som
et forholdsvis stort organ uten faglig eller po-
litisk spesialkompetanse på saker som angår
enkeltmenneskers personvern, ikke uten
tvingende grunn skal behandle saker hvor
sensitive opplysninger som er knyttet til iden-
tifiable enkeltpersoner gjøres tilgjengelig
for kommunestyrets/fylkestingets medlem-
mer. Dette følger av den alminnelige taushets-
pliktregele i Forvaltningsloven § 13, hvor
taushetsplikten beskrives som en plikt til «å
hindre at andre får adgang eller kjennskap
til» slike opplysninger. Det må her legges til
grunn at dette forbudet innebærer en plikt for
vedkommende forvaltningsorgan til å sørge
for at sensitive opplysninger ikke blir kjent av
flere enn høyst nødvendig for en forsvarlig
saksbehandling og kontroll, på grunn av den
økte spredningsrisiko det innebærer når et
større antall personer blir kjent med opplys-
ningene. På samme måte som i forhold til
taushetsplikten etter Legeloven, finner utval-
get det naturlig at kommunen/fylkeskommun-
en har plikt til å praktisere et «need to
know»-prinsipp; d.v.s. at bare den som har et
klart behov for opplysningene skal ha dem,
og det må derfor legges opp forvaltningsmes-
sige rutiner som ikke nødvendiggjør bred
spredning av taushetspliktbelagte opplysning-
er.

Det må videre være klart at kommunesty-
ret/fylkestinget er bundet av de alminnelige
forvaltningsrettslige skranker for omgjøring
av enkeltvedtak til skade for private interes-
ser, og av privatrettens regler om avtalers bin-
dende kraft.

Et særlig og vanskelig spørsmål er hvorvidt
kommunestyret/fylkestinget kan benytte seg
av den utvidede omgjøringskompetanse i
Forvaltningsloven § 35 tredje ledd for «kla-
geinstans eller overordnet myndighet». Det
som det her er tale om, er kompetanse til å
omgjøre et gyldig vedtak til skade for en part
innen tre uker etter at han har fått melding
om vedtaket. Her er det på den ene side klart
at klagenemnda (se pkt. 3.1.) må ha en slik
kompetanse i kraft av sin stilling som klagein-
stans i relasjon til klager etter Forvaltningslo-
ven. Fylkesmannen har på den annen side ik-
ke slik kompetanse, jf. utvalgets forslag om
adgang til videreklage til departementet.

I saker hvor et vedtak treffes av administra-
sjonen, er det i teorien lagt til grunn (Friha-
gen, Forvaltningsloven, s. 74) at det må være
klart at bygningsrådet ikke etter Forvalt-
ningsloven § 35 er «klageinstans eller overord-

net myndighet» i forhold til bygningsrådets
administrasjon, men en del av samme organ,
og det samme synspunkt må anlegges på for-
holdet mellom administrasjon og nemnder
generelt.

Når det gjelder forholdet mellom på den
ene side kommunestyret/fylkestinget og på
den annen nemndene og administrasjonen,
synes det å være argumenter som taler for
begge løsninger. Det er nærliggende å hevde
at administrasjonen her står i samme stilling
som i forhold til nemndene; at den er en del
av samme organ som kommunestyret/fylkes-
tinget, og at også nemndene kan ses som dels
saksforberedende, dels besluttende hjelpeor-
ganer for kommunestyret/fylkestinget. På
den annen side kan man også argumentere
for at kommunestyret/fylkestinget som de
største og mest formaliserte organer, står i en
særstilling, og at nettopp kommunestyret og
fylkestinget har behov for å ha den kontroll
og styringsmulighet med underordnede ledd
i forvaltningen som ligger i omgjøringsadgan-
gen etter Forvaltningsloven § 35 tredje ledd.

Utvalget er blitt stående ved at den riktige
løsning, både i forhold til Forvaltningslovens
system og rent praktisk, må være at Forvalt-
ningsloven § 35 tredje ledd ikke kommer til
anvendelse, d.v.s. at kommunestyret/fylkes-
tinget ikke kan benytte denne bestemmelsen
som omgjøringsgrunnlag. I denne forbindelse
bør det også tillegges en viss vekt at Forvalt-
ningsloven § 35 tredje ledd er en noe omstridt
bestemmelse fordi den svekker partenes
rettsstilling, og at den derfor neppe bør gis an-
vendelse i situasjoner hvor den overordnede
instans er så nært knyttet til det underordne-
de organ at det i praksis foreligger andre til-
fredsstillende styrings- og kontrollmulighe-
ter.

Utvalget har ikke funnet det nødvendig å
lovfeste at kommunestyret/fylkestinget skal
ha melding om alle vedtak truffet av andre
folkevalgte organer. Det bør være opp til
kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme
hva det vil ha melding om, hvor ofte, og på
hvilken måte.

Ut fra hensynet til en effektiv internkon-
troll kan det være grunner som taler for at
kommunens/fylkeskommunens mest sentra-
le styringsverktøy, nemlig årsbudsjett, øko-
nomiplanen (tidligere langtidsbudsjett) og
kommune-/fylkesplanen, fortsatt bør vedtas
av kommunestyret/fylkestinget selv, uten ad-
gang til delegasjon. Disse spørsmålene er for-
øvrig nærmere vurdert i kapittel 9, som på
mer generelt grunnlag tar for seg delegasjons-
reglene.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2.2 Formannskapetets og fylkesutvalgets tilsynsoppgaver

Gjeldende rett

Formannskapetets og fylkesutvalgets tilsynsfunksjon er lovfestet i henholdsvis Kommune- og Fylkeskommune-loven § 21 og Fylkeskommune-loven § 23. Det dreier seg her om både en tilsynsplikt og en tilsynsrett, som omfatter hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Dette omtales gjerne som formannskapetets/fylkesutvalgets *alminnelige tilsynsfunksjon*. Formannskapetets/fylkesutvalgets særlige ansvar for å føre tilsyn med regnskapsvesenet, revisjonen og at vedtak i kommunestyret/fylkestinget blir iverksatt, er spesielt framhevet i bestemmelsenes første ledd punktene 1 til 3, og kan karakteriseres som *særskilt tilsyn*. Kommunestyret/ fylkestinget kan dessuten opprette et særskilt regnskaps- og desisjonsutvalg til å forestå kontrollfunksjonene for så vidt angår kommunens/fylkeskommunens økonomiske forvaltning.

Hvordan formannskapetets/fylkesutvalgets tilsyn i praksis utøves, kan nok variere en del. I kommunalrettslig teori har det vært vist til at det kan være praktisk å fordele arbeidet på de enkelte formannschaftsmedlemmer, slik at hvert medlem får ansvar for å følge med i sin avdeling/ sektor og avgi beretning overfor det samlede formannskap. Det er imidlertid utvalgets inntrykk at det i praksis sjelden foretas en slik ansvarsfordeling. Det er ellers på det rene at tilsynsfunksjonen tilligger formannskapet/fylkesutvalget som *organ*, slik at det enkelte medlem ikke kan gi seg i kast med å føre tilsyn på egen hånd.

Det må ellers konstateres at formannskapetets/fylkesutvalgets tilsyn i praksis har en tendens til å bli nokså passivt, og stort sett begrenser seg til å innhente rapporter, beretninger, uttalelser, m.v.

Det framstår dessuten som problematisk at et av de mest sentrale, besluttede organer i kommunen/fylkeskommunen også skal ha en særlig tilsynsoppgave i forhold til kommunens/fylkeskommunens virksomhet - og at man derved får en uheldig «bukken og havressekken»- effekt. Mest synlig er dette når kommunestyret og fylkestinget delegerer mye myndighet til henholdsvis formannskap og fylkesutvalg, men også ved delegasjon til andre folkevalgte organer vil formannschafts- eller fylkesutvalgsmedlemmene i betydelig grad kunne «møte seg selv i døren», enten ved at de selv har deltatt i det aktuelle organ, eller ved at de på personlig eller politisk grunnlag har hatt befattning med saksforholdet tidligere.

På enkelte områder er formannskapet tillagt eksklusiv kompetanse, f. eks. ved Kom-

mune- og Fylkeskommune-loven §§ 20, 22 og 60 tredje ledd, noe som representerer et unntak fra lovens alminnelige system med kommunestyrets overordnede styringsansvar. De tilsvarende bestemmelser om fylkesutvalgets styringsansvar finnes i Fylkeskommune-loven §§ 22 og 24.

Formannskapetet er også tillagt direkte avgjørelsesmyndighet etter særlov. Her kan bl.a. nevnes Skattebetalingsloven § 42 (ettergivelse eller nedsettelse av utlignet skatt), Vegtrafikkloven § 6 (fastsettelse av lavere fartsgrense på kommunal vei enn de lovbestemte), Veiloven § 50, jf. § 9 (ekspropriasjon av grunn til kommunal vei).

Den danske *Styrelsesloven* bestemmer i § 17 at det skal nedsettes et økonomiutvalg «til ivaretagelse af den umiddelbare forvaltning av kommunens anliggender», og i § 18 stk. 2 presiseres det at utvalget «har indseende med» de økonomiske og administrative forhold innenfor samtlige av kommunens ansvarsområder, og at utvalget skal avgi uttalelse i alle saker som vedrører disse forhold før saken forelegges kommunalbestyrelsen. I normalstyrelsesvedtektens § 12 er innholdet i økonomiutvalgets tilsynsansvar nærmere utdypet. I merknadene er det presisert at vedtektene bare inneholder minimumsbestemmelser og at kommunalbestyrelsen derfor godt kan fastsette supplerende regler om tilsyns- og kontrollfunksjoner. Det uttales også at de gjeldende bestemmelser i styrelsesloven (om økonomiutvalget) bygger på en klar forutsetning om at det ved oppnevning av utvalget «tilvebringes et betryggende rapporteringssystem», spesielt med tanke på å lette tilsynet med økonomiforvaltningen.

Etter den svenske Kommune- og Fylkeskommune-lovens 3 kap § 1 har styrelsen (tilsv. formannskapet) ikke noe generelt lovbestemt tilsynsansvar, men det framgår at styrelsen skal lede forvaltningen og «ha innsyn» med nemndenes virksomhet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er etter utvalgets oppfatning uheldig at formannskapet/ fylkesutvalget både har innstillende, *kontrollerende*, koordinerende og avgjørende myndighet. Dette tilsier at tilsynsfunksjonen for fremtiden bør legges til et annet organ. Utvalgets flertall er - som det framgår av kapitlet om det kommunale/fylkeskommunale styringssystemet - ikke innstilt på å videreføre formannskapet/fylkesutvalget eller noe annet tilsvarende organ som et obligatorisk element i organisasjonsstrukturen, men også mindretallet - som foreslår at det innføres et obligatorisk plan- og økonomiutvalg, mener det er viktig å skille ut kontroll-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

funksjonene og knytte disse til et eget folkevalgt organ.

Det hersker liten uenighet om at den tilsynsfunksjon som loven idag tillegger formannskapet/fylkesutvalget er viktig og at den derfor bør videreføres i den nye loven. Det er dessuten behov for et atskillig mer aktivt, internt *politisk* tilsyn, med tilbakemeldinger, rapporteringer, m.v. enn det dagens system legger opp til. Utvalget finner det imidlertid hensiktsmessig å ta opp spørsmålet om organiseringen av tilsynsfunksjonen i forbindelse med vurderingen av både regnskaps- og desisjonsutvalgets rolle og forslaget om å etablere et særskilt kontrollorgan som i tillegg til de ordinære revisjonsoppgaver også skal ivareta de videre tilsynsoppgaver som gjerne betegnes som «forvaltningsrevisjon».

En del særlover legger som nevnt kompetanse direkte til formannskapet. Det finnes også særlover som legger avgjørelsesmyndighet direkte til forskjellige kommunale/fylkeskommunale nemnder. Dette ble det forsøkt ryddet opp i ved Nemndsloven av 5. juni 1987, men det er fortsatt særlovsnemnder med lovbestemte oppgaver (eksempelvis bygningsrådet, skolestyret og helse- og sosialstyret, og de tilsvarende nemnder på fylkesplan) med de konsekvenser dette har bl.a. for kommunestyrets/ fylkestingets instruksjonsmyndighet. Dette skaper problemer i tilsyns/styringssammenheng. Etter utvalgets syn bør derfor lovbestemte funksjoner prinsipielt sett legges til kommunen/ fylkeskommunen som sådan - med adgang for kommunestyret/ fylkestinget til å bestemme nærmere hvordan funksjonen skal organiseres (se kapittel 21 som på mer prinsipielt grunnlag tar opp forholdet til særløvgivningen.)

2.3 Intern kontrollnemnd. Revisor

Gjeldende rett

Etter Kommuneloven § 21 første ledd punkt 2 og Fylkeskommuneloven § 23 første ledd punkt 3 kan det opprettes et særskilt regnskaps- og desisjonsutvalg. Utvalget er ikke obligatorisk. Dersom kommunen/fylkeskommunen har opprettet regnskaps- og desisjonsutvalg, trer dette inn i formannskapets/fylkesutvalgets sted når det gjelder å forelegge regnskapene for kommunestyre/fylkesting med innstilling.

Departementet har utarbeidet et normalreglement for regnskaps- og desisjonsutvalg (rundskriv H-5/73), hvor utvalgets arbeidsoppgaver er beskrevet slik:

«Det påligger utvalget

- a. Å forelegge kommunens regnskaper, herunder regnskapsredigjøreiser og driftsbe-

retninger, for kommunestyret med innstilling.

- b. Å avgi uttalelse i saker som forelegges utvalget av formannskapet (og av eventuelt fellesstyre i revisjonsdistrikt), ordføreren og rådmannen (finansrådmannen, kontorsjefen).

Utvalgets uttalelse skal innhentes i saker som gjelder budsjettforslag for kommune-revisjonen og ansettelse, suspensjon eller oppsigelse av kommunerevisor og andre tjenestemenn i kommunerevisjonen.

- c. Å holde seg underrettet om revisjonsarbeidets fremme og føre tilsyn med at revisjonen er åjour og foregår etter gjeldende instruks og øvrige bestemmelser.»

Kommuneloven § 42/Fylkeskommuneloven § 40 gir bestemmelser om kommune-/fylkesrevisor. Begge lover opererer med et uttrykkelig *krav* om at det skal ansettes revisor. For kommunal/ fylkeskommunal bedrift kan det ansettes særskilt revisor. I Kommuneloven § 42 tredje punktum er det en særregel om at fylkesmannen kan samtykke i at det i en kommune ansettes flere revisorer, og etter Kommuneloven § 43 kan fylkesmannen også (på visse vilkår) bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisor.

Kommuneloven § 42 gir departementet hjemmel til å fastsette instruks for revisor. Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelse. I medhold av Kommuneloven §§ 42 og 43, jf. § 41 siste ledd, har Kommunaldepartementet 12. april 1989 fastsatt (ny) instruks for kommunerevisor (distriktsrevisor). I merknadene til instruksjonen har departementet antatt at denne i praksis også vil bli lagt til grunn for fylkesrevisors virksomhet, men instruksjonen må da vedtas av fylkestinget.

Revisjonen kan grovt sett sies å bestå både av en såkalt «kritisk revisjon» (forvaltningsrevisjon) og en teknisk revisjon av kommunens/fylkeskommunens regnskaper. Revisor skal påse at regnskapsføringen er riktig, at den svarer til de disposisjoner som foretas og at disse disposisjoner er hjemlet i gyldige vedtak av rette myndighet. Han skal også kontrollere - dvs. foreta kritisk revisjon av - de økonomiske disposisjoner som foretas. Det ligger imidlertid utenfor hans oppgave å vurdere hensiktsmessigheten av de vedtak som fattes. Det er i første rekke de *utførende* kommunale myndigheter og tjenestemenn som revisor skal føre tilsyn med. Revisor skal f. eks. også påse at kommunen sender fylkesmannen utskrifter av kommunestyrevedtak i samsvar med Kommuneloven § 60, og at samtykke eller godkjenning blir innhentet i de tilfelle dette kreves i henhold til Kommuneloven § 50 og § 59 (tilsv. Fylkeskommuneloven § 47 og § 60).

Revisor er selv underlagt tilsyn. Det admi-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nistrative tilsyn med kommunerevisjonen er i utgangspunktet tillagt formannskapet/fylkesutvalget, jf. Kommuneloven § 21 og Fylkeskommuneloven § 23, med mindre dette tilsynsansvaret er overdratt til et særskilt regnskaps- og desisjonsutvalg. Revisjonen er i tillegg underlagt administrasjonssjefens administrative tilsyn etter Kommuneloven § 37 og Fylkeskommuneloven § 38.

I 1983 la et utvalg oppnevnt av Kommunenes Sentralforbund fram K-rapport nr. 18/1983 om «Revisors rolle i kommunal/fylkeskommunal forvaltning». Rapporten inneholder både kritiske vurderinger av dagens revisjonsmetoder og konkrete anbefalinger om hvordan metodene kan forbedres. Utvalget mente bl. a. at kommunerevisor i større grad enn hittil må begrense detaljrevisjonen til stikkprøvekontroll av et planmessig oppbygget utvalg av saker. De ressurser som på denne måten vil kunne frigjøres hos revisor, bør benyttes til utvidet forvaltningsrevisjon, regnskapsanalytisk kontroll og rådgivning overfor kommunen. Rapporten argumenterer dessuten for distriktsrevisjonssenheter, bl. a. for å oppnå kapasitetsgevinster og styrke revisjonens faglige miljø.

På initiativ fra Norsk Kommuneforbunds landsråd for kommunerevisorforbundene, ble det i 1988 opprettet et utredningsutvalg som fikk i oppdrag å videreføre innholdet i den nevnte «Revisorrollerapporten». Utvalgets rapport «Revisjonsordningen i lokalforvaltningen» forelå høsten 1989. De vurderinger og forslag som rapporten gir uttrykk for, er nærmere omtalt i lovutvalgets vurderinger i de sammenhenger hvor dette er naturlig.

Utvalgets vurderinger og forslag

Bestemmelser om revisjon og andre interne kontrollfunksjoner har vært et viktig element i kommunallovgivningen helt siden Formannskapslovene av 1837. Ut fra den sentrale rolle som den kommunale og fylkeskommunale forvaltning i dag har - bl. a. som et viktig ledd i den samlede offentlige forvaltning og tjenesteyting - har staten en klar interesse i at revisjonen i lokalforvaltningen ordnes på en forsvarlig måte. Det er også i kommunenes og fylkeskommunenes egen interesse å etablere en godt fungerende internkontroll, og å gi denne et omfang og et innhold som kan tjene som et korrektur til etablerte rutiner.

Utvalget legger stor vekt på at ordningen med interne kontrollfunksjoner i kommuner og fylkeskommuner må videreføres og videreutvikles. Utvalgets lovforslag på dette området innebærer en betydelig styrking og opp-

gradering av revisjonens/internkontrollens rolle i lokalforvaltningen.

a) Behovet for et særskilt, internt kontrollorgan

I forbindelse med omtalen av formannskapet/fylkesutvalgets tilsynsfunksjoner og forholdet til regnskaps- og desisjonsutvalget, ble det vist til at disse to organers tilsynsoppgaver med fordel kunne samles i ett og samme organ.

Det er mye som taler for å skille kontrollfunksjoner fra beslutningsmyndighet innenfor det område som skal kontrolleres (jf. formannskapet/fylkesutvalget). Forvaltningskontrollen er i dag svak, og det kan derfor være grunn til å legge denne oppgaven til et særskilt organ innen kommunen/fylkeskommunen - dels for å styrke forvaltningskontrollen status, men særlig for å legge forholdene bedre til rette for en effektiv og godt fungerende internkontroll.

Hovedkomiteen har i NOU 1988:38 ikke spesielt tatt for seg interne tilsynsordninger, men har i forbindelse med betraktningene omkring statlig tilsyn og kontroll, uttalt at en gjennomgang av de statlige kontrollordningene også bør legge opp til en vurdering av intern forvaltningsrevisjon og kontroll i kommunesektoren som et alternativ til statlig tilsyn.

I rapporten om «Revisjonsordningen i lokalforvaltningen» uttales det om dette:

«Utvalget har sett det som en sentral oppgave å drøfte på hvilken måte man best kan klargjøre grensene mellom forvaltningsorganisasjon og kontrollorganisasjon. En slik klargjøring er nødvendig, både for å styrke allmennhetens tillit til forvaltningen og for å bedre forståelsen av revisjonens betydning og oppgaver blant folkevalgte og administrasjonen.

Behovet for utvidet forvaltningsrevisjon i kommunene vil i sterkere grad føre kommunerevisor inn i grenselandet mellom politiske vedtak og administrative beslutninger.

Utvalget mener at kontrollutvalg i kommunen vil kunne bli en viktig faktor i utviklingen av bedre revisjon for lokalforvaltningen. En bestemmelse om at alle kommuner oppretter kontrollutvalg med ansvar for bl. a. å påse at administrasjonens egen interne kontroll fungerer tilfredsstillende bør derfor tas inn i kommuneloven.»

Utvalget er kommet til at den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner bør innholde særskilte regler om et internt kontrollorgan - kalt *kontrollnemnd* - som skissert ovenfor. Organet bør være obligatorisk. Utvalget legger betydelig vekt på at dette er et organ alle kommuner og fylkeskommuner i egen inter-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

esse bør opprette. Betegnelsen «kontrollutvalg» er foreslått brukt på kontrollorganer på fylkesnivå i utkastet til Lov om psykisk helsevern uten eget samtykke (NOU 1988:8), men dette kan neppe være et avgjørende argument mot å bruke betegnelsen «kontrollnemnd» i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner, selv om benevnelsene blir ganske like. Faren for forveksling skulle her være minimal.

Når det gjelder *sammensetningen* av kontrollnemnda, er det etter utvalgets oppfatning på det rene at ordfører og varaordfører bør utelukkes fra valg til nemnda. Disse vil i kraft av sine posisjoner være så involvert i kommunens/fylkeskommunens virksomhet og de vedtak som fattes, at det forhold at disse sitter som medlemmer av nemnda, lett kan føre til at kontrollen ikke blir reell eller i alle fall oppfattes som lite betryggende. Det samme gjelder administrasjonssjefen og innehavere av visse andre administrative stillinger, men dette vil følge av de generelle regler om utelukkelse av valg til nemnder.

Spørsmålet er videre om andre folkevalgte enn ordfører/varaordfører bør utelukkes fra valg til kontrollnemnda. Utvalget har vurdert om det er mulig å knytte utelukkelse til det for hold at man er yrkespolitiker i mer enn halvdags-stilling, men har avvist dette som lite egnet. Det vil kunne skape vanskelige avgrensingsproblemer, og vil knytte utelukkelse til et kriterium som kan tenkes å slå svært ulikt ut fra kommune til kommune. I mindre kommuner kan det godt tenkes at man kan være svært sentralt plassert i kommunalpolitikken uten dermed å være yrkespolitiker. Utvalget er i stedet blitt stående ved at alle politikere som er medlem av andre nemnder, bør utelukkes. Medlem av kommunestyre eller fylkesting som ikke har andre verv, vil derimot kunne sitte i kontrollnemnda. Forslaget går langt i forhold til dagens regler mht. utelukkelse fra valg, men dette er etter utvalgets syn nødvendig for å styrke nemndas preg av en uavhengig instans som er løftet ut av den daglige kommunale og fylkeskommunale politiske virksomhet. Løsningen fører dessuten til at man unngår problemet med inhabilitet eller uheldig kompetansekombinasjon når kontrollnemnda skal utøve sitt tilsyn i forhold til de enkelte nemnder.

b) Revisjonen og revisors rolle

Utvalget mener loven bør si noe om hvilke oppgaver kontrollnemnda primært skal utføre. I tillegg til den løpende kontroll med revisjonen, i den vanlige «tekniske» betydning av ordet, er revisjonsbegrepet foreslått utvidet til

også å gjelde «en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater», d.v.s. det som også omtales som «forvaltningsrevisjon». Definisjonen av begrepet samsvarer forøvrig med Riksrevisjonens definisjon.

I «Instruks for kommunerevisor/distriktsrevisor», fastsatt av Kommunaldepartementet 12. april 1989, er forvaltningsrevisjonen omtalt særskilt i § 7, og de oppgaver som ligger i denne side av revisjonen, er her beskrevet noe mer i detalj. Bestemmelsen lyder slik:

- «Revisor plikter å føre tilsyn med
- a. at kommunens økonomiforvaltning er ordnet på en hensiktsmessig og betryggende måte b. at de økonomiske disposisjoner som foretas, er i samsvar med gjeldende lovgivning, forskrifter, øvrige bestemmelser og god forvaltningsskikk
 - c. at økonomiske disposisjoner har hjemmel i budsjettvedtak og andre vedtak av rett myndighet d. at budsjettkontrollen er ordnet tilfredsstillende og at kommunens økonomiske interesser ivaretas på en forsvarlig måte.

Revisor kan iverksette gransking av kommunal virksomhet på områder som naturlig hører til revisjonens arbeidsområde. Etter vedtak i kommunestyre/formannskap plikter også revisor å iverksette slik gransking.

Hensiktsmessigheten av de vedtak som er gjort av de besluttende organer, ligger det utenfor revisjonens oppgave å vurdere.»

Forvaltningsrevisjon er et relativt nytt begrep. I de senere år har det skjedd en betydelig utvikling av revisjonen og revisors rolle, i den forstand at han/hun i dag i langt større grad forutsettes å skulle medvirke i både administrativ utvikling og effektivisering og fungere som en rådgiver for den administrative ledelse i kommunen/fylkeskommunen. Både den tekniske utviklingen og utviklingen av moderne systemrevisjon har gjort det mulig for revisor å fri seg fra tidkrevende rutine arbeid, slik at han/hun i stedet kan bruke ressurser på den «kritiske kontroll» av selve virksomheten. Ut fra sitt kjennskap til virksomheten kan revisor planlegge og gjennomføre en systematisk gjennomgang av utvalgte forvaltningsområder eller deler av disse, f. eks. for å undersøke om det administrative apparat utfører de oppgaver det er forutsatt å skulle gjøre, m.v. Det kan også være aktuelt å vurdere om de administrative systemer fungerer på en måte som gjør det mulig å framskaffe informasjon og annet relevant materiale som den administrative ledelse trenger for å kunne treffe riktige beslutninger. Kanskje kan det være andre måter å gjøre ting på som innebærer at de samme ytelser kan leveres til lavere kostnad, eller det kan oppnås en kvali-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tetsforbedring av ytelsene - med samme ressursinnsats.

Til forskjell fra den tradisjonelle regnskapsrevisjon, vil forvaltningsrevisjonen rette seg mot *målene* for forvaltningens virksomhet og de *resultater* som oppnås. I praksis trenger det imidlertid ikke å være et særlig skarpt skille mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, blant annet fordi det nettopp er gjennom regnskapsrevisjonen og den løpende, kontrollerende virksomhet som revisor vil kunne avdekke behovet for en mer systematisk gjennomgang av utvalgte forvaltningsområder.

Forvaltningsrevisjon vil i praksis primært rette seg mot ledelsesfunksjonene i kommunalforvaltningen, d.v.s. hvordan forvaltningen fastlegger mål, utarbeider handlingsprogram og planer, sørger for ressursutvikling, styrer og gjennomfører pålagte oppgaver og foretar resultatoppfølging.

Edb-utviklingen i kommunesektoren har ført til at revisor i stedet for å kontrollere manuelt behandlede regnskaper hvor tallbehandlingen skritt for skritt kunne dokumenteres, har måttet tilpasse seg kontroll av systemer hvor store deler av tallbehandlingen foregår maskinelt. Bruk av edb-sentraler har gjort denne del av tallbehandlingen enda vanskeligere tilgjengelig. På den annen side har edb-teknikken skapt nye muligheter for en videreutvikling av revisors arbeidsoppgaver. Kontrollen kan derfor konsentreres om dataregistreringen og behandlingsprogrammet. Revisjon kan legges inn i databehandlingsprogrammene, og det kan bygges opp egne kontrollprogrammer spesielt for revisor. Disse teknikkene kan spare revisjonen for tidkrevende rutinearbeid. Etter hvert som edb-teknikk innføres på stadig nye områder i den kommunale forvaltning, bør kommunene også være oppmerksom på nødvendigheten av å gi revisjonen tilstrekkelige muligheter til å vurdere den kontrollmessige siden ved bruk av ny teknologi.

Som administrativ leder av revisjonsapparatet står kommune/fylkesrevisor (dersom kommunen/fylkeskommunen velger denne løsningen, se forøvrig pkt. c nedenfor) i tilsvarende stilling som lederne av de kommunale forvaltningsgrenene (etatsjefene). Revisors oppgave er i første rekke å sørge for at revisjonsvirksomheten blir planlagt og organisert på en tilfredsstillende måte.

Forholdet mellom administrasjonssjefen og revisor har i praksis vært gjenstand for en del diskusjon. Administrasjonssjefen har etter utvalgets lovforslag ansvar for tilsynet med kommunens/fylkeskommunens hele virksomhet, og siden revisjonen er en del av den-

ne, vil tilsynet også omfatte revisjonen. Revisor er imidlertid ansatt av kontrollnemnda og underlagt dennes instruksjonsmyndighet, og administrasjonssjefens administrative tilsyn vil derfor være på kontrollnemndas vegne. Både administrasjonssjefen og revisjonen har viktige tilsynsoppgaver i forbindelse med økonomiforvaltningen i kommunen/fylkeskommunen, og det er derfor viktig at det etableres gode samarbeidsrutiner på dette området.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå lovfesting av nærmere regler for hvordan revisjonen og virksomheten i kontrollnemnda skal skje, f. eks. om hvor ofte revisor skal avlegge rapport til nemnda og hvor ofte kontrollnemnda skal rapportere til kommunestyret/fylkestinget. Dette overlates til departementet som forskriftsmyndighet og kommunestyret/fylkestinget som instruks giver.

c) *Kommunalt/fylkeskommunalt ansatt revisor eller privat revisjonsfirma?*

Et aktuelt spørsmål er om det er grunn til å opprettholde lovens krav om at kommunen/fylkeskommunen skal ansette egen revisor.

Utvalgets flertall (lederen, Kjellberg, Klundelien, Overå og Veierød) er kommet til at det fortsatt bør være en offentlig ansatt revisor som har ansvaret for å føre kontroll med kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner.

Flertallet antar at det i de fleste kommuner/fylkeskommuner vil være lettere og mer hensiktsmessig å bygge opp den utvidede økonomi- og effektivitetskompetanse som lovforslaget forutsetter, innenfor rammen av de etablerte kommunale og fylkeskommunale revisjonsordninger, og da særlig ved å bygge videre på distriktrevisjonsordningen. Disse medlemmer slutter seg således i all hovedsak til de synspunkter som er kommet til uttrykk i utredningen «Revisjonsordningen i lokalforvaltningen» (utarbeidet av et utvalg oppnevnt av Norsk Kommuneforbund i 1988).

Utvalgets mindretall (medlemmene Knudsen, Thu, Bjørke og Fevolden) finner det uheldig å lovfeste en ordning med kommunal/fylkeskommunal revisor. Poenget må - slik mindretallet ser det - være at selve revisjonsfunksjonen og dennes betydning i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning gis en tilstrekkelig sterk forankring i loven. En ytterligere detaljstyring i form av lovmessige skranker for organisering og hvem som skal forestå revisjonen bør av prinsipielle grunner unngås. Den nærmere regulering av hvem som skal forestå kommunens/fylkeskommunens revisjon, kan imidlertid etter disse medlemmenes syn skje ved forskrift.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det vil således være opp til kommunen/fylkeskommunen å velge en revisjonsordning som er betryggende og hensiktsmessig, og som oppfyller de krav som forskriftene fastsetter om denne. Det vil fortsatt være adgang til å benytte seg av ordninger med felles revisjon for flere kommuner (distriktsrevisjon), jf. punktet nedenfor.

Ved bruk av private revisjonsselskaper vil det være en forutsetning at det dreier seg om et firma med den nødvendige faglige kompetanse når det gjelder offentlig økonomiforvaltning og de særlige prinsipper og regler som gjelder for denne. I tillegg må revisjonsfirmaet ha kompetanse til å foreta de vurderinger som faller inn under begrepet forvaltningsrevisjon.

d) Distriktsrevisjon.

Bestemmelsen i Kommuneloven § 43 om distriktsrevisjon var opprinnelig begrunnet ut fra økonomi- og rasjonalitetsbetraktninger, d.v.s. at en felles revisjonsordning særlig ville være aktuelt for kommuner som hver for seg var for små til å kunne beskjeftige og lønne en revisor i hovedstilling.

Ordningen med distriktsrevisjon er etter hvert blitt svært utbredt. En undersøkelse som ble foretatt i forbindelse med utarbeidelsen av revisorrollerapporten (K-rapport 18/83 fra KS) viste at av landets 454 kommuner var hele 363 tilsluttet en distriktsrevisjonsordning.

I rapporten om revisjonsordningen i lokalforvaltningen er det gitt uttrykk for at dagens revisjonsdistrikter og revisjonskontorer for enkeltkommuner i de fleste tilfeller er for små til å gi tilstrekkelig mulighet til vedlikehold av faglig kompetanse. De gir også liten driftspålitelighet. Revisjonsordningsutvalget peker dessuten på at det ikke finnes noen klar anvisning på hvilken minimumsstørrelse som vil gi disse fordelene. Revisjonsutvalget mener at et distrikt som minimum bør ha 6-8 ansatte revisorer for å gi rimelig mulighet for utvikling av effektivitet og driftspålitelighet. Er bemanningen lavere, vil reservekapasiteten bli for liten til å yte tilfredsstillende service ved fravær.

Om en utvidelse av revisjonsdistriktene blir aktuell, vil man få tilfeller hvor det kan være hensiktsmessig å la et revisjonsdistrikt betjene kommuner på begge sider av en fylkesgrense. Revisorutvalget anbefaler derfor at man ved dannelse av større distrikter ikke føler seg bundet av fylkesgrensene.

Hovedprinsippene for revisjonsdistriktenes organisering vil etter revisorutvalgets oppfatning være uavhengig av størrelsen. Utvalget har derfor nøydt seg med å skissere en modell

der kompetansekrav og mulighet for spesialisering i en større revisjonsenhet blir ivaretatt.

Adgangen til å gjøre bruk av distriktsrevisjon er opprettholdt i utvalgets lovforslag, og slik at denne muligheten framgår uttrykkelig av lovteksten. Etter utvalgets oppfatning vil adgangen til å slutte seg til en ordning med distriktsrevisjon være gunstig både ut fra sikkerhetsmessige og faglige hensyn, samtidig som det gir den enkelte kommune mulighet til å få en mindre ressurskrevende revisjon.

Dersom revisjonen flyttes ut av den enkelte kommunes administrasjon og organiseres i interkommunale revisjonsdistrikter, legger man etter utvalgets oppfatning grunnlag for å styrke revisjonens faglige miljø. For den enkelte kommune vil det ha den positive effekt at revisjonsarbeidet raskere kan legges om etter moderne metoder basert på planmessig stikkprøvekontroll og analyse. Etter utvalgets oppfatning gir dette kommunene mulighet til å oppnå både en betydelig kapasitetsgevinst og en mer pålitelig revisjon. For at den enkelte kommune best mulig skal kunne utnytte de muligheter et interkommunalt samarbeid på dette området, vil revisjonsdistriktene måtte gis en tilstrekkelig bemanning. Å angi et bestemt normtall for hvor mange revisorer som bør være tilknyttet en distriktsrevisjon, finner utvalget lite hensiktsmessig. Dette må avgjøres ut fra forholdene ved det enkelte revisjonsdistrikt og hvor mange kommuner som er tilsluttet ordningen.

I utkastets § 57 nr. 4 er foreslått regler om distriktsrevisjon. Utvalget vil i tilknytning til revisorutvalgets anbefaling, peke på at det ikke er noe hinder i loven for å etablere revisjonsdistrikt på tvers av fylkesgrensene.

2.4. Administrasjonssjefens kontroll- og tilsynsansvar**Gjeldende rett**

Etter Kommuneloven §§ 3 og 37 skal alle kommuner ha en administrasjonssjef, som betegnes enten rådmann eller kontorsjef. Tilsvarende regler finnes i Fylkeskommuneloven §§ 4 og 38 om fylkesrådmannen.

Kommunaldepartementet har fastsatt normalreglement for administrasjonssjef, og en har inntrykk av at disse i praksis følges - uten særlige justeringer.

Administrasjonssjefens oppgaver kan grovt sett deles i to, nemlig for det første å være kommunens øverste administrative leder, og dessuten å føre et særskilt tilsyn med penge- og regnskapsvesenet. Den administrative funksjon kommer til uttrykk på mange forskjellige måter, bl. a. ved ansvaret for den daglige forvaltning, utredning og saksforberedelse samt innstilling overfor formannskap/

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fylkesutvalg og kommunestyre/fylkesting, ansvar for samordning av økonomisk og fysisk planlegging, m.v. Administrasjonssjefens mulighet til å føre *tilsyn* er i noen grad avhengig av den myndighet han/hun tilstår overfor de øvrige medarbeidere i kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Regulering av instruksjonsmyndigheten kan i visse tilfelle innebære en begrensning i muligheten til å føre et effektivt tilsyn. Administrasjonssjefen har full instruksjonsmyndighet overfor sine nærmeste medarbeidere, d.v.s. de som arbeider i sentraladministrasjonen, både faglig og administrativt. Når det gjelder etatsjefene og deres underordnede er administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet i utgangspunktet av administrativ art, mens fagsjefene har den faglige instruksjonsmyndighet.

Administrasjonssjefen skal også føre tilsyn med «penge- og regnskapsvesenet». Denne tilsynsoppgaven må for øvrig ses i sammenheng med de øvrige oppgaver som inngår i økonomifunksjonen, nemlig oppgaven med å utarbeide et selvstendig budsjettforslag for formannskap/fylkesutvalg og kommunestyre/fylkesting, uttale seg om den finansielle side av de forslag som foreligger og anvisningsmyndigheten.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er etter utvalgets syn viktig å presisere behovet for en *enhetlig* administrativ ledelse av hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, d.v.s. at det bør være en leder for hele administrasjonen og at ansvaret for det administrative *tilsynet* med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning også må plasseres her. Dette er også naturlig sammenholdt med administrasjonssjefens overordnede ansvar for nødvendig planlegging, samordning og effektivisering av administrasjonens virksomhet. Administrasjonssjefens rolle er for øvrig også nærmere omtalt i kapittel 10 om administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget har derfor foreslått at administrasjonssjefens tilsynsansvar blir uttrykkelig lovfestet i bestemmelsen om administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse. Selv om den foreslåtte tilsynsbestemmelsen er mer generelt utformet enn dagens spesifiserte regler i Kommuneloven § 37 og Fylkeskommuneloven § 38, innebærer dette *ikke* en svekkelse av administrasjonssjefens ansvar. Hensikten med den foreslåtte formulering er tvert imot å understreke at tilsynsansvaret går *lenger* enn

til det rent finansielle. Det dreier seg om et helhetlig ansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon, herunder en plikt til å sørge for at eventuelle rettslige feil blir avdekket. Bestemmelsen om administrasjonssjefens rett til å bringe et vedtak inn for departementet til lovlighetskontroll (se kapittel 19 om statlig tilsyn med kommunalforvaltningen) er et redskap i så måte.

For å kunne utføre de tilsynsfunksjoner administrasjonssjefen er pålagt, er det av vesentlig betydning at han eller hun får tilstrekkelig informasjon om kommunens/fylkeskommunens løpende virksomhet. Administrasjonssjefen er bl.a. av denne grunn gitt møte- og talerett i alle kommunale/fylkeskommunale organer. I tillegg kan han/hun fritt fastsette interne rapporterings- eller tilbakemeldingsrutiner i administrasjonen, som gjør det mulig å utøve tilsynsfunksjonen på en effektiv og rasjonell måte. Han/hun kan også kreve at de rapporter og oversikter som er nødvendige for å ivareta tilsynsfunksjonen, blir utarbeidet og forelagt ham/henne. Hvordan tilsynet i praksis bør organiseres, vil naturlig nok være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av kommunens størrelse, administrasjonens størrelse, graden av delegert myndighet og ikke minst i hvilken grad kommunen har tatt i bruk ulike styringsteknikker - som f. eks. økonomisk rammestyring, målstyring og resultatvurdering, o.s.v.

Administrasjonssjefens ansvar for å følge med i utviklingen i kommunens/fylkeskommunens økonomiske situasjon, vil også etter utvalgets lovforslag være en sentral oppgave. Sentrale elementer i denne side av tilsynsfunksjonen vil være å holde seg løpende orientert om disponeringen av ulike bevilgninger, påse at det ikke skjer overskridelser og sørge for at forslag om eventuelle tilleggsbevilgninger eller omdisponeringer blir lagt fram så snart behov for slike oppstår.

Administrasjonssjefens tilsynsoppgaver er ikke bare en plikt, men også en *rett* overfor de kommunale/fylkeskommunale organer. Tilsynet omfatter også utvalg, styrer og råd, men strekker seg ikke så langt som til å kunne gi disse organene pålegg. Administrasjonssjefen må begrense seg til å vise til vedtak og bestemmelser og eventuelt legge forholdet fram for kontrollutvalget såfremt tidligere vedtak eller gjeldende regelverk ikke blir respektert. Administrasjonssjefen kan dessuten bringe vedtak av et hvilket som helst kommunalt eller fylkeskommunalt organ inn til statlig lovlighetskontroll.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

3. INTERNE KLAGEORDNINGER**3.1 Forvaltningslovens § 28****Intern klageordning i kommuner og fylkeskommuner****Gjeldende rett**

Forvaltningslovens regler om klage til overordnet forvaltningsorgan gjelder *ikke* vedtak truffet av organer som er opprettet etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven, jf. Forvaltningsloven § 28 andre ledd, hvis ikke vedtaket er truffet i henhold til myndighet delegert fra statlig forvaltningsorgan.

Dette betyr at store deler av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner faller utenfor klageretten etter Forvaltningsloven. Unntaket er i hovedsak begrunnet ut fra hensynet til det lokale selvstyre, ut fra den betraktning at fordi klage etter Forvaltningsloven forutsetter at klagen behandles ved et annet *organ* enn der det påklagede vedtak er truffet, må klagen i så fall tas ut av kommunen eller fylkeskommunen og i praksis til et statlig organ. De vedtak som *kan* påklages etter Forvaltningsloven § 28, vil være begrenset til enkeltvedtak i særlovsorganer. Som tidligere nevnt finnes det en rekke bestemmelser om slike organer. I visse tilfelle er det fastsatt i særlov at vedtak fattet av organer opprettet i medhold av Kommuneloven kan påklages, se f. eks. Lov om motorferdsel i utmark § 6 siste ledd. Når det gjelder klageordningene etter særlov, bør det også nevnes at det som oftest er *statlige* organer, særlig fylkesmannen, som er klageinstans.

I tillegg finnes det en del eksempler i lovgivningen på *interne* klageordninger, se f. eks. Kommunehelsetjenesteloven § 2-3 og Lov om tilsyn med næringsmidler § 4 åttende ledd.

Det er et tankekors at f. eks. viktige vedtak i hovedutvalgene ikke kan påklages, mens vedtak i særlovsorganer *er* gjenstand for klage. På den annen side er det etter dagens lovgivning, i første rekke i særlovsorganene at det treffes *enkeltvedtak*.

I tillegg til Forvaltningsloven § 28 og eventuelle klageregler i særlov, kan kommunestyret/fylkestinget selv innføre interne klageordninger - noe som også vil fungere som en tilsynsordning - f. eks. i forbindelse med delegasjon av avgjørelses myndighet til nemndene.

Den *svenske Kommuneloven* har et eget kapittel (kap 7) om *kommunalbesvær* og *besværsnämnd*. Etter 7 kap § 1 har enhver innbygger i kommunen adgang til å påklage vedtak i kommunfullmaktet. Klagen går til Kam-

marrätten (som er en forvaltningsdomstol). Klagegrunnene er angitt i loven, og det framgår at overprøvingen bare gjelder lovmessigheten og ikke hensiktsmessigheten (skjønnnet). Normalt vil Kamarrätten være sisteinstans, men det er også en viss adgang til å få saker behandlet av Regeringsrätten. Det er imidlertid meningen at denne domstolen skal konsentrere seg om «de prinsipielt viktige og direkt prejudikatsbildende målen» og på dette grunnlag skjer det en siling av hvilke saker som slippes fram for domstolen.

I tillegg opereres det med såkalt «förvaltningsbesvär». Bestemmelsene om dette finnes i Forvaltningsloven og i Forvaltningsprosessloven. *Adgangen* til slik klage er regulert i særlovgivningen. Klageadgangen omfatter i så fall vedtak både i nemndene og i styrelsen, og klagen kan framsettes av enhver som er berørt av vedtaket. Klageinstans varierer alt etter hvilket felt klagen gjelder, og kan være länsstyrelsen, enkelte länsnemnder, embetsverket, kamarrätten, regeringsrätten eller regjeringen.

Ved förvaltningsbesvär er klageinstansens adgang til overprøving videre enn ved kommunalbesvär, og omfatter også en overprøving av hensiktsmessigheten (d.v.s. skjønnsuttøvelsen). Klageinstansen kan dessuten selv treffe nytt vedtak i saken. Ofte omtales förvaltningsbesvär som «lämplighetsbesvär», mens kommunalbesvär betegnes som «rättsbesvär».

Den svenske Kommunelovens regler om besværsnämnd i 7 kap § 3 er ikke som man kanskje kunne tro - et internt kommunalt klageorgan - men et spesialorgan for behandling av klage i personalsaker (tilsetting, disiplinærsaker, avskjed, m.v).

Hovedkomiteen drøfter disse spørsmålene i NOU 1988:38. Det pekes her bl.a. på at den økende tendens til delegering til underordnede utvalg og til administrasjonen ytterligere har økt behovet for bedre klage-regler. Komiteen foreslår derfor at det vurderes å gjøre klageretten etter Forvaltningsloven gjeldende for større deler av den kommunale forvaltning.

Spørsmålet om å innføre en alminnelig klagerett på kommunale vedtak ble forøvrig tatt opp av Justisdepartementet for over 12 år siden, i forbindelse med revisjonen av Forvaltningsloven i 1977. Kommunaldepartementet mente spørsmålet først burde behandles av Hovedkomiteen. Under stortingsbehandlingen ba Justiskomiteen om at det ble arbeidet videre med saken.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalgets vurderinger og forslag

a) *Behovet for å innføre regler om forvaltningsklage over vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer.*

I de senere år har vi opplevd en sterk desentraliseringsprosess, hvor kommunen/fylkeskommunen er overlatt ansvaret for utøvelsen av mange viktige samfunnsoppgaver. Det er grunn til å reise spørsmål om enkeltpersoners rettigheter og grunnleggende rettssikkerhets hensyn er blitt tilstrekkelig ivaretatt i denne prosessen, jf. det som allerede er nevnt om de eksisterende klagereglers snevre anvendelsesområde.

Retten for parter (og andre som berøres av et vedtak) til å klage over vedtak i den offentlige forvaltning er et vern mot bl.a. myndighetsmisbruk og saksbehandlingsfeil. Beskyttelsen mot myndighetsmisbruk innebærer et vern mot at det blir tatt utenforliggende hensyn, et vern mot vedtak som virker sterkt urimelige eller vilkårlige, og mot usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. I praksis er det imidlertid neppe myndighetsmisbruksaspektet som er mest framtrædende ved det å kunne påklage et forvaltningsvedtak. For klageren er det nok heller muligheten til å få en ny generell overprøving av vedtaket - a second opinion - som er det essensielle. Klageretten ved enkeltvedtak er således en sentral rettssikkerhetsgaranti - og et viktig supplement til domstols- og ombudsmannskontrollen.

Grunnen til at utvalget nå tar opp klagespørsmålet i relasjon til vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer, er dels at klageprinsippet er gjennomført på nær sagt alle andre områder innen offentlig forvaltning og det er neppe noen grunn til at ikke også kommunalforvaltningen skulle underkastes denne form for tilsyn med sin virksomhet. Særlig viktig er imidlertid at utvalgets forslag om å oppheve de gjenværende bestemmelser om kommunale særlovsnemnder som obligatoriske organer innebærer en drastisk utvidelse av rekkevidden av unntaket fra klageretten etter Forvaltningsloven. Samtidig aktualiserer dette behovet for en harmonisering og forenkling av de eksisterende særregler om klageordninger i særlovgivningen.

En utvidelse av Forvaltningslovens klage-regler slik at de kommer til anvendelse på vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer, reiser imidlertid en rekke spørsmål som det er nødvendig å avklare. I noen tilfelle er det nødvendig å foreta en tillemping av Forvaltningslovens klageregler, for å få en hensiktsmessig tilpasning både til organisasjon og virksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Blant annet blir det viktig å ta

stilling til hvor langt prøvingsretten bør gå. Etter Forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen overprøve alle sider av et vedtak som er påklaget (dvs. både saksbehandlingen, de faktiske og rettslige sider ved vedtaket, samt skjønnet).

Ved domstolsprøving av forvaltningsvedtak er det vanlig å skille mellom rettsanvendelsesskjønn og såkalt fritt skjønn. Den første type skjønn kan domstolene overprøve, den andre ikke. Når det gjelder forvaltningsklage er ikke denne sonderingen i seg selv så interessant, fordi klageinstansen som nevnt kan overprøve *hele* skjønnet. Det finnes imidlertid eksempler i lovgivningen på at adgangen til å overprøve det frie skjønnet ved klage er begrenset, jf. *Sosialomsorgsloven § 18 nr 2*.

Spørsmålet om hvor langt prøvingsretten bør gå, er også avhengig av hvor i systemet klageorganet befinner seg. Dersom klageorganet er et av de ordinære kommunale organer eller et særskilt internt klageorgan, framstår en *vid* overprøvingsadgang som atskillig mindre problematisk enn om klageorganet f.eks. er fylkesmannen eller en annen statlig instans utenfor det kommunale eller fylkeskommunale styringssystem.

Utvalget er kjent med at Justisdepartementet har planer om en revisjon av Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Revisjonsarbeidet er ennå ikke startet opp, men det er varslet at departementene vil motta et høringsnotat om saken våren 1990. Høringsnotatet vil formodentlig ta sikte på å innhente reaksjoner på en del forhold som Justisdepartementet mener bør endres i de to lovene, samt å få innspill fra de øvrige departementer (og andre) på om det også er *andre* mulige problemstillinger som bør vurderes i forbindelse med revisjonen.

Dette revisjonsarbeidet vil formodentlig være både omfattende og tidkrevende, og det er på det rene at resultatet ikke vil foreligge før Kommune lovutvalget avgir sin innstilling. De lovforslag utvalget fremmer i denne utredning når det gjelder forvaltningsklage over kommunale og fylkeskommunale vedtak, har som konsekvens at det samtidig er nødvendig å foreta visse endringer i Forvaltningsloven. Utvalget har derfor utarbeidet konkrete forslag til lovendringer for de aktuelle bestemmelsene, og forutsetter at disse lovendringene gjennomføres samtidig med vedtakelsen av en ny Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Utvalgets forslag om innføring av kommunal/fylkeskommunale forvaltningsklage og det forhold at disse bestemmelsene tas inn i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner, innebærer at både Forvaltningsloven og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Lov om kommuner og fylkeskommuner etter dette vil inneholde regler om klageadgang over enkeltvedtak i forvaltningsorganer. Dette bryter noe med innholdet i de øvrige bestemmelser i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Heller ikke gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov har bestemmelser som på samme måte gir rettigheter til privatpersoner eller kommunens/fylkeskommunens innbyggere. Reglene om forvaltningsklage over kommunale og fylkeskommunale vedtak er imidlertid såvidt tett sammenvevd med innføringen av den særskilte klagenemnda - som det vil være helt naturlig å ha regler om i Kommuneloven, ikke Forvaltningsloven - og utvalget har derfor valgt å samle alle regler om kommunal/ fylkeskommunal forvaltningsklage i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Av pedagogiske årsaker virker også dette mest naturlig.

b) Behovet for en særskilt, intern klagenemnd.

Hovedkomiteen synes også (i NOU 1988:38) å være åpen for muligheten av et særskilt kommunalt klageorgan, og viser til behovet for en drøfting av spørsmålet om interne klagesystemer i kommuner og fylkeskommuner. Det presiseres videre at det på bred basis bør vurderes hvilken instans som bør avgjøre klager over kommunale vedtak. Forskjellige modeller som både innebærer interne kommunale klageordninger og klage til instans utenfor kommunen bør utredes nærmere. Hovedkomiteen har imidlertid ikke spesielt drøftet forholdet til fylkeskommunen og interne klageorganer her, men det må vel antas at de prinsipielle synspunkter komiteen har gitt uttrykk for gjelder kommunesektoren som helhet.

Etter Forvaltningslovens system behandles klager av overordnet forvaltningsorgan. Hvis man legger til grunn at de enkelte folkevalgte organer i kommunen og fylkeskommunen skal kunne anses som egne organer i forhold til Forvaltningslovens regler, skulle overordnet organ og dermed klageinstans ved f. eks. vedtak i hovedutvalgene bli formannskap/fylkesutvalg og kommunestyre/fylkesting. Det er imidlertid av flere grunner lite heldig å benytte disse organer som klageinstanser. Dette er organer som i første rekke er fora for brytning av politiske motsetninger, og som normalt i liten grad er innrettet mot behandling av begrensede enkeltsaker. Hvis det gjelder et område hvor klageinstansen skal overprøve klare «samfunnspregede» vurderinger, kan disse folkevalgte organene kanskje være egnet. Hvis derimot klagebehandlingen skal være konsentrert om saksbehandling og

rettslige spørsmål, vil nok et mer administrativt organ ha best forutsetninger for å foreta en betryggende klagebehandling. Dette er da også normalordningen på statlig hold, jf. f. eks. fylkesmannsembetets rolle som klageinstans i mange forskjellige sammenhenger. Det finnes også eksempler på at kompetansen til å avgjøre klagesaker er lagt til spesielle nemnder, f. eks. innen likningsforvaltningen.

Det er derfor grunner som taler for at klager over kommunale og fylkeskommunale vedtak ikke bør kanaliseres til «overordnet organ», men til et organ på *siden av* det ordinære kommunale/ fylkeskommunale beslutningshierarkiet. Dette vil også være en fordel i forhold til publikum, ved at klageorganet da framstår som uavhengig og fritt i forhold til det øvrige kommunale og fylkeskommunale forvaltningsapparatet.

Utvalget er på denne bakgrunn kommet til at det i forbindelse med innføring av forvaltningsklage også er behov for et *særskilt klageorgan* i kommuner og fylkeskommuner, og at den nye loven om kommuner og fylkeskommuner bør inneholde regler om et slikt organ. Klagenemnda skal velges for valgperioden og kan ikke oppløses i perioden. Det foreslås at klagenemnda skal være et obligatorisk organ, og regler som skal sikre et mest mulig likt system i alle kommuner og fylkeskommuner når det gjelder denne type forvaltningsklage.

De regler utvalget har forslått når det gjelder forvaltningsklage over kommunale/fylkeskommunale vedtak, griper ellers inn i Forvaltningslovens system på tre viktige punkter:

For det første bryter forslaget igjennom den barriere for kommunale/fylkeskommunale klageordninger som knytter seg til det forhold at kommunen eller fylkeskommunen som helhet betraktes som *ett* forvaltningsorgan, slik at klage må gå til en instans utenfor kommunalforvaltningen, i praksis som regel fylkesmannen. Ved å åpne opp for klagebehandling innen kommunen/fylkeskommunen, blir det mulig å styrke enkeltmenneskers rettsikkerhet uten å trå det lokale selvstyre for nær.

For det andre begrenser de foreslåtte reglene klageinstansens overprøvingskompetanse i situasjoner hvor klagen går ut av kommunen/fylkeskommunen, til departementet. Dette vil være aktuelt ved klage over kommunestyre-/fylkestingsvedtak, og ved videreklage over klagenemndas avgjørelse i klagesak. Departementet er etter utvalgets forslag gitt en langt snevrere overprøvingsmyndighet enn det som følger av Forvaltningsloven § 34 og bestemmelser om overprøving i særlovgiv-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ningen, i den forstand at det etter utvalgets flertallsforslag bare gis kompetanse til å foreta en lovlighetskontroll (se mer om dette under punkt h nedenfor).

For det tredje etableres det et system med «videreklage» til departementet overfor avgjørelse i klagesak truffet av kommunalt/fylkeskommunalt organ, riktignok med ganske begrenset rekkevidde, på samme måte som klage til fylkesmannen/departementet over kommunestyre- og fylkestingsvedtak.

Forslaget innebærer at det samtidig blir nødvendig å foreta to mindre endringer i Forvaltningsloven, ved at Forvaltningsloven § 26 og § 28 annet ledd oppheves.

c) *Sammensetningen av klagenemnda.*

For at et internt klageorgan skal kunne få den nødvendige tillit og kunne ta standpunkt uavhengig av tidligere vedtak i en sak, er det viktig at organet har tilstrekkelig juridisk og faglig ekspertise og ikke framstår som et ordinært, politisk sammensatt organ. Et upolitisk og uavhengig klageorgan vil kunne gis preg av en mini-ombudsmannsordning, som vil være et nyttig supplement til ombudsmannsordningen på sentralt hold.

Med ordinær, partipolitisk sammensetning av personer i aktivt politiske arbeid vil organet også lett bli oppfattet som et team av super-politikere som suverent kan overprøve alle kommunale og fylkeskommunale vedtak, og dermed forrykke kommunestyrets/fylkestingets posisjon som kommunens øverste besluttende og ansvarlige organ.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå spesielle valgbarhetsregler for valg av medlemmer til klagenemnda. Administrasjonssjefen og innehavere av enkelte administrative stillinger vil være utelukket fra valg ut fra de alminnelige valgbarhetsreglene for nemnder. Når det gjelder politikere, vil det etter utvalgets oppfatning være i kommunens/fylkeskommunens egen interesse å gi klagenemnda en sammensetning som både gir saklig tyngde og som gjør at nemnda framstår som mest mulig uavhengig av den øvrige kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Medlemmene bør derfor ha en posisjon som gir dem tilstrekkelig avstand til det løpende politiske og administrative arbeidet i kommunen/fylkeskommunen, men samtidig ha grundig kjennskap til kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

I tillegg vil den såkalt skjerpede habilitetsregel (jf. nærmere omtale nedenfor under punkt e) avhjelpe de situasjoner hvor det kan tenkes å oppstå tvil om habiliteten for de enkelte medlemmer i klagenemnda, men hvor

de alminnelige habilitetsregler enten ikke gir noen løsning eller er uklare.

d) *Hvilke saker skal klagenemnda kunne behandle?*

Det er på det rene at den foreslåtte klageordningen vil ha begrenset betydning hvis den bare skal gjelde saker som ikke er regulert i særlover. Utvalget finner derfor å burde knytte dette forslaget til en klar forutsetning om at bestemmelsen også skal gjelde på særlovområder hvis ikke helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende, i første rekke behovet for særlige rettssikkerhetsgarantier og rask saksbehandling i tvangssaker (barnevern og edruskapsvern).

Forholdet mellom klagenemndas arbeid og eventuelle regler om intern mindretallsanke, krever en særskilt presisering. Hvis det er vedtatt regler om mindretallsanke i reglementet for vedkommende kommunale organ, medfører en slik anke at det ikke foreligger noe endelig vedtak fra vedkommende organ, og følgelig heller ikke noe vedtak i Forvaltningslovens forstand som kan påklages. Dette betyr at partsklage først kan framsettes og tas under behandling etter at mindretallsanken er avgjort.

Klagereglene gjelder bare «enkeltvedtak» slik dette er definert i Forvaltningsloven § 2. I den kommunale og fylkeskommunale forvaltning kan det i praksis være vanskelig å avgjøre om et vedtak skal anses som enkeltvedtak eller ikke. Disse spørsmålene er nærmere utdypet i vedlegg 1 til utredningen, om «Forvaltningslovens anvendelse i kommunal saksbehandling» av advokat Harald Hove, og det vises derfor til drøftingene der.

Hvis kommunestyret ønsker interne klageordninger for andre typer avgjørelser, så kan det selvsagt fritt innføre dette. For å rydde av veien enhver mulig tvil om dette, har utvalget foreslått at det tas inn en uttrykkelig hjemmel for å la de kommunale/fylkeskommunale klagerregler få anvendelse også på avgjørelser som ikke anses som enkeltvedtak. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid ikke bestemme at klage over avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, skal gå til fylkesmannen eller departementet.

Bestemmelsen i Forvaltningsloven § 3 andre ledd, andre punktum, om at vedtak i ansettelsessak ikke kan påklages hvis ikke annet er bestemt av vedkommende forvaltningsorgan, gjelder også for kommunalforvaltningen.

e) *Saksforberedelse for klagenemnda.*

Utvalget har vurdert hvorvidt det er nødvendig å lovfeste at klagenemnda skal ha et eget sekretariat, men er kommet til at dette vil

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kunne være upraktisk - spesielt i de minste kommunene. Utvalget har isteden valgt å innføre en skjerpet habilitetsregel, som går ut på at ansatte og folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, ikke skal delta ved klagenemndas behandling av saken eller ved saksforberedelsen for klagenemnda. Etter de alminnelige habilitetsregler er det nemlig ikke noen automatisk inhabilitetsgrunn at man har vært med på å behandle saken i underinstansen, selv om det i slike situasjoner kan bli spørsmål om å trekke den skjønsmessige inhabilitetsregel i Forvaltningsloven § 6 andre ledd («særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten») inn i bildet. Når dette er aktuelt, er imidlertid usikkert. Den foreslåtte regel vil derfor også ha den nytteeffekt at den avklarer et ofte svært uklart spørsmål.

En situasjon som kan tenkes å oppstå, er at den som forbereder en sak for klagenemnda, er underordnet en som forberedte og la fram saken i første instans. I så fall oppstår spørsmålet om det at man er underordnet den som foresto saksforberedelsen i første instans, er «særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Etter utvalgets oppfatning ligger svaret på dette i Forvaltningsloven selv. Lovgiver har her bevisst valgt å se bort fra inhabilitet på grunn av underordningsforhold når det er tale om saksforberedelse, og hovedregelen må derfor være at andre ledd *ikke* kommer til anvendelse i et tilfelle som skissert. Unntak fra dette må i første rekke være knyttet til situasjoner hvor den overordnede ansatte har sterke personlige interesser i saken eller har engasjert seg eller blitt eksponert på en måte som medfører at det må antas å ha gått mer enn sedvanlig prestisje i saken fra hans side, og hvor det samtidig er et så nært underordnings- eller samarbeidsforhold mellom den overordnede og vedkommende saksbehandler, at det vil oppleves som klart problematisk for denne å legge opp til en avgjørelse som avviker fra førsteinstansvedtaket.

Lovforslaget sier ikke noe om hvordan kommunene/fylkeskommunene bør innrette seg i praksis når det gjelder saksforberedelse for klagenemnda. Det må imidlertid være et mål for kommunene å minimalisere antall situasjoner hvor det oppstår inhabilitetsproblemer, så langt de har bemanningsmessige ressurser til det. Den primære anbefaling må derfor være å ha et eget klagenemndssekretariat, blant annet for å styrke ordningens preg av «kommunalombud» ved den generelle rettslige og praktiske erfaring man etterhvert erverver seg. I mindre kommuner vil det være naturlig at arbeidet som medlem av klage-

nemndssekretariatet kombineres med andre arbeidsoppgaver eller omvendt, men da selv sagt slik at den som tidligere har hatt noe å gjøre med den aktuelle sak i en annen egenkap, unngår enhver befatning med denne i klageomgangen. I de tilfeller hvor det ikke er grunnlag for å opprette et eget klagenemndssekretariat, vil det som regel være naturlig å legge denne funksjonen til administrasjonssjefkontoret, i den utstrekning dette ikke er sentralt involvert i det påklagede vedtak. I de aller minste kommuner kan det kanskje være nødvendig å kjøpe saksforberederhjelp, f. eks. fra advokat eller en annen person med den nødvendige saksbehandlererfaring.

Ved behandlingen av klage over vedtak truffet av administrasjonen kunne man tenke seg et system hvor klage ble avgjort av den nemnd som har ansvaret for vedkommende saksområde, eller av underutvalg av denne. En slik særregel kan begrunnes ut fra to hensyn: For det første vil en slik nemndsbehandling styrke nemndas styring med administrasjonen. Hvis klagen går direkte til klagenemnda, går dette styrings- og læringselementet tapt. For det andre kan det være en viss fare for at klagenemndene skal drukne i et stort antall trivielle saker som kunne ha vært løst på et lavere beslutningsnivå i det kommunale/fylkeskommunale hierarkiet.

Til det første argumentet er å si at selv om administrasjonen har fattet det opprinnelige vedtak, vil det tilligge vedkommende fagnemnd å ta stilling til klagen i medhold av Forvaltningsloven § 33 andre ledd, hvis ikke annet er bestemt uttrykkelig av kommunestyret/fylkestinget. Det siste vil imidlertid neppe skje på annet enn helt spesielle saksområder hvor det haster med en rask avgjørelse.

Når det gjelder faren for at klagenemnda skal drukne i saker, ligger det et poeng i at fagnemnda må bringes på banen for å gi mulighet til å korrigere administrasjonens vedtak, før saken videreekspereres til klagenemnda. Dette vil nok sortere vekk en god del saker, dels fordi klageren får medhold i fagnemnda, dels fordi klageren gir seg etter å ha tapt også her. For de øvrige saker, hvor klageren ønsker å gå videre etter å ha tapt også i fagnemnda, blir problemstillingen hvorvidt det kan anses som en tilstrekkelig betryggende klagebehandling at fagnemnda får det siste ord i saken. Mye taler vel for at det er det *ikke*; nemnd og administrasjon står hverandre for nær, og hvis man ikke utrustrer klagenemnda med et eget sekretariat vil konsekvensen bli at klagebehandlingen finner sted på grunnlag av saksforelegg fra en administrasjon som i denne omgang forsvarer sin egen avgjørelse.

Utvalget er etter dette kommet til at klage-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nemnda også bør være klageinstans når det er truffet enkeltvedtak av administrasjonen, og at de mothensyn som er omtalt ovenfor, må anses ivaretatt av regelen i Forvaltningsloven § 33 andre ledd om underinstansens prøving av klagen før den videresendes, noe som normalt bør skje i vedkommende fagnemnd selv.

f) Saksgang i klagesaker.

Når det gjelder *saksgangen* ved klage over vedtak av administrasjonen eller en fagnemnd, er utgangspunktet Forvaltningsloven § 33 som gir regler om saksforberedelse i to trinn: Først skal underinstansen foreta de undersøkelser den mener klagen gir grunn til, og ta stilling til om den vil opprettholde vedtaket. Underinstansen trenger ikke gå inn i noen full realitetsprøving av vedtaket om den ikke finner grunn til det, men *kan* gjøre dette. Den kan også endre vedtaket - men da bare til gunst for klager («dersom den finner klagen begrunnet»). En slik endring behøver imidlertid ikke innebære at klager gis fullt medhold, også større eller mindre modifikasjoner av det opprinnelige vedtak kan foretas på dette trinn i klagebehandlingen. Hvis underinstansen endrer sitt vedtak, er klagebehandlingen avsluttet, selv om klager ikke har fått fullt medhold, men det nye vedtak kan da påklages på vanlig måte.

Hvis det ikke treffes nytt vedtak, skal saken oversendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt». Det som kanskje i denne forbindelse krever en avklaring i forhold til de nye klageregler utvalget foreslår, er saksgangen i underinstansen samt spørsmålet om kommunestyret/fylkestinget kan gripe inn i saken etter at klage er framsatt, i kraft av sin kompetanse som overordnet organ.

Når det gjelder saksgangen i underinstansen, er problemet hvem som skal bestemme om man skal endre det opprinnelige vedtak eller bli stående på dette - slik at saken må oversendes klagenemnda til avgjørelse. Har nemnda selv truffet vedtaket, kan det ikke være spørsmål om å anse administrasjonen som kompetent til å vurdere klagen på nemndas vegne. Er vedtaket truffet av administrasjonen på vegne av en nemnd, må også det naturlige utgangspunkt være at klagen forelegges nemnda før den eventuelt videresendes. Administrasjonen har bare beslutningskompetanse så langt det foreligger et uttrykkelig delegasjonsvedtak fra nemnda selv eller fra kommunestyret/fylkestinget, og en kan ikke slutte fra det forhold at administrasjonen er tillagt myndighet til å avgjøre en sak i første instans på vegne av nemnda, til at den også har kompetanse til å ta stilling til klagen og bestemme hvorvidt vedtaket skal endres eller

saken oversendes klageinstansen. Dette ville innebære at vedkommende nemnd ble fratatt en praktisk mulighet til å justere kursen før en utenforstående instans bringes inn i bildet.

En mulig mellomløsning kunne være at administrasjonen hadde fullmakt til å sortere klagen og videreeksperdere de man anså som helt grunnløse direkte til klagenemnda, mens de øvrige ble forelagt fagnemnda til vurdering. Heller ikke dette fremtrer imidlertid som særlig tilfredsstillende. En ville da få spørsmål om hvor fin eller grov denne sorteringsprosessen skulle være, og en ville fremfor alt få et system hvor nemndas muligheter til kontroll eller læring i betydelig grad vil være avhengig av hvilke saker administrasjonen velger å legge fram for den. Det er på denne bakgrunn klart at det vil være ganske snevre grenser for adgangen til å delegere til administrasjon en å avgjøre slike klager på nemndas vegne. Er det tale om lovbundne vedtak, eller innsigelser mot et skjønnsmessig vedtaks innhold på rettslig grunnlag, kan man tenke seg en ordning hvor administrasjonen gis fullmakt til å imøtekomme, men ikke avslå klager. Det siste er likevel mest en teoretisk mulighet, nemnda bør avgjort bli forelagt saker hvor det er gjort feil.

Hva så med muligheten for intervensjon fra kommunestyret/fylkestinget? Det kan tenkes situasjoner hvor intervensjon fra ett av disse organer etter at klage er framsatt, vil skape betydelige komplikasjoner for klagebehandlingen. Fordi de nevnte organer vil kunne omgjøre vedtak til gunst for klager, ligger det innebygget i systemet en mulighet til konflikt med, eller i alle fall forsinke den ordinære klagebehandling hvis klagebehandlingen må stilles i bero i påvente av behandling i ett av disse organer. Særlig akutt blir problemet i forhold til kommunestyret/fylkestinget, som kanskje møtes med lange tidsintervaller. Her har man dessuten den tilleggskomplikasjon som ligger i at fordi det foreslås at vedtak truffet av kommunestyret/fylkestinget ikke kan påklages til klagenemnda, så vil klagenemnda bli spilt ut over sidelinjen for godt hvis dette tar saken og deretter fatter et vedtak.

Utvalget har derfor vurdert å ta inn en bestemmelse i lovforslaget som avskjærer kommunestyret/fylkestinget - fra å gripe inn i saken hvis et vedtak er påklaget. Motforestillingene mot dette knytter seg i første rekke til at en slik begrensning av kommunestyrets og fylkestingets kompetanse ville harmonere dårlig med utvalgets grunnidé om disse organene som bærere av den samlede kommunale/fylkeskommunale kompetanse. Det er heller ikke utelukket at det kan være situasjoner hvor det både er rimelig og fornuftig at kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munestyret/fylkestinget kan gripe inn overfor utvalg som ikke opptrer fornuftig - og da med større styrke og autoritet enn det mer «upolitiske» organ som klagenemnda vil være, eller foreta en endring av den generelle linje som til da har vært fulgt, med virkning også for den aktuelle sak.

Utvalget er imidlertid kommet til at hensynet til klagers rettssikkerhet må veie tyngst i denne forbindelse og foreslår en regel som innebærer at vedkommende nemnd skal oversende klagen til klagenemnda til avgjørelse, straks den har avsluttet sin klagebehandling etter loven. Kommunestyret eller fylkestinget vil etter dette bare kunne komme inn i bildet i form av prinsippvedtak eller instruks til fagenemnda før denne har avsluttet sin behandling av klagen.

Den foreslåtte bestemmelse innebærer ikke at kommunestyret/fylkestinget er satt helt utenfor når saken oversendes klagenemnda, bare at om disse organene nå ønsker å komme inn i bildet, vil dette måtte skje som en ny sak, og *etter* at klagenemnda har fullført sitt arbeid. I denne kan utfallet bli at klagenemndas vedtak blir omgjort hvis det er rettslig adgang til det. Det vil i praksis si hvis det nye vedtak er gunstigere for parten enn klagenemndas.

Dersom klagenemndas vedtak er påklaget til departementet, vil kommunestyret/fylkestinget ikke kunne stoppe denne klagen ved å be om å bli forelagt saken. Men, dersom kommunestyret/fylkestinget ønsker å treffe et nytt vedtak som er gunstigere for klager, må dette kunne gjøres både før og etter at departementet har truffet sitt vedtak i klagesaken. Dette kan i så fall føre til at klagen bortfaller som uaktuell, men binder ellers selvsagt ikke departementet.

g) Særlig om klage over vedtak i kommunestyre og fylkesting.

For kommunestyre- og fylkestingsvedtak er det laget et unntak fra normal-klageordningen. Det vil virke kunstig å la vedtak av kommunens/fylkeskommunens øverste organ bli overprøvet av en klagenemnd. Etter utvalgets forslag skal derfor disse klagene gå til departementet (for kommunene vil denne myndigheten sannsynligvis bli delegert til fylkesmannen). Kommunestyret/fylkestinget bør imidlertid få muligheten til å revurdere sitt standpunkt før klagen sendes ut av kommunen/fylkeskommunen. Det vil kommunestyret/fylkestinget ha som følge av Forvaltningsloven § 33 andre ledd, som innebærer at en klage vil utløse en fornyet behandling i kommunestyret/ fylkestinget før den eventuelt går

videre til departementet. Når det gjelder spørsmålet om departementets kompetanse ved slik klage, vises til neste underavsnitt.

h) Adgangen til videreklage over vedtak i klagenemnda. Hvilken kompetanse skal det eksisterne (statlige) klageorganet ha?

Utvalget foreslår at klagenemndas vedtak skal kunne videreklares til departementet (eller den det gir fullmakt). Når det gjelder spørsmålet om omfanget av departementets prøvingskompetanse ved slik klage - og ved klage over vedtak i kommunestyre eller fylkesting - har utvalget delt seg:

Utvalgets flertall (medlemmene Knudsen, Bjørke, Klundelien, Veierød og Thu) er av den oppfatning at departementets kompetanse i klagesaker bør begrenses til å omfatte vedtakets *lovlighet*.

Flertallet viser til lovforslagets viktige prinsipielle forslag om at Forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak skal gjelde fullt ut, uansett om vedtaket er fattet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av Lov om kommuner og fylkeskommuner eller særlover. Det er dermed lagt opp til et fullverdig klagesystem også i kommunalforvaltningen. Grunnlaget for dette legges i lovforslagets bestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette en eller flere klagenemnder. Denne nemndas spesielle rolle og uavhengige stilling er markert i lovforslaget ved at den velges for hele valgperioden og følgelig ikke kan nedlegges eller omorganiseres i løpet av valgperioden. Nemndas integritet forøvrig er klart markert gjennom inhabilitetsregler som hindrer at folkevalgte eller ansatte som har behandlet saken i første instans kan delta i klagebehandlingen. Tilrådingen om å etablere et eget klagebehandlingssekretariat understreker dette ytterligere. I tillegg til dette legger lovforslaget opp til en intern to-trinns behandling av klagesaken ved at det organ som har fattet det påklagede vedtak, får anledning til å vurdere sin avgjørelse på nytt før klagen forelegges klagenemnda til avgjørelse. Etter *flertallets* oppfatning er det dermed lagt opp til et klagesystem i kommunalforvaltningen som er fullt ut på høyde med det som gjelder i statsforvaltningen.

Flertallet legger forøvrig stor vekt på de prinsipielle spørsmål som en adgang til videreklage til statlig myndighet reiser. Avgjørelsesmyndighet i de saker det her gjelder er lagt til kommunalforvaltningen, enten ved lov, eller ved statlige delegasjonsvedtak. Begrunnelsen for denne ansvarsplasseringen har vært ønsket om at avgjørelsen skal fattes av den myndighet som er nærmest den enkelte innbygger. Dette er blant annet begrunnet

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

med de vanskelige skjønnsmessige vurderinger som avgjørelser i slike saker ofte må bygge på.

Flertallet kan på dette grunnlag *ikke* gi sin tilslutning til mindretalls-standpunktet om at klagenemndas vedtak skal kunne påklages til departementet når påstanden er at vedtaket er «klart urimelig». Dette vil medføre at det statlige embetsverk blir gitt rett til å overprøve det folkevalgte skjønn som er utøvet i saken. De samme prinsipielle motforestillinger kan i noen grad anføres mot å gi anledning til videreklage med påstand om at vedtaket er «ugyldig». Den avgjørende forskjell vil imidlertid være at en påstand om ugyldig vedtak må bygge på at vedtaket har tilsidesatt en konkret rettsregel.

Når det gjelder den nærmere redegjørelse for hva departementets lovlighetskontroll i klagesaker vil omfatte, vises til omtalen av utvalgets lovforslag om krav om lovlighetskontroll i kapittel 19 om statlig tilsyn og kontroll.

Mindretallet (lederen, Overå, Kjellberg og Fevolden) ønsker at departementet skal ha mulighet til å intervenere også i situasjoner hvor man - på samme måte som ombudsmannen i en tilsvarende situasjon - føler at enkeltmennesker er blitt overkjørt av forvaltningen på en måte som er uakseptabel ut fra hensynet til rettssikkerheten i videste forstand. *Disse medlemmer* vil foreslå at departementet ikke bare skal kunne overprøve lovligheten av vedtak, men også hvorvidt vedtaket må anses som «klart urimelig».

Mindretallet vil peke på at flertallets forslag her vil innebære en klar innstramming i forhold til det som gjelder på flere saksområder. På særlovsområdene er den alminnelige regel at Forvaltningslovens system med full overprøving av alle sider av vedtaket gjelder. Og selv den omstridte begrensning av klagekompetansen i Sosialomsorgsloven åpner adgang for fylkesmannen til å omgjøre «dersom vedtaket bygger på en skjønnsmessig vurdering som er åpenbart urimelig».

Mindretallet vil understreke at det bare ganske sjelden vil være aktuelt å sette til side kommunale eller fylkeskommunale vedtak med den begrunnelse at de er «klart urimelige». I Ombudsmannsloven er ombudsmannens kompetanse til å uttale kritikk overfor enkeltavgjørelser begrenset til å gi uttrykk for at en avgjørelse «må anses ugyldig eller klart urimelig», og her er praksis etter det en forstår at terskelen for hva som skal anses som «klart urimelig» er nokså høy. Poenget må være at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for tilsidesettelse at fylkesmannen/departementet for sin del er sikker på at han er uenig i det trufne vedtak og derfor opplever det som uri-

melig. På den annen side er det ikke noe vilkår at urimeligheten er så ekstrem at den ville føre til at vedtaket ville bli tilsidesatt av denne grunn av domstolene på dette grunnlag, jf. Mortvedt-dommen, R.T. 1951 s. 19.

En mulighet til å overprøve vedtak som må anses som «klart urimelig» vil imidlertid fange opp en rekke situasjoner hvor en mer inngående analyse ville vise at det var rettslige mangler ved vedtaket, ut fra f. eks. likhets-hensyn, saklighetskrav, krav til forsvarlig saksbehandling, m.v. Ved å bruke dette prøvingsgrunnlaget kan departementet treffe et vedtak ut fra den betraktning at «resultatet taler for seg selv», uten å måtte gå inn på en mer konkret rettet kritikk av kommunens saksbehandling, noe som både vil kunne være tidkrevende og innebære et sterkt element av ut-henging av tjenestemenn eller folkevalgte organer. I tillegg er det vesentlig for innbyggernes rettssikkerhet at muligheten til å få omgjort et vedtak ikke ubetinget er knyttet til at man makter å påvise konkrete rettslige feil ved vedtaket.

Etter utvalgets lovforslag er departementet klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunestyret/fylkestinget, men da med den begrensede prøvingskompetanse som er aktuell ovenfor. Når det gjelder spørsmålene om departementet skal ha en tilsvarende kompetanse til å overprøve vedtak av eget tiltak, har utvalget delt seg.

Utvalgets flertall (alle unntatt medlemmene Fevolden og Overå) mener at departementet ikke bør kunne overprøve kommunens/fylkeskommunens vedtak av eget tiltak. Begrunnelsen for å bringe departementet inn som klageinstans er hensynet til borgernes rettssikkerhet, ikke behov for styring og kontroll generelt. Er sakens parter og andre klageberettigede fornøyd, skal departementet heller ikke foreta seg noe. Denne regelen er begrunnet ut fra hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Hvis departementet skulle ha rett til å omgjøre av eget tiltak, vil det lett kunne oppstå spørsmål om hvor langt man skal gå med hensyn til å føre løpende kontroll med kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet. Begrensningene med hensyn til hvem som kan kreve at departementet eller fylkesmannen foretar en lovlighetskontroll av et vedtak, ville for øvrig langt på vei miste sin betydning om departementet/fylkesmannen skulle måtte ta stilling til om man skal overprøve et vedtak av eget tiltak hver gang noen klager over vedtakets rimelighet eller lovlighet. For klarhets skyld har utvalgets flertall foreslått at dette sies uttrykkelig i lovteksten.

Mindretallet (medlemmene Fevolden og

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Overå) finner ikke å kunne slutte seg til at departementet (fylkesmannen) skal være avskåret fra på eget tiltak å kunne endre eller oppheve et enkeltvedtak dersom dette er ugyldig eller klart urimelig. I dette ligger ikke at departementet skal føre løpende kontroll med lovligheten av kommunale/fylkeskommunale vedtak. Det vil likevel være å gå svært langt å avskjære fylkesmannens/departementets mulighet til å endre eller omgjøre et vedtak man er blitt kjent med og som er å betrakte som ugyldig eller eventuelt klart urimelig. Dette vil være klart i strid med statens overordnede ansvar for rettssikkerhet og likhet og vil bryte med innbyggernes alminnelige rettsoppfatning. Man kan ikke lage et system som ser bort i fra at den enkelte borger vil ha svært ulike forutsetninger for å forfølge sine rettigheter. Det vil være i dårlig overensstemmelse med våre krav til likebehandling i offentlig forvaltning om statlige organer skal være avskåret fra å gi den enkelte den rett som vedkommende har krav på.

Med en klageordning som i første omgang bygger på en klagenemnd i den enkelte kommune/fylkeskommune, er det etter *mindretallets oppfatning* grunn til å tro at departementets praksis som overordnet klageorgan vil bli av vesentlig betydning. Det bør da heller ikke legges formelle hindringer i veien for at saker som faller inn under departementets klagekompetanse, kan tas opp til behandling. Når det gjelder mindretallets lovendringsforslag, vises til spesialmotivene i kapittel 25.

En nødvendig forutsetning for at ordningen med forvaltningsklage over kommunale vedtak skal kunne fungere effektivt, er at unntaket fra begrunnelsesplikt for kommunestyre, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg utgår. Utvalget har derfor foreslått at unntaksregelen i Forvaltningslovens § 26 oppheves. Det er allerede etablert begrunnelsesplikt for nemnder, og det er vanskelig å se hvorfor dette prinsipielt sett skulle være vanskeligere i forhold til de øvrige kommunale og fylkeskommunale organer.

i) Særskilte klageordninger i forbindelse med delegert myndighet

I tillegg til klageordninger som er regulert i lov, kan kommunestyret/fylkestinget, i forbindelse med delegasjon til andre kommunale/fylkeskommunale organer, bygge inn forskjellige mekanismer som sikrer en viss informasjonsflyt om hvordan de underordnede organer utøver sin myndighet.

Kommuneloven § 31 c og Fylkeskommuneloven § 33 c, som kom inn i lovene 5. juni 1987, inneholder begge en bestemmelse om interne klageordninger i nr. 6. Det er viktig å merke

seg at bestemmelsen bare sier at kommunestyret/fylkestinget *kan* opprette intern klageadgang eller gi adgang til mindretallsanke i nemndene. Det forhold at man nå har fått en uttrykkelig bestemmelse i loven om dette (sammenholdt med at man tidligere *ikke* hadde det), har imidlertid ført til at det er reist spørsmål om bestemmelsen nå må anses å være uttømmende, dvs. at det ikke er adgang til å etablere andre former for klage eller tilsynsordninger enn de loven gir anvisning på.

I forarbeidene (Ot. prp. nr. 39 for 1986-87) framgår det at departementet ikke fant grunn til å innføre generelle regler i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven om intern kommunal klagerett for sakens parter i forbindelse med delegert myndighet fra kommunestyre og fylkesting. Begrunnelsen for dette var at behovet for slike kontrollordninger varierer fra nemnd til nemnd, og at dette best kan vurderes av det enkelte kommunestyre i forbindelse med myndighetstildeling til nemnda. Det samme gjaldt ordninger med ankerett for enkeltmedlemmer eller et mindretall i nemnda. Det understrekes videre at det er helt på det rene at kommunestyret/fylkestinget har adgang til å bygge inn denne type kontrollordninger, men at en ikke kan se bort fra at det hersker en viss usikkerhet om dette rundt om i kommunalforvaltningen, og departementet foreslo derfor at adgangen ble uttrykkelig lovfestet.

Som det framgår, var intensjonen med bestemmelsen å skape mer klarhet i en rettstilstand som ute i en del kommuner/fylkeskommuner oppfattes som noe usikker. Hensikten var således ikke å *reducere* kommunestyrets/fylkestingets adgang til å etablere tilsynsmekanismer, og bestemmelsen i nr. 6 er derfor ikke å anse som uttømmende.

Etter utvalgets lovforslag er det heller ikke noe i veien for at kommunen/fylkeskommunen etablerer særskilte, interne klageordninger som *supplerer* de regler om kommunal forvaltningsklage som utvalget har lagt opp til. Det er dessuten i bestemmelsen om klage tatt inn en uttrykkelig regel som åpner for at også *andre* avgjørelser enn enkeltvedtak skal kunne behandles av klagenemnda.

3.2 Staten som klageinstans. Særregelen i Forvaltningsloven § 28 annet ledd

Etter Forvaltningsloven § 28 annet ledd er det gjort et «unntak fra unntaket» i den forstand at det opprettholdes en klagerett for vedtak (i organer etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven) truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. Dette er en bestemmelse som kom inn i loven ved revisjonen i 1977.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

I lovforarbeidene (Ot. prp. nr. 3 for 1976-77) er endringen begrunnet med at § 28 annet ledd «har sin bakgrunn i tilfelle hvor kommunen er tillagt myndighet direkte i loven, og hvor det generelt er forutsatt at den ikke skal stå under statlig kontroll. Når kommunen blir tillagt myndighet ved administrativ delegasjon, er underordningsforholdet på det rene og da er det nærliggende med klagerett.» I spesialmotivene er det for øvrig vist til at Vegloven § 11 har en bestemmelse som bygger på noe av de samme synspunkter: Vedtak truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ kan ikke påklages dersom det har kompetanse direkte etter vegloven. Vedtaket kan imidlertid påklages dersom vedtaket er truffet i henhold til *delegert* myndighet. Etter Justisdepartementets oppfatning burde denne sondringen også innarbeides i Forvaltningsloven § 28 annet ledd, hvilket også skjedde.

I Samferdselsloven § 24 pkt. 1 finnes det et

konkret eksempel på en slik delegasjonsadgang for statlige myndigheter. Etter pkt. 1 kan departementet delegere «sine oppgaver etter denne lova til fylkesutvalet».

Siden utvalget er kommet til at unntaksbestemmelsen i Forvaltningsloven § 28 annet ledd bør oppheves - i forbindelse med innføring av alminnelig adgang til forvaltningsklage over interkommunale vedtak - blir det nevnte «unntaket fra unntaket» lite interessant idet begrunnelsen for en slik særregel da faller bort. Utvalget har derfor i sitt forslag til endring av Forvaltningsloven § 28 strøket denne spesialbestemmelsen. Dette betyr imidlertid ikke at disse klagesakene nå må følge Kommune- og fylkeskommunelovens system. Her er det fortsatt det delegerende organs rettslige status som avgjør hvilke regler som skal gjelde, og dersom dette er et statlig organ følges de alminnelige regler om klage i Forvaltningsloven.

KAPITTEL 19

Statlig tilsyn og kontroll med kommunalforvaltningen**1. INNLEDNING. PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER**

De ulike styringsmekanismene overfor kommunesektoren strekker seg over et vidt spekter; fra veiledninger og instruksjoner gitt på grunnlag av overordnede instansers styringskompetanse, via lovregulerte kontrollordninger som f. eks. legalitetskontroll, godkjenningsordninger og klageordninger, til regler om intern kompetansefordeling, interne rapporterings- og kontrollrutiner eller rent politiske styringsmekanismer. De interne kontrollmekanismene er behandlet i kapittel 18. I foreliggende kapittel er det således det *statlige* (eksterne) tilsynet som gjennomgås og drøftes. Framstillingen vil i første rekke være konsentrert om de lovregulerte kontroll-/tilsynsformer. De formelle regler gir imidlertid et noe ufullstendig bilde av det tilsyn som finner sted i forhold til den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Av hensyn til helheten i framstillingen, er det derfor også gitt en omtale av enkelte statlige tilsyns- og kontrollmekanismer som ikke direkte berøres av utvalgets lovforslag.

Utviklingen i den statlige styringen overfor kommunesektoren er også omtalt i kapittel 7 om det lokale selvstyret, hvor det bl. a. er konkludert med at et av prinsippene for lovarbeidet bør være en nedtoning av statlig tilsyn og kontroll, d.v.s. å fjerne unødig kontroll og redusere detaljstyringen. I foreliggende kapittel er denne målsettingen søkt utdypet og konkretisert ytterligere, som et fundament for utvalgets lovforslag på dette området.

Begrepene statlig «styring», «tilsyn» og «kontroll» er alle variasjoner over samme tema, nemlig de nasjonale myndigheters *samfunnsstyring*. Deler av denne styringen kan også sies å være begrunnet ut fra ønsket om å beskytte kommunene mot seg selv - i betydningen vern mot uheldige beslutninger, andre deler er i første rekke utformet ut fra hensynet til svake grupper, eller ut fra bredere distriktmessige eller nasjonale målsettinger. De sentrale statlige myndigheter har et overordnet ansvar for den totale samfunnsutvikling, og i denne sammenheng er både sentralforvaltningen og lokalforvaltningen å anse som virkemidler/utøvende organer til gjennomføring av en bestemt, ønsket samfunnsutvikling.

Av de to uttrykkene «tilsyn» og «kontroll», er «kontroll» det som klart har en mest negativ profil, idet det leder tanken hen på etterfølgende kontroll av beslutninger, d.v.s. overprøving og sensur.

«Tilsyn» gir mer positive assosiasjoner. Det demper inntrykket av sensur og vektlegger i større grad veilednings- og rådgivningsaspektet. I praksis trenger imidlertid ikke forskjellen mellom «tilsyn» og «kontroll» å være så stor, idet et tilsyn ikke har særlig betydning med mindre det finnes visse muligheter til å korrigere det underordnede organs veivalg eller framgangsmåte. Kommuneloven og Fylkeskommuneloven bruker uttrykket «tilsyn» både når det gjelder internt og eksternt tilsyn, selv om det tilsyn som utøves i henhold til f. eks. Kommuneloven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60 i realiteten er en ren kontroll av både skjønnsutøvelse og lovmessighet.

Som nevnt i kapittel 18 om internt tilsyn og kontroll, vil det statlige tilsynet i noen grad påvirkes av i hvilken grad det lar seg gjøre å bygge opp en tilstrekkelig egenkontroll i kommunesektoren. Det er da naturlig å spørre om en fortsatt har behov for å beholde et såvidt bredspektret tilfang av statlige tilsynsordninger.

Kommuner og fylkeskommuner er på den ene side politiske institusjoner med selvstendig myndighet. På den annen side er de deler av et sammenhengende offentlig forvaltningsapparat. Som politiske institusjoner bygger kommuner og fylkeskommuner på den idé at offentlige tiltak og myndighetsutøvelse innenfor et bestemt geografisk område skal bestemmes - eller i det minste påvirkes - av den befolkning som bor i området. Dette skal skje gjennom folkevalgte organer som gir et representativt uttrykk for befolkningens holdninger, verdier og interesser. For kommuner og fylkeskommuner som politiske institusjoner spiller *handlefriheten* en vesentlig rolle. Med dette menes både den handlefrihet som ligger i retten til å påta seg oppgaver som ikke allerede er lagt til andre offentlige organer, handlefrihet med hensyn til på hvilken måte oppgavene skal løses, økonomisk handlefrihet samt frihet til i praksis å kunne løse oppgaver og utøve myndighet, uten å være avhengig av f. eks. samtykke fra statlige myndigheter.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommune- og fylkeskommuneinstitusjonen er etablert av statsmyndighetene, og som forvaltningsorganer utøver de i prinsippet delegert statsmyndighet. Som en konsekvens av dette står kommunalforvaltningen under statsmyndighetenes løpende tilsyn og kontroll. Staten som lovgiver har herredømme både over hvordan kommunalforvaltningen skal organiseres og hvilken handlefrihet kommuner og fylkeskommuner skal ha på de ulike områder.

Særlig i etterkrigstiden har staten lagt vekt på å integrere kommunalforvaltningen i det samlede forvaltningssystemet. Fra å fungere mer eller mindre fullstendig uavhengig av statsforvaltningen, er kommunalforvaltningen i dag det viktigste instrument for iverksetting av sentrale deler av nasjonal politikk. Det følger av vår forfatningsordning at staten har en generell plikt til å føre kontroll med hele den offentlige forvaltning, også den kommunale/fylkeskommunale. Staten har i tillegg et ansvar for at kommunalforvaltningen er hensiktsmessig innrettet og at den virker på en forsvarlig måte både ut fra styrings-, rettsikkerhets- og effektivitetsmessige hensyn. Kommuner og fylkeskommuner skal både være levende og handlekraftige politiske institusjoner, og samtidig effektive ledd i det samlede forvaltningsapparat.

I NOU 1974:53 *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* uttalte Hovedkomitéen for lokalforvaltningen at det fortsatt vil være nødvendig at staten fører tilsyn med kommunesektoren. Komitéen mente imidlertid at tilsynet burde kunne begrenses en god del i forhold til de nåværende regler. Når det spesielt gjaldt tilsynet med kommunene, uttalte komitéen at staten i vesentlig grad bør gi avgjørelsesmyndighet til fylkesmannen eller andre statsorganer på fylkesplan.

I Hovedkomitéens utredning *«Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen»* (NOU 1988:38) er disse synspunktene videreført og videreutviklet, og det pekes her bl. a. på at den økte kompetansen i kommuner og fylkeskommuner taler for en kritisk gjennomgang av statlige tilsyns- og kontrollordninger. Det presiseres imidlertid at en slik nedbygging ikke må gå ut over sentrale verdier som rettssikkerhet, faglig kvalitet ved forvaltningsavgjørelser og grunnleggende nasjonale målsettinger. Hovedkomitéen tilrår derfor at det snarest foretas en gjennomgang av de statlige tilsyns- og kontrollordninger overfor kommunesektoren, og at det legges opp til en vurdering av intern forvaltningsrevisjon og kontroll som alternativ til statlig tilsyn og kontroll. Komitéen understreker videre at staten i større grad må se det som sin oppgave å utvikle en realistisk mål- og rammestyring.

Komitéen har ellers ikke i særlig grad tatt opp spørsmål som er knyttet til de enkelte tilsynsordningene, men viser til at Kommune- og fylkeslovutvalget bl. a. skal vurdere tilsynsordningene i kommunelovgivningen. Det er også vist til frikommuneforsøket, som har flere prosjekter som gjelder klage- og tilsynsordningene.

Et utvalg som har hatt som oppgave å vurdere tilknytningsformer i statsforvaltningen (heretter kalt Hermansen-utvalget) har i NOU 1989:5 om «En bedre organisert stat», blant annet pekt på det ansvar de statlige myndigheter har for all offentlig virksomhet i vårt land. Dette innebærer at statsmyndighetene - når de overveier hvorledes et offentlig engasjement på et eller annet område bør kanaliseres - kan betrakte kommuner og fylkeskommuner som *alternativer* ved siden av institusjoner eller virksomheter med en mer direkte tilknytningsform til staten. Utvalget viser videre til at siden kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter, for så vidt på linje med private, må staten i tilfelle kanalisere sitt engasjement gjennom lovgivning, eventuelt budsjettvedtak og forhandlinger (med utgangspunkt i lovgivningen), og/eller benytte virkemidler på samme måte som staten bruker virkemidler for å påvirke private handlingsvalg og atferd i ønskelig retning.

Dersom en skal gi en enkel og kortfattet oversikt over hvordan den statlige styring med kommunesektoren i praksis skjer, er det flere innfallsvinkler å velge imellom. Dersom en tar utgangspunkt i et skille mellom *direkte* og *indirekte* virkemidler, vil virkemidler med mer direkte styringseffekt være f.eks.:

- lovregulering av styrings- og administrasjonsordninger
- lovgivning og regelfastsetting om ytelser og tjenester med vekt på normer og standarder
- fastlegging av inntektsrammer og lånerammer
- stimuleringsordninger
- kontroll og tilsyn med gjennomføringen av de kommunale tiltak

I tillegg til disse fire hovedformene (som hver kan deles inn i mange underkategorier) har to andre former med mer *indirekte* styringseffekt i de senere år spilt en stadig viktigere rolle, nemlig:

- rådgivning, veiledning og informasjon
- planpåbud og plangodkjenning

De statlige styringsmekanismene kan også anskueliggjøres på andre måter, f. eks. ved å skille mellom *rettslige* og *ikke-rettslige* virkemidler:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Blant de *rettslige* virkemidler finnes bestemmelser om både 1) forhåndskontroll (i betydningen *styring*) og 2) etterfølgende kontroll.

Eksempler på regler av første kategori finner en blant annet ved ulike begrensninger i lovgivningen. For kommunale lånopptak finnes det f. eks. en materiell regel (om vedtakets innhold) i Kommuneloven § 51, og en formell regel (om hvilket organ som har kompetanse) i Kommuneloven § 24. Begge bestemmelser har et klart styringsaspekt.

Når det gjelder regler som innebærer en etterfølgende kontroll, kan det vises til bestemmelser om legalitetskontroll.

Blant de *ikke-rettslige* virkemidlene, finner vi i første rekke de økonomiske styringsmekanismene, som f. eks. inntektsreguleringen overfor kommunesektoren. En annen gruppe virkemidler som også vanligvis karakteriseres som ikke-rettslige, er veiledning, rådgivning og informasjon fra statlige organer - noe som fra kommunesektorens side ofte oppfattes som mer eller mindre sterke påbud.

I realiteten befinner denne siste kategorien styringsverktøy seg i grenselandet mellom rettslige- og ikke-rettslige virkemidler, bl. a. fordi en del av virksomheten er ganske nært knyttet til bestemmelser om standardkrav og målformuleringer i lovverket. Fortolkning av lov og annet regelverk er også et aspekt ved rådgivning og veiledning som hører hjemme i dette grenselandet. I enkelte tilfelle er også selve veiledningsoppgavene lovfestet, på samme måte som statlige organers instruksjonsmyndighet. Dette er nærmere omtalt i dette kapitlets underpunkt 5 om løpende tilsyn.

En tredje måte å illustrere de statlige styringsformer på, er å skille mellom strategisk styring og løpende styring.

Hermansen-utvalget opererer med denne sondringen i NOU 1989:5, og uttaler i denne forbindelse bl.a.:

«Når det gjelder statlig styring av kommunesektoren, er det også her vesentlig å skille mellom:

- strategisk styring, som i første rekke vil gjelde fastleggelse av funksjonsfordelingen mellom staten og kommunesektoren, og mellom de to forvaltningsnivåene innen kommunesektoren. Hit hører også den mer generelle innholdsmessige styringen via lovgivningen. Herunder kan en også ta med pålegg om planleggingsrutiner og prosesser i forholdet mellom staten og kommunesektoren og mer generelle målformuleringer.
- den løpende styringen som i første rekke skjer gjennom den direkte løpende påvirkningen av kommuneøkonomien og til en viss grad også gjennom detaljerte pålegg og krav til deler av utgiftsvirksomheten.»

Det kan ellers konstateres at den vesentligste del av den statlige styring av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteytings omfang og innhold skjer gjennom særlovgivningen og fra sektormyndighetenes side. Tilsynsbestemmelsene i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven utgjør bare en del av det totale bildet. «Staten» består av en rekke myndigheter som hver for seg og også i stor grad uavhengig både av hverandre og av helhetsvirkninger, fremmer lover, utarbeider regelverk og iverksetter styringstiltak overfor kommunesektoren. I tillegg kommer det forhold at disse myndigheter ofte ikke har noe ansvar for å sikre det inntektsgrunnlag som må til for å oppfylle kravene. Ikke sjelden er det derfor en interessemotsetning mellom sektordepartementenes ønske om maksimal måloppfyllelse innen sine fagområder, og de samordnende departementers (i første rekke Finansdepartementet og Kommunaldepartementet) ønsker om rammestyring og understreking av lokal ansvarlighet, prioritering og målsetting innenfor gitte ressursrammer.

Det er også et visst motsetningsforhold mellom politikernes ønske om størst mulig lokal handlefrihet og frihet til lokal tilpasning av ytelser og tjenester fra det offentlige, og innbyggernes syn på kommunal/fylkeskommunale handlefrihet. Innbyggerne vil i prinsippet være enig i tanken om utstrakt lokal handlefrihet, men samtidig har de vanskelig for å akseptere at de i praksis får et dårligere tilbud eller svakere rettigheter enn i andre kommuner. Befolkningen er med andre ord primært opptatt av hva de får ut av systemet og legger mer vekt på forhold som likebehandling, likeverdighet og likhet i resultater, enn «det lokale selvstyre» som produserer tjenestene. På den annen side undergraver unødig statlig kontroll og styring den kommunale prioriteringsprosessen. En diskusjon om omfanget av statlig tilsyn og kontroll (hvis man ser bort fra det tilsynsbehov som springer ut fra overordnede nasjonale målsettinger) bør derfor ta utgangspunkt i hva som er nødvendig av slike virkemidler ut fra befolkningens behov.

Som bakgrunn for en drøfting av eksisterende tilsyns- og kontrollordninger bør det for det første nevnes at det allerede har skjedd en reduksjon i omfanget av den statlige kontroll gjennom reformer som i de senere år er gjennomført i kommunalforvaltningen. Et eksempel her er det nye inntektssystemet, der den overveiende del av de statlige overføringene nå blir fordelt uten direkte bindinger med hensyn til bruk. Hermansen-utvalget påpeker også i sin utredning at utviklingen de seneste årene har gått i retning av større vekt på strategisk og generell innholdsmessig sty-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ring og mindre vekt på detaljene i den løpende budsjettmessige og økonomiske styringen. I St. meld. nr. 4 (1988-89) om Regjeringens langtidsprogram for perioden 1990-93, er det også gitt signaler om at det innen utvalgte sektorer er ønskelig å vurdere statens styringsbehov og se nærmere på aktuelle virkemidler. Det er videre vist til at det er grunn til å anta at det på en rekke områder finnes statlig styring som er unødvendig, og det vil også bli vurdert om den styring en ønsker å beholde har en hensiktsmessig form. Slik utvalget oppfatter det, er det derfor både et uttalt politisk ønske og en faktisk *tendens* i reformvirksomheten fram til nå som har tatt sikte på å redusere den totale, statlige styring av kommunesektoren.

Det er på det rene at flere av de opprinnelige begrunnelser bak de forskjellige tilsyns- og kontrollordningene, i første rekke hensynet til rettssikkerheten, faglig kvalitet på forvaltningsavgjørelsene, og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger, fremdeles er viktige hensyn. Dette er hensyn som må ivaretas uansett hvordan vår framtidige kommunalforvaltning blir organisert. Både ulikheter i skattegrunnlag og ikke minst kommuneinndelingen (som delvis vil være bestemt av andre hensyn enn de rent rasjonelle) tilsier at en også i fremtiden vil måtte ha en viss styring med kommunenes inntektsrammer og tjenesteproduksjonens innhold og innretning. Spørsmålet blir imidlertid om slike hensyn kan ivaretas like godt - eller kanskje bedre - uten at statlige organer detaljstyrer virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Det er også et spørsmål om i hvilken utstrekning statlige kontroll- og godkjenningsordninger er de beste virkemidler for å ivareta disse hensynene.

Etter utvalgets oppfatning er det både ønskelig og nødvendig å få til en sterk sanering av det omfattende og lite oversiktlige sett av statlige godkjennings- og tilsynsordninger. For en del av godkjenningsordningene er den opprinnelige begrunnelse for bestemmelsene falt bort eller blitt svekket, fordi man etter hvert har fått andre, mer smidige, måter å påvirke kommunenes og fylkeskommunenes atferd på. Andre godkjenningsordninger bør kunne erstattes med en mer generell tilsynsform, f. eks. lovlighetskontroll. Det er på det rene at en her står overfor store utfordringer når det gjelder særlovgivningen og sektormyndighetene. Reformen på dette feltet bør derfor ha som hovedmålsetting både å utvide rammen for kommunal/fylkeskommunal handlefrihet og å styrke de sentrale kommunale/fylkeskommunale organers forutsetninger for å håndtere sektorovergrepene prioriterings- og samordningsoppgaver.

Det bør også være en målsetting at det tilsyn man velger å opprettholde, skal utøves på lavest mulig (statlig) nivå i forvaltningen, hvilket i vårt system vil være fylkesmannen - for kommunene.

Ønsket om mer generelle teknikker for samfunnsstyring kan innebære at det i fremtiden satses mer på mål- og rammestyring. (Hva dette innebærer, er nærmere omtalt i kapittel 7 om forholdet til det lokale selvstyre). Som nevnt i beskrivelsen av en svensk undersøkelse om styringsmekanismer i forholdet stat - kommune (jf. kapittel 7), vil målstyring gjennom lovverket kunne by på store utfordringer. Hvorvidt denne teknikken blir vellykket, er blant annet avhengig av om man har et system for måling og oppfølging/tilsyn med resultatene. Eller sagt på en annen måte; det må finnes måter å måle hvorvidt samfunnsutviklingen går i den retning som Storting og regjering legger opp til.

Hermansen-utvalget har også synspunkter på forholdet mellom desentralisering og sentral styring, og uttaler blant annet:

«Utvalget antar at det særlig er offentlige oppgaver av myndighets- og samfunnsstyringskarakter eller oppgaver som gjelder tjenesteyting, interesseavveining eller verdi- eller kulturforvaltning (der nærhet til publikum og lokalsamfunn og lokal skjønnsutøvelse er av betydning for effektiv oppgaveløsning), som bør kanaliseres gjennom fylkeskommunen eller kommunen. Med det sikres ikke bare politisk styring og politisk ansvar, men også at det kan legges den nødvendige vekt på andre hensyn - som for eksempel faglig kvalitet og faglig uavhengighet, rettssikkerhet og offentlighet og bred medvirkning gjennom interesserepresentasjon og medbestemmelse, som oppgavene i de enkelte tilfellene kan kreve. Forutsetningen må ellers være at de statlige styringsbehov og styringsambisjoner ikke er mer omfattende enn at de kan ivaretas gjennom tilrettelegging av den nødvendige lovgivning og sikring av at den samlede ressurstilgang muliggjør forsvarlig oppgaveløsning.

.....

En sterkere samordning av den lokale og regionale statsforvaltning er av særlig betydning når det gjelder forholdet til de deler av kommuneforvaltningen som er underlagt statlig kontroll og tilsyn. Det er utvalgets oppfatning at fylkesmannsembetet bør spille den sentrale rollen i en samordnet statlig lokal- og regionalforvaltning. Som Regjeringens representant i fylket, bør fylkesmannen kunne sørge for at de ulike departementers interesser i forhold til kommunalforvaltningen blir ivare tatt på en helhetlig og balansert måte, samt at funksjonsfordelingen blir praktisert konsekvent. Statens regionalforvaltning bør derfor, så langt det er mulig, organiseres innenfor rammen av fylkesmannsembetet.»

De prinsipielle synspunkter som Kommune- og fylkesutvalget har lagt til grunn i sin vurdering av eksisterende og framtidige statlige til-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

syns- og kontrollordninger, kan *sammenfattes* slik:

- Trenden i retning av å redusere unødig, statlig detaljstyring bør fortsette.
- Et visst statlig tilsyn med kommunesektorens virksomhet er fortsatt nødvendig, blant annet ut fra overordnede nasjonale målsettinger. Dette trenger imidlertid ikke nødvendigvis å være rettslige bindinger. Det blir derfor viktig å finne en form og et innhold i tilsynet som sikrer den nødvendige styringseffekt og som samtidig gir en tilstrekkelig lokal handlefrihet.
- Innbyggernes behov for «riktige» forvaltningsavgjørelser i forhold til lovgivning og øvrig regelverk vil ellers være utgangspunktet for drøftingen av behovet for og omfanget av tilsynet, d.v.s. behovet for en *forsvarlighetskontroll*.
- Tilsyns-systemet bør være så enkelt og oversiktlig som mulig. Det er et spesielt behov for en opprydning i reglene om statlig tilsyn i særlovgivningen og innen de forskjellige sektorer av kommunal/fylkeskommunal virksomhet, jf. kapittel 20 om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen.
- Spesielle godkjenningsordninger bør bygges ned til fordel for utvikling av mer generelle tilsynsmekanismer.
- Tilsynsfunksjonene bør som hovedregel legges på lavest mulig nivå i statsforvaltningen.
- Statlig tilsyn bør harmoniseres med graden av internt tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner.

2. LEGALITETSKONTROLL

2.1. Fylkesmannens legalitetskontroll

Gjeldende rett

Bestemmelser som gir fylkesmannen anledning til å føre tilsyn med kommunestyrets virksomhet, har lange røtter i vår kommunelovgivning. Formannskapslovene av 1837 hadde en bestemmelse som ga fylkesmannen et utsettende veto, idet kommunestyret måtte behandle saken på nytt dersom fylkesmannen nektet å godkjenne vedtaket. I Kommunelovene av 1921 ble ordningen omdannet til en legalitetskontroll - slik vi kjenner den idag.

Etter Kommuneloven § 60 skal fylkesmannen føre legalitetskontroll med kommunestyrevedtak, d.v.s. kontrollere at vedtakene er *lovlige*. Dette innebærer i grove trekk en kontroll av tre forhold, nemlig at

- a) saksbehandlingen, dvs. framgangsmåten er korrekt,

- b) kompetansen, dvs. at organet har myndighet til å fatte vedtak på dette området, og at
- c) vedtaket rent innholdsmessig ikke strider mot lovgivningen eller andre rettsregler (f.eks. ulovfestede prinsipper for forsvarlig saksbehandling - læren om myndighetsmisbruk)

Legalitetskontrollen omfatter bare de forvaltningsrettslige/offentligrettslige og ikke de rent privatrettslige sider ved et vedtak. Dersom kommunestyret f. eks. vedtar at det ikke oppfatter seg som bundet av en kontrakt, er det ikke fylkesmannens oppgave å etterprøve om dette standpunktet er forsvarlig eller riktig fra kommunestyrets side. Fylkesmannen skal heller ikke vurdere om en innrømmelse av erstatningsansvar, eller det å benekte erstatningsansvar, er riktig i forhold til erstatningsrettens regler.

Fylkesmannens legalitetskontroll etter Kommuneloven § 60 retter seg i første rekke (og etter bestemmelsens ordlyd) mot alle vedtak av kommunestyret, men omfatter også vedtak i andre kommunale organer i den grad vedtakene trenger godkjenning p.g.a. særlige bestemmelser om dette, f. eks. etter Kommuneloven § 59. Det skjer da både en kontroll av vedtakets innhold og av lovmessigheten, se nærmere om dette i punkt 3.

I § 60 annet ledd er det sagt uttrykkelig at fylkesmannen *skal* erklære et vedtak ugyldig dersom han finner at det foreligger kompetansemangel eller vedtaket strider mot lov. Bestemmelsen må imidlertid ikke tas helt på ordet her. Fylkesmannen har bare adgang til å kjenne et vedtak ugyldig etter Kommuneloven § 60 i samme utstrekning som domstolene ville ha gjort det. Dersom det f. eks. påvises saksbehandlingsfeil, vil feilen ikke føre til ugyldighet med mindre den har virket inn på vedtakets innhold, jf. prinsippet i Forvaltningsloven § 41. Dette er forøvrig et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp, som er lovsatt når det gjelder enkeltvedtak (Forvaltningsloven § 41), men som gjelder generelt også for andre typer vedtak.

I praksis skjer fylkesmannens legalitetskontroll ved at fylkesmannen får oversendt kopier av møteprotokollene, jf. Kommuneloven § 34 andre ledd, som han så gjennomgår. Ordføreren er tillagt ansvaret for at oversendelsen finner sted. Fylkesmannen kan be om ytterligere opplysninger fra kommunen dersom han finner dette nødvendig.

Det er ikke satt noen frist for fylkesmannen til å foreta legalitetskontrollen, men det må være en naturlig forutsetning at dette skjer så raskt som mulig. Kommunestyret er på sin side etter loven ikke pliktig til å vente med iverksettelsen av et vedtak inntil resultatet av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fylkesmannens legalitetskontroll foreligger, hvis ikke vedtaket trenger *godkjenning* etter andre lovbestemmelser.

Fylkesmannens avgjørelse etter Kommune-loven § 60 kan påklages av formannskapet til Kongen hvis den går kommunen imot, jf. § 60 tredje ledd. Kongens avgjørelsemyndighet er i dette tilfellet delegert til departementet. Klager over fylkesmannens legalitetskontroll forekommer sjelden i praksis.

Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelse om legalitetskontroll. Også her vil det imidlertid bli foretatt legalitetskontroll i forbindelse med behandling av godkjenningssaker. For fylkeskommunale vedtak er det departementet som forestår denne kontrollen.

Den svenske Kommuneloven inneholder ingen bestemmelser om legalitetskontroll. I Sverige har de imidlertid en ordning med særskilte forvaltningsdomstoler og behandlingen av kommunalbesvær (rättsbesvær) som har klare likhetstrekk med en legalitetskontroll, se nærmere om dette i kapittelet om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner.

Den danske Kommuneloven har i kapittel 7 regler om «Tilsynsmyndighederne» og i kapittel 8 om «Tilsynet». For amtskommunene og Fredriksberg kommune ligger tilsynsmyndigheten hos Indenrigsministeren. For de øvrige kommunene ivaretas tilsynet av et særskilt tilsynsråd. Tilsynsrådene opprettes for hver amtsrådsrets og består av amtmannen (som også er rådets formann) samt 4 andre medlemmer som velges av amtsrådet blant dets medlemmer, jf. lovens § 48. Av bestemmelsene i kapittel 8, §§ 54-61 framgår det at tilsynsrådenes funksjon i hovedsak er å føre tilsyn med lovligheten av kommunalbestyrelsens vedtak, med årsregnskapet, revisjonsberetningen og kommunalbestyrelsens vedtak i denne forbindelse, samt godkjenning av avtaler om interkommunalt samarbeid dersom avtalen medfører innskrenkninger i de deltagende kommunalbestyrelses beføyelser etter Kommuneloven.

Tilsynsmyndigheten har flere reaksjonsmuligheter. Den kan:

- a) sette en beslutning ut av kraft (men bare dersom den ikke er «bragt til udførelse».)
- b) pålegge medlemmene av kommunalbestyrelsen å betale tvangsbøter dersom bestyrelsen unnlater å utføre oppgaver som den etter loven er pålagt å utføre.
- c) anlegge erstatningssak mot et kommunalbestyrelsesmedlem som er ansvarlig for at kommunen er påført tap.
- d) frafalle saksanlegg dersom det aktuelle medlem innen en fastsatt frist innbetaler et nærmere angitt beløp til kommunen.

Tilsynsrådets avgjørelser kan påankes til Indenrigsministeren, jf. § 61 stk. 7.

Når det gjelder aktuelle *frikommuneforsøk*, kan det nevnes at Steinkjer kommune har fått tillatelse til å drive forsøksvirksomhet som innebærer fritak fra fylkesmannens legalitetskontroll. Kommunens opprinnelige forslag til vedtekter inneholdt et totalt fritak fra legalitetskontrollen, men departementet fant at dette ville ligge utenfor rammen av det Frikommuneloven gir adgang til. Det måtte tas stilling til om det var spesielt viktige vedtak som fortsatt burde undergis kontroll og om det burde innføres såkalte kompensatoriske ordninger i forhold til noen av de vedtak hvor legalitetskontrollen skulle oppheves.

Når det gjaldt det første spørsmålet, fant departementet at legalitetskontrollen burde opprettholdes for budsjettvedtak. Selv om kommunen la opp til informasjonsrutiner til fylkesmannen, ville dette ikke fullt ut dekke det behov for tilsyn fylkesmannen har på dette området. Det siktes her til det forhold at fylkesmannen i flere sammenhenger er pålagt å fremme forslag til prioritering (lånesaker) eller fordeling av ressurser mellom de enkelte kommuner.

Med hensyn til spørsmålet om kompensatoriske ordninger, ble det ved godkjenningen av kommunens frikommunevedtekter åpnet adgang til partsklage for såvidt gjelder vedtakets gyldighet. Legalitetskontroll og partsklage har riktignok noe forskjellig begrunnelse, og prinsipielt sett kan det derfor reises innvendinger mot å la den ene ordning tre inn som erstatning for den annen. Departementet vurderte imidlertid spørsmålet dithen at siden Stortinget har fastsatt spesielle rammer for frikommunevirksomheten, spesielt når det gjelder forholdet til den enkeltes rettssikkerhet, knytter det seg betenkeligheter til å fjerne legalitetskontrollen uten noen som helst erstatning. Siden Forvaltningslovens klageregler bare i liten utstrekning kommer til anvendelse på vedtak truffet av kommunale organer, mente departementet at det i forbindelse med dette forsøket burde tas inn en bestemmelse i vedtektene som gir adgang til en form for partsklage.

Fylkesmannens prøvingskompetanse ved partsklagen er begrenset til vedtakets gyldighet. Ordningen medfører ikke klagerett for den enkelte kommunestyrerepresentant eller for et mindretall av representantene.

Utvalgets vurderinger og forslag

Etter utvalgets oppfatning kan betenkelighetene og problemene ved dagens legalitetskontroll etter Kommuneloven § 60 oppsummeres slik:

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- Mange viktige kommunale vedtak omfattes ikke av kontrollen, særlig på grunn av omfattende delegasjon til formannskapet og underliggende organer. Her kan det være store variasjoner fra kommune til kommune, og omfanget av legalitetskontrollen vil således være forskjellig kommunene imellom.
- Ressursinnsatsen ved kontrollen står ikke i forhold til de feil som avdekkes.
- Behovet for en nitid legalitetskontroll synes etterhvert å være svekket, bl.a. på grunn av den kompetanseoppbygging som har skjedd i kommunesektoren.

Statens Rasjonaliseringsdirektorat (nå Statskonsult) har i samarbeid med Justisdepartementet og Kommunaldepartementet foretatt en undersøkelse av legalitetskontrollen ved 4 fylkesmannsembeter. Undersøkelsen omfattet i alt 41.263 vedtak for 1980 og 1981. Det viste seg at 32 vedtak ble opphevet som ugyldige, mens 355 ble returnert til kommunene for oppretting. I gjennomsnitt for 3 av de 4 embetene lå feilprosenten for kommunestyrevedtakene så lavt som 0,2 prosent. For ett av embetene var den 2 prosent (men dette kan ha sammenheng med utregningsmåten).

Hvis man skal vurdere endringer i eksisterende regler om legalitetskontroll i Kommune-loven § 60, har en i realiteten 3 alternativer:

- 1) avskaffe hele legalitetskontrollen
- 2) foreta en annen avgrensning med hensyn til hvilke typer vedtak som skal kontrolleres
- 3) utvide kontrollen til å gjelde samtlige kommunale vedtak, eventuelt i en modifisert form - spesielt med henblikk på om kontrollen skal være automatisk eller initiert av f. eks. klage eller begjæring.

På grunnlag av det som er framkommet av synspunkter fra forskjellig hold (jf. ovenfor), synes alternativ 1 lite aktuelt. Det er behov for en viss, fortsatt ekstern kontroll. Dette gjelder uansett om man styrker egenkontrollen og innfører en utvidet klageadgang over kommunale vedtak - selv om dette ytterligere svekker begrunnelsen og behovet for å opprettholde legalitetskontrollen. En styrket intern kontroll i kommunene bør imidlertid kunne begrunne en reduksjon og forenkling av det statlige (eksterne) tilsynet. At fylkesmannens løpende legalitetskontroll helt skal kunne avløses av en tilsvarende, løpende kontroll i hver enkelt kommune, er etter utvalgets oppfatning ikke realistisk. Det ville i så fall kreve at hver kommune har personer i klagenemnda med betydelig juridisk kompetanse innen kommunalrettslige og forvaltningsrettslige emner - foruten inngående kjenn-

skap til særlovgivningen. For enkelte saker vil det trolig også være en fordel at de løftes ut av den enkelte kommune, og over i en instans utenfor kommunen og vurderes der.

Å foreta en annen *avgrensning* enn den eksisterende, når det gjelder hvilke vedtak som skal underkastes legalitetskontroll, jf. alternativ 2, er mer aktuelt. Avgrensningen kan skje etter flere forskjellige kriterier, som f. eks. a) etter vedtaksorgan, b) etter vedtakstype eller c) etter spesielle sider ved vedtakene. Avgrensning etter hvilket organ som har truffet vedtaket vil gi klare og entydig lovregler, men vil i praksis neppe «treffe» så godt - spesielt med den utstrakte adgang til delegasjon som den nye loven gir adgang til. En avgrensning etter vedtakstype, ut fra en vurdering av hvilke vedtak det vanligvis hefter feil ved, vil bli altfor tidsbestemt og statisk. Det vil også by på atskillige vansker å finne fram til klare kriterier for avgrensning av de ulike typer av vedtak. En avgrensning etter c (spesielle sider ved vedtakene), kan være en vei å gå, f. eks. slik at fylkesmannens kontroll bare skal knyttes til de sider av vedtaket som berører økonomiske forhold eller som angår enkeltpersoners rettssikkerhet. Man vil i så fall få et ganske komplisert system når det gjelder tilsynsordningene. Det må imidlertid etter utvalgets syn være mulig å få til en enklere og mer oversiktlig kontroll med vedtakenes lovmessighet, men som likevel ivaretar de hensyn man anser som sentrale.

Alternativ 3 (kontrollen skal omfatte samtlige kommunale vedtak) er etter dette den modell som framstår som den minst problematiske. Videreføring av en automatisk legalitetskontroll som i tillegg utvides til å gjelde alle kommunale vedtak, vil imidlertid ikke kunne gjennomføres uten en betydelig kapasitetsstyrking ved fylkesmannsembetene. Hvis man derimot forlater dagens ordning med automatisk kontroll, vil dette kunne muliggjøre en *utvidelse* og forbedring av lovlighetskontrollen. Etter utvalgets oppfatning er det således sterke grunner som taler for at legalitetskontrollen i framtiden gjøres avhengig av klage, eller mer presist - *krav om lovlighetskontroll*. Lovlighetskontrollen vil etter utvalgets forslag omfatte alle endelige vedtak i kommunale og fylkeskommunale organer, også vedtak truffet av administrasjonen. På samme måte som i dag, bør det ikke være noen betingelse at det er tale om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Neste spørsmål blir *hvem* som skal kunne kreve lovlighetskontroll. Det kan i og for seg være naturlig å begrense kretsen av klageberettigede til kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer, siden vedtak i kommunestyret/fylkestinget vil falle utenfor reglene om in-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tern klage. Som medlemmer av kommunens/fylkeskommunens øverste organ, direkte valgt av innbyggerne, står disse i en særstilling.

Utvalget har vært noe i tvil om hvorvidt også nemndsmedlemmer bør ha adgang til å kreve lovlighetskontroll. Et argument mot å utvide kretsen av de som kan kreve slik kontroll, til også å omfatte denne gruppen, er for det første at dette vil kunne øke antallet saker om lovlighetskontroll dramatisk, noe som blant annet ville bidra til å trivialisere ordningen mot det vi kjenner fra fylkesmannens legalitetskontroll i dag. For det andre ville det kunne skape problemer i forhold til den interne saksgang og kontroll i kommunen, både ved partsklage, ved mindretallsanke eller av eget tiltak.

I forhold til *fylkeskommunen* innebærer utvalgets forslag at også fylkespolitikere gis en mulighet til å få prøvet lovligheten av fylkeskommunale vedtak. Gjeldende Fylkeskommunelov har som nevnt innledningsvis ikke noen bestemmelse om legalitetskontroll. Utvalget anser imidlertid en slik utvidelse av lovlighetskontrollen som uproblematisk, fordi det her ikke dreier seg om noe inngrep i det fylkeskommunale selvstyre, men tvert imot en ekstra sikkerhetsventil for å få sjekket den rettslige side ved vedtak som det etter noens oppfatning kan hefte feil ved.

En konsekvens av dette blir at kontrollorganet i lovbestemmelsen bør benevnes som «departementet». Det vil da være opp til departementet å bestemme hvordan den nærmere arbeidsfordelingen mellom departement og fylkesmann bør legges opp.

Det kan også reises spørsmål om det er grunn til å etablere en regel om «kvalifisert mindretall» for krav om lovlighetskontroll, f. eks. minst 1/3 av medlemmene eller minst 3 medlemmer. Dette ville bety en sperre i relasjon til de minste partiene, og det er neppe rimelig når det bare er spørsmål om et vedtak er lovlig eller ikke.

Derimot bør administrasjonssjefen, som kommunens/fylkeskommunens øverste og ansvarlige administrative myndighet, ha den samme mulighet til å få avklart rettsusikkerhet som kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, f. eks. for å komme ut av en tvangssituasjon hvor administrasjonssjefen blir pålagt å iverksette vedtak som anses ulovlige. Utvalget forutsetter imidlertid at dette er en adgang som bare benyttes i spesielle tilfelle, f. eks. der hvor en ikke når fram med sine innsigelser mot vedtakets lovlighet overfor de folkevalgte, eller hvor det haster så mye med å få en avklaring at det ikke er forsvarlig å avvente en ny runde i vedkommende folkevalgte organ.

Utvalget har også vurdert spørsmålet hvorvidt kommunens/fylkeskommunens etatsjefer bør ha rett til å kreve lovlighetskontroll, men er kommet til at dette ikke ville harmonere så godt med administrasjonssjefens posisjon som kommunens/fylkeskommunens øverste ansvarlige administrative leder. Et hensyn som taler *mot* utvalgets standpunkt, er at etatsjefen kanskje i mange tilfeller er den nærmeste til å påse at kommunen/fylkeskommunen oppfyller sine lovpålagte forpliktelser. Utvalget ser det imidlertid som et viktig argument at en ved å tillate at *bare* administrasjonssjefen skal ha denne retten, også skaper klarere ansvarsforhold.

Å utvide kretsen av personer som kan kreve lovlighetskontroll ytterligere, er neppe aktuelt. Sakens parter er sikret gjennom reglene om forvaltningsklage. Det vil heller ikke være noen heldig løsning å innføre en alminnelig rett for alle innbyggere i kommunen/fylkeskommunen til å framsette en slik klage.

Utvalget er videre av den oppfatning at den begrensning (i Kommuneloven § 60) som innebærer at bare den offentligrettslige side av vedtaket skal omfattes av lovlighetskontrollen, bør videreføres. Spørsmål som knytter seg til innhold og omfang av kommunens/fylkeskommunens eventuelle privatrettslige forpliktelser faller med andre ord utenfor ordningen. Her er det fortsatt domstolene som må være rette forum.

I tråd med den forvaltningsmessige oppdeling i materielle, personelle og prosessuelle kompetanseregler, er det foreslått at angivelsen av departementets (eller den det gir fullmakt) vurderingstema gis en tilsvarende tredeling. Følgelig skal det etter utvalgets lovfor-slag tas stilling til om vedtaket a) er innholdsmessig lovlig, b) om det er truffet av noen som har kompetanse til å treffe vedtaket og c) at vedtaket er blitt til på lovlig måte (saksbehandlingen).

Utvalget har dessuten funnet det hensiktsmessig å si uttrykkelig i loven det som også i dag er gjeldende rett, men som ikke framgår av ordlyden i Kommuneloven § 60, nemlig det forhold at selv om det er begått en feil (eksempelvis saksbehandlingsfeil) er det ikke alltid at dette fører til at vedtaket er ugyldig.

Forvaltningslovens regler om klage kommer ikke til anvendelse på lovlighetskontrollen, slik utvalget har foreslått bestemmelsen utformet. Det er derfor ønskelig med en uttrykkelig regel om at den instans hvis vedtak påklages, må få anledning til å se på saken på nytt før den sendes ut av kommunen. Det bør derimot ikke legges opp til noen form for intern kommunal klagebehandling av en slik begjæring, siden dette lett vil kunne medføre forsinkelser. En annen sak er at et overordnet

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunalt/fylkeskommunalt organ når som helst, også etter at slik krav om lovlighetskontroll er framsatt - vil kunne omgjøre vedtaket ut fra de alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring. Ett slikt omgjøringsgrunnlag er at omgjøring ikke vil være til skade for noen part eller likestilt interesse, et annet at vedtaket må anses som ugyldig.

Forvaltningslovens regel om utsatt iverksetting ved klage, jf. Forvaltningsloven § 42 første punktum, kommer heller ikke til anvendelse på den ordning som her foreslås etablert, fordi krav om lovlighetskontroll ikke er klage i Forvaltningslovens forstand. Utvalget har derfor foreslått en tillempet regel om adgang til å gi krav om lovlighetskontroll oppsettende virkning. Beslutning om dette vil normalt skje etter særskilt begjæring fra klageren om dette. Hvis slik begjæring ikke blir framsatt, vil spørsmålet vanligvis ikke bli overveiet, og klager har ikke rettskrav på slik oppsettende virkning. Det er med andre ord ingen automatikk i dette.

Et særlig problem oppstår hvis det samtidig framsettes *både* forvaltningsklage og krav om lovlighetskontroll. Her er det normalt lite hensiktsmessig at departementet tar stilling til lovlighetsspørsmålet før klagebehandlingen i kommunen er avsluttet, men det er neppe nødvendig å avskjære dette helt i en situasjon hvor det aktuelle organ har sett på saken på nytt, og er blitt stående ved å opprettholde sitt tidligere vedtak.

Det kan også tenkes situasjoner hvor departementet vil ønske å stoppe iverksettelsen av vedtaket inntil overprøvingen er avsluttet, men hvor de kommunale organer ikke er innstilt på dette. En slik kompetanse har det allerede etter Forvaltningsloven § 42 («klageinstans eller annet overordnet organ») dersom det foreligger en forvaltningsklage, og etter utvalgets lovutkast hvis det er framsatt begjæring om lovlighetskontroll.

Utvalgets medlemmer *Fevolden og Overå* ser det som viktig at en ved utskiftning av ordningen med automatisk lovlighetskontroll, ikke avskjærer departementets innsynsrett og adgang til på eget initiativ å omgjøre vedtak som er ugyldige. Det er liten grunn til å tro at en slik bestemmelse vil bli spesielt hyppig benyttet. Der spørsmål om vedtakets lovlighet er et tema i kommunestyret/fylkestinget, er sannsynligheten stor for at minst ett medlem vil påklage vedtaket. Det kan imidlertid oppstå spesielle situasjoner hvor det er behov for inngripen fra statlige myndigheters side uten at krav om lovlighetskontroll er fremmet. I slike tilfeller bør ikke departementet (eller fylkesmannen) være avskåret fra på

egen hånd å gyldighetsspørsmålet opp til avgjørelse. Hensynet til offentlig forvaltnings omdømme tilsier at en etablerer den nødvendige sikkerhet mot ugyldige vedtak. Verken kommuner eller fylkeskommuner har krav på beskyttelse mot kontroll av vedtak det hefter feil ved. Det følger av det som er sagt foran at denne bestemmelsen ikke skal benyttes til å innføre en tilnærmet automatisk lovlighetskontroll på ny. Det bør hefte usikkerhet ved vedtakets gyldighet før departementet benytter seg av en slik bestemmelse. I tilknytning til lovlighetskontrollen må kommunestyret/fylkestinget være forpliktet til å skaffe tilveie de opplysninger departementet ber om.

Disse medlemmer vil derfor foreslå at det tas inn en tilføyelse i lovforslagets bestemmelse om lovlighetskontroll som fanger opp de nevnte aspekter, jf. nærmere redegjørelse og lovformulering i spesialmotivene i kapittel 25.

2.2. Legalitetskontroll etter særlov

Kommuneloven § 60 gjelder også vedtak som kommunestyret treffer med hjemmel i særlov, med mindre særloven bestemmer noe annet. Det finnes enkelte, spredte eksempler på at særlovgivningen har særskilte bestemmelser om legalitetskontroll. Disse spørsmålene er det gjort nærmere rede for i kapittel 21 om forholdet til særlovgivningen, bl. a. illustrert ved en rekke eksempler. Det vises derfor til dette.

Dersom utvalgets forslag om lovlighetskontroll blir gjennomført, faller begrunnelsen for særskilte kontrollregler på dette området bort på de aller fleste områder. Det eneste generelle argument som kan tale for å opprettholde slike spesialbestemmelser, er den overordnede myndighets behov for løpende informasjon om organets virksomhet. Dette behovet bør imidlertid kunne dekkes på annen måte.

Utvalget antar dessuten at særlovsbestemmelser om legalitetskontroll i praksis spiller en mindre rolle. De fleste av dem bør derfor også av den grunn oppheves som overflødige, jf. kapittelet om forholdet til særlovgivningen. Innen helse- og sosialomsorgen kan det likevel tenkes områder hvor det er ønskelig med en eller annen form for automatisk kontroll av hensyn til ressursvake parter som ikke selv makter å ivareta sine interesser.

I kategorien «legalitetskontroll etter særlov» kunne en også ha inkludert godkjenningsordninger etter særlov - men utvalget har sett det som mest hensiktsmessig å behandle godkjenningsordningene og de spesielle problemer de reiser, for seg, jf. underpunktene 3.1. og 3.2.

3. GODKJENNINGSORDNINGER

At et vedtak trenger godkjenning av et overordnet (vanligvis statlig) organ for å bli gyldig, innebærer normalt at godkjenningsmyndigheten i tillegg til å kontrollere vedtakets lovlighet også skal kontrollere hensiktsmessigheten, eller realiteten i vedtaket. Det dreier seg her om såkalt «delt kompetanse» - to instanser må medvirke for at det skal være truffet gyldig vedtak. Godkjenningsordninger fungerer også som en legalitetskontroll - og derved som et supplement til Kommuneloven § 60 - fordi godkjenningsmyndigheten ikke godkjenner ulovlige eller ugyldige vedtak.

Når det gjelder hensiktsmessighetsvurderinger, ligger det visse begrensninger i det forhold at avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunale/fylkeskommunale, folkevalgte organer. Godkjenningsmyndighetens kompetanse til å vurdere den rent politiske side ved vedtakene vil her være begrenset dersom vedtaket f. eks. innebærer politiske prioriteringer. Hovedregelen vil ellers være at prøvingsorganets kompetanse i det det aktuelle tilfelle må fortolkes på basis av den enkelte godkjenningsbestemmelse og de premisser som ligger til grunn for den.

Med godkjenningsordning menes i det følgende enhver bestemmelse som går ut på at en annen myndighet enn den som har fattet det opprinnelige vedtaket, skal «godkjenne», «stadfeste» eller «samtykke» i vedtaket. «Approbere» og «tillate» forekommer også. De nevnte begreper brukes om hverandre. Med «godkjenning» forstår man vanligvis en adgang til full overprøving av vedtakets rettslige og faktiske sider, inklusive skjønnsutøvelsen. Stadfesting eller samtykke har mer preg av å være et «ok» til f. eks. en annen løsning enn lovens normalordning. Lovgiver har imidlertid ikke vært konsekvent når det gjelder bruken av de forskjellige begrepene, og hvor langt kontrollen i det enkelte tilfelle går, må derfor avgjøres på bakgrunn av en fortolkning av den enkelte godkjenningsbestemmelse.

3.1. Godkjenningsordninger etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven

Gjeldende rett

Av godkjenningsordninger etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven kan nevnes:

- Kommuneloven § 4 fjerde ledd; dersom kommunestyrets medlemstall fastsettes til et mindre eller større tall enn det bestemmelsen i andre ledd gir adgang til, skal vedtaket godkjennes av departementet. Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

- Etter Kommuneloven § 18 andre ledd skal kommunestyrets forhandlingsbok/møtebok skal godkjennes av fylkesmannen. Etter samme paragrafs tredje ledd er det også et krav om at reglementet for kommunestyrets og formannskapetets virksomhet skal gis en form og et innhold «som fylkesmannen finner å kunne godkjenne». Fylkeskommuneloven har ingen bestemmelse om godkjenning av forhandlingsboka, men fastsetter i § 20 andre ledd at reglementet for fylkestingets og fylkesutvalgets virksomhet skal godkjennes av departementet.

- Etter Kommuneloven § 42 er det nødvendig med fylkesmannens samtykke dersom det skal tilsettes flere revisorer i en kommune eller for en kommunal bedrift. Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende godkjenningsbestemmelse.

- Kommuneloven § 49 femte ledd og Fylkeskommuneloven § 46 femte ledd har bestemmelser om at vedtekter for kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger skal godkjennes av departementet. Departementets myndighet er i dette tilfellet delegert til Forsikringsrådet.

- Kommuneloven § 50 fjerde ledd og Fylkeskommuneloven § 47 fjerde ledd inneholder bestemmelser om at departementet eller den det gir fullmakt (bare departementet for Fylkeskommunelovens vedkommende), under rent særlige forhold, kan gi samtykke til at regnskapsmessig underskudd kan dekkes over flere år.

- Kommuneloven § 50 tiende ledd og Fylkeskommuneloven § 47 niende ledd bestemmer at tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom budsjettet ikke må gis uten at det samtidig gjøres vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold gjør det nødvendig kan imidlertid departementet eller den det gir fullmakt «tillate unntak» (d.v.s. godkjenne budsjettvedtak) fra denne regel. Departementets myndighet etter Kommuneloven er ved rundskriv 18. november 1977 delegert til fylkesmannen.

- Kommuneloven § 55 og Fylkeskommuneloven § 52, begges siste ledd, har en spesialbestemmelse som går ut på at en kommune med samtykke av departementet kan overdra avgifter som nevnt i første ledd, dersom avgiftskravet følger av en inngått kontrakt.

- Kommuneloven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60 er å anse som de mest sentrale godkjenningsbestemmelsene i de to lovene. Etter disse paragrafene skal en rekke vedtak godkjennes, bl. a. om:

- lån og garantier
- bruk av midler fra lånefondet eller å bruke

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- lånte midler til annet formål enn opprinnelig godkjent
- kjøp av eiendom eller sette i verk tiltak som nødvendiggjør bruk av lånemidler. (Bare Kommuneloven.)
 - overta andre forpliktelser som kan påføre kommunen/fylkeskommunen forpliktelser i mer enn 5 år.
 - avhende eller bortfeste fast eiendom ut over 40 år (innenfor en fastsatt verdigrense). (Bare Kommuneloven.)
 - bruk av fond til andre formål enn forutsatt
 - overdragelse av myndighet og plikt til et inter(fylkes)kommunalt styre

Etter Kommuneloven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60, begge nr. 1 og 2 (lån og garantier), kan godkjenningensinstansen også fastsette nærmere *vilkår* for godkjenningen (avdragsmåte og avdragstid). I godkjenningssammenheng er det noe uvanlig at det er gitt uttrykkelige bestemmelser om dette. Vanligvis inne bærer godkjenningsreglene bare at godkjenningensmyndigheten må si «ja» eller «nei» til det aktuelle vedtaket. I praksis spiller den ekstra styringseffekten som adgangen til å sette vilkår etter Kommuneoven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60 gir, ikke så stor betydning, idet godkjenningensinstansen svært sjelden fastsetter andre vilkår enn de kommunen/fylkeskommunen og finansieringsinstitusjonen har forhandlet seg fram til.

Fylkesmannen er godkjenningensinstans for mange av godkjenningsordningene for kommunene. I tillegg til flere bestemmelser som direkte legger godkjenningensmyndigheten til fylkesmannen, er fylkesmannen også delegert godkjenningensmyndighet, f. eks. når det gjelder vedtak etter Kommuneloven § 59 nr. 1-7 (lån, garantier, andre økonomiske forpliktelser, mv.) samt for visse vedtak etter Kommuneloven § 50.

I forbindelse med godkjenning etter Kommuneloven § 59, har fylkesmannen nylig fått utvidet sin fullmakt til også å omfatte godkjenningensnektelse, jf. kgl. res. av 26. mai 1989. Samtidig har han fått myndighet til å godkjenne overføring av myndighet til et interkommunalt styre (vedtektsgodkjenning), jf. Kommuneloven § 59 nr. 7.

Fylkeskommuneloven har færre godkjenningensbestemmelser enn Kommuneloven. Kongen/departementet er godkjenningensinstans for alle fylkeskommunale vedtak.

Når det gjelder aktuelle frikommuneforsøk, kan det nevnes at *Steinkjer kommune* har fått tillatelse til å drive forsøk med fritak fra fylkesmannens godkjenning etter Kommuneloven § 59. I sin søknad anførte kommunen at godkjenningensordningen var gammeldags og

at bestemmelsen ville ha vært mer relevant dersom kommunene ikke hadde hatt forsvarlige budsjett rutiner.

Grunnlaget for dispensasjonen til Steinkjer kommune er således utviklingen av mer forsvarlige budsjett rutiner og forutsetningen om at hvert enkelt lånopptak ligger innenfor det som er vedtatt i kommunens årsbudsjett. For å ivareta fylkesmannens informasjonsbehov i kommunaløkonomiske spørsmål, er det lagt opp til rutiner for løpende informasjon om de aktuelle vedtak.

Selje kommune og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har fått tillatelse til å drive tilsvarende forsøksvirksomhet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Mange av godkjenningsordningene i Kommuneloven bærer etter utvalgets oppfatning preg av å ha blitt til i en tid da behovet for å føre kontroll med kommunesektoren var et helt annet enn i dag. Det bør være en målsetting å bygge ned spesielle kontrollordninger til fordel for mer generelle tilsynsformer. Godkjenningensordninger bør bare opprettholdes der hvor helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende, som f. eks. hensynet til en overordnet nasjonal styring (eksempelvis økonomiske forhold) eller når det gjelder å ivareta enkeltpersoners rettigheter.

Når det spesielt gjelder godkjenning av kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner, har *praktiseringen* av godkjenningensbestemmelsene variert med den økonomiske utvikling i samfunnet forøvrig. Den betydelige opplåning og gjeldsøkning som har funnet sted i kommunesektoren de seneste årene, har i praksis ført til en skjerpet vurdering av godkjenningssakene både hos fylkesmannen og i departementet. Når man skal vurdere behovet for godkjenningensbestemmelser i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner, er det viktig at man ikke lar den økonomiske situasjonen i øyeblikket farge omfanget og utformingen av kontrollmekanismene. På den annen side er det heller ikke ønskelig at styringsverktøyet gis en så fleksibel utforming at godkjenningensmyndigheten kan variere «strengheten» i kontrollen etter eget forgodtbefinnende. Dessuten er det også nødvendig å skille mellom behovet for nasjonal styring (makro) og ren forsvarlighetskontroll (mikro), siden dette kan betinge ulike utforming av bestemmelsene.

Frikommuneforsøkene på dette feltet bærer mer preg av å være en dispensasjon fra bestemmelser som fra kommunenes side oppfattes som «avlegs», enn *forsøk* i egentlig forstand. Det er derfor ikke grunn for utvalget til

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

å utsette sin konklusjon når det gjelder framtidige godkjenningsordninger i påvente av avslutning og evaluering av de nevnte forsøk.

Grovt sett kan en si at godkjenningsordningene etter Kommuneloven (og for så vidt også etter særlovgivningen) kan deles inn i to hovedgrupper: En kategori godkjenningsbestemmelser er de som tillater avvik fra lovens normalordning eller fungerer som en approbasjon av et «lokalt» regelverk, f. eks. gebyrregulativ. Dette er godkjenningsbestemmelser som vanligvis bare trer i kraft en gang pr. kommunestyreperiode eller kanskje enda sjeldnere. Den *andre* kategorien bestemmelser er de som ligger nær opp til «sensur» - ved at det skal skje en løpende overprøving av hvert enkelt vedtak av en bestemt type. Slik utvalget ser det, er det særlig denne *siste* kategorien godkjenningsbestemmelser en bør ta sikte på å redusere omfanget av.

Godkjenningsbestemmelsen i Kommuneloven § 4 fjerde ledd, om godkjenning av kommunestyrets medlemstall dersom det fastsettes til et tall som ligger utenfor lovens intervaller, er det etter utvalgets oppfatning unødvendig å opprettholde. Etter utvalgsflertallets lovforslag vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å fastsette medlemstallet - ut fra et minimumstall - og noen statlig godkjenning av dette vedtaket kan det ikke ses å være behov for, se kap. 9.

Bestemmelsen i Kommuneloven § 18 andre ledd om at fylkesmannen skal godkjenne kommunestyrets forhandlingsbok, og tredje ledd om godkjenning av reglement for kommunestyre og formannskap (tilsvarende bestemmelse i Fylkeskommuneloven § 20 andre ledd) kan utvalget heller ikke se noe grunnlag for å videreføre i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder krav til møtebok og reglement, vises forøvrig til drøftelsene i kapittel 12 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer.

Kravet i Kommuneloven § 42 om fylkesmannens samtykke dersom det skal tilsettes flere revisorer i en kommune eller for kommunal bedrift, er det heller ikke nødvendig å opprettholde. Etter utvalgets lovforslag vil det være kommunestyrets/ fylkestingets ansvar å etablere en forsvarlig revisjonsordning, og kontrollnemndas oppgave å håndheve denne, jf. kapittel 18 om internt tilsyn og kontroll.

Når det gjelder Kommuneloven § 49 femte ledd og Fylkeskommuneloven § 46 femte ledd, om godkjenning av vedtekter for kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger, kunne hensynet til mest mulig like pensjonsvilkår for alle folkevalgte tale for en fortsatt godkjenning eller annen form for sen-

tral kontroll med pensjonsvilkårene. Godkjenningsmyndigheten er i dag overført fra Kommunaldepartementet til Sosialdepartementet, som igjen har videredelegert til Forsikringsrådet (nå Kredittilsynet). Utvalget er kjent med at Sosialdepartementet har utarbeidet forskrifter (kgl. res. av 25. april 1975) om kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger. Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for disse forskriftene har vært forelagt Justisdepartementets lovavdeling, som kom til at forskriftene ikke har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Utvalget er videre kjent med at Kredittilsynet i brev til samtlige kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser har opplyst at det arbeides med å gi forskriftene en lovhjemmel, bl.a. vurderes det om forskriftene helt eller delvis kan gis med hjemmel i § 1-1 annet ledd i Lov om forsikringsvirksomhet av 10. juni 1988. Etter denne lovbestemmelsen kan Kongen bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for pensjonskasser og -fond, og kan gi nærmere regler om dette. Utvalget mener derfor at behovet for mest mulig likeartede pensjonsvilkår for folkevalgte gjennom kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser skulle være tilstrekkelig ivarettatt, slik at godkjenningsbestemmelsene i Kommuneloven § 49 femte ledd og Fylkeskommuneloven § 49 femte ledd kan oppheves.

Godkjenningsbestemmelsen i Kommuneloven § 50 fjerde ledd og Fylkeskommuneloven § 47 fjerde ledd om samtykke til inndekning av regnskapsmessig underskudd over flere år, anses det ikke nødvendig å opprettholde i forbindelse med utvalgets forslag om at kommunestyret/fylkestinget ved særlige forhold selv kan vedta at underskuddet skal dekkes over flere år - dog etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen. Økonomiplanen skal etter utvalgets lovforslag være det sentrale dokument i forbindelse med kommunens/fylkeskommunens økonomiforvaltning. Planen krever ikke statlig godkjenning, og særlige godkjenningsordninger knyttet til endringer i denne anses ikke påkrevet. Utvalget viser i denne forbindelse til kapittel 16 om planlegging og økonomiforvaltning, hvor disse spørsmålene er drøftet på bredere grunnlag.

Kommuneloven § 50 tiende ledd og Fylkeskommuneloven § 47 niende ledd bestemmer at tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenfor budsjettet ikke må gis uten at det samtidig gjøres vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. I en parentes er det imidlertid gjort unntak for anslagsbevilgninger. Departementet eller den det gir fullmakt kan - når særlige forhold gjør det nød-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

vendig - tillate unntak fra denne bestemmelsen. I utvalgets lovforslag er det tatt inn en særskilt bestemmelse om årsbudsjettets bindende virkning, hvor det er et ubetinget krav at de rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål ikke må overskrides uten at det samtidig er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet. Om tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte budsjett, har utvalget foreslått et eget ledd som tilsvare dagens regel, uten unntak for anslagsbevilgninger, og fortsatt med dispensasjonsadgang for departementet.

Spesialbestemmelsene i Kommuneloven § 55 og Fylkeskommuneloven § 52, begges siste ledd, om at en kommune/fylkeskommune under visse forutsetninger kan gis tillatelse til å overdra krav på avgifter, er videreført i utvalgets lovforslag, men med den forskjell at dispensasjonsbestemmelsen er foreslått gitt en mer generell utforming.

Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60 er de mest omfattende godkjenningsbestemmelsene i de to lovene. Bakgrunnen for regler om kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner, synes å ha vært en ren forsvarlighetskontroll, med sikte på kommuner med mangelfullt utbygget administrasjon. Den eksisterende godkjenningsbestemmelse i Kommuneloven § 59 (som er modell for den tilsvarende bestemmelsen i Fylkeskommuneloven § 60) er imidlertid preget av den økonomiske situasjonen en rekke kommuner havnet i på slutten av 20-tallet og begynnelsen av 30-tallet. De kriselover som da ble innført, hadde omfattende godkjenningsbestemmelser om økonomiske disposisjoner, og disse reglene ble videreført i Kommunelovene av 1938 og senere i Kommuneloven av 1954. I Fylkeskommuneloven av 1961 finner en den samme bestemmelsen i Fylkeskommuneloven § 60, med unntak av punktene om eiendomskjøp og avhendelse/bortfeste av fast eiendom, som ble tatt ut.

Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60 er antakelig de av godkjenningsbestemmelsene i kommuneloven/fylkeskommuneloven som fra kommunesektorens side oppleves som mest problematisk, fordi det her dreier seg om en løpende, statlig overprøving av de fleste vedtak med økonomiske konsekvenser av betydning. I tillegg er det sagt uttrykkelig i bestemmelsene at vedtakene ikke er *gyldige* før de er godkjent, d.v.s at ingen kan bygge noen rett på vedtakene før departementet/fylkesmannen har godkjent dem. I praksis er det de to bestemmelsenes pkt. 1 om lån og garantivedtak som har størst praktisk betydning.

Rekkevidden av disse bestemmelsene er

gjennom årene blitt *modifisert* flere ganger. Ved lovendring av 26. mai 1978 ble bestemmelsene justert slik at vedtak om å ta opp lån eller garanti for lån i statsbanker og offentlige fond ikke lenger krever statlig godkjenning. Når det gjelder Fylkeskommuneloven § 60, ble det ved forskrift av 11. august 1978 bestemt at fylkeskommunale vedtak om lån og garantier under 5 millioner kroner unntas fra departementets godkjenning. For kommunale vedtak etter Kommuneloven § 59 gjelder det ingen tilsvarende beløpsgrense. Videre ble det ved kongelig resolusjon av 30. mars 1984 bestemt at de generelle beløpsgrenser for statlig godkjenning etter Kommuneloven § 59 nr. 5 (og for delegasjon i visse saker om fast eiendom etter § 24 nr. 1 og 3) settes til 1,2 millioner kroner.

Det finnes også eksempler på at Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60 i praksis er gitt en *utvidende* fortolkning, f. eks. for å fange opp utviklingen innen alternative finansieringsformer, f.eks. leasing. Finansiell leasing (som alternativ til ordinært lånopp-tak) faller således inn under Kommuneloven § 59 nr. 1 om lånegodkjenning, mens operasjonell leasing (tingsleie) går inn under nr. 4.

Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60 sikter primært mot kontroll med den enkelte kommunes/fylkeskommunes økonomiske disposisjoner, men har indirekte også betydning for statens overordnede styring med utviklingen i kommunesektorens økonomi. Dette blir imidlertid mer en «bi-effekt» av bestemmelsene, idet det er antatt (bl.a. fra Kommunaldepartementet og Justisdepartementets lovavdeling) at disse godkjenningsbestemmelsene ikke kan brukes som et alminnelig kredittpolitisk virkemiddel. Ved vurderingen av godkjenningsspørsmålet er det den enkelte kommunes/fylkeskommunes økonomi og mulighet til å påta seg nye økonomiske forpliktelser som skal være avgjørende.

Ved vurderingen av hvorvidt disse godkjenningsbestemmelsene skal videreføres i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner, har *utvalgets flertall* (alle unntatt medlemmene Fevolden og Overå) tatt utgangspunkt i spørsmålet om de hensyn som i sin tid begrunnet de eksisterende regler fortsatt er til stede, eventuelt om disse hensynene i dag kan ivaretas på en annen og bedre måte enn ved etterfølgende kontroll; d.v.s. gjennom godkjenningsbestemmelser. Behovet for styring med den enkelte kommunes/fylkeskommunes økonomi, er utførlig behandlet i utredningens kapittel 16 om økonomibestemmelsene, og det vises derfor til drøftingene der. Etter utvalgets lovforslag vil økonomiplanen

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

bli et sentralt styringsinstrument, i første rekke for kommunen og fylkeskommunen selv, men indirekte også for statlige myndigheter. Den type økonomiske forpliktelser som i dag er opplistet i Kommuneloven § 59/Fylkeskommuneloven § 60, skal etter utvalgets lovforslag framgå av den rullerende økonomiplanen og selvfølgelig være innarbeidet i årsbudsjettet, som i henhold til en uttrykkelig bestemmelse i lovforslaget skal være både realistisk og i balanse.

Utvalgets mindretall (medlemmene Fevolden og Overå) kan ikke gi sin tilslutning til forslaget om at godkjenningsordningen i forbindelse med lånopptak faller bort. Når det gjelder den nærmere begrunnelse for dissensen, vises til kapittel 16 om økonomiforvaltningen og til spesialmotivene.

3.2. Godkjenning etter særlov

I særlovgivningen finnes det en rekke eksempler på godkjenningsordninger hvor det kreves statlig (fylkesmannens) godkjenning av kommunestyrevedtak. En del lover legger *kompetanse direkte* til fylkesmannen, men det er også lover som i utgangspunktet legger godkjenningsmyndigheten til andre statlige organer, men hvor fylkesmannen er delegert kompetanse til å godkjenne vedtakene. Disse problemstillingene er nærmere drøftet i kapittel 21 om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen, bl. a. illustrert ved en rekke eksempler. Det vises til dette.

En liste over godkjenningsbestemmelser i særlovgivningen er dessuten tatt inn som vedlegg 3 til utredningen.

Utvalget er kjent med at de godkjenningsordninger som finnes - og særlig de som følger av særlovgivningen - møtes med atskillig kritikk i kommuner og fylkeskommuner og oppfattes som unødig, forsinkende statlig detaljstyring. De samme hensyn som taler for å oppheve godkjenningsordningene etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven (og som det er redegjort for under foregående punkt) har etter utvalgets syn også gyldighet for godkjenningsbestemmelsene i særlovgivningen.

En tendens til en oppmyking av eksisterende godkjenningsordninger i særlovgivningen kan spores i Ot. prp. nr. 74 (1987-88) om endringer i Forurensningsloven og Vann- og kloakkavgiftsloven. Her foreslås det bl.a. å oppheve kravet om at fylkesmannen skal godkjenne kommunale vedtak om vann- og kloakkavgift og renovasjonsavgift, med den begrunnelse av ordningene er *upraktiske* for kommunene og *arbeidskrevende* for fylkesmennene. Videre blir det vist til at godkjenning heller ikke lenger anses *nødvendig*, si-

den kommunene har god kjennskap til de skranker loven stiller opp. Kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget sluttet seg til forslaget, og uttalte i den forbindelse at dette «også er i samsvar med større kommunalt ansvar og sjølstyre».

Det synes derfor å være god grunn til å foreta en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å oppheve eller endre eksisterende godkjenningsordninger. Arbeidet bør følge de retningslinjer som utvalget har trukket opp i kapittel 21 om forholdet til særlovgivningen.

4. KLAGE/ANKEORDNINGER

4.1. Mindretallsanke

a) *Mindretallsanke etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven*

Gjeldende rett

Dersom et vedtak etter annen gangs behandling i kommunestyret ikke har oppnådd 2/3 flertall, og det dreier seg om et positivt vedtak, kan et mindretall (på møtet) fatte beslutning om å anke vedtaket inn for Kongen («mindretallsanke», jf. Kommuneloven § 16 femte ledd, andre punktum).

Adgangen til å fremme mindretallsanke gjelder bare kommunestyrevedtak, ikke vedtak i andre kommunale organer.

Avgjørelsesmyndigheten etter loven tilligger Kongen i statsråd, men er nå (ved kongelig resolusjon av 26. mai 1989) delegert til Kommunaldepartementet. Kongen/departementet kan overprøve alle sider av vedtaket, både lovligheten og skjønnsutøvelsen. Det kan imidlertid ikke treffes et nytt vedtak i stedet for det påankede vedtaket. Kongen/departementet kan bare stadfeste eller forkaste vedtaket, jf. Kommuneloven § 61.

I enkelte tilfelle vil mindretallsanke være avskåret fordi man ellers ville komme i strid med bestemmelser i særlover, f. eks. når det gjelder vedtak som kommunestyret har en lovbestemt plikt til å treffe (eksempelvis skattesatser eller budsjettvedtak). Hvis vedtak av denne art kunne gjøres til gjenstand for mindretallsanke, vil en forkastelse føre til at kommunen står uten vedtak.

Det kan også tenkes tilfelle hvor reglene om mindretallsanke kommer i strid med kompetansebestemmelser i særlov. Hvis et vedtak trenger godkjenning av annen statlig myndighet enn et departement eller Kongen, vil adgangen til mindretallsanke være avskåret, fordi tilsyns/overprøvningskompetansen i disse tilfellene bevisst er plassert hos et annet forvaltningsorgan. Hvis derimot vedtaket skal godkjennes av et departement eller av Kon-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gen, er det mulig å ta godkjenning og ankebehandling i en og samme operasjon uten at en får kompetansekonflikt.

Dersom det er gitt særlige klageregler for en bestemt type vedtak, har det i praksis også vært antatt at det ikke er adgang til mindretallsanke. Mindretallsanke i disse tilfellene ville føre til at klageadgangen blir nærmest illusorisk.

Fylkeskommuneloven § 18 om fornyet behandling og mindretallsanke er parallell med kommunelovens regler, bare med den forskjell at mindretallsanke over fylkestingsvedtak vil være begrenset til visse positivt angitte vedtak; d.v.s. lånopptak, kjøp og salg av fast eiendom, avståelse av rettigheter, vedtak om nye eller «betydelig utviding» av eldre tiltak. I praksis forekommer mindretallsanke over fylkestingsvedtak meget sjelden.

Blant aktuelle frikommuneforsøk kan det nevnes at *Guovdageaidnu-Kautokeino kommune* driver forsøk med fritak fra ordningen med mindretallsanke. I søknaden har kommunen anført at Kommunelovens regler er spesielle i den forstand at et mindretall kan utsette gjennomføringen av en sak som to ganger har oppnådd flertall i kommunestyret, og at en slik ordning svekker effektiviteten. Kommunen ser det som et poeng at kommunestyret får større egenansvar ved at dets vedtak blir endelige når mulighetene for en slik overprøving bortfaller.

Mindretallsankeinstituttet brukes i relativt liten utstrekning. Departementet mottar i gjennomsnitt ca. 20 mindretallsanker pr. år. Ankeordningen fungerer i betydelig grad som en sikkerhetsventil for politisk overopphete saker. Bestemmelsen har derfor en viss funksjon ved at det er mulig å løfte problemaker ut av den enkelte kommune og få en instans utenfor kommunen til å vurdere saken på nytt.

Utvalgets vurderinger og forslag

Selv om mindretallsankene etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven i dag behandles av Kommunaldepartementet, gjelder de sjelden rene kommunalrettslige eller forvaltningsrettslige problemstillinger. Som oftest dreier det seg om ren politisk uenighet og begrunnelsen er knyttet til fagområder eller regelverk som administreres av andre departementer enn Kommunaldepartementet. Dette departementet har således i praksis et viktig samordningsansvar ved ankebehandlingen, i den forstand at det må påses at alle berørte fagetater gis anledning til å uttale seg. Den omstendelige saksbehandlingen fører imidlertid til at saksbehandlingstiden blir

lang, fra et par-tre måneder og i enkelte tilfeller opp til et år.

Etter loven er det ikke noe krav at anken begrunnes. I praksis gjøres dette likevel. Selv om uenigheten ofte springer ut av politiske motsetninger, forsøker man å gi anken en rettslig begrunnelse. Dette fører til at fylkesmannens legalitetskontroll etter Kommuneloven § 60 for denne typen saker i realiteten er flyttet opp til departementsnivå. En mer reell legalitetskontroll fra fylkesmennenes side, kunne nok i praksis ha bidratt til en mer effektiv «siling» av ankene og gjort det mulig å håndtere sakene raskere på sentralt hold.

Dersom anken utelukkende er begrunnet med at vedtaket er i strid med lovbestemmelser, har departementet (før delegasjonen til departementet ved kongelig resolusjon av 26. mai 1989) i praksis fulgt en linje som går ut på at man foretar en vurdering av de rettslige forhold som er påpekt og at resultatet av denne vurderingen meddeles kommunen - uten at saken legges fram for Kongen i statsråd. Hvis kommunen (d.v.s. kommunestyrets mindretall) fortsatt ønsker statsrådsbehandling, ville dette selvfølgelig bli etterkommet. Fra departementets side ble dette ansett som en praktisk måte å håndtere en del av disse sakene på, blant annet fordi mindretallsanker er en type enkeltsaker som er lite egnet for statsrådsbehandling.

Det ligger også noe av et paradoks i selve ankeinstituttets natur, i den forstand at et politisk mindretall i en kommune kan stoppe et flertallsvedtak om lokale forhold ved å bringe det inn for landets regjering og øverste politiske ledelse for overprøving.

I praksis skal det svært mye til før en mindretallsanke tas til følge. I løpet av de siste 10 år har det knapt forekommet at et flertallsvedtak er blitt forkastet av Kongen i statsråd.

Sammenholdt med utvalgets forslag om lovlighetskontroll (som er omtalt i kapittel 18 om internt tilsyn og kontroll), må det antas at behovet for særskilte mindretallsgarantier som anke etter Kommuneloven § 16 siste ledd og Fylkeskommuneloven § 18, vil bli sterkt redusert. Utvalget kan derfor ikke se noen grunn til at adgangen til mindretallsanke bør videreføres i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

b) Mindretallsanke etter særlov

Det finnes flere eksempler på særlovsbestemmelser som gir adgang til mindretallsanke. Grunnskoleloven § 3 nr. 4 hadde inntil nylig en bestemmelse om at skolestyrets vedtak om skolekretsordningen eller om nytt skolested kunne ankes inn for Kirke- og undervisningsdepartementet til avgjørelse. Ethvert

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

medlem som stemte imot vedtaket kunne anke. Bestemmelsen ble tatt ut av loven ved endringslov av 18. desember 1987 nr. 99 til tross for at Hovedkomiteen anså disse sakene for å være såvidt spesielle at de mente at særbestemmelsene og mindretallsanke etter Grunnskoleloven burde opprettholdes.

Lov om videregående opplæring har i § 4 en særregel om en slags mindretallsanke. Innen en frist på 6 uker kan mindretallet bringe fylkestingets vedtak om plan for utbyggingen av den videregående skole inn for Kirke- og undervisningsdepartementet. Departementet har imidlertid bare myndighet til å uttale seg, og kan ikke forkaste vedtaket. Fylkestinget treffer selv den endelige avgjørelse i saken etter at departementet har uttalt seg.

Barnevernsloven har også en regel om mindretallsanke i § 54 første ledd, som bestemmer at ethvert medlem av helse- og sosialstyret kan påklage organets vedtak til fylkesmannen. Fylkesmannens kompetanse er i disse tilfellene meget vid; han kan prøve både de rettslige og skjønnsmessige sider av vedtaket - og kan stadfeste, oppheve, forandre vedtaket eller henvise saken til ny behandling i helse- og sosialstyret, jf. lovens § 55.

I Plan- og bygningsloven er det også en spesialbestemmelse om mindretallsanke, § 27-2 nr. 2, hvor Kongen er gitt myndighet til å endre innholdet i en reguleringsplan, dersom vedtaket ankes etter reglene om mindretallsanke i Kommuneloven § 16 siste ledd. Lovforarbeidene inneholder ingen nærmere begrunnelse for denne særregelen, men lovgiver har antakelig sett det som naturlig at Kongen i disse sakene har samme kompetanse som når departementet opptrer som stadfestingsmyndighet. Etter Plan- og bygningsloven § 27-2 nr. 2 første setning, kan departementet ved stadfestelse av planen «gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd». Ved kongelig resolusjon av 19. januar 1990 er Miljøverndepartementet gitt fullmakt til å avgjøre mindretallsanker etter Kommuneloven § 16 for så vidt gjelder reguleringsplanvedtak og kommuneplanens arealdel, jf. Plan- og bygningsloven §§ 27-2 og 20-5.

Som det framgår av drøftelsen under foregående punkt, er utvalget kommet til at Kommunelovens og Fylkeskommunelovens bestemmelser om mindretallsanke bør oppheves. Den naturlige konsekvens av dette vil være at det også er grunn til å se kritisk på berettigelsen av slike ankeordninger i særlov-givningen. Spesielt dersom klageinstansen har adgang til å overprøve alle sider av vedtaket, vil en slik mulighet for overordnede fagmyndigheter til å underkjenne et lovlig flertallsvedtak harmonere dårlig både med selv-

styreprinsippet og med den revisjon av tilsynsordningene som utvalget ellers legger opp til.

En nærmere gjennomgang og vurdering av mindretallsankeordninger i særlovgivningen bør derfor gjennomføres på samme måte som for klage- og godkjenningsordninger i særlov, jf. kapittel 21 om forholdet til særlovgivningen.

4.2. Klageadgang etter særlov

I særlovgivningen finnes det mange klagebestemmelser som gir adgang til klage til statlige organer - i første rekke fylkesmannen. Det kan se ut som om de fleste klage-reglene innebærer at fylkesmannen gis direkte kompetanse til å behandle klagen, men det finnes også eksempler på særlover som i utgangspunktet legger kompetansen til et annet statlig organ - men at myndigheten til å behandle klager deretter er delegert til fylkesmannen. Disse problemstillingene er nærmere behandlet i kapittel 21 om retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen, bl. a. illustrert ved en rekke eksempler. Det vises til dette.

I den utstrekning klage-reglene i særlovgivningen gjelder partsklage over vedtak i kommunale særlovsorganer, har man her et «dobbel» sett (eller om man vil - unødvendige) klage-regler - idet Forvaltningsloven § 28 andre ledd ville ha kommet til anvendelse. Noen av særreglene er begrunnet med at en har ansett det for ønskelig at f. eks. kommunestyrevedtak skal kunne påklages eller at kretsen av klageberettigede skal være videre enn det Forvaltningslovens regler legger opp til. Gjennom særlovbestemmelser får en dessuten også presisert hvilke typer vedtak som kan påklages og hvem som i det enkelte tilfelle er klageinstans.

En gjennomgang av de mange klage-reglene i særlovgivningen bør ta utgangspunkt i de regler om alminnelig adgang til forvaltningsklage over kommunale/fylkeskommunale vedtak som utvalget går inn for. Behovet for å opprettholde særskilte klage-regler vil som følge av dette bli sterkt redusert. Siden klage-reglene utgjør den gruppe av tilsyns-mekanismer som i særlig grad retter seg mot de som berøres av vedtaket, enkeltpersoners rettsikkerhet og behovet for å få en ny vurdering av spesielt viktige avgjørelser, er det innbyggernes behov for en forsvarlighetskontroll som her bør være utslagsgivende. Eller for å si det på en annen måte; noen klage-regler «for mye» i særlovgivningen er mindre betenkelig enn en rekke særregler om godkjenning eller mindretallsanke.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det vises forøvrig også til kapittel 21 om forholdet til særlovgivningen, hvor det er gitt en nærmere vurdering av disse spørsmålene.

5. LØPENDE TILSYN, VEILEDNING OG RÅDGIVNING

5.1. Generelle betraktninger

Det er en nødvendig konsekvens av regjeringens utøvende myndighet og som initiativtaker i lov- og budsjettsaker, at den også har som oppgave å følge med i det som foregår i landet. Den må følgelig løpende vurdere om gjeldende rettslige og økonomiske ordninger er i samsvar med de faktiske behov. En side av det løpende tilsyn er å skaffe seg informasjon om hvordan oppgaver løses og myndighet utøves, en annen er at staten gjennom rådgivning og veiledning prøver å påvirke lokale myndigheter til å innrette seg på en bestemt måte eller slik at tjenestetilbudet får et spesielt innhold/innretning. Det er det siste aspektet som er interessant her.

I praksis utøves denne formen for tilsyn gjennom de ulike statsetater, enten det nå er departementer, direktorater eller de statlige myndigheter på fylkesnivået. I begrepene rådgivning og veiledning ligger det et bredt spekter av påvirknings- eller styringsmekanismer - fra lovbestemte rådgivningsfunksjoner, veiledning om oppfyllelse av standardkrav, fortolkning av lov- og annet regelverk, til ren informasjonsvirksomhet, m.v.

Rådgivning og veiledning betegnes vanligvis som ikke-rettslige styringselementer, til tross for at det i lovgivningen finnes flere eksempler på at det forutsettes en aktiv rådgivningsinnsats fra nærmere angitte, faglig overordnede organer. Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 har f. eks. i § 6-3 en bestemmelse om at «Helsedirektoratet fører medisinsk-faglig tilsyn med at kommunene fremmer helsetjenestens formål på forsvarlig og hensiktsmessig måte, og ser til at lover og forskrifter for helsetjenesten blir kjent og overholdt». Når det gjelder helsetjenesten, finnes det sågar en særskilt lov «Om statlig tilsyn med helsetjenesten» av 30. mars 1984 nr. 15, hvor det i § 2 bestemmes at fylkeslegen «skal gjennom råd, veiledning og opplysning medvirke til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket».

En lignende bestemmelse finnes i Grunnskoleloven § 34, hvor skoledirektørens rådgivnings- og veiledningsplikt er nærmere beskrevet.

Disse reglene plasserer veiledningsansvaret, men sier lite om hvordan funksjonen skal utøves og det nærmere innhold av den. Dette blir i praksis overlatt til den aktuelle overord-

nede faginstans. Det faglige over/underordningsforholdet mellom statsetat og enkeltkommune kan i praksis føre til at rådgivningen ikke oppfattes som en «bør»-veiledning, men snarere som et påbud om at slik skal det gjøres. Dersom den overordnede faginstans i tillegg har innflytelse på fordelingen av eventuelle økonomiske tilskudd, en det grunn til å anta at styringseffekten oppleves som enda sterkere.

Det har fram til nå vært en tendens i retning av redusert statlig tilsyn. Dette gjelder særlig de *formelle* kontrollordningene, men det kan være grunn til å spørre om det parallelt har utviklet seg kompensatoriske styringsmekanismer som har en mer indirekte og skjult form - nettopp gjennom rådgivning og veiledning. Det er vanskelig å si noe sikkert om dette uten å ha foretatt mer inngående undersøkelser. Signalene fra kommunesektoren tyder imidlertid på at de i praksis ikke har merket så mye til den påståtte reduksjon i den statlige styringen.

På den annen side kan en utvikling som skissert være et tydelig signal om at de sentrale myndigheter mener det fortsatt er behov for en viss styring av kommunesektoren, og at man også ønsker å beholde mekanismer som gjør en effektiv styring mulig. Dette illustrerer at det er nødvendig å få et klart bilde av den totale statlige styring med kommunesektoren, å se både de direkte og de mer indirekte/diffuse styringsmekanismene i sammenheng, som et grunnlag for å avgjøre hvilke mekanismer som i framtiden vil være ønskelig og mest hensiktsmessige.

Hvorvidt styringen bør skje gjennom «åpne» tilsynsformer, som f. eks. økonomisk rammestyring eller målstyring i lovverket, eller gjennom mer skjulte råd og veiledninger som i realiteten er ment å være påbud, er etter utvalgets oppfatning et spørsmål hvor svaret egentlig gir seg selv. I tillegg kommer at styring gjennom rådgivning og veiledning ofte får preg av en utpreget detaljstyring, noe som heller ikke er ønskelig. Etter utvalgets oppfatning må det være et viktig siktemål å skape en forståelse blant aktørene på dette området av at det på bestemte områder er behov for en viss statlig styring og at det samtidig hersker størst mulig åpenhet om hvilke metoder som brukes for å få til en slik styringseffekt.

Utviklingen i den senere tid har startet en diskusjon om desentraliseringspendelen nå er i ferd med å slå for langt ut i liberal retning - i den forstand at staten har fratatt seg selv effektive styringsmuligheter på viktige sektorer av det offentlige tjenestetilbudet. Det tenkes her spesielt på beslutningene om å innføre særskilte statlige tiltak vedrørende den vide-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

regående skole og innen helsesektoren, og som er blitt koblet med økte overføringer til kommunesektoren. Det fokuseres på at det kan utvikle seg skjevheter i tjenestetilbudet på lokalt plan, og at dette vanskelig kan aksepteres i et land med våre tradisjoner og målsettinger om et mest mulig likt velferdstilbud for alle landets innbyggere uansett hvor de bor. Nå er det strengt tatt tvilsomt hvilken tyngde argumentet om et likt velferdstilbud har, idet det på dette området alltid har vært - og også i framtiden vil måtte være - visse forskjeller fra kommune til kommune. Dette blir derfor mer et spørsmål om å sette en «øvre» grense for hvor store ulikheter som bør aksepteres eller om man vil, en nedre grense for hvor store standardavvik som anses forsvarlig når det gjelder sentrale velferdsstatlige goder innen sosial-, helse- og undervisningsvesen. På den annen side er det også tegn som tyder på at det gjør seg gjeldende en prosess med økt ansvarliggjøring i lokalpolitikken, og dette er en positiv utvikling som man ikke bør gripe forstyrrende inn i.

Kommunesektoren gir ellers klare signaler om at den oppfatter den statlige styringen som sprikende - av flere grunner. For det første skjer den statlige styring gjennom mange forskjellige mekanismer, og for det andre ser det ut som om statens ambisjoner på de enkelte sektorer som kommunesektoren er tillagt ansvaret for, ikke helt samsvarer med de ressurser kommunesektoren får til disposisjon. Kommuner og fylkeskommuner etterlyser klarere prioriteringssignaler fra de sentrale myndigheter, og krever at i den grad staten skal styre må dette skje på en entydig, samordnet og mer målrettet måte. Signalene bør med andre ord være mer i samsvar med den virkelighet og de økonomiske forutsetninger kommunesektoren opplever, spesielt gjelder dette i innstramningstider.

Det er med andre ord forhold som tyder på at det er uheldige sider ved utformingen av de statlige styringsmekanismene og måten de brukes på. Sett på denne bakgrunn framstår styringsmekanismer i kategorien «løpende tilsyn» som spesielt problematiske og vanskelige å forholde seg til, også fordi man her har å gjøre med viktige faglige hensyn som det er statlige sektormyndigheters ansvar å ivareta.

5.2. Hjemmel for staten til å kreve opplysninger

Gjeldende Kommunelov § 19 andre ledd har en bestemmelse som fastsetter at kommunestyret «skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som departement eller fylkesmann krever». Fylkeskommuneloven § 21 andre ledd har en tilsvarende bestemmelse.

I utvalgets lovforslag er den alminnelige statlige kontroll- og godkjenningmyndighet overfor kommunale/fylkeskommunale vedtak skåret kraftig ned. Utvalget legger imidlertid til grunn at både departementet og fylkesmannen fortsatt bør spille en viktig rolle som tilsyns- og rådgivningsinstans, men slik at det i større grad fokuseres på veilednings- og rådgivningsrollen. For å kunne ivareta denne funksjonen, vil de måtte sikres tilgang til relevante opplysninger. Utvalget foreslår derfor en regel som pålegger kommuner og fylkeskommuner å gi de opplysninger og redegjørelser som departement eller fylkesmann ber om.

Krav om slike redegjørelser forutsettes begrenset til det som det er saklig aktuelt behov for, slik at det ikke med utgangspunkt i denne bestemmelsen etableres et omfattende og generelt rapporteringssystem fra kommuner/fylkeskommuner til statlige myndigheter.

I tillegg foreslår utvalget en alminnelig rett for staten til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Dette gjelder uten noen av de innskrenkninger som er fastsatt i Offentlighetsloven. Innsynsretten skal imidlertid utøves innen de begrensninger som følger av taushetspliktsreglene, i den forstand at det ikke uten konkret og direkte behov bør innhentes personidentifiserbare, taushetsbelagte opplysninger. Slike opplysninger bør heller ikke arkiveres på statens hånd i større omfang eller for lengre tid enn strengt tatt nødvendig. Statlige myndigheter har også et ansvar for å skjerme konfidensielle opplysninger om interne forhold i kommuner og fylkeskommuner, og for ikke å bruke slike opplysninger til andre formål enn det som er nødvendig for å ivareta tilsynsfunksjonen.

6. SIVILOMBUDSMANNEN

I en oversikt over statlig tilsyn og kontroll med lokalforvaltningen er det også naturlig å nevne den virksomhet som utøves av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, eller Sivilombudsmannen, som er den mer vanlige betegnelse. Ombudsmannens virksomhet er regulert i Lov av 22. juni 1962 og instruks fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av § 2 i nevnte lov.

Ombudsmannsordningen har sin opprinnelse i Sverige, som fikk sin første «Justitieombudsmann» allerede i 1809. Han fører ikke bare kontroll med forvaltningen, men også med domstolene. Finland innførte en liknende ordning i 1918, mens Danmark valgte en ombudsmannsordning av en litt annen type i 1953. I 1962 fikk Norge en ordning etter dansk modell.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ombudsmannen velges av Stortinget for 4 år om gangen, jf. lovens § 1. Ombudsmannen skal i henhold til lovens § 2 utføre sitt verv «selvstendig og uavhengig av Stortinget», og valget av ombudsmann skal ikke skje på partipolitisk grunnlag.

Ombudsmannen skal ellers i henhold til instruksens § 1 og lovens § 3 «arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger, og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste, ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.»

Ombudsmannens arbeidsområde er den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, jf. § 4. Opprinnelig gjaldt dette bare statsforvaltningen, men etter en lovendring i 1968 ble også kommunalforvaltningen (både kommuner og fylkeskommuner) inkludert. Når det gjelder kommuner, er det imidlertid gjort unntak for avgjørelser som det tilligger kommunestyret å treffe, og som kommunestyret ikke kan delegeres til andre kommunale organer, jf. § 4 f. Unntaket gjelder avgjørelser som bare kan treffes av kommunestyret/fylkestinget, det vil si i de tilfelle hvor deres myndighet ikke kan delegeres, jf. særlig Kommune-loven § 24 og Fylkeskommune-loven § 26. Unntaket omfatter også avgjørelser av kommunestyret/fylkestinget etter særlov, som ikke er gjenstand for delegasjon. Det es-sensielle er således ikke at kommunestyret/fylkestinget treffer avgjørelsene, men at myndigheten til å treffe dem ikke kan delegeres. Ombudsmannen kan med andre ord prøve avgjørelser som er truffet av kommunestyret/fylkestinget, forutsatt at myndigheten er delegerbar. Unntaket i § 4 f gjelder imidlertid ikke avgjørelser truffet av formannskap/fylkesutvalg i medhold av hastekompetansen etter Kommune-loven § 22/Fylkeskommune-loven § 24; selv om det er tale om *vedtak* som ikke kan delegeres, kan Ombudsmannen kontrollere dem hvis formannskapet eller fylkesutvalget har truffet vedtaket på dette grunnlag.

Begrunnelsen for regelen er hensynet til det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. Bestemmelsen har en viss parallell i Forvaltningsloven § 28. Etter denne bestemmelse kan enkeltvedtak som er truffet av organer opprettet i medhold av Kommune-loven og Fylkeskommune-loven - herunder kommunestyret og fylkestinget - ikke gjøres til gjenstand for forvaltningsklage, med mindre det 1) er særskilt lovbestemt eller 2) vedtaket er truffet i henhold til myndighet som er delegert fra statlig forvaltningsorgan.

Fra denne hovedregelen finnes det imidlertid et viktig unntak. Dersom Ombudsmannen finner at hensynet til rettssikkerheten eller

andre grunner tilsier det, kan han i medhold av lovens § 4 første ledd punkt f, ta opp avgjørelser til undersøkelse av eget tiltak *selv* om dette er avgjørelser av kommunestyret som egentlig ligger utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

Ombudsmannen kan ta opp saker til behandling etter klage eller av eget tiltak, jf. lovens § 5. Etter § 6 har enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, klagerett. Klagen må være satt fram innen ett år etter at vedkommende tjenestehandling eller forhold ble foretatt eller opphørte, eventuelt fra det tidspunkt det foreligger avgjørelse fra høyere forvaltningsorgan som klagen har vært bragt inn for.

Ombudsmannen kan ikke treffe avgjørelse i saker eller omgjøre et vedtak av et forvaltningsorgan. Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, jf. § 10. Han kan påpeke at det er begått feil eller vist forsømmelig forhold fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemanns side, og kan si fra til påtalemyndigheten eller vedkommende tilsettings- eller disiplinærmyndighet hva han mener bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart i strid med god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for det. Videre kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning, dersom han finner at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar.

Det framgår ellers av § 10 at Ombudsmannen i en viss utstrekning kan ta stilling til skjønnsspørsmål som er unndratt domstolens kontroll, jf. uttrykket «klart urimelig». Dette innebærer at han kan reagere mot urimeligheter selv om de ikke er av en slik art at de medfører ugyldighet. På den annen side har han ikke så vidtgående myndighet som overordnede forvaltningsorganer til å ta opp spørsmål om avgjørelsens rimelighet og hensiktsmessighet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Sivilombudsmannens virksomhet er ikke nevnt i gjeldende Kommune-lov og Fylkeskommune-lov. Det kan derfor reises spørsmål om forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner i kapitlet om tilsyn med kommunalforvaltningen bør inneholde en henvisning til det lovverk som regulerer Sivilombudsmannens virksomhet. Etter utvalgets vurdering er dette unødvendig. Ombudsmannsinstituttet er et vel innarbeidet element i vår forvaltning og synes å være relativt godt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kjent, noe antallet klager også er en indikasjon på. En særskilt henvisning til Ombudsmannsinstituttet vil derfor ikke ha noen særlig informasjonsmessig betydning og en slik bestemmelse anses derfor overflødig.

Når det gjelder unntaket i Ombudsmannslovens § 4 f, er det etter utvalgets oppfatning flere grunner som taler for en oppheving av denne bestemmelsen.

Etter utvalgets lovforslag vil det bare være et meget begrenset antall avgjørelser i kommunestyre og fylkesting som ikke kan delegeres, slik at unntaket av den grunn vil få meget liten betydning.

Utvalget har videre gått inn for at alle enkeltvedtak som treffes av kommunestyre/fylkesting skal kunne gjøres til gjenstand for forvaltningsklage, jf. kapitlet om internt tilsyn og kontroll. Det kan videre pekes på at utvalgets forslag til lovlighetskontroll også omfatter avgjørelser som treffes av kommunestyret og fylkestinget. På denne bakgrunn kan utvalget ikke se at hensynet til det kommunale/fylkeskommunale selvstyre skal tillegges så stor vekt nettopp i forhold til Ombudsmannens kontroll, i den forstand at slik kontroll skal være utelukket.

Det kan også pekes på at heller ikke etter dagens lov er unntaket for kommunestyrets/fylkestingets avgjørelser unntaksfritt. Unntaket omfatter bare avgjørelser i saker som ikke kan delegeres, og også i slike saker kan Ombudsmannen av eget tiltak ta saken opp til undersøkelse.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at Ombudsmannsloven § 4 f oppheves. En opphevelse av denne særregelen kan ikke ses å ha særlige konsekvenser for de øvrige bestemmelser i Ombudsmannsloven.

7. DOMSTOLENE

Domstolene utøver en generell kontroll med forvaltningen. Prinsippet om domstolskontroll med forvaltningen er imidlertid ikke uttrykkelig lovfestet. I årene like etter 1814 kom det et par Høyesterettsavgjørelser som underkjente forvaltningsvedtak. Etterhvert ble domstolenes kompetanse på dette området anerkjent og utvidet gjennom rettspraksis.

I dag er det en alminnelig oppfatning at prinsippet om domstolskontroll med forvaltningen i alle fall delvis har Grunnlovs rang (konstitusjonell sedvanerett), slik at prøvelsesretten ikke kan beskjæres eller oppheves ved vanlig lov.

Det er imidlertid en forutsetning for at denne kontrollen skal kunne skje, at noen, en person med «rettslig interesse», (jf. Tvistemåls-

loven § 54) bringer saken inn for domstolene. Domstolene tar aldri opp en sak av eget initiativ, jf. omtalen i foregående punkt om Sivilombudsmannen. Prinsippet om adgang til domstolskontroll omfatter forøvrig avgjørelser truffet av alle typer forvaltningsorganer.

Domstolenes kontroll med forvaltningen er imidlertid undergitt begrensninger når det gjelder den innholdsmessige eller skjønnsmessige side av forvaltningsavgjørelsene. Når man taler om skjønnsutøvelse, er det vanlig å skille mellom rettsanvendelsesskjønn og såkalt «fritt» skjønn eller «forvaltningsskjønn». Domstolsprøvingen vil først og fremst gjelde spørsmålet om avgjørelsen er lovlig. Når et spørsmål er overlatt forvaltningens skjønn, er følgelig mulighetene for å kjenne en avgjørelse ugyldig mer begrenset enn ellers. Hvorvidt det skjønn som forvaltningen har utøvd må anses for å være såkalt forvaltningsskjønn eller rettsanvendelsesskjønn, er med andre ord av vesentlig betydning for hvor langt domstolskontrollen i det enkelte tilfellet går.

Utgangspunktet ved denne vurderingen er om avgjørelsen ligger innenfor rammen av det som lovlig kan bestemmes, eller om det er gjort feil som fører til at avgjørelsen innholdsmessig ligger utenfor det som vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme. Domstolene kan således ikke overprøve spørsmålet om avgjørelsen er god eller hensiktsmessig.

I Norge skjer prøvingen av forvaltningsavgjørelser ved de ordinære domstoler, siden vi ikke har spesielle forvaltningsdomstoler - som f. eks. i Sverige, Finland, Tyskland og Frankrike. Med forvaltningsdomstol menes et uavhengig, domstolslignende organ hvis avgjørelser verken kan overprøves av forvaltningsmyndighetene eller av de ordinære domstoler. I Sverige behandles forvaltningsaker av Kammarrätten, som det finnes 4 av. Ved behandling av saker etter Kommuneloven er Kammarrätten sammensatt av 3 juridiske dommere og 2 utnevnte dommere med spesiell kjennskap til kommunalforvaltning. Avgjørelser i Kammarrätten kan etter nærmere regler bringes inn for Regjeringsrätten.

Også i Norge har det med visse mellomrom vært diskutert om man burde innføre særskilte forvaltningsdomstoler. Et av hovedargumentene for å ha slike domstoler, er at de nødvendigvis vil få større innsikt i forvaltningsvirksomheten enn de ordinære domstoler, og at de også ville være i stand til å behandle sakene både raskere og billigere. Det viktigste motargumentet er at de ordinære domstoler er bedre egnet til å bedømme forvaltningsvirksomhet mer objektivt og allsidig - nettopp fordi de ikke er spesialister. Videre har man hensynet til rettsenhet, d.v.s. sammen-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

hengen med de øvrige rettsregler i samfunnet, og det forhold at det i forbindelse med særdomstoler lett kan oppstå tvil om kompetanseavgrensningen slik at det blir nødvendig å splitte opp sakene i flere spørsmål som må behandles ved forskjellige domstoler.

Twistemålsloven § 437 inneholder ellers en bestemmelse som gir et forvaltningsorgan myndighet til å bestemme at søksmål etter § 435 første ledd (om lovmessighet av en avgjørelse truffet under utøving av offentlig tjeneste, og krav om erstatning) ikke skal kunne reises uten at den som er part i saken har utnyttet de klagemuligheter som finnes og før klagebehandlingen er avsluttet i alle instanser.

Kommuneloven har i dag bare én enkelt bestemmelse som nevner adgangen til å bringe et forvaltningsvedtak inn for domstolene, nemlig Kommuneloven § 60 tredje ledd, som sier at formannskapet kan innanke fylkesmannens avgjørelse om et vedtaks lovlighet

inn for Kongen «eller bringe den inn for domstolene dersom det er adgang til det». I særlovgivningen finnes det også enkelte eksempler på dette, f. eks. i Barnevernloven § 54. Fylkeskommuneloven har ingen tilsvarende bestemmelse. Spørsmålet blir da om det også i forslaget til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner bør tilkjennegis at det er mulig å bringe forvaltningsavgjørelser inn for domstolene til overprøving.

Forvaltningsdomstoler er etter utvalgets oppfatning et fremmedelement i vår forvaltningsordning. Spørsmålet har vært vurdert flere ganger tidligere, hver gang med negativt resultat, og det anses derfor ikke nødvendig å foreta en mer inngående drøfting av denne problematikken her. En særskilt bestemmelse i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner som opplyser om adgangen til å bringe forvaltningsvedtak inn for de ordinære domstoler, vil utvalget anse som overflødig.

KAPITTEL 20

Offentlighet i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning**1. GENERELT**

Dersom det representative folkestyre i kommunene og fylkeskommunene skal kunne fungere på tilfredsstillende måte og dekke de behov som lokalsamfunnet har, er dette betinget av aktiv medvirkning fra innbyggerne side. En viktig forutsetning for denne medvirkningen er *informasjon*. Det innebærer at innbyggerne får tilstrekkelige og gode opplysninger om viktige vedtak som treffes, om planer for utviklingen av lokalsamfunnet og i det hele tatt om forhold som må anses å være av betydning for innbyggerne.

Offentlighetsloven og Forvaltningsloven har regler som gir den enkelte rett til å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter og rett til veiledning om innholdet i lover og andre bestemmelser og om praktiseringen av disse. Lovene pålegger imidlertid ikke kommuner og fylkeskommuner - og heller ikke staten - noen generell, utadrettet informasjonsplikt av *egent tiltak*. Lovene bygger på at forvaltningsorganers plikt til å åpne for innsyn og gi veiledning som utgangspunkt utløses av *krav* fra den enkelte. Dette aktualiserer spørsmålet om det bør lovfestes en alminnelig bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og som et supplement til bestemmelsene i Forvaltningsloven og Offentlighetsloven, se pkt. 2.

Med offentlighet siktes det til dokumentoffentlighet (dokumentinnsyn) og til møteoffentlighet. Reglene om dokumentoffentlighet finnes i Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Møteoffentlighet er regulert dels i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven, dels i den kommunale/fylkeskommunale særlovgivning.

Møteoffentlighet innebærer at møter i folkevalgte organer holdes for åpne dører, slik at alle som ønsker det kan være til stede og overhøre forhandlingene. Det har i den senere tid vært en klar utvikling i retning av større møteoffentlighet. Lovgivningen hadde tidligere bare bestemmelser om at kommunestyret/fylkestinget og noen få nemnder - bl.a. skolestyret og fylkesskolestyret - skulle holde møter for åpne dører. Møter i andre organer måtte holdes for lukkede dører. En viss oppmykning skjedde ved midlertidig lov av 25. mars 1977. Adgangen til å holde åpne møter ble yt-

terligere utvidet ved endringene i Kommune-loven og i Fylkeskommuneloven av 5. juni 1987, som ga kommunestyret og fylkestinget mulighet for å gi bestemmelser om åpne møter - helt eller delvis - i alle folkevalgte organer. En rekke kommuner og fylkeskommuner har benyttet seg av adgangen til å holde åpne møter etter de nye bestemmelser. Hovedregelen er imidlertid fortsatt at møter i folkevalgte organer - med de unntak som er nevnt ovenfor - holdes for lukkede dører.

På grunnlag av den utvikling som har skjedd i lovgivningen og i praksis vil det etter utvalgets oppfatning være aktuelt å vurdere en *speilvending* av det gjeldende prinsipp om åpne/lukkede møter. Problemstillingen blir således om hovedregelen bør være en lovfesting av at alle møter skal holdes for åpne dører, med mindre det foreligger spesielle forhold, se pkt. 3.

Når det gjelder *dokumentoffentlighet*, gir Forvaltningsloven partene i en sak rett til innsyn i dokumenter i egen sak, jf. §§ 18 og 19. Offentlighetsloven gir «enhver», jf. lovens § 2, rett til alminnelig innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Både Forvaltningsloven og særlig Offentlighetsloven fastsetter imidlertid begrensninger i innsynsretten.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå større endringer i *Offentlighetsloven*. Men praktiseringen av enkelte bestemmelser har voldt en viss tvil i praksis. Dette gjelder f.eks. spørsmålet om innsyn i møtekart for nemnder. Det samme gjelder spørsmålet om rekkevidden av lovens unntak for interne dokumenter i forbindelse med administrasjonens innstillinger til folkevalgte organer. Særlige spørsmål melder seg i tilknytning til offentlighet i budsjettprosessen, hvor hensynet til en forsvarlig, intern budsjettbehandling må avveies mot offentlighetshensynet. Dette har nær sammenheng med utvalgets forslag til lovbestemmelser om årsbudsjettet og økonomiplanen, se kap. 16. Innføring av en parlamentarisk styringsform aktualiserer også en særskilt vurdering av innsynsretten. - Disse spørsmålene vil bli nærmere vurdert i pkt. 4.

De *folkevalgte* representanter har et særlig behov for innsyn og informasjon, slik at de kan få et best mulig grunnlag å treffe sine beslutninger på.

De folkevalgtes innsynsrett er som hovedre-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gel basert på Offentlighetslovens regler; det foreligger ingen særlige lovbestemmelser om deres innsynsrett. På den annen side er det antatt som sikker (ulovfestet) rett at de har et visst krav på informasjon også ut over Offentlighetslovens regler. Det er noe uklart hvor langt denne retten går, både når det gjelder organets rett og det enkelte medlems rett. - Utvalget vil i pkt. 5 vurdere behovet for lovfesting av de folkevalgtes (særlige) innsynsrett.

Utvalget tar ikke opp til vurdering *Forvaltningslovens* bestemmelser om (parters) innsynsrett, jf. §§ 17 - 19, eller om veiledningsplikten, jf. § 11. Det vises her til Justisdepartementets pågående arbeid med revisjon av Forvaltningsloven.

2. PLIKT TIL Å DRIVE AKTIV INFORMASJON

Gjeldende rett

Som påpekt i pkt. 1 foreligger det ingen lovbestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner å drive alminnelig, utadrettet informasjonsvirksomhet. Den plikt som forvaltningsorganer - inklusive kommuner og fylkeskommuner - har til å tillate dokumentinnsyn etter Forvaltningsloven og Offentlighetsloven oppstår normalt først når henholdsvis en part eller andre personer krever det. Det samme gjelder i hovedsak veiledningsplikten etter Forvaltningsloven § 11. Denne bestemmelse fastsetter at «Forvaltningsorganer har innenfor sitt område en alminnelig veiledningsplikt.» Kongen (Justisdepartementet) har i medhold av samme bestemmelse gitt forskrifter av 16. desember 1977, som utdyper veiledningsplikten. Av forskriftene framgår det bl.a. at forvaltningsorganer på *forespørsel* plikter å gi veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis på vedkommende forvaltningsområde samt om saksbehandlingen.

Lovgivningen har for øvrig enkelte særlige bestemmelser om kommuners og fylkeskommuners informasjonsplikt. F.eks. skal formannskapetets forslag til årsbudsjett legges ut til alminnelig ettersyn i 8 dager før forslaget behandles av kommunestyret, jf. Kommune-loven § 20. Etter Kommune-loven § 11/Fylkeskommune-loven § 11 skal kommunestyrets og fylkestingets møter kunngjøres. Det kan videre nevnes at plan- og bygningsloven § 16 krever at kommuner og fylkeskommuner skal drive «en aktiv opplysningsvirksomhet» om planleggingen etter loven. Samme bestemmelse fastsetter dessuten at «Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.» Disse bestem-

melser følges opp ved konkrete regler om at utkast til fylkesplan, kommuneplan og reguleringsplan skal gjøres kjent for almenheten. Formålet er å åpne for offentlig debatt og innsigelser til planforslagene før planene blir endelig vedtatt. Et annet eksempel er Forurensningsloven § 15. Denne bestemmelse krever at det holdes offentlig møte for drøfting av forurensningsmessige følger av virksomhet som medfører større forurensningsproblemer.

Utvalgets vurderinger og forslag

De folkevalgte organers oppgave er å ivareta lokalsamfunnets interesser, og sørge for et best mulig tjenestilbud. Dette innebærer at utviklingen av lokalsamfunnet må skje i nært samvirke med innbyggerne og en lokal opinion. Et levende lokaldemokrati er avhengig av at innbyggerne engasjerer seg aktivt i samfunnsproblemer og tar del i den løpende politiske debatt.

Utvalget viser i denne sammenheng til kap. 7. Utvalget understreker og utdyper der betydningen av at den nye Kommune- og fylkeskommune-loven gir adgang til mer direkte deltakelsesformer for innbyggerne i saker som angår lokalsamfunnet. Dette er også i tråd med tilrådingene fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, jf. NOU 1988:38. Komiteen setter styrket innflytelse for lokalbefolkningen som ett av virkemidlene for å nå hovedmålene for framtidige reformer i lokalforvaltningen - «bedre tjenester» og «en demokratisk lokalforvaltning».

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

De nevnte bestemmelser i Plan- og bygningsloven pålegger kommuner og fylkeskommuner en aktiv informasjonsplikt på et sentralt, men begrenset område. Offentlighetslovens og Forvaltningslovens informasjonsbestemmelser pålegger også kommuner og fylkeskommuner informasjonsplikt, men denne plikten utløses som nevnt vanligvis bare når den som har rett til informasjon krever det.

Selv om de eksisterende lovbestemmelser i atskillig utstrekning gir kommuner/fylkeskommuner påbud om å informere, må konklusjonen likevel bli at lovgivningen ikke fullt ut tilfredsstillende måte dekker de informasjonsbehov som lokalbefolkningen må antas å ha.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det er begrenset hvor langt man kan nå i retning av å dekke slike behov ved lovgivning. Her er det i siste instans ikke reglene, men hvordan de praktiseres, som er avgjørende for borgernes mulighet til å følge med i det som skjer. Samtidig er det imidlertid viktig at selve grunnprinsippet, plikten til å drive aktiv informasjon, kommer til uttrykk i loven.

Utvalget vil derfor foreslå at det tas inn en egen bestemmelse i Kommune- og fylkeskommuneloven som pålegger kommuner og fylkeskommuner en alminnelig plikt til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Denne bestemmelse er ikke ment å komme i stedet for de gjeldende bestemmelser om kommuners og fylkeskommuners informasjonsplikt, men som et supplement til disse. Utvalget foreslår også - for å understreke den store betydning som Offentlighetsloven har ved siden av en slik alminnelig informasjonsbestemmelse - at det gis en bestemmelse om at forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Utvalget foreslår videre at det lovfestes en særregel om at forslaget til økonomiplan skal legges ut til alminnelig ettersyn i 14 dager før forslaget behandles av kommunestyret/fylkestinget, se pkt. 4 nedenfor.

Utvalget vil i denne forbindelse peke på, at selv om kommunene/fylkeskommunene ikke i dag har noen alminnelig, lovfestet informasjonsplikt, driver de i stor utstrekning en aktiv informasjonsvirksomhet i praksis. Dette skjer på forskjellige måter, bl.a. i form av nært samarbeid med de lokale media - presse og kringkasting. Det er også ganske vanlig at kommuner og fylkeskommuner selv informerer gjennom egne publikasjoner o.l. For mange kommuner/fylkeskommuner vil derfor en slik lovbestemmelse som nevnt ikke innebære noe nytt, men snarere en slags kodifisering av praksis.

Utvalget finner for øvrig ikke grunn til å lovfeste nærmere bestemmelser om når informasjon skal gis, i hvilket omfang eller på hvilken måte. Dette bør overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å vurdere, ut fra de eksisterende behov og tilgjengelige ressurser. Det samme gjelder plikten til å legge forholdene til rette for offentlig innsyn.

3. ÅPNE/LUKKEDE MØTER

Gjeldende rett

Åpne møter vil si at publikum har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer og overhøre forhandlingene og referere fra dem. Publikum har imidlertid ingen av de rettigheter som organets medlemmer har, så som tale-, forslags- eller stemmerett.

Selv om et møte holdes for åpne dører hindrer ikke det at personer som ved støyende atferd eller på annen måte forstyrrer forhandlingene, vises ut. Organet kan videre nekte personer adgang til møtet, når det er god grunn til å tro at de på tilsvarende måte vil forstyrre forhandlingene, særlig hvis det er tale om planlagte forstyrrelser med sikte på å hindre at møtet blir gjennomført.

Adgangen til å referere fra møtene innebærer også rett til å ta opp forhandlingene på lyd-bånd, video o.l og å sende forhandlingene over radio/fjernsyn. Forutsetningen er at ikke dette griper forstyrrende inn i gjennomføringen av møtet.

Lukkede møter innebærer at publikum ikke har adgang til møtene i vedkommende folkevalgte organer. Dette er likevel ikke til hinder for at organet tillater ansatte å være til stede i møtet, bl.a. med henblikk på at de skal kunne gi supplerende opplysninger om konkrete saker og fordi de skal effektivisere organets vedtak. I visse tilfelle har enkelte personer eller personer som representerer bestemte grupper møterett og - i enkelte tilfelle - møteplikt i folkevalgte organer, uten å være medlem, se kap. 12.

Utgangspunktet er i dag at møter i folkevalgte organer holdes for lukkede dører, med mindre noe annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Dette er ikke kommet eksplisitt til uttrykk i Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven, men er sikker rett. Indirekte framgår det også av Kommuneloven § 13 annet ledd og § 31c nr. 4/Fylkeskommuneloven § 14 annet ledd og § 33c nr. 4, som har regler om adgang til å innføre åpne møter i formannskap/fylkesutvalg og i nemnder. Begrunnelsen for prinsippet om lukkede møter er ønsket om å sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling internt i det enkelte organ.

Kommunestyrets og fylkestingets møter skal imidlertid holdes for åpne dører, jf. Kommuneloven § 13/Fylkeskommuneloven § 14. Kommunestyret/fylkestinget kan likevel bestemme at «en enkelt sak skal behandles for lukkede dører». I de tilfelle hvor det behandles saker der det foreligger lovbestemt taushetsplikt, må kommunestyret/fylkestinget lukke dørene, men dørene kan lukkes også i andre tilfelle. Det siste gjelder bare i klare unntakstilfelle, hvor hensynet til viktige private eller offentlige interesser kommer inn.

Formannskap og fylkesutvalg skal som utgangspunkt holde møter for lukkede dører. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid bestemme at møtene - helt eller delvis - skal holdes for åpne dører, «med mindre det gjelder saker som er belagt med lovbestemt taus-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

hetsplikt», se Kommuneleven § 13 annet ledd/ Fylkeskommuneleven § 14 annet ledd.

For enkelte særlovnemnder er det lovbestemt at møtene skal holdes for åpne dører, forutsatt at det ikke gjelder saker der det foreligger lovbestemt taushetsplikt. Det kan her vises til Grunnskoleloven § 28 (skolestyret), Lov om videregående opplæring § 25 (fylkeskolestyret), Barnehageloven § 6 (barnehagenemnda), Valgloven § 15 (valgstyret). Den alminnelige regel for øvrig er at møtene holdes for lukkede dører. Men kommunestyret/fylkestinget kan bestemme at nemndsmøter skal holdes for åpne dører - helt eller delvis. Dette gjelder for så vel særlovnemnder som for nemnder opprettet i medhold av Kommuneleven/Fylkeskommuneleven. Reglene er her de samme som for formannskap/fylkesutvalg.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Åpne møter som hovedregel*

Utviklingen i de siste 20 årene har gått i retning av større åpenhet i den offentlige forvaltning, også når det gjelder møteoffentlighet. Endringene i lovgivningen om nemnder i 1987 førte til at kommunestyret/fylkestinget nå kan bestemme at møter i formannskap/fylkesutvalg og i nemnder kan holdes for åpne dører, så fremt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for det. En rekke kommuner og fylkeskommuner har truffet vedtak om åpne møter i disse organene, og stadig flere synes å gjøre det. - Lovendringene i 1987 avløste Midlertidig lov av 25. mars 1977 om åpne møter i visse kommunale/ fylkeskommunale organer, og går klart lengre i å tillate åpne møter enn den midlertidige loven gjorde.

Etter utvalgets oppfatning er tiden nå moden for å fastsette åpne møter som hovedregel.

Utvalget legger stor vekt på den mulighet for demokratisk kontroll som åpne møter representerer. Åpne møter bidrar til å skape større innsikt i og dermed større forståelse for hva som skjer i kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Dette er ikke minst viktig siden kommunene og fylkeskommunene får stadig flere og mer kompliserte oppgaver. Utvalget viser også til at man er blitt stadig mer oppmerksom på avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt. Åpne dører kan bidra til å redusere denne avstanden og øke forståelsen av og interessen for kommunal og fylkeskommunal politikk. Et annet trekk i utviklingen er at kommunestyret/fylkestinget behandler forholdsvis færre saker enn før, og de øvrige organer forholdsvis flere saker. Denne forskjvingningen må få konsekvenser også for mø-

teoffentligheten, siden kommunestyret/fylkestinget - i motsetning til de andre folkevalgte organer - i utgangspunktet skal holde sine møter for åpne dører. En utvidelse av reglene om møteoffentlighet vil kunne bidra til å motvirke den ubalanse som på dette området er oppstått mellom kommunestyret/fylkestinget og de øvrige organer.

Sterke hensyn kan imidlertid tale for at enkelte saker behandles for lukkede dører, særlig hvor hensynet til vernet om det enkelte individs private sfære kommer inn, se nærmere pkt. b) nedenfor. Men også ellers kan det være et klart behov for å lukke dørene i spesielle saker, for å sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling blant organets medlemmer og for å unngå at den videre beslutningsprosess blir bundet opp av politisk prestisje.

Utvalget går etter dette inn for at det lovfestes at møter i folkevalgte organer som *hovedregel* skal holdes for *åpne dører*. Utvalget foreslår videre at kommunene/ fylkeskommunene pålegges å gjøre alle åpne møter alminnelig kjent, ved kunngjøring i lokalpressen eller på annen hensiktsmessig måte, se kap. 12.

Åpne møter vil få konsekvenser for *medienes dekning* av slike møter. Bl.a. er det grunn til å vente at kringkasting og fjernsynsoverføring vil bli mer alminnelig. Utvalget finner i denne situasjon at det bør tas inn i Kommune- og fylkeskommuneleven en uttrykkelig bestemmelse om rett til opptak av forhandlingene og til kringkasting av dem over radio/fjernsyn. Vilkåret må være at møteforhandlingene ikke blir forstyrret på en slik måte at det blir vanskelig å gjennomføre dem. Det siktes her til teknisk/praktiske problemer som følge av lys, støy m.v. - ikke til hensynet til den enkelte representant og hans/hennes vegring mot at innlegg blir tatt opp og eventuelt kringkastet. Representantene må finne seg i å være i søkelyset, både i og utenom møtene. På den annen side bør representantene gjøres kjent med at at det blir gjort opptak m.v. Før opptak skjer må derfor den eller de som skal foreta opptak melde fra til møtelederen.

b) Lukkede møter

Det er nødvendig med visse unntak fra hovedregelen om at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører for å imøtekomme de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i visse saker eller i visse typer av saker:

For det første - og det er selvsagt - må møter holdes for lukkede dører når det følger av lovbestemt taushetsplikt.

For det andre bør det gis adgang til å lukke dørene når personvern hensyn eller andre tungtveiende private eller offentlige hensyn ellers tilsier det. Dette representerer en kon-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

retisering av de ulovfestede regler som gjelder i dag for kommunestyret og fylkestinget etter Kommuneloven § 13/Fylkeskommuneloven § 14 om adgang til å lukke dørene. Forslaget har også en viss, naturlig sammenheng med reglene i Offentlighetsloven § 6 om unntak fra dokumentinnsyn.

For det tredje vil det i tilknytning til personalsaker lett kunne oppstå en debatt om personlige egenskaper m.v. Det siktes her til saker som konkret gjelder de ansatte i kommunene/fylkeskommunene - ansettelse, oppsigelse, permisjon m.v. Ved siden av personvern hensyn vil hensynet til en god personalforvaltning tilsi at slike saker behandles for lukkede dører. Utvalget foreslår derfor at det for denne type saker uttrykkelig fastsettes at de skal behandles for lukkede dører.

Utvalget mener at vedkommende organ ellers selv må kunne bestemme om et møte skal holdes for lukkede dører, i de tilfelle hvor det er aktuelt på grunn av personvern hensyn eller andre tungtveiende private eller offentlige hensyn. Begrunnelsen er at spørsmålet om lukking vanligvis vil kreve særlig kjennskap til den enkelte sak. I praksis vil det nettopp være spørsmål om å lukke dørene i forbindelse med spesielle saker, ikke å lukke hele møtet.

Utvalget vil for øvrig bemerke at selve debatten om lukking på samme måte som etter dagens lover må skje for lukkede dører.

Innenfor de rammer som er skissert ovenfor bør kommunestyret/fylkestinget som overordnede organer gis lovfestet rett til å fastsette at møter i andre folkevalgte organer helt eller delvis skal holdes for lukkede dører. Hensynet til mest mulig ensartet praksis tilsier dette.

Kommunestyret/fylkestinget bør også ellers gis lovfestet kompetanse til å bestemme at møter i andre organer skal holdes for lukkede dører, når dette kan begrunnes med hensynet til den interne saksbehandling. Forutsetningen må imidlertid være at ikke vedkommende organ selv skal treffe vedtak i saken, men bare innstiller overfor kommunestyret/fylkestinget. Dette er en parallell til adgangen til å unnta interne dokumenter fra innsyn etter Offentlighetsloven § 5, og muliggjør uformelle, foreløpige diskusjoner i organet mens en sak er på det rent forberedende stadium.

Avveiningen mellom hensynet til intern saksbehandling og ønsket om størst mulig offentlighet bør foretas av det øverste ansvarlige politiske organ - kommunestyret eller fylkestinget. De andre folkevalgte organer foreslås ikke gitt kompetanse til selv å lukke dørene ut fra hensynet til den interne saksbehandling. Disse organene kan således bare

vedta å lukke dørene når personvern hensyn eller hensynet til andre tungtveiende private eller offentlige hensyn tilsier det, med mindre kommunestyret/fylkestinget bestemmer noe annet.

Spesielle hensyn gjør seg imidlertid gjeldende for kommunerådet og fylkerådet ved en parlamentarisk styringsform, se kap. 11. En del av begrunnelsen for denne styringsformen er at det i disse organer skal være mulig å føre interne drøftelser av saker som befinner seg på et forberedende stadium - på samme måte som for Regjeringen på det nasjonale plan. Utvalget foreslår derfor lovfestet at møter i kommunerådet/fylkesrådet holdes for lukkede dører, når de ikke skal avgjøre saker eller selv bestemmer noe annet. For øvrig vil de alminnelige regler som er omtalt ovenfor om åpne/lukkede møter gjelde også for kommunerådet/fylkesrådet.

4. OFFENTLIGHETSLOVENS ANVENDELSE I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL FORVALTNING

Gjeldende rett

Offentlighetsloven gjelder for all virksomhet som drives av forvaltningsorganer, det vil si organer for stat, kommune eller fylkeskommune. Loven gjelder således både for folkevalgte og administrative organer i kommunene og fylkeskommunene.

Etter Offentlighetsloven § 2 er *hovedregelen* at forvaltningens saksdokumenter er *offentlige*. Det vil si at alle og enhver har rett til å kreve innsyn i dem. Dersom innsyn nektes, kan avslaget påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. For avslag som er truffet av organ opprettet i medhold av Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven skal klager avgjøres av fylkesmannen, jf. lovens § 9.

Det gjelder en rekke *unntak* fra innsynsretten:

Dersom det foreligger opplysninger som er undergitt taushetsplikt i medhold av lov, skal disse opplysningene unntas fra offentlighet, jf. § 5a. Den person som opplysningene gjelder kan imidlertid samtykke i at opplysningene blir offentlige, jf. § 10.

Etter §§ 5 og 6 kan kommunene/fylkeskommunene unnta de dokumenter som er nevnt i disse §§'ene, men har ikke plikt til å gjøre det. Kommunene/fylkeskommunene avgjør således selv om de vil gjøre unntak fra dokumentinnsynsretten.

§ 5 åpner for at «Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet (interne dokumenter)», f.eks. et notat til internt bruk. Tilsvarende unntak gjelder bl.a. for dokument fra den interne saksforberedel-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

se som er utarbeidet av «et underordnet organ». Det er formålet med og karakteren av dokumentet som er avgjørende, og ikke dokumentets innhold.

Anvendelsen og rekkevidden av dette unntaket ved innstillinger til og fra folkevalgte organer var lenge noe uklar. I 1982 ble imidlertid § 5 endret. Bestemmelsens siste ledd fastslår nå at innstillinger som administrasjonen gir til kommunestyret/fylkestinget og andre organer opprettet i medhold av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven eller særlovgivningen, er offentlige, når disse organene skal treffe avgjørelse. Likeledes er innstillinger fra folkevalgte organer til kommunestyre/formannskap og fylkesting/fylkesutvalg offentlige i de tilfelle der de sistnevnte skal treffe avgjørelse.

§ 2 siste ledd har en bestemmelse som medfører en oppfordring til alle forvaltningsorganer om å praktisere offentlighet, selv om opplysninger kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsene i §§ 5 og 6. Dette kalles meroffentlighet. Bestemmelsen må oppfattes som et klart signal fra lovgivers side om å praktisere disse unntaksreglene med lempe, og tillate innsyn så langt råd er.

Utvalgets vurderinger og forslag*a) Møtekart*

Offentlighetsloven har på enkelte punkter skapt uklarhet i praksis. Dette gjelder bl.a. spørsmålet om offentlighet i forbindelse med møtekart til andre folkevalgte organer enn formannskap og fylkesutvalg. For de sistnevntes vedkommende framgår det uttrykkelig av lovens § 2 annet ledd at møtekartet er offentlig, mens det ikke er sagt noe om møtekart for andre organer. Det følger av Kommuneloven § 11/Fylkeskommuneloven § 11 at møter i kommunestyret/fylkestinget skal kunngjøres, og at kunngjøringen skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles. For andre folkevalgte organer har verken Kommuneloven eller Fylkeskommuneloven tilsvarende bestemmelser.

Utvalget mener at møtekart til alle faste utvalg bør være offentlig, og foreslår at dette lovfestes i Offentlighetsloven. De faste utvalg vil kunne få en særlig viktig posisjon i det styringssystem som utvalget legger opp til, se kap. 9, noe som aksentueres ytterligere ved at formannskap og fylkesutvalg foreslås avskaffet som egne obligatoriske organer. Utvalget viser også til at det allerede i dag er ganske vanlig at møtekart til faste utvalg, herunder særlovnemnder, er offentlige, selv om loven ikke inneholder noe pålegg om det. Offentlighet vil også samsvare godt med utvalgets forslag om at møter i alle folkevalgte organer

som hovedregel skal holdes for åpne dører og at dette skal gjøres alminnelig kjent, se pkt. 3.

b) Innstillinger

Utvalget mener det er viktig å holde fast på prinsippet i Offentlighetsloven § 5 siste ledd om at de der nevnte innstillinger er offentlige. Det er viktig at disse dokumentene er tilgjengelige for almenheten før de endelige beslutninger treffes, slik at det blir mulig å debattere saker offentlig og påvirke sakenes endelige utfall. Bestemmelsen må imidlertid omredigeres på grunn av at utvalget foreslår at de gjeldende kommunelover oppheves og erstattes av en ny felles Kommune- og fylkeskommunelov.

Når det gjelder *innstillinger fra administrasjonen* til folkevalgte organer, vil regelen om offentlighet omfatte *det siste og endelige dokument* som legges fram fra administrasjonens side - framlagt av administrasjonssjefen eller på vegne av ham/henne. Dette dokumentet er offentlig, selv om det ikke munner ut i et konkret forslag til vedtak eller noen formell innstilling. Notater, redegjørelser, forslag m.v. som legges fram for vedkommende organ til foreløpig drøftelse, og hvor siktemålet ikke er at organet skal treffe endelig avgjørelse, må derimot anses som ordinære, interne dokumenter. Konsekvensen er at disse dokumentene kan unntas etter den alminnelig regel i § 5 om unntak for interne dokumenter dersom kommunen/fylkeskommunen finner tilstrekkelig tungtveiende grunner til det.

Særlige problemer oppstår ved offentlighet i forbindelse med *budsjettprosessen og arbeidet med økonomiplanen*. Utvalget foreslår her at kommunestyrets/fylkestingets vedtak om årsbudsjett og økonomiplan skal treffes på grunnlag av innstilling fra en *nemnd* som er utpekt av kommunestyret/fylkestinget, se kap. 9. Administrasjonssjefens lovfestede rett (og plikt) til å legge fram et samlet budsjettforslag faller dermed bort. Det blir da overlatt til kommunene/fylkeskommunene selv å bestemme hva administrasjonens nærmere medvirkning i budsjett- og planprosessen skal bestå i.

Med et slikt system vil det være uheldig om utredninger og saksframlegg fra administrasjonens side til nemnda blir offentlige før nemnda som det ansvarlige innstillende organ har fått anledning til å forholde seg til de dokumenter som administrasjonen har lagt fram. Dette kan skape vansker i den videre politiske prioriteringsprosess, og kan bidra til å blåse opp budsjettets eller økonomiplanens utgiftsside.

Samtidig er det imidlertid klart at de dokumenter som utarbeides av administrasjonen i

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

denne forbindelse, ville kunne være helt sentrale ved vurderingen av de aktuelle spørsmål. Å avskjære offentligheten fra innsyn i disse, ville svekke grunnlaget for debatt og kritiske kommentarer vesentlig. Utvalget finner det i denne situasjonen riktig å holde fast ved at disse dokumentene skal være offentlige, men for å unngå at dette fører til at den politiske avveiningsprosess låses før den kommer igang, foreslås at offentlighet for disse dokumenter ikke inntre før nemndas egen innstilling foreligger. Det foreslås at det tas inn en bestemmelse i Kommune- og fylkeskommuneloven om at slike utredninger og framlegg fra administrasjonen er offentlige, men først når innstillingen fra nemnda foreligger. Det vil si at det fastsettes en særregel om utsatt offentlighet, jf. Offentlighetsloven § 4. Offentlighet inntre imidlertid ikke dersom dokumentene kan unntas etter lovens § 6, med mindre kommunen/fylkeskommunen bestemmer noe annet.

I tråd med det ovenstående vil utvalget også foreslå at det tas inn en uttrykkelig bestemmelse i Kommune- og fylkeskommuneloven om at (budsjett- og plan)nemndas innstilling til kommunestyret/fylkestinget er offentlig, så snart den foreligger, med mindre unntaksreglene i §§ 5a og 6 kommer til anvendelse.

Fordi utvalget ikke foreslår realitetsendringer i Offentlighetsloven § 5, vil f.eks. innstillinger fra hovedutvalg til kommunestyre/fylkesting, være offentlige - så fremt de ikke kan eller skal unntas etter §§ 5a og 6.

c) Særskilt om kommuneråd og fylkesråd

Utvalget går inn for at Offentlighetslovens regler om innstillinger til og fra faste utvalg skal gjelde tilsvarende for kommunerådet og fylkesrådet etter en parlamentarisk styringsmodell, selv om disse rådene etter utvalgets lovforslag skal ha den øverste ledelse for den kommunale og fylkeskommunale administrasjon. Utvalget legger her avgjørende vekt på at rådene er folkevalgte organer, og at de i meget betydelig grad kan tillegges avgjørelsesmyndighet.

Utvalget viser i denne forbindelse også til at den gjeldende bestemmelse i loven av 1985 om at dokumenter som kommunaldirektøren utarbeider for kommunerådet (byrådet) kan unntas fra offentlighet, er møtt med sterk kritikk, særlig fra pressehold. Bestemmelsen innebærer i praksis en vesentlig begrensning i innsynsretten. Denne begrensningen vil det etter utvalgets oppfatning ikke være riktig å opprettholde med den utvidete politiske kompetanse og avgjørelsesmyndighet som det nå foreslås skal kunne gis disse organene.

Utvalgets standpunkt medfører at innstillinger fra fagadministrasjonen til kommunerådet/fylkesrådet er offentlige, på lik linje med administrasjonens innstillinger til faste utvalg, se foran. Det anses ikke nødvendig å lovfeste dette eksplisitt, siden kommunerådet/fylkesrådet er utvalg opprettet i medhold av Kommune- og fylkeskommuneloven og går inn under Offentlighetslovens alminnelige regler om slike.

Innstillinger fra fagadministrasjonen til det enkelte medlem av kommunerådet/fylkesrådet bør derimot kunne unntas fra offentlighet. Som enkeltperson vil et slikt medlem måtte anse som et medlem av administrasjonen, ikke som et utvalgsmedlem.

Utvalget mener videre at *møtekartet* for kommunerådet og fylkesrådet bør være offentlig, og foreslår at dette lovfestes i Offentlighetsloven. Også her er det naturlig å ha samme regler som for faste utvalg.

5. FOLKEVALGTES INNSYNSRETT

Gjeldende rett

Det eksisterer ingen særlige lovregler om de folkevalgtes innsynsrett i saksdokumenter, og rettstilstanden må anses noe usikker.

I utgangspunktet gjelder Offentlighetslovens innsynsregler også for de folkevalgte. Det er imidlertid antatt at de folkevalgte har en viss innsynsrett ut over det som Offentlighetsloven hjemler. Begrunnelsen er det særlige behov som de har for å få et best mulig faktagrunnlag for sine avgjørelser, og det overordningsforhold som eksisterer mellom folkevalgte organer og administrasjonen. For kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget gjelder dette overordningsforholdet også overfor andre folkevalgte organer, med et visst unntak for særlovnemndene. Kommunestyret og fylkestinget er de øverste organer i kommunene og fylkeskommunene, og har den øverste avgjørelsesmyndighet i alle saker, jf. Kommuneloven § 19/Fylkeskommuneloven § 21. Formannskapet og fylkesutvalget har i medhold av Kommuneloven § 21/Fylkeskommuneloven § 23 en særlig plikt til å føre tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.

Et viktig spørsmål er om retten til videregående dokumentinnsyn tilligger organet som sådant, eller om også de enkelte medlemmer av organet har slik innsynsrett.

Når det gjelder *kommunestyret/formannskapet* og *fylkestinget/fylkesutvalget*, tilligger den overordnede funksjonen organene som sådanne, og ikke de enkelte medlemmer. De sistnevnte har f.eks. ingen kompetanse til å gi instruks på egenhånd. Hovedregelen antas

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

derfor å være at det er *organet* som har rett til videregående dokumentinnsyn. Organet må imidlertid kunne bestemme at informasjon kan innhentes av enkeltmedlemmer på vegne av organet.

Organets innsynsrett må for det første gjelde dokumenter som kan unntas etter Offentlighetsloven §§ 5 og 6. For det andre må organet ha en viss adgang til å kreve å få gjøre seg kjent med opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, når dette begrunnes med at det er behov for opplysningene som ledd i behandlingen av en konkret sak eller i forbindelse med revisjon eller andre former for kontroll, jf. Forvaltningsloven § 13b nr. 2 og 4.

Selv om innsynsretten i utgangspunktet tilhører kommunestyret/formannskapet og fylkestinget/fylkesutvalget som organer, er det antatt at også *de enkelte medlemmer* har en viss, selvstendig innsynsrett. Det sier seg selv at denne innsynsretten ikke kan gå lenger enn den innsynsrett som organet har, og det er lagt til grunn at det enkelte medlemmer heller ikke har den samme innsynsrett som organet selv har.

Enkeltmedlemmers innsynsrett rekker således neppe lengre enn til å se dokumenter som foreligger i en *konkret* sak som er til behandling i organet. I den utstrekning slike dokumenter ikke er sendt organet før møtet eller på annen måte er gjort tilgjengelig, må enkeltmedlemmer kunne kreve innsyn i disse. Forutsetningen må likevel være at medlemmene har behov for å se dokumentene for å kunne ta stilling til den sak det gjelder. De dokumenter som de har behov for å se, vil fortrinnsvis gjelde opplysninger om faktiske forhold eller faglige vurderinger.

En annen sak er at det ved henvendelser fra enkeltmedlemmer med anmodning om opplysninger om ulike forhold kan være særlig grunn til å praktisere meroffentlighet etter regelen i Offentlighetsloven § 2 siste ledd. Det vil si at de gis adgang til innsyn, selv om de strengt tatt ikke har krav på det. Kommunestyret/fylkestinget må også kunne bestemme at enkeltmedlemmer skal ha innsynsrett - helt eller delvis - i de tilfelle det er adgang til å praktisere meroffentlighet, jf. Offentlighetsloven §§ 5 og 6.

Det som ovenfor er uttalt om videregående dokumentinnsyn for de øverste organer i kommunene/fylkeskommunene og for deres enkelte medlemmer, antas å gjelde tilsvarende for *nemnder* og disse organers enkelte medlemmer. Dette gjelder imidlertid bare innenfor de respektive nemnders eget myndighetsområde.

Det er heller ikke fastsatt særlige lovregler

om folkevalgtes innsynsrett i *kommunerådets* dokumenter etter loven av 1985.

I tilknytning til styringsordningen i Oslo er det antatt at bystyret som hovedregel har rett til innsyn i dokumenter som er utarbeidet av byrådets fagadministrasjon. Unntak gjelder for problemnotater o.l. av mer politisk karakter som administrasjonen utarbeider for byrådet. Det er videre antatt at bystyret ikke kan kreve innsyn i dokumenter som utelukkende sirkulerer blant byrådets medlemmer, f.eks. et notat fra ett byrådsmedlem til ett annet. Begrunnelsen er behovet for at byrådet - på samme måte som Regjeringen - skal kunne foreta interne drøftelser på basis av slike dokumenter, uhindret av bystyrets innsyn.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å foreslå konkrete lovregler om de folkevalgtes (særlige) innsynsrett, bl.a. fordi det vil være vanskelig å forene behovet for klart optrukne grenser med hensynet til lokalt tilpassede regler. Det siste er vesentlig, siden styringsstrukturen i kommuner/fylkeskommuner kan bli meget forskjellig - ut fra den organisasjonsfrihet som utvalget legger opp til i sitt lovforslag.

Utvalget mener derfor at det bør overlates til kommunene/fylkeskommunene selv å fastsette nærmere regler om de folkevalgtes innsynsrett, innenfor rammen av de (ulovfestede) generelle regler som er utviklet gjennom praksis; se ovenfor om gjeldende rett.

Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning viktig at det utformes lokale regler om innsynsretten, både fordi det er av stor betydning for de folkevalgte å vite hvilke opplysninger de har rett til å gjøre seg kjent med, og for å sikre at disse spørsmål blir underkastet en forsvarlig politisk vurdering. Oslo kommune har f.eks. utarbeidet slike regler.

De lokale regler bør omfatte både folkevalgte organers og enkeltmedlemmers innsynsrett. For de sistnevnte vil praktisering av - Offentlighetslovens prinsipp om meroffentlighet være av særlig interesse, dersom de tilhører det politiske mindretall, og flertallet ikke finner behov for å innhente ytterligere opplysninger.

Utvalget vil i denne forbindelse særlig peke på de spesielle forhold gjør seg gjeldende i forbindelse med en parlamentarisk styringsform. Når denne styringsformen anvendes, vil det politiske mindretall kunne være særlig dårlig stillet med hensyn til informasjon, fordi den formelle eller reelle avgjørelse treffes i kommunerådet eller fylkesrådet hvor mindretallet ikke er representert. Av den grunn bør

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det tas særskilt hensyn til mindretallets informasjonsbehov ved utforming av de lokale regler, hvis man har valgt en slik styringsform.

Utvalget er etter dette kommet til at det bør

lovfestes at alle kommuner og fylkeskommunert skal utarbeide lokale regler (reglement) for de folkevalgtes innsynsrett, men uten at det angis nærmere i loven hva innholdet i disse reglene skal være.

KAPITTEL 21

Retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen**1. GENERELT***a) Innledning*

De største, viktigste og mest kostnadskrevende oppgavene som kommunene/fylkeskommunene har, er pålagt dem med hjemmel i lov; skole/undervisning, helse- og sosialvesen, plan- og bygningsvesen m.v. For de oppgaver som kommunene/fylkeskommunene frivillig har tatt på seg, f.eks. oppgaver innenfor kultursektoren, gir Kommuneloven/Fylkeskommuneloven relativt vide rammer for hvordan oppgavene kan organiseres og gjennomføres, og åpner for hensiktsmessige, lokale tilpasninger.

Med oppgaver som er fastsatt i andre lover enn Kommuneloven/Fylkeskommuneloven (særlover) stiller det seg noe annerledes. Flere av særlovene inneholder nokså detaljerte regler om organisatoriske og administrative forhold, bl.a. gjennom pålegg om opprettelse av bestemte, folkevalgte organer (særlovnemnder), f.eks. skolestyre og fylkesskolestyre, og pålegg om opprettelse av bestemte stillinger, f.eks. skolesjef og fylkesskolesjef. Det er også et gjennomgående trekk ved særlovgivningen at den i atskillig utstrekning gir staten adgang til å gi supplerende, rettslig bindende regler i form av forskrift m.v. om organisatoriske og administrative forhold. Særlovgivningen har dessuten en rekke bestemmelser om om statlig tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, f.eks. bestemmelser om statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtak.

Når det gjelder forholdet mellom Kommuneloven/Fylkeskommuneloven og særlovgivningen, er utgangspunktet at de førstnevnte gjelder for all kommunal/fylkeskommunal virksomhet, jf. lovenes § 1. Det framgår imidlertid også av § 1 at lovene ikke gjelder for virksomhet som det er «andre bestemmelser for i særskilte lover»; særlov går her som utgangspunkt foran bestemmelsene i kommunelovene, se nærmere kap. 8.

Sentrale lover av direkte betydning for *kommunene* er bl.a. følgende:

- Grunnskoleloven av 13. juni 1969
- sosiallovene (Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964, Barnevernloven av 17. juli 1953 og Edruskapsloven av 26 februar 1932)
- Plan- og bygningsloven av 14 juni 1985

- Vegloven av 21. juni 1963
 - Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982
 - Havneloven av 8. juni 1984
- og for *fylkeskommunene*:
- Sykehusloven av 19. juni 1969 og Lov om psykisk helsevern av 28. april 1961
 - Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974
 - Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985
 - Vegloven av 21. juni 1963
 - Samferdselsloven av 4. juni 1976
 - Sysselsettingsloven av 27. juni 1947

Det er for øvrig vanskelig å operere med et klart avgrenset særlovbegrep. Langt på vei er det tale om glidende overganger fra det som kan rubriseres som typiske kommunale/fylkeskommunale særlover (f.eks. grunnskoleloven og lov om videregående opplæring) via offentligrettslige lover av mindre spesifikk kommunal eller fylkeskommunal karakter (f.eks. konsesjonsloven av 31. mai 1974 og etableringsloven av 20. februar 1976) og over i rent privatrettslige lover, som også kan ha betydning for kommunene og fylkeskommunene (f.eks. avtaleloven av 31. mai 1918 og kjøpsloven av 13. mai 1988). Det er imidlertid ikke av avgjørende betydning for en vurdering av særlovgivningen i denne sammenheng å komme fram til et entydig kommunalt/fylkeskommunalt særlovbegrep. Det essensielle er å finne fram til *typer av lovbestemmelser* som det kan være aktuelt å se nærmere på, og for så vidt uavhengig av om vedkommende lov kan rubriseres som kommunal/fylkeskommunal særlov, forutsatt at disse lovbestemmelser har en klar kommunal eller fylkeskommunal dimensjon, se nærmere pkt. b) nedenfor.

b) Prinsipielle synspunkter

Etter utvalgets oppfatning reduserer særlovgivningen i sin nåværende form i betydelig grad kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for rasjonelle og hensiktsmessige løsninger av organisatoriske og administrative forhold. I tillegg kan statlige overprøvnings- og kontrollordninger medføre uklare ansvarsforhold.

Dette må imidlertid avveies mot andre hen-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

syn. Bakgrunnen for og formålet med den statlige regulering av kommunesektoren er flersidig. De sentrale hensyn vil først og fremst være

- rettsikkerhetshensyn
- likhetshensyn
- nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjon m.v.

Det er i denne forbindelse av vesentlig betydning å fastslå at de typiske særlover regulerer vitale velferdsgoder for borgerne, administrert gjennom kommuner og fylkeskommuner. For å sikre at de ovennevnte hensyn ivaretas har staten en legitim interesse i at kommunene/fylkeskommunene administrerer sine oppgaver på en rasjonell og forsvarlig måte. Det er også viktig å framheve at kommunene/fylkeskommunene utgjør en integrert del av den totale samfunnsstyringen. Det er staten som som lovgiver som til enhver tid fastsetter rammene for og innholdet av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og kompetanse på de ulike forvaltningsområder.

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

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har i NOU 1988:38 en rekke synspunkter på forhold som har betydning for særlovgivningen. Komiteen går generelt inn for å styrke de folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene, slik at de gis mulighet til helhetlig og handlekraftig politisk styring - på tvers av sektorene. Dette innebærer en oppmykning av det særlovsbestemte nemndssystemet og andre organisatoriske og administrative forhold som hemmer rasjonelle løsninger tilpasset de lokale behov. Utredningen konkluderer for øvrig med at det snarest bør foretas en gjennomgang av statlige tilsyns- og kontrollordninger som er rettet mot kommunesektoren med sikte på forenkling. Komiteen mener at det i denne sammenheng bl.a. bør vurderes om statlige ordninger kan erstattes med intern kontroll.

Utvalget er enig i at det er behov for en gjennomgang av særlovgivningen. *Siktemålet* må være å oppheve eller endre særlovbestemmelser som innebærer en unødig binding av kommunenes/fylkeskommunenes evne og

mulighet til å løse sine oppgaver på en rasjonell og hensiktsmessig måte; det vil si i de tilfelle hvor sentrale, statlige hensyn ikke tilsier at lovregulering er nødvendig. Sentralt i denne sammenheng står behovet for at forholdene legges til rette for en mest mulig helhetlig folkevalgt styring av kommunene og fylkeskommunene, og at sektoriserings-tendenser og uklare ansvarsforhold motvirkes, se kap. 9. For å få til dette er det av avgjørende betydning at særlovgivningen blir tilpasset den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Bestemmelser som avviker fra eller strider mot Kommune- og fylkeskommuneloven og dens grunnleggende intensjoner, bør bare opprettholdes i den utstrekning det foreligger helt spesielle tungtveiende hensyn på vedkommende saksområde.

Dette gjelder særlig bestemmelser av organisatorisk og administrativ karakter, i første rekke

- styringsordningen i kommunene/fylkeskommunene, bl.a. den status og de funksjoner som særlovnemndene har
- administrasjonsordningen i kommunene/fylkeskommunene, bl.a. påbud om opprettelse av bestemte stillinger
- statlig tilsyn og kontroll, bl.a. regler om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak
- hjemmel for staten til å gi forskrifter om kommunale/fylkeskommunale forhold

Særlovgivningen regulerer i stor grad *funksjonsfordelingen* mellom staten, kommunene og fylkeskommunene ved å pålegge kommuner og fylkeskommuner bestemte oppgaver. Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere selve funksjonsfordelingen, se kap. 1. Utvalget vurderer derfor ikke særlovbestemmelser som regulerer denne fordelingen, med unntak av statlige tilsyns- og kontrollordninger, se pkt. 4.

Det faller også utenfor utvalgets mandat å foreta en nærmere vurdering av enkeltpersoners materielle rettigheter, f.eks. retten til grunnskoleopplæring og retten til øyeblikkelig hjelp etter Sykehusloven og Kommunehelsetjenesteloven, se pkt. 6.

Selv med disse begrensninger er en gjennomgang av særlovgivningen et meget omfattende og komplisert arbeid. Det har ikke vært mulig for utvalget innenfor den frist som er satt å foreta dette arbeidet, og å fremme forslag til konkrete lovendringer. Utvalget har imidlertid synspunkter på hva som bør gjennomgås og hvilke retningslinjer som bør legges til grunn. Det vil bli gjort nærmere rede for disse i pkt. 2 - 6 nedenfor. Retningslinjene

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

bør også gjelde når det skal utarbeides helt nye lover/ lovbestemmelser.

2. STYRINGSORDNINGER M.V.

a) Særlovnemnder

Gjeldende rett

Særlovnemndenes lovbestemte myndighet er i utgangspunktet eksklusiv i den forstand at de vanligvis ikke er undergitt kommunestyrets eller fylkestingets instruksjonsmyndighet eller overprøvingsadgang. Nemndene fungerer således delvis på siden av det kommunale og fylkeskommunale styringssystemet, selv om det er kommunestyret/fylkestinget som velger medlemmene og dekker nemndenes utgifter og selv om saksbehandlingsreglene i hovedsak er de samme som for nemnder opprettet etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven, se nærmere kap. 9.

Som eksempler på nemnder som det her er tale om kan for *kommunene* bl.a. nevnes

- skolestyre, jf. Grunnskoleloven § 26
- bygningsråd, jf. Plan- og bygningsloven § 10-1
- helse- og sosialstyre, jf. Helse- og sosialstyreloven § 1
- brannstyre, jf. Brannloven § 6
- biblioteknemnd, jf. Bibliotekloven § 7
- barnehagenemnd, jf. Barnehageloven § 6

For *fylkeskommunene* kan særlig nevnes

- fylkesskolestyre, jf. Lov om videregående opplæring § 23
- sykehusnemnd, jf. Sykehusloven § 13
- nærings- og sysselsettingsstyre, jf. Sysselsettingsloven § 3

En nærmere oppstilling og beskrivelse av disse nemndene og deres funksjoner framgår av Ot.prp. nr. 39 (1986-87) Om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan, jf. også Kommunaldepartementets rundskriv H-43/87. - Sammenfatningsvis kan det konstateres at de tyngste og største forvaltningssektorene innen kommune og fylkeskommune styres av særlovnemnder.

Endringene i nemndssystemet gjennom loven av 5. juni 1987 førte bl.a. til at det i større utstrekning enn tidligere er åpnet adgang for kommunestyret/fylkestinget til å legge andre funksjoner enn de lovbestemte til enkelte særlovnemnder, f.eks. skolestyret, bygningsrådet, sykehusnemnda. Det er også eksempler på at kommunestyret kan legge vedkommen-

de nemnds funksjoner til en annen nemnd, slik at kommunen ikke trenger å ha en særskilt nemnd for vedkommende forvaltningsområde. Dette gjelder f.eks. brannstyret, biblioteknemnda og fylkesbiblioteknemnda. Noen lover går enda lengre. Etter Grunnskoleloven kan en kommune således få Kongens samtykke til å sløyfe det lovbestemte skolestyret, jf. § 26. Det kan videre vises til Plan- og forsøksloven for helse- og sosialtjenesten § 10, som imidlertid ikke lenger har noen praktisk betydning etter innføringen av et felles, lovbestemt helse- og sosialstyre. Frikommuneloven åpner for forsøk som avviker fra de lovbestemte mønstre. Endelig gir Kommuneloven § 25/Fylkeskommuneloven § 27 mulighet for forsøk med nemnder som bryter med særlovgivningen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets oppfatning er at kommunene og fylkeskommunene bør få størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet, for derigjennom å finne fram til hensiktsmessige løsninger, jf. kap. 9. Når det gjelder forholdet til særlovnemndene, er dette også kommet til uttrykk i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) og likeledes i Stortingets behandling av denne proposisjonen, jf. Innst.O. nr. 74 (1986-87).

Utvalget mener derfor at en bør ta sikte på å slutføre prosessen med en nedlegging av alle særlovnemnder som ikke er begrunnet i helt spesielle faglige eller rettssikkerhetsmessige hensyn. Dette tilsier at man tar sikte på å oppheve eller endre de gjenværende lovbestemmelser som som pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette bestemte nemnder med bestemte funksjoner. Det samme gjelder bestemmelser om opprettelse av såkalte underutvalg, se Grunnskoleloven § 27 og Helse- og sosialstyreloven § 4.

De lovbestemte funksjoner bør legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret/ fylkestinget som det styrende og overordnede organ. Ved å integreere særlovforvaltningen i det alminnelige, politiske og administrative apparat skapes en forutsetning for et bedre og mer enhetlig styringssystem. En viktig konsekvens er også at en oppnår en klarere funksjons- og ansvarsfordeling mellom kommunene/fylkeskommunene og staten.

De hensyn som begrunner statlig styring, kan etter utvalgets oppfatning ikke begrunne at det gjeldende system med særlovnemnder opprettholdes. Styring gjennom påbud om etablering av bestemte organer bør eventuelt kunne erstattes av andre styringsmekanismer.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

b) Formannskap og fylkesutvalg**Gjeldende rett**

Formannskapet er etter enkelte særlover tillagt særskilt myndighet. Formannskapet utøver f.eks. myndighet på vegne av kommunen i vegsaker etter Vegloven § 9, velger overformyndere etter Vergemålsloven § 20, ettergir skatt etter Skattebetalingsloven § 42 og er valgstyre etter Valgloven § 15. Fylkesutvalget er på tilsvarende måte tillagt spesiell myndighet etter Vegloven § 9, Samferdselsloven § 24, Valgloven § 16.

Høyesterett har i to tilfelle (Rettstidende 1940 side 124 og 1950 side 278) kommet til at det ikke er noe til hinder for at kommunestyret utøver den myndighet som etter loven er lagt til formannskapet. Antakelig må det på basis av disse dommer kunne hevdes som alminnelig regel at kommunestyret kan gripe inn i formannskapets lovbestemte funksjoner, med mindre det foreligger særlige forhold som kan tale for det motsatte.

Noen tilsvarende dommer vedrørende forholdet mellom fylkestinget og fylkesutvalget eksisterer så vidt vites ikke. Men løsningen må i prinsippet bli den samme som som i forholdet kommunestyre - formannskap.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget går inn for å avskaffe formannskapet og fylkesutvalget som obligatoriske organer, jf. kap. 9. Av dette følger at særlovbestemmelser som legger myndighet direkte til disse organene må oppheves, og slik at myndigheten legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan - på samme måte som i relasjon til særlovnemndene.

Også de av utvalgets medlemmer som går inn for å lovfeste et obligatorisk plan- og økonomiutvalg i stedet for formannskap og fylkesutvalg, er enig i at kompetanse bør legges til kommunestyre og fylkesting, ikke til et slikt eventuelt utvalg. Og hele utvalget er enig i at løsningen bør være den samme, dersom utfallet blir at formannskapet og fylkesutvalget opprettholdes som obligatoriske organer. Det anses prinsipielt uheldig at funksjoner legges til andre kommunale/fylkeskommunale organer enn kommunestyret/fylkestinget. Dette vanskeliggjør helhetlig folkevalgt styring og åpner for uklare ansvarsforhold internt i kommunen/fylkeskommunen.

c) Interkommunalt samarbeid**Gjeldende rett**

Kommuneloven § 27/Fylkeskommuneloven § 29 har alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid (i det følgende brukt

som fellesbetegnelse på samarbeid mellom kommuner, mellom fylkeskommuner og mellom kommuner og fylkeskommuner). Samarbeidet er som hovedregel frivillig, men Kongen kan gi pålegg om samarbeid.

Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om interkommunalt samarbeid på bestemte områder. Dels gjelder dette frivillig samarbeid, men mange særlover åpner for at statlige organer kan gi pålegg om samarbeid.

De langt fleste særlovbestemmelser gjelder samarbeid mellom *kommuner*, se nærmere kap. 14. F.eks. kan to eller flere kommuner etablere felles skolekretser etter Grunnskoleloven § 3 nr. 5. Kommunehelsetjenesteloven § 1-5 gir åpning for at kommuner kan inngå avtale om felles helsetjenester, enten frivillig eller etter pålegg fra departementet. Plan- og bygningsloven fastsetter at departementet kan gi nærmere bestemmelser om plansamarbeid mellom kommuner. Det kan videre vises til Lov om samordnet næringsmiddelkontroll § 1, Havneloven § 12, Bibliotekloven § 4, Brannloven § 12 og Lov om planlegging av og forsøk i sosialtjenesten og helsetjenesten.

Når det gjelder samarbeid mellom *fylkeskommuner*, kan Plan- og bygningsloven § 19-2 nevnes, som har bestemmelser om samarbeid om fylkesplanleggingen. Samarbeidet er frivillig, men departementet kan gi pålegg.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår i kap. 14 at det gis en alminnelig bestemmelse i Kommune- og fylkeskommuneloven om interkommunalt samarbeid. Forslaget åpner for at det på frivillig grunnlag kan etableres styre for interkommunale tiltak, og med vid adgang til å tildele et slikt organ myndighet knyttet til tiltakets drift og organisering. Utvalget foreslår at Kongen fortsatt skal kunne gi pålegg om samarbeid.

Den enkelte kommune eller fylkeskommune ikke kan overføre ansvar og myndighet på områder som er regulert i særlovgivningen, med mindre vedkommende særlov klart hjemler eller forutsetter at overføring kan skje. Spørsmålet om det kan etableres interkommunalt samarbeid på særlovområder, må således bero på en fortolkning av de aktuelle særlover.

Det kan etter utvalgets oppfatning være grunn til å gjennomgå særlovgivningen for å vurdere om de gjeldende samarbeidsbestemmelser er tilstrekkelige, og også om det er behov for å ha slike bestemmelser på områder som i dag er uregulerte. Det bør imidlertid vises tilbakeholdenhet med å fastsette bestemmelser som innebærer pålegg om interkommunalt samarbeid.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Flere særlovbestemmelser har regler om felles særlovnemnd for to eller flere kommuner. Dette gjelder f.eks. Havneloven § 12 (felles havnestyre) og Plan- og bygningsloven § 10-1 (felles bygningsråd). Dersom særlovnemndene sløyfes som obligatoriske organer, jf. pkt. a) foran, må bestemmelser av denne type omredigeres, og eventuelt gis en form hvor man mer generelt hjemler interkommunalt samarbeid.

d) Særskilt om delegasjon**Gjeldende rett**

Kommunelovens og Fylkeskommunelovens regler om delegasjon gjelder som utgangspunkt bare for disse lovers eget område.

Spørsmålet om delegasjon av kommunestyrets og fylkestingets - og andre kommunale/fylkeskommunale organers - myndighet etter særlov må derfor som utgangspunkt vurderes på basis av fortolkning av vedkommende særlov, se nærmere om dette kap. 9.

Særlovgivningen har en rekke bestemmelser om delegasjon, og med varierende innhold. Det gjelder så vel delegasjon av kommunestyrets/fylkestingets myndighet som delegasjon av den myndighet som lovgivningen legger til formannskapet/fylkesutvalget og til særlovnemndene. Flere lover har ingen bestemmelser om delegasjon overhodet.

Noen eksempler på delegasjonsbestemmelser:

- Kommunestyret kan delegere helse- og sosialstyrets myndighet i klientsaker til lederen for sosialkontoret, jf. Sosialomsorgsloven § 11, Barnevernsloven § 12B og Edruskapsloven § 3A.
- Etter Plan- og bygningsloven § 11-1 nr. 2 kan kommunestyret delegere bygningsrådets myndighet i byggesaker til «administrasjonssjef, bygningssjef eller annen tjenestemann». Etter samme lovs § 12-1 kan fylkestinget delegere myndighet i plansaker til fylkesutvalget eller til faste utvalg, med unntak av vedtak av fylkesplan.
- Skolestyret kan, uten samtykke av kommunestyret, delegere myndighet til underutvalg som det selv oppretter, til samarbeidsutvalget ved den enkelte skole og til skolesjefen, jf. Grunnskoleloven § 27. Det framgår dessuten av samme bestemmelse at kommunestyret kan legge andre gjøremål til skolestyret, det vil si andre enn de lovbestemte gjøremål, f.eks. voksenopplæring. Etter Lov om videregående opplæring kan fylkesskolestyret opprette underutvalg og delegere myndighet til dem.

- Etter Samferdselsloven § 24 kan fylkesutvalget «delegere sine oppgaver til ei særskild nemnd vald av fylkestinget», f.eks. når det gjelder tillatelse til å drive persontransport etter lovens § 7. Fylkestinget kan gi nærmere regler om videredelegasjon fra fylkesutvalget og fra vedkommende nemnd.
- Lov om motorferdsel i utmark fastsetter et absolutt forbud mot delegasjon av kommune styrets myndighet til å gi forskrifter om motorferdsel, jf. lovens § 5. Etter samme lovs § 6 heter det at «kommunen» kan gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy eller luftfartøy i utmark. En slik utforming innebærer at myndig heten tilligger kommunestyret, og er samtidig en sterk presumsjon for at kommunestyret kan delegere sin myndighet.
- Vegloven § 9 har utførlige bestemmelser om delegasjon av kommunal og fylkeskommunal myndighet i vegsaker. Bl.a. har formannskapet en selvstendig adgang til å delegere myndighet til en nemnd eller til administrasjonen, f.eks. når det gjelder avkjørsel fra kommunal veg.
- Når det gjelder delegasjonsbestemmelser i andre lover, kan det bl.a. vises til Havneloven §§ 17 og 19, Helse- og sosialstyreloven § 4, Brannloven § 6 og Kommunehelsetjenesteloven § 4a-3.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår i kap. 9 at all kommunal/fylkeskommunal myndighet som utgangspunkt skal tilligge kommunestyret/fylkestinget. Utvalget går videre inn for at kommunestyret/fylkestinget gis frihet til å organisere virksomheten etter behov, og med vid adgang til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen.

Etter utvalgets oppfatning må siktemålet være at Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser om delegasjon skal gjelde også ved delegasjon av myndighet etter særlov. Særlovbestemmelser som er til hinder for slik delegasjon, bør derfor oppheves eller endres, så langt råd er.

Dette standpunktet er en naturlig konsekvens av det alminnelige prinsipp som utvalget legger til grunn om frihet for kommunene og fylkeskommunene til å organisere sin virksomhet, og herunder bestemme den interne funksjonsfordeling. Utvalget viser her også til forslaget om å oppheve særlovnemndene og formannskap/fylkesutvalg som obligatoriske organer, se pkt. a) og b) foran.

Det er dessuten et viktig moment i seg selv at delegasjonsreglene blir mest mulig like.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det virker forenkling og klargjørende for hele delegasjonssystemet at den nye Kommune- og fylkeskommuneloven er referanserammen for all delegasjon.

e) Saksbehandlingsregler**Gjeldende rett**

Med saksbehandlingsregler siktes det her til regler om folkevalgte organers arbeidsmåte og beslutningsprosess, bl.a. om vedtaksmåte, krav til flertall i forbindelse med avstemninger, protokollering, åpne/lukkede møter etc. jf. kap. 12.

Etter endringene i nemndslovgivningen i 1987 er det få bestemmelser i særlovgivningen som avviker fra de alminnelige bestemmelser i Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. Eksempler på slike gjenværende særregler er Grunnskoleloven § 28 og Lov om videregående opplæring § 25 om åpne møter og protokollering i henholdsvis skolestyret og fylkesskolestyret.

Utvalgets vurderinger og forslag

Også når det gjelder saksbehandlingsregler, bør den nye Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser gjelde tilsvarende for særlovgivningen, med mindre særlige hensyn taler for en annen løsning. Dette er en naturlig oppfølging av de endringer som skjedde i samband med endringene i nemndslovgivningen i 1987.

Saksbehandlingsregler som avviker fra den nye Kommune- og fylkeskommuneloven eller som må anses som overflødige ved siden av den, bør derfor oppheves. I den grad slike regler er knyttet til særlovnemnder, vil de imidlertid automatisk falle bort, dersom vedkommende særlovnemnd sløyfes.

f) Retningslinjer

Utvalget vil etter dette foreslå at følgende retningslinjer legges til grunn for gjennomgåelse av særlovgivningen vedrørende styringsordningen m.v. i kommuner/fylkeskommuner, med mindre tungtveiende hensyn taler for andre løsninger:

1. Lovbestemmelser som pålegger kommunene/fylkeskommunene å opprette særskilte nemnder med bestemte funksjoner oppheves, for å gi kommunene og fylkeskommunene større organisatorisk frihet, og for å skape klarere og mer enhetlige kompetanse- og ansvarsforhold.
2. Lovbestemmelser som fastsetter at kommunene/ fylkeskommunene kan opprette nemnder oppheves som overflødige.

3. Lovbestemmelser som legger særskilte funksjoner til formannskap/fylkesutvalg oppheves som konsekvens av forslaget om at disse organene utgår.
4. Lovbestemte funksjoner legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret/fylkestinget som det styrende og kompetansefordelende organ.
5. Kommune- og fylkeskommunelovens bestemmelser om delegasjon av myndighet gjøres gjeldende også ved delegasjon av kommunal/fylkeskommunal myndighet etter særlov, jf. pkt. 4.
6. Særlige saksbehandlingsregler som er fastsatt i særlov oppheves.

Det bør også vurderes om de gjeldende særlovbestemmelser om interkommunalt samarbeid er tilstrekkelige, og om det eventuelt er behov for samarbeidsbestemmelser på særlovområder som ikke har slike bestemmelser i dag. Det bør imidlertid utvises varsomhet med å fastsette bestemmelser om pålegg om samarbeid.

**3. DEN KOMMUNALE/
FYLKESKOMMUNALE
ADMINISTRASJON****a) Opprettelse av stillinger og stillingsfunksjoner****Gjeldende rett**

Særlovgivningen pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette en rekke stillinger med bestemte funksjoner, bl.a.

- skolesjef og fylkesskolesjef, jf. Grunnskoleloven § 29 og Lov om videregående opplæring § 26
- rektor ved videregående skoler, jf. Lov om videregående opplæring § 28. Det skal i utgangspunktet også tilsettes rektor som leder av den enkelte grunnskole, jf. Grunnskoleloven § 17.
- Utdannings- og forskningsdepartementet kan fastsette hvilke andre stillinger det skal være i grunnskolen og i den videregående, jf. Grunnskoleloven § 17 og Lov om videregående opplæring § 17.
- leder av sosialkontoret, jf. Sosialomsorgsloven § 10
- kommunelege, jf. Kommunehelsetjenesteloven § 3-4. § 3-3 i samme lov forutsetter ellers at det anses nødvendig med kvalifisert personell for å drive helsetjenesten. Departementet kan gi forskrift om kvalifikasjonskrav etc.
- fylkestannlege, jf. Tannhelsetjenesteloven § 3-3. Samme bestemmelse pålegger dess-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- uten fylkeskommunen å ansette en distriktstannlege i hvert tannhelse-distrikt.
- brannsjef i kommunen, jf. Brannloven § 10. Det kan imidlertid etter § 12 treffes avtale om at brannvesenets oppgaver i en kommune skal overtas av brannvesenet i en annen kommune.
 - Sykehusloven § 3 fastsetter at Kongen kan gi regler om bemanningen i helseinstitusjoner, og derigjennom påvirke oppretting av stillinger.

I tillegg gir enkelte lover hjemmel for å opprette stillinger om kommunen ønsker det:

- Plan- og bygningsloven åpner for at kommunestyret kan opprette stillinger som bygningssjef og reguleringssjef, og kan også «bestemme at det skal tilsettes teknisk og annet kyndig personale», jf. § 11-2.
- stilling som administrativ leder av havneforvaltningen i en kommune, jf. Havneloven § 13.

Det kan videre være grunn til å peke på at enkelte særlover legger bestemte funksjoner til stillinger som skal opprettes etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. I Plan- og bygningsloven §§ 9-2 og 12-2 er det således bestemt at henholdsvis administrasjonssjefen i kommunen og fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver etter denne loven.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har i kap. 10 generelt gitt uttrykk for at kommunene/fylkeskommunene bør få størst mulig frihet til å opprette stillinger og organisere administrasjonen etter behov. Utvalget peker samme sted også på at det synes å være noe vilkårlig i hvilken grad kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette bestemte stillinger med hjemmel i særlov. Store, tunge sektorer administreres uten at lovverket har regler om administrasjonsordningen. Dette gjelder f.eks. miljøvernsektoren og næringssektoren i kommunene/fylkeskommunene og i hovedsak teknisk sektor i kommunene.

Særlovgivningen bør derfor gjennomgå med sikte på å oppheve eller endre bestemmelser som gir kommunene/fylkeskommunene pålegg om å opprette stillinger av mer administrativ karakter. I den utstrekning slike stillingspåbud opprettholdes, bør det gis adgang til å legge de lovbestemte stillingsfunksjoner til eksisterende stillinger, etter kommunestyrets eller fylkestingets nærmere bestemmelse.

Fastsetting av bindende regler for stillingsutøvelsen i form av *instruks*, gitt av statlige organer, bør unngås. Veiledning og informasjon bør eventuelt kunne tre i stedet for bindende regler.

Det anses ellers unødvendig å ha lovbestemmelser som fastsetter at kommunene/fylkeskommunene *kan* opprette stillinger. Dette følger av de alminnelige bestemmelser i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

b) Ansettelsesmyndighet m.v.**Gjeldende rett**

Særlovgivningen regulerer i liten grad spørsmålet om ansettelsesmyndighet. Det samme gjelder oppsigelsesmyndighet og myndighet i andre personalsaker. Det alminnelige utgangspunkt er da at myndigheten tiligger kommunestyret/fylkestinget, og at de vanlige regler om delegasjon i Kommuneloven og Fylkeskommuneloven kommer til anvendelse.

Grunnskoleloven og Lov om videregående opplæring representerer unntak fra dette. Etter disse lover skal undervisningspersonalet ansettes av skolestyret og fylkesskolestyret, jf. Grunnskoleloven § 21 og Lov om videregående opplæring § 19. Skolestyret har også oppsigelsesmyndighet etter Grunnskoleloven § 24. Skolestyret og fylkesskolestyret skal videre sørge for utlysning av stillinger, jf. Grunnskoleloven § 20 og Lov om videregående opplæring § 19.

Utvalgets vurderinger og forslag

Lovbestemmelser som legger myndigheten til å ansette kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere til andre organer enn kommunestyret/fylkestinget, bør oppheves. Det samme system bør gjelde for alle kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere; all ansettelsesmyndighet bør i prinsippet tilligge kommunestyret/fylkestinget, men med vid adgang til delegasjon, se særlig kap. 10.

Utvalget kan ikke se at det er behov for opprettholde eller etablere lovbestemte særordninger her. Grunnskoleloven og Lov om videregående opplæring representerer omtrent de eneste unntak fra dette prinsipp. Hvis skolestyret og fylkesskolestyret sløyfes som lovbestemte nemnder, vil oppheving av deres ansettelsesmyndighet være en naturlig konsekvens. Men selv om disse særlovnemndene måtte bli opprettholdt bør ansettelsesmyndigheten tillegges kommunestyret/fylkestinget, og slik at de vanlige delegasjonsregler gjelder.

Særlovbestemmelser om oppsigelse, utlysning av stillinger, permisjon og andre forhold

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

av mer arbeidsrettslig karakter bør likeledes vurderes opphevet. Også i denne henseende bør de samme regler gjelde for alle kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere. I dette ligger også at lovbestemmelser som setter bestemte kvalifikasjonskrav til innehavere av stillinger av hovedsaklig administrativ art, så langt råd er bør oppheves eller endres.

c) Retningslinjer

Følgende retningslinjer bør legges til grunn når det gjelder administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner, med mindre tungtveien- de grunner taler for noe annet:

1. Eksisterende lovbestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte stillinger som hovedsaklig er av administrativ art, bør oppheves eller endres.
2. Dersom stillingspåbud opprettholdes, bør det åpnes for at de lovbestemte stillingsfunksjoner kan legges til andre stillinger i den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, etter kommunestyrets eller fylkestingets nærmere bestemmelse.
3. Bestemmelser som fastsetter bestemte kvalifikasjonskrav til stillinger av hovedsaklig administrativ art, oppheves.
4. Bindende instruksjoner for lovbestemte stillinger oppheves. I stedet baserer man seg på veiledning og informasjon (normalinstruksjoner).
5. All ansettelsesmyndighet og annen myndighet i personalsaker tillegges kommunestyret/ fylkestinget, med adgang til delegasjon etter de alminnelige regler i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.
6. Lovbestemmelser som fastsetter at kommunene/ fylkeskommunene kan opprette stillinger oppheves som overflødige.

4. STATLIG TILSYN OG KONTROLL**a) Avgrensninger**

Det vises til kap. 19 hvor utvalget på generelt og prinsipielt grunnlag analyserer og drøfter det statlige tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, herunder Sivilombudsmannens funksjoner og domstolenes prøvingsrett i relasjon til kommunale og fylkeskommunale vedtak.

Utvalget vil her se nærmere på aktuelle særlovbestemmelser som gjelder statlig tilsyn m.v. med kommunesektoren.

Kommuner og fylkeskommuner er i atskil- lig utstrekning avhengig av *statlig tillatelse* m.v. før de kan sette iverk forskjellige tiltak, på linje med private. Kommuner/fylkeskom-

muner må således søke om tillatelse til erverv av fast eiendom (etter konsesjonslovgivningen), om tillatelse til deling av landbrukseiendom (etter Jordloven) og om etableringstillatelse (etter Etableringsloven). På samme måte kan staten med hjemmel i lov gi pålegg og fastsette andre plikter, gjeldende for alle - inklusive kommuner og fylkeskommuner. Som eksempel kan nevnes Arbeidstilsynets pålegg etter Arbeidsmiljøloven.

Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på denne type lovbestemmelser. Det anses mest naturlig at kommunenes/fylkeskommunenes forhold til slike lover eventuelt vurderes i forhold til den enkelte lov.

I det følgende skal det fokuseres på de tilfelle hvor det er innført *spesielle* statlige tilsyns- og kontrollordninger med kommunene/ fylkeskommunene, det vil si bestemmelser som har en *særlig* kommunal/fylkeskommunale dimensjon, og som går på de mer eller mindre utpreget offentligrettslige sider av disses virksomhet. De ordninger det her er tale om kan - grovt - deles inn i to hovedkategorier, selv om det er vanskelig å trekke noen klar grense:

- uspesifiserte ordninger og
- spesifiserte ordninger

Med *uspesifiserte* ordninger siktes det til generelle lovbestemmelser som fastsetter at staten skal føre tilsyn m.v., men uten at det sies noe nærmere om hva tilsynet skal gå ut på - se som eksempel Sosialomsorgsloven § 22: «Departementet kan i den utstrekning det finner det nødvendig føre tilsyn med med gjennomføringen av denne lov». Med *spesifiserte* ordninger tenkes det særlig på godkjenning av visse kommunale og fylkeskommunale vedtak, og at statlige organer i mange tilfelle er klageinstans for vedtak truffet av kommunale/fylkeskommunale organer.

I praksis vil de uspesifiserte ordninger gjerne ha karakter av utpregede tilsynsordninger, mens de spesifiserte ordninger i hovedsak har kontrollfunksjon.

b) Litt om hvilke statlige organer som er tillagt tilsyns- og kontrollfunksjoner.

Hvilke statsorganer som fører tilsyn/kontroll med kommuner, varierer. Tilsynet m.v. med den kommunale forvaltning er stort sett delt mellom den sentrale og den regionale statsforvaltning. Lovgivningen legger i alminnelighet de uspesifiserte ordninger til den sentrale statsforvaltning - til Kongen og departementene, jf. Sosialomsorgsloven § 22. I enkelte tilfelle er de uspesifiserte ordninger delt mellom departementer og fylkesmannen,

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

se f.eks. barnehageloven § 7 og Barnevernloven §§ 13 og 15.

De spesifiserte tilsyns/kontrollfunksjoner overfor kommunene er ofte lagt til den regionale statsforvaltning, enten ved lov eller ved delegasjonsvedtak. I praksis vil det her dreie seg om mer regulære kontrollfunksjoner. Fylkesmannen spiller en sentral rolle, både som godkjenningssinstans og som klageinstans. Eksempler på at fylkesmannen er tillagt funksjoner etter delegasjon finnes bl.a. når det gjelder Plan- og bygningsloven (f.eks. som klageinstans for vedtak truffet av bygningsrådet) og etter Oreigningslova (f.eks. å gi forhåndssamtykke til ekspropriasjonstiltak). Viktige funksjoner er etter særlovgivningen også lagt til skoledirektøren (etter Grunnskoleloven) og til fylkeslegen (etter Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten).

Tilsynet m.v. med den *fylkeskommunale* forvaltning er i hovedsak lagt til den sentrale statsforvaltning. Dette har nok sin bakgrunn i et slags trinnhøydeprinsipp, idet fylkesmannen og andre statlige regionalforvaltningsenheter i denne sammenheng anses som sideordnede enheter. Fylkeslegens generelle kompetanse etter Lov om tilsyn med helsetjenesten - som omfatter både den kommunale og den fylkeskommunale helsetjeneste - representerer et unntak, men fylkeslegen har her ingen selvstendig påbyggskompetanse, verken i forhold til kommunene eller i forhold til fylkeskommunen.

c) *Uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger.*

Gjeldende rett

Som nevnt legger Sosialomsorgsloven § 22 en generell tilsynsfunksjon til departementet (Sosialdepartementet). Liknende bestemmelser finnes i (med angivelse av tilsynsorganene i parentes):

- Barnehageloven § 7 (hvor både departementet og fylkesmannen har lovbestemte tilsynsfunksjoner)
- Barnevernloven §§ 13 og 15 (departementet og fylkesmannen)
- Brannloven § 5 (direktoratet for brann- og eksplosjonsvern)
- Sykehusloven § 3 (Kongen kan gi forskrift om tilsyn) - Lov om psykisk helsevern § 2 (Kongen)
- Grunnskoleloven § 34 (skoledirektøren)
- Lov om tilsyn med helsetjenesten, jf. § 1 (helsedirektøren) og § 2 (fylkeslegen)
- Kommunehelsetjenesteloven § 6 - 3 (helsedirektøren)

Det er noe usikkert hva slike ordninger reelt sett innebærer. Det må antas at de ikke in-

nebærer en selvstendig instruksjonsadgang for tilsynsorganet eller adgang til å overprøve vedtak. Men tilsynsorganet må kunne gjøre seg kjent med virksomheten på de forvaltningsområder der det skal føres tilsyn. Det må i den forbindelse ha adgang til de saksdokumenter som finnes - med mindre lovbestemt taushetsplikt er til hinder for det - og rett til å foreta nødvendige inspeksjoner. Tilsynsfunksjonen må videre innebære at tilsynsorganet kan påtale forhold som anses å være i strid med lovgivningen. I det siste ligger det innebygd en viss legalitetskontroll.

I praksis vil tilsynet gjerne skje i den form at tilsynsorganet ber om nærmere redegjørelse fra kommunen/fylkeskommunen om bestemte forhold, se også Kommuneleven § 19 og Fylkeskommuneleven § 21.

Viktige formål med tilsynet vil ellers være å framskaffe faktiske opplysninger med sikte på endringer i lov/regelverket, iverksetting av økonomiske tiltak m.v. og informasjon/veiledning.

Utvalgets vurderinger og forslag

De uspesifiserte tilsynsordningene volder neppe de store problemer for kommunene/fylkeskommunene, og representerer antakelig i liten grad uttrykk for inngrep fra statens side. Staten har et helt naturlig behov for kunnskap om og innsikt i kommunale/fylkeskommunale forhold, og da kan slike tilsynsordninger være en måte å skaffe seg slik informasjon på. Dette bør imidlertid vurderes om ikke andre rapporteringsrutiner bedre kan ivareta dette hensynet. Utvalget vil også peke på at det er noe uklart hvilken kompetanse de uspesifiserte tilsynsbestemmelser gir staten overfor kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget vil etter dette foreslå at de lovbestemmelser det her gjelder gjennomgås med sikte på

- å klargjøre hvilken myndighet som slike bestemmelser i de enkelte tilfelle gir statlige organer, og vurdere en nærmere lovfesting av myndighetens innhold
- å vurdere om den myndighet som staten har etter disse bestemmelser er nødvendig, bl.a. ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn, og om de eventuelt kan erstattes av andre ordninger.

d) *Godkjenning*

Gjeldende rett

Godkjenningsmyndighet innebærer som utgangspunkt at vedkommende statlige organ har full kompetanse til å etterprøve kommunale og fylkeskommunale organers ved-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tak. Prøvingsorganet kan således vurdere såvel lovligheten som hensiktsmessigheten av vedtaket. Det ligger imidlertid visse begrensninger i det forhold at den primære avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunale/fylkeskommunale, folkevalgte organer. Av den grunn vil prøvingsorganets kompetanse til å vurdere den rent politiske side måtte anses som begrenset, f.eks. når det gjelder politiske prioriteringer. For øvrig må prøvingsorganets kompetanse i det enkelte tilfelle avgjøres på basis av vedkommende særlov.

Normalt har prøvingsorganet bare kompetanse til å godkjenne eller nekte å godkjenne vedtaket. I visse tilfelle åpner lovgivningen for at prøvingsorganet kan foreta (mindre) endringer i det kommunale/fylkeskommunale organs vedtak, se som eksempel Plan- og bygningsloven § 19-4 (fylkesplan), § 20-5 (kommuneplan) og § 27-2 (reguleringsplan).

Når loven krever at et vedtak skal godkjennes, innebærer det at det ikke foreligger noe gyldig vedtak som kan settes i verk før godkjenning foreligger. Det vil si at det i disse tilfelle foreligger «delt kompetanse» mellom vedkommende kommunale/fylkeskommunale organ og det statlige godkjenningsorgan.

Lovgivningen har atskillige eksempler på at vedtak fattet av kommunale og fylkeskommunale organer skal godkjennes av statlige organer. Når det gjelder *kommunene* kan nevnes: Lov om motorferdsel i utmark § 5 (forskrift om motorferdsel), Delingsloven § 5-2 (gebyrregulativ), Lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstider), Plan- og bygningsloven § 20-5 (arealdelen til kommuneplanen) og § 109 (gebyrregulativ for behandling av søknader, utferdigelse av attester m.v.), Oreigningslova §§ 5 og 25 (ekspropriasjon og forhåndstiltredelse av eiendom). Som eksempler på godkjenning av *fylkeskommunale* vedtak kan nevnes: Plan- og bygningsloven § 19-1 (fylkesplan), Sykehusloven § 2 (plan for utbygging og drift av helseinstitusjoner, Sykehusloven § 3 (institusjoner).

Undertiden er andre uttrykk enn godkjenning brukt, f.eks. samtykke, jf. Sykehusloven § 5. Noen bevisst rettslig forskjell ligger det neppe i ordbruken, selv om samtykke *kan* indikere en noe videre kompetanse for prøvingsorganet.

Det vises for øvrig til vedlegg nr. 3, som gir en nærmere oversikt over aktuelle godkjenningsordninger.

Utvalgets vurderinger og forslag

De mange godkjenningsordninger som eksisterer kan oppfattes som uttrykk for unødig statlig detaljstyring. Med den kompetanse som finnes i kommunene og fylkeskommu-

nene er det neppe grunn til å opprettholde slike ordninger i det omfang som eksisterer i dag.

Godkjenning er en del av et *to-sporet system* for tilsyn og kontroll, med særlig vekt på kontrollaspektet, og kommer i tillegg til en rekke andre former for kontroll og styring. For det første legger særlovgivningen relativt omfattende rammer og direktiver for kommunenes/fylkeskommunenes myndighet - en slags *forhåndskontroll*. Dette forsterkes gjennom den vide adgang til å gi utfyllende bestemmelser (forskrifter) som kommunene/fylkeskommunene er bundet av. For det andre følges dette i stor utstrekning opp med krav om godkjenning av vedtak - en slags *etterkontroll*. I tillegg kommer den alminnelige legalitetskontroll etter Kommuneloven og forvaltningsklagesystemet, hvor statlige organer i stor utstrekning er klageinstanser. Også dette representerer former for etterkontroll med kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Kravet om godkjenning er dessuten et forsinkende element i saksbehandlingen og reduserer effektiviteten i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, i og med at iverksetting av sentrale vedtak må utsettes i påvente av godkjenning.

Det kan også reises - og er blitt reist - tvil om godkjenningssystemet har synderlig styringseffekt, sett fra statens side. Det kan i denne sammenheng spørres om godkjenning er et *nødvendig* ledd i den statlige styring med kommunesektoren - i alle fall i det omfang det har i dag.

Historisk ble godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak innført som en slags kompensasjon for innføring av det kommunale selvstyre ved formannskapslovene av 1837. Den kommunale og fylkeskommunale forvaltning framtrer nå i en helt annen skikkelse enn den gang. Kommuner og fylkeskommuner er betrodd stadig nye oppgaver og fått økt myndighet på en rekke områder, både ut fra demokratihensyn og hensynet til en effektiv forvaltning av offentlige oppgaver. Styringen ivaretas av et godt utbygd politisk system og med en administrasjon som stadig blir mer velkvalifisert for sine oppgaver. Det eksisterer dessuten interne tilsyns- og kontrollordninger, særlig gjennom formannskapet/fylkesutvalget, administrasjonssjefen i kommunen/fylkesrådmannen og ikke minst gjennom detaljerte regler for budsjett- og regnskapssystemet og for kommunal og fylkeskommunal revisjon.

Utvalget vil i denne forbindelse legge betydelig vekt på at det interne tilsyn og kontroll i kommunene og fylkeskommunene vil bli utvidet og forsterket gjennom utvalgets lovfor-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

slag, bl.a. ved opprettelse av en obligatorisk kontrollnemnd i alle kommuner/fylkeskommuner.

Det er også grunn til å fremheve at godkjenning i en viss utstrekning like godt - eller bedre - kan erstattes av økt veiledning og informasjon fra statens side.

Rent rettsikkerhetsmessige hensyn vil sjelden tilsi at vedtak må godkjennes. Godkjenning har som regel andre formål enn de rent rettsikkerhetsmessige, og andre former for overprøving og kontroll vil være mer egnet til å ivareta dette. Det vises her til utvalgets forslag om nye regler om intern og ekstern klagebehandling, og om lovlighetskontroll.

Mye kan tale for at vedkommende statlige organ bør *begrunne* eventuell nekting av å godkjenne kommunale/fylkeskommunale vedtak. Etter gjeldende rett eksisterer det ingen slik plikt. Det gis imidlertid begrunnelse i en viss utstrekning i praksis, enten etter eget tiltak eller på grunnlag av forespørsel fra vedkommende kommune/fylkeskommune. Begrunnelse gir kommunene/fylkeskommunene innsikt i hva det legges vekt på i godkjenningssammenheng, og gir samtidig en rettesnor for hva som eventuelt vil kunne godkjennes. Begrunningsplikt kan videre føre til en mer bevisst gjennomtenkning fra statens side.

Som nevnt ovenfor vil godkjenning lett bli et forsinkende element i saksbehandlingsprosessen. For å bøte på dette bør det vurderes å lovfeste at godkjenning skal foreligge innen en nærmere angitt *frist*. Fastsetting av saksbehandlingsfrister er ellers intet ukjent fenomen i lovgivningen. Etableringsloven krever f.eks. at søknad om etableringssamtøy skal hovedregel skal avgjøres innen 120 dager. Opplysning om stedsmulighet for etablering av næringsvirksomhet skal gis innen 60 dager. Det kan også vises til forvaltningsloven § 35 om omgjøring av enkeltvedtak.

En oppmykning av eksisterende godkjenningsordninger er kommet til uttrykk gjennom nylige endringer i Forurensningsloven og Vann- og kloakkavgiftsloven. Bestemmelsene om at fylkesmannen skal godkjenne kommunale vedtak om fastsetting av vann- og kloakkavgift og renovasjonsavgift er nå opphevet. I proposisjonen (Ot.prp. nr. 74 (1987- 88) begrunnes opphevingen med at godkjenningsordningene er upraktiske for kommunene og arbeidskrevende for fylkesmennene. Det anføres videre at godkjenning heller ikke er nødvendig, siden kommunene har gode kunnskaper om de skranker loven fastsetter. Stortinget sluttet seg til forslaget

og den begrunnelse som ble gitt i proposisjonen. Kommunal- og miljøvernkomiteen uttalte i sin innstilling bl.a. at dette også var «i godt samsvar med større kommunalt ansvar og sjølstyring.»

I denne situasjon er det nødvendig å gjennomgå særlovgivningen med sikte på å oppheve eller endre eksisterende godkjenningsordninger. Til grunn for en slik gjennomgang bør det - med mindre tungtveiende hensyn taler for en annen løsning - gjelde følgende

Retningslinjer:

1. Statlige godkjenningsordninger skal kun knyttes til områder hvor det foreligger sentrale og viktige styringsbehov.
2. Hvor det eksisterer flere tilsyns- og kontrollordninger, må disse ses i sammenheng og vurderes opp mot hverandre.
3. Det vurderes om veiledning og informasjon kan tre i stedet for godkjenningsordninger.

e) Forvaltningsklage

Statlige organer er i meget stor utstrekning *klageinstans* for enkeltvedtak som treffes av kommunale og fylkeskommunale organer. Dette gjelder i første rekke vedtak som treffes av særlovnemnder, se bl.a. Sosialomsorgsloven § 18, Plan- og bygningsloven § 15, Havneloven § 33. Etter Forvaltningsloven § 28 er vedtak som fattes av kommunale/fylkeskommunale organer opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven unntatt fra klage, med mindre det gjelder vedtak som er truffet i henhold til delegert myndighet fra et statlig forvaltningsorgan. Men særlovgivningen har enkelte eksempler på at vedtak av organer opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven kan påklages, jf. bl.a. Lov om motorferdsel i utmark § 6.

Utvalget foreslår i kap. 18 at det innføres generelle regler i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven om rett til å påklage alle enkeltvedtak som treffes av kommunale/fylkeskommunale organer. Dette foreslås gjennomført ved at det opprettes interne klagenemnder i alle kommuner/fylkeskommuner, og ved en sterkt begrenset adgangen til å videreklage til statlige organer. Dette systemet foreslås gjort gjeldende også på særlovområder, hvis ikke helt spesielle rettsikkerhetsmessige hensyn gjør seg gjeldende.

Konsekvensen av dette er at særlovgivningen må gjennomgås med sikte på tilpasning til de nye, generelle klageregler i Kommune- og fylkeskommuneloven.

f) Statlige påbud m.v.**Gjeldende rett**

Det kreves særskilt lovhjemmel dersom staten skal kunne instruere eller utøve kontrollende myndighet med kommuner/fylkeskommuner ut over det generelle tilsynsbestemmelser gir adgang til. Slik myndighet kan dels ligge i konkrete lovbestemmelser og dels i forskrift.

I praksis vil det her være tale om myndighet gitt med hjemmel i lov til å gi konkrete påbud og forbud, fortrinnsvis av mer materiell art. Ikke alle lovbestemmelser om dette er ensidig rettet mot kommuner og fylkeskommuner, se bl.a. Brannloven § 5. Dette gjelder også helselovgivningen, men helselovgivningen vil likevel være av stor betydning for kommuner og fylkeskommuner, bl.a.:

- Kommunehelsetjenesteloven § 6-3. Etter denne bestemmelse kan helsedirektøren kreve opplysninger uavhengig av lovbestemt taushetsplikt og foreta inspeksjoner av journaler m.v. Helsedirektøren kan også gi pålegg om å rette forhold som kan ha skadelige følger for pasienter eller andre eller på annen måte er uforsvarlig.
- Sykehusloven § 18. Også etter denne bestemmelse kan helsedirektøren gi pålegg om å rette mangler, dersom en helseinstitusjon eller andre fylkeskommunale helsetjenester som går inn under loven drives på en måte som kan ha «skadelige følger for pasienter eller deres omgivelser. Helsedirektøren kan dessuten «om nødvendig stenge institusjonen».
- Sykehusloven § 18 gjelder tilsvarende for helsetjenester som går inn under Lov om psykisk helsevern.
- Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten. I likhet med Kommunehelsetjenesteloven § 5 og Sykehusloven § 18 kan helsedirektøren med hjemmel i Tilsynsloven § 5 gi påbud om å rette forhold som kan ha skadelige følger for pasienter eller som på «annen måte er skadelig eller uheldig». - Et stykke på vei må disse lovhjemler sies å være overlappende.

Utvalgets vurderinger og forslag

Statlige pålegg m.v. av den type det her gjelder griper nødvendigvis inn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan ha store konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, bl.a. av økonomisk art. På den annen side representerer denne myndigheten ofte en betydelig rettssikkerhetsgaranti for borgerne, og kan være et alternativ til forvaltningsklage, klage til ombudsmannen og

legalitetskontroll. Vanligvis vil staten også være tilbakeholden med å bruke sin myndighet. Før slike mer drastiske tiltak settes i verk vil i regelen andre tiltak bli forsøkt gjennom forhandlinger og drøftinger med de berørte kommuner og fylkeskommuner.

Det kan likevel være grunn til å undersøke slike bestemmelser nærmere med sikte på å vurdere

- om de er nødvendige, sett ut fra tungtveiende rettssikkerhets- og velferdshensyn, og herunder vurdere
- om andre rettssikkerhetsgarantier kan erstatte disse bestemmelsene.

5. FORSKRIFTER M.V.**Gjeldende rett**

Særlovgivningen gir i betydelig grad statlige organer - først og fremst Kongen og departementene - fullmakt til å gi supplerende eller utfyllende bestemmelser i form av forskrifter o.l. Enkelte forskriftshjemler er meget omfattende og gjelder for hele eller store deler av lovens virkeområde. F.eks. heter det i Sosialomsorgsloven § 21 at «Departementet kan gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne lov». I noen tilfelle er fullmaktspreget så påtaketelig at forskriftshjemmelen faktisk og rettslig langt på vei blir det primære og loven det sekundære. Vann- og kloakkavgiftsloven er på fem korte paragrafer, mens Miljøverndepartementet med hjemmel i lovens § 2 har gitt omfattende regler om beregning og innkreving m.v. av avgifter. Grunnskoleloven har et system som gir den sentrale statsforvaltning vide fullmakter til å utforme generelle bestemmelser av forskjellig art - «føresegner», «retteiende normer», «regler», «reglement», «instruks», «retningslinjer». Dels er disse hjemlene knyttet til konkrete enkeltbestemmelser i loven, dels har departementet i § 12 en generell hjemmel til å fastsette «føresegner og nærmere retningslinjer for dei gjeremål og ordningar som denne lova gjev heimel for». Også etter Lov om videregående opplæring har departementet vide fullmakter til å gi ulike typer av generelle bestemmelser - se bl.a. §§ 66,7,10,11,14,17,20,27,29-32. Det kan videre vises til Sykehusloven § 3, Lov om psykisk helsevern § 2, Kommunehelsetjenesteloven §§ 1-3, 1-4, 3-3, 4-2 og Havneloven §§ 11, 12, 16, 22.

Som det bl.a. framgår av Grunnskoleloven, er det til dels store variasjoner i betegnelsene på de generelle bestemmelser som kan gis. I enkelte tilfelle er kompetansen ikke typebestemt på denne måten. F.eks. heter det i Kommunehelsetjenesteloven § 5-2 at «Departementet

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mentet kan fastsette nærmere vilkår for utbetaling»

Utvalgets vurderinger og forslag

Moderne lovgivning er utenkelig uten fullmakter for den sentrale statsforvaltning til å gi utfyllende bestemmelser. På de aller fleste områder er det i praksis nærmest umulig - og vel heller ikke ønskelig - å gi lover som i detalj regulerer alle aktuelle forhold.

I utgangspunktet må derfor kommuner og fylkeskommuner akseptere at lovgiver gir statsforvaltningen fullmakt til å utarbeide forskrifter m.v. På den annen side viser den summariske oversikten ovenfor at lovverket til dels går meget langt i å åpne for detaljregulering av kommunesektoren, noe som kan være betenkelig, selv om ikke alle forskriftshjemler m.v. brukes fullt ut i praksis. Poenget er imidlertid at de *kan* brukes og i stor utstrekning blir brukt.

Den statlige styring av kommunesektoren gjennom fullmaktshjemler er - eller kan være - uheldig av flere grunner:

- Sentrale forskrifter er generelt utformet og virker i utgangspunktet likt for alle kommuner og fylkeskommuner. Av det følger at de gir mindre rom for fleksible løsninger, tilpasset de lokale behov. Dette *kan* hindre en effektiv og rasjonell forvaltning med fornuftig bruk av ressurser. Noe av årsaken til at slike forskrifter gis, er nok at de økonomiske og administrative konsekvenser ikke alltid blir tilstrekkelig utredet og vurdert.
- Det store antall forskrifter m.v. gjør det vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å skaffe seg tilstrekkelig oversikt over, og dermed innsikt i, regelverket. Dette kompliseres ytterligere ved (stadige) endringer i regelverket, slik at det er problematisk å holde seg ajour, selv om dette er blitt betydelig enklere etter innføring av Lovdata. Problemet er naturlig nok størst i de små kommunene, men vanskene må i stor grad sies å være generelle, gjeldende for kommunesektoren som helhet.
- Regelverket er ofte komplisert og utformet i et tungt språk, og kan også av den grunn være vanskelig tilgjengelig. Og stundom skorter det på informasjon og veiledning fra statens side.
- Siden forskrifter m.v. er mange, og ofte omfattende og kompliserte, kan det føre til problemer med å overholde bestemmelsene og praktisere dem i henhold til ordlyd og intensjoner. En kan heller ikke se bort fra at bestemmelsene mer eller mindre be-

visst tøyes, slik at de lettere lar seg tilpasse de lokale forhold.

- Sentrale forskrifter kommer gjerne i tillegg til regulære statlige tilsyns- og kontrollordninger, i den grad de ikke er en del av dette systemet. Dette bidrar til å forsterke preget av statlig (over)styring.
- Omfattende forskriftsregulering kan motvirke de økende tendenser til målstyring og resultatstyring. Detaljregulering vil kunne bidra til å tilsløre målene eller hemme måloppnåelsen.
- Forskriftsregulering kan føre til flytende og uklare rettslige og politiske kompetanse- og ansvarsforhold mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Dette skjer når loven legger myndighet og ansvar til kommuner/fylkeskommuner, samtidig som statlige organer på selvstendig grunnlag kan gi nærmere bestemmelser om hva myndigheten og ansvaret skal bestå i eller hvordan den/det skal utøves.
- Etter utvalgets oppfatning bør det i utgangspunktet være lovgivers ansvar bevisst å ta stilling til hva kommunene/fylkeskommunene selv skal bestemme.
- Forskriftsregulering kan vanskeliggjøre den interne helhetsstyring i kommuner/fylkeskommuner, fordi forskriftsbestemmelser gjerne er rettet mot bestemte sektorer og kan derigjennom forsterke sektoriseringstendensene.
- Forskrifter utarbeides av statsadministrasjonen, og uten den politiske kontroll som finner sted ved utarbeiding av lover.

En gjennomgang av særlovgivningen bør etter dette omfatte forskriftshjemler og de forskrifter m.v. som eksisterer. En slik oppgave er meget stor og krevende, og må skje i nært samarbeid med de berørte departementer. På den annen side går dette naturlig inn i det kontinuerlig pågående arbeid med regelforenkling i statsforvaltningen. Det synes imidlertid å være behov for en særlig, målrettet gjennomgang av det forskriftsverk som gjelder kommunesektoren.

Til grunn for gjennomgåelsen av forskriftshjemler i særlovgivningen og eksisterende forskrifter bør - med mindre tungtveiende hensyn taler for andre løsninger - gjelde følgende

Retningslinjer:

- 1) Antall hjemler søkes redusert.
- 2) Generelle og uspesifiserte hjemler som Sosialomsorgsloven § 21 og Grunnskoleloven § 12 unngås. Forskriftshjemler knyttes i stedet til konkrete lovparagrafer, slik at fullmakten får en klarere ramme.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- 3) Ved utarbeiding av forskrifter må de økonomiske og administrative konsekvenser for kommune - sektoren nøye vurderes, og det bør generelt utvises tilbakeholdenhet når det gjelder detaljeringsgrad. Det må også vurderes om veiledning og informasjon kan tre i stedet for forskrifter.

6. ANDRE FORHOLD**a) Rettighetsbestemmelser og standardkrav****Gjeldende rett**

Enkelte særlover gir borgerne rett til bestemte kommunale og fylkeskommunale tjenester, f.eks.

- Grunnskoleloven § 13 (rett til opplæring)
- Sykehusloven § 6 (rett til øyeblikkelig hjelp)
- Kommunehelsetjenesteloven § 2-1 (rett til nødvendig helsehjelp)
- Sosialomsorgsloven § 3 (rett til sosialhjelp)

Særlovgivningen - eller bestemmelser gitt i medhold av den - fastsetter i flere sammenhenger krav til *standard* på kommunale/fylkeskommunale tjenester, bl.a. i sammenheng med slike rettighetsbestemmelser som nevnt ovenfor. Noen eksempler:

- Grunnskoleloven, bl.a. §§ 5, 6 og 17
- Lov om videregående opplæring, bl.a. §§ 3, 8, 10
- Sykehusloven § 3
- Lov om psykisk helsevern § 2
- Kommunehelsetjenesteloven § 1-3
- Barnehelsetjenesteloven §§ 8 og 12

Slike rettigheter og standardkrav er kostnadskreven og påfører kommunene og fylkeskommunene store utgifter. I St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 3 (1989-90) uttaler Regjeringen at den tar «sikte på en systematisk gjennomgang av sentralt gitte regler som hemmer en rasjonell utnyttelse av kommunesektorens samlede ressurser.» Dette innebærer en gjennomgang av bl.a. de lovregler som som gjelder enkeltpersoners økonomiske rettigheter og standardkrav.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget finner for sitt vedkommende ikke grunn til å vurdere nærmere spørsmålet om enkeltpersoners rettigheter etter særlov og lovbestemte standardkrav. Dette angår til dels vesentlige spørsmål vedrørende avveiningen mellom på den ene side politisk handlingsfrihet for kommunale og fylkeskommunale organer, og på den annen side vernet om til dels grunnleggende sosiale og økonomiske

rettigheter. Spørsmålet anses også å falle utenfor utvalgets mandat. Det vises dessuten til det som er uttalt i St.prp. nr. 1, se ovenfor. Etter det utvalget er kjent med, er den bebudete gjennomgang av regelverket påbegynt.

b) Avgjørelse av tvister mellom kommuner og mellom fylkeskommuner**Gjeldende rett**

Enkelte lover fastsetter at tvister mellom kommuner skal avgjøres av statlige organer. Dette er tilfelle etter Sosialomsorgsloven § 17, som bl.a. gir departementet (Sosialdepartementet) hjemmel til å avgjøre «hvilken kommune som det påhviler å yte sosialhjelp eller å bære utgiftene hermed». Barnevernloven § 67 gir departementet tilsvarende myndighet til å avgjøre tvister mellom kommuner eller fylkeskommuner etter denne lov. Videre kan Sykehusloven §§ 2 og 5 nevnes om fordeling av utgifter mellom fylkeskommuner og mellom helseinstitusjoner. En særskilt tvistebestemmelse finnes i Lov om kommunal inndeling § 3 jf. § 8 om oppnevning av skjønnsnemnd til å foreta det økonomiske oppgjør forbindelse med regulering av grenser mellom kommuner.

Utvalgets vurderinger og forslag

Den kompetanse som statlige organer har til å avgjøre tvister mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner kan på den ene side sies å være en praktisk, nøytral ordning og et rimelig alternativ til eventuell domstolsbehandling. På den annen side kan det være grunn til å vurdere om det på de ulike områder er tilstrekkelig *behov* for denne type bestemmelser, bl.a. sett i relasjon til voldgiftsinstituttet.

c) Samarbeid m.v. med statlige organer**Gjeldende rett**

Det foregår det et nært samarbeid på en rekke områder mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Dette er helt nødvendig for at den offentlige forvaltning skal kunne fungere på en fullt ut tilfredsstillende måte.

Dette samarbeidet er dels lovregulert, dels ikke. I lovgivningen er det særlig planlovgivningen som har bestemmelser om samarbeid, se særlig Plan- og bygningslovens generelle bestemmelser i §§ 12-3 og 14 og de spesielle bestemmelser i samme lovs §§ 19-3 (fylkesplan), 20-2 (kommuneplan), 27-1 (reguleringsplan). Det kan ellers vises til bl.a. Grunnskoleloven § 7 nr. 6, hvor det heter: «I samråd med skoledirektøren skal kommunane syte for ut-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

bygging av den pedagogiske rettleiingsteneseta».

I enkelte tilfelle fastsetter lovgivningen at kommunene/fylkeskommunene skal forelegge saker for statlige organer til uttalelse. Dette framgår bl.a. av Plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 (søknad om byggetillatelse) og Sosialomsorgsloven § 15, som pålegger helse- og sosialstyret å forelegge visse saker for fylkesnemnda (opprettet etter folketrygdloven § 13-3). Etter Haveloven § 15 skal kommunen innhente uttalelse fra Kystdirektoratet i forbindelse med fastsetting av det geografiske virkeområdet for havneavgifter.

Utvalgets vurderinger og forslag

Bestemmelser om samarbeid m.v. er gjerne uttrykk for hva som er naturlig og nødvendig. Sett ut fra en formell synsvinkel er enkelte bestemmelser antagelig overflødige, idet det som ligger i disse nærmest må betraktes som selvsagt og ledd i alminnelig, god saksbehandling. Det kan imidlertid stundom være behov for å gi kravet om samarbeid et mer eksplisitt uttrykk, som f.eks. i Plan- og bygningsloven. Samarbeidsbestemmelser o.l. kan videre ha en pedagogisk funksjon eller funksjon som symbol.

Etter dette mener utvalget at det neppe er behov for å vurdere nærmere de eksisterende løvbestemmelser om samarbeid m.v.

d) Statlige nemnder**Gjeldende rett**

Det eksisterer en rekke lovbestemmelser om statlige nemnder på det *kommunale* plan, bl.a.

- likningsnemnd
- fiskerinemnd
- sivilforsvarsnemnd
- landbruksnemnd

og på *fylkesplan*, bl.a.

- fylkesskattestyre
- fiskeristyre
- fylkeslandbruksstyre
- fylkesnemnd for folketrygdsaker

En nærmere oversikt er gitt i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) og i Kommunaldepartementets rundskriv H-43/87.

I stor utstrekning skal kommunestyret/fylkestinget velge medlemmene til disse nemndene, men uten at kommunene/fylkeskommunene ellers har noen direkte innflytelse på nemndenes funksjoner. De er statlige, og dermed undergitt statlig instruksjonsmyndighet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Ett spørsmål som melder seg er om kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal ha *valgmyndigheten* ved oppnevning av medlemmer til statlige nemnder, eller om det bør overlates til staten å oppnevne medlemmer. Det gir utvilsomt en «riktigere» løsning å la staten oppnevne medlemmer til sine egne nemnder. Dermed understrekes nemndenes statlige karakter, man unngår noe av sammenblandingen med de ordinære kommunale/fylkeskommunale nemnder ved at en får en tydeligere og mer markert funksjonsfordeling. I praksis har det vist seg å være visse vansker med å holde de statlige nemnder og deres funksjoner atskilt fra de kommunale/fylkeskommunale nemnder.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen går i NOU 1988:38 inn for at staten skal oppnevne medlemmene til de statlige nemnder. Komiteen foreslår også at antall statlige nemnder reduseres.

De statlige nemnder vil bli nærmere vurdert i forbindelse med Lokalforvaltningsprogrammet (et samarbeidsprosjekt mellom Kommunaldepartementet og Administrasjons- og arbeidsdepartementet, se kap. 1). Både behovet for slike nemnder og spørsmålet om oppnevningmyndighet vil bli vurdert, og utvalget vil derfor ikke gå nærmere inn på denne problemstillingen. Utvalget vil likevel gi sin støtte til forslaget om at staten oppnevner alle medlemmer til statlige nemnder, i den grad slike nemnder blir opprettholdt. I den utstrekning man beholder ordningen med at kommunestyret/fylkestinget skal velge medlemmer, bør reglene om valg av kommunale/fylkeskommunale nemnder gjelde tilsvarende, så langt de passer.

Det er ofte nære relasjoner mellom kommuner/fylkeskommuner og statlige nemnder. F.eks. har landbruksnemnda og fylkeslandbruksstyret funksjoner som berører vitale kommunale og fylkeskommunale (utbyggings)interesser. Flere frikommuneforsøk har tatt konsekvensen av de nære relasjoner, og bl.a. etablert integrerte kommunale/fylkeskommunale og statlige organer på næringssektoren. Dette berører imidlertid viktige funksjonsfordelingsspørsmål som ligger utenfor utvalgets mandat.

Spørsmålet om lovbestemt møterett for representanter for kommunen/fylkeskommunen i statlige nemnder ble vurdert i Ot.prp. nr. 39 (1986-87). Departementet fant ikke grunn til å innføre slike ordninger, bl.a. under henvisning til samarbeidsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven og til at det burde være mulig å komme fram til rimelige løsninger på frivillig basis. Stortinget sluttet seg til dette.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Utvalget viser til departementets synspunkter i proposisjonen, og finner heller ikke for sitt vedkommende grunn til å foreslå bestemmelser om representasjonsrett, verken i Kommune- og fylkeskommuneloven eller i særlovgivningen.

7. DET VIDERE ARBEID MED GJENNOMGANG AV SÆRLOVGIVNINGEN - ORGANISERING M.V.

Når det gjelder det videre arbeid med særlovgivningen, synes følgende alternativer mest aktuelle:

1. Samarbeidsprosjekt mellom Kommunaldepartementet og andre (særlig) berørte departementer. I tillegg bør det opprettes en referansegruppe, bestående først og fremst av representanter for kommunene og fylkeskommunene.
2. Et eget utvalg - f.eks. under ledelse av Kommunaldepartementet med representanter fra andre berørte departementer og for kommunene og fylkeskommunene.

Utvalget vil anbefale alternativ 2. En slik organisering vil antakelig være den beste løsning for å sikre rask framdrift i arbeidet.

Utvalget foreslår som alminnelig prinsipp at bestemmelsene i Kommune- og fylkeskommuneloven skal gå foran eldre bestemmelser i særlovgivningen om organisasjon og saksbehandling, men slik at det i forbindelse med ikraftsettingen av loven kan bestemmes en separat og senere ikraftsettsdato for visse saksområder regulert i særlov. Dette vil kunne gi nødvendig tid for nærmere vurdering av hvorvidt man ønsker å opprettholde særregler på enkelte områder, og til å fremme lovforslag om dette, samtidig som det settes

en tidsfrist for en slik vurdering slik at man unngår at foreldede bestemmelser blir stående på ubestemt tid.

8. OPPSUMMERING

Det er etter utvalgets oppfatning et klart behov for en en nærmere gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å oppheve/endre lovbestemmelser som innebærer unødige eller uheldige bindinger for kommuner/fylkeskommuner, og som ikke representerer klart nødvendige ledd i den statlige styring av kommunesektoren. Gjennomgangen bør særlig konsentreres om

- styringsordninger - bestemmelser om særlovnemnder m.v.
- godkjenningsordninger
- klageordninger
- forskriftshjemler

En viktig målsetting for dette arbeidet vil være å styrke Kommune- og fylkeskommunelovens karakter av forfatningslov for den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Særlovgivningen må harmoneres med Kommune- og fylkeskommuneloven, slik at en får et mest mulig enhetlig og integrert kommunalt/fylkeskommunalt styringssystem.

De retningslinjer som er trukket opp i dette kapitlet bør legges til grunn for gjennomgangen av særlovgivningen.

En gjennomgang etter de antydte retningslinjer i den bredde det her er lagt opp til er et stort arbeid. Det er nødvendig med et omfattende kartleggings - og evalueringsarbeid og med et nært samarbeid mellom berørte departementer og med kommunesektoren. Det er viktig at arbeidet kommer i gang så snart som mulig.

KAPITTEL 22

Ny lov om kommuner og fylkeskommuner og forholdet til internasjonalt regelverk**1. FORHOLDET TIL EF-TILPASNINGEN****1.1. Generelt**

I EF-kommisjonens Hvitbok om fullføringen av det indre marked, som ble vedtatt av EF-rådet i 1985, ble det lagt fram konkrete planer om å fjerne hindringer for fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital mellom medlemslandene. Dette omtales også som «de fire friheter». Disse målsettingene ble slått fast allerede i Romatraktaten fra 1957. Hvitboken tok sikte på å identifisere alle eksisterende fysiske, tekniske og fiskale hindringer som betinger grensekontroll og som hindrer markedene i å fungere effektivt mellom medlemslandene.

EF's formål er nærmere angitt i Romatraktatens artikkel 2, nemlig «opprettelsen av et felles marked og gjennom en gradvis tilnærming av medlemsstatenes økonomiske politikk å fremme en harmonisk utvikling av den økonomiske virksomhet i Fellesskapet som helhet, en kontinuerlig og balansert ekspansjon, øket stabilitet, stadig sterkere stigning i levestandarden og nærmere forbindelse mellom de stater det forener».

EF's organer er Forsamlingen, Rådet, Kommisjonen og Domstolen. Forsamlingen består av representanter fra nasjonalforsamlingene i medlemslandene. Rådet består av en representant for hver av medlemsstatenes regjeringer. Kommisjonen skal utøve sine funksjoner i Fellesskapets alminnelige interesse, og medlemmene skal være uavhengige av sine regjeringer. De avgjørelser som kan treffes etter Roma-traktaten, skal til dels treffes av Kommisjonen, til dels av Rådet, som er det utøvende organ. Til dels er det også slik at Rådet bare kan treffe beslutning etter forslag fra Kommisjonen. De to organene må med andre ord opptre i fellesskap.

EF's organer har en meget omfattende kompetanse. Rådet og Kommisjonen har for det første selvstendig beslutningsmyndighet, noe som innebærer at medlemslandene ikke bare har forpliktet seg til å følge Roma-traktatens bestemmelser, men er også forpliktet til å følge de vedtak som fattes av de organer som er opprettet. Dessuten har vedtakene direkte virkning i medlemslandene. De er ikke bare bindende for medlemsstatene som sådanne, men også for enkeltindivider og fore-

tak. *Direktivene* har (i henhold til den opprinnelige Roma-traktaten) derimot rettsvirkninger som er mer i samsvar med tradisjonelle ordninger for internasjonalt samarbeid, det vil si at det må skje en transformasjon av direktivene til nasjonal lovgivning. Landene bestemmer selv i stor grad hvordan de vil gjennomføre målsettingen i direktivene.

Revisjonen av Romatraktaten i 1987 (også kalt den europeiske enhetsakt) innebærer at realiseringen av det interne marked i EF i de fleste tilfeller (ca. 2/3 av Hvitbokens program) nå kan gjennomføres ved kvalifisert flertall i EF's organer.

Det felles indre marked for de 12 EF-landenes 320 millioner innbyggere skal etableres fra 1. januar 1993. Enhetsakten er bakgrunnen for at EF-kommisjonen nå arbeider med den nærmere utforming av tilsammen 279 direktiver som skal fjerne tekniske, fysiske og økonomiske hindre for å oppnå bedre mobilitet på varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Pr. oktober 1989 hadde Kommisjonen lagt fram over 90 % av Hvitbokens direktivforslag til gjennomføring av det indre marked. EF's Ministerråd hadde på det tidspunkt tatt stilling til ca. 2/3 av Hvitbokens program. Gjennomsnittstiden for tilpasning av direktivene til nasjonal lovgivning er fra EF's side beregnet til 18 måneder.

1.2. Norge og EF-tilpasningen

EF mottar nærmere 70 % av Norges samlede eksport, 75 % av oljeeksporten og 100 % av gass eksporten. Ca. 60 % av Norges skipsfartsinntekter kommer fra EF-området. Nærmere 50 % av Norges import kommer fra EF-landene. Utviklingen innen EF vil derfor i årene framover kunne påvirke norsk økonomi og norsk næringsliv i betydelig grad.

I St. meld. nr. 61 (1986-87) om Norge og det europeiske samarbeid og EF-debatten i Stortinget, er det lagt til grunn at Norge skal benytte medlemskapet i EFTA (Det europeiske frihandelsforbund) til å oppnå best mulige betingelser som ikke-medlemsland i EF. EF har på sin side gitt uttrykk for at det ønsker seg et forhandlingsdyktig EFTA som part i diskusjonene om handel med EF.

Da EFTA ble opprettet i 1960, var organisasjonens hovedoppgave å administrere ned-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

byggingen av tollhindre mellom EFTA-landene. Etter hvert kom organisasjonen til å spille en viktig rolle i medlemslandenes handelspolitiske forbindelser med EF. Grunnlaget for et videreutvikling av samarbeidet mellom EFTA og EF ble lagt i Luxembourg-erklæringen fra 1984. EFTA og EF's handelsministre ble enige om å tilstebe et europeisk økonomisk samarbeide mellom de i alt 18 EFTA- og EF-landene. Det tas sikte på å komme fram til ordninger som sikrer fri utveksling av varer og tjenester, og et nærmere samarbeid på områder som økonomisk politikk, forskning, miljøvern, turisme og kulturspørsmål.

Norges politikk er således å tilnærme seg EF-samarbeidet gjennom tilpasning. Norsk regelverk skal være harmonisert med regelverket i EF, slik at det ikke oppstår handelshindringer. Det norske tilpassingsarbeidet skjer på tre plan:

- gjennom nasjonale tiltak
- gjennom de avtaler som inngår i EFTA/EF-samarbeidet og bilateralt mellom Norge og EF
- gjennom det nordiske samarbeidet

EFTA/EF-samarbeidet er den prioriterte samarbeidskanal for Norge.

Tilpasningen til direktivene i EF's Hvitbok for gjennomføringen av det indre marked krever detaljert gjennomgang av de områder der Norge blir berørt. Ca. 200 av de 279 direktivforslagene i Hvitboken får betydning for Norge. De respektive fagmyndigheter holder nå på med en gjennomgang av direktivforslagene med sikte på å kartlegge eventuelt avvik fra norske lover og forskrifter og samtidig vurdere behovet for å sette i verk nasjonale tiltak og ikke minst vurdere konsekvenser for Norge ved ulike former for tilpasning til EF's indre marked.

Regjeringsutvalget for EF-saker har i oktober 1989 avgitt en statusrapport for arbeidet med Norges tilpasning til EF's indre marked.

Statsministeren har i rundskriv 13. juni 1988 til departementene uttalt at det ikke skal fremmes lover eller forskrifter uten at de er vurdert med henblikk på en eventuell harmonisering med EF's regelverk. Avvik fra EF's regler skal begrunnes. Dette skal hindre at en fra norsk side utformer nye lover eller forskrifter som avviker fra EF's regelverk, med mindre en samlet vurdering tilsier at slike avvik er påkrevet.

1.3. EF-tilpasningen og utvalgets forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

a) Generelt

En tilpasning til EF's indre marked vil kunne få konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner innenfor flere av de områder som er listet opp i EF-kommisjonens Hvitbok. Det gjelder f. eks. offentlige innkjøp, kapitalbevegelser (bl.a. låneopptak i utlandet), fri bevegelse av arbeidskraft, kommunale kontrollfunksjoner (f. eks. innen miljøvern, forurensning, næringsmiddelkontroll og kontroll med byggesaker), og skatter og avgifter. Dette er imidlertid kommunale og fylkeskommunale oppgaver som i stor grad er regulert i særlovgivningen, og som faller utenfor rammen av det som behandles i denne utredningen. Utvalget viser i denne forbindelse til det omfattende kartleggings- og tilpassingsarbeid som allerede er satt i gang innen offentlig forvaltning på de områder som berøres av EF's direktiver.

I relasjon til den nye Kommune- og fylkeskommuneloven og utforming av bestemmelsene i denne, er det etter utvalgets oppfatning spesielt områdene offentlige innkjøp og kapitalbevegelser som er av interesse og som krever en nærmere vurdering.

b) Offentlige innkjøp

De nasjonale, offentlige markedene i EF-landene er i dag nærmest lukket for internasjonal konkurranse. Den manglende konkurransen gjelder både innad i EF og overfor tredjeland. Det samlede marked i EF for offentlige innkjøp utgjør ca. 4000 milliarder NOK. EF's direktiver på dette feltet vil imidlertid etter EF-kommisjonens beregninger omfatte et betydelig mindre marked, sannsynligvis mellom 1800 og 2500 milliarder NOK.

Norske offentlige innkjøp utgjorde i 1987 tilsammen ca. 100 milliarder NOK, det vil si ca. 10 % av den samlede etterspørsel av varer og tjenester i Norge. Statlig forvaltning og forretningsdrift står for tilsammen ca. 45 %, mens resten fordeler seg med ca. 45 % på kommunene og ca. 10 % på fylkeskommunene. Omfanget av norske kontrakter som kan bli berørt av EF's direktiver på dette området, vil sannsynligvis utgjøre mellom 25 og 30 milliarder NOK.

Alle direktiver fra EF (både gjeldende og foreslåtte) om offentlige innkjøp gjelder for etater på statlig, regionalt og lokalt nivå. Enkelte av direktivene vil dessuten under gitte forhold også omfatte private foretak. Det essensielle i direktivene er at det i framtiden skal konkurreres mellom EF-foretak om alle of-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

fentlige tilbud over nærmere angitte terskelverdier. Det dreier seg om ca. 1 million NOK for statlige kjøp av varer, ca. 1,5 millioner NOK for kommunale og fylkeskommunale kjøp av varer og ca. 38 millioner NOK for bygg- og anleggskontrakter både sentralt, regionalt eller lokalt.

Direktivene for offentlige innkjøp er splittet opp på følgende fire del-områder;

- direktivet for offentlige bygg- og anleggskontrakter (iverksettes i juli 1990)
- direktivet for kjøp av varer (iverksatt 1. januar 1989)
- forslag til direktiv for de hittil unntatte sektorer, som f. eks. offentlige innkjøp til telekommunikasjon, energiforsyning, vannforsyning og transportsektor (offentliggjort i oktober 1988)
- forslag til direktiv for kjøp av tjenester er ennå ikke presentert av EF-kommisjonen.

For å sikre at direktivene etterleveres av EF-landene, har Kommisjonen foreslått egne direktiver for håndheving og overvåking. Deres disse forslagene blir vedtatt, innebærer det et pålegg til medlemslandene om å innføre klageadgang og domstolskontroll med anbudsmyndigheter. Brudd på reglene kan medføre stopp i anbudsprosedyrene, opphevelse av ulovlige vedtak og krav om erstatning.

Internasjonalt samarbeid om offentlige innkjøp pågår ellers innen rammen av GATT-avtalen (Generalavtalen for toll og handel). Bare et fåtall av de land som er tilsluttet den generelle GATT-avtalen, er tilsluttet den spesielle GATT-avtalen om offentlige innkjøp (Norge er blant disse). GATT-avtalen om offentlige innkjøp omfatter bare et begrenset antall statlige innkjøpsenheter i hvert land, og avtalen dekker dessuten kun innkjøp av varer. De 19 norske offentlige etater som omfattes av avtalen, foretok i 1987 innkjøp under avtalen på ca 3,4 milliarder NOK. Avtalen gjelder bare statlige etater. Det arbeides med en utvidelse til det regionale og lokale nivå.

EFTA-landene planlegger først en tilpasning til EF's varedirektiv, samt bygg- og anleggsdirektivet. EF har stilt som absolutt krav for en gjensidig åpning av de offentlige innkjøpsmarkeder at EFTA-landene etablerer tilsvarende ordninger for overvåking og håndheving. Det kreves også at en eventuell avtale mellom EFTA og EF må omfatte kjøp på regionalt og lokalt nivå.

I Norge er det i dag ikke ensartede regler for offentlige innkjøp. For statlige myndigheter er reglene fastsatt ved kongelig resolusjon,

mens kommuner og fylkeskommuner vedtar sine egne anbudsregler. For staten gjelder «Forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten» og «Forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten», som begge er fastsatt ved kongelig resolusjon av 17. mars 1978. For kommuner og fylkeskommuner har Kommunenes Sentralforbund utarbeidet to normalinstruksjoner (fra november 1978), én om kommunale/fylkeskommunale innkjøp og én om kontrahering av bygg- og anleggsarbeider. Disse baserer seg på det statlige regelverket. Kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid selv fritt bestemme om de vil vedta normalreglementene eller ikke, eventuelt utarbeide egne regler.

Eksisterende regelverk på dette området (d.v.s. det statlige) forutsetter som utgangspunkt at økonomiske kriterier skal legges til grunn ved offentlige innkjøp. Det er likevel i enkeltsaker adgang til å ta distriktpolitiske, sysselsettingsmessige og/eller næringspolitiske hensyn. For Norges del tas slike hensyn i første rekke ved anskaffelser innen energi, transport og kommunikasjonssektorene. Slike hensyn vil ikke kunne tas når det gjelder offentlige innkjøp i henhold til EF's regelverk.

Det norske regelverket tar dessuten i betydelig grad utgangspunkt i hvilke kriterier som skal være avgjørende ved tildeling av kontrakter, og setter i motsetning til EF's regler bestemte krav til framgangsmåte. Det norske regelverket har mindre krav til rapportering og offentliggjøring av informasjon i forbindelse med kontraktsinnngåelser enn EF's reglene. Det er fortsatt noe uklart hvordan EF's regler om overvåking og håndhevelse vil bli utformet, men også på dette punkt er det sannsynlig at EF-reglene vil gå lengre enn de nåværende norske.

Utvalgets vurderinger

Gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov innholder ingen regler om offentlige innkjøp eller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal vedta anbudsregler. Kommuner og fylkeskommuner er heller ikke forpliktet til å følge det statlige regelverket om offentlige innkjøp og kontrahering av bygg- og anleggskontrakter, og står således fritt til å fastsette sine egne anbuds- og innkjøpsregler. De fleste kommuner har imidlertid vedtatt regler i samsvar med normalinstruksene fra Kommunenes Sentralforbund, mens enkelte større bykommuner og fylkeskommunene har utarbeidet sine egne anbudsregler.

En tilpasning til EF-direktivene på dette området vil ikke bare innebære at innholdet i

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det norske regelverket må endres på vesentlige punkter, men også at anvendelsesområdet må utvides til å omfatte kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det må i så fall skaffes tilveie et hjemmelsgrunnlag som pålegger kommunesektoren å følge disse reglene. Siden slike bestemmelser vil gripe inn i den kommunale og fylkeskommunale autonomi, vil de måtte gis i lovs form.

Det kan her tenkes to alternativer. Hjemmelen kan enten tas inn i den nye Loven om kommuner og fylkeskommuner, eller i en særskilt lov. Siden EF's direktiver om offentlige innkjøp skal gjelde både for staten, fylkeskommuner og kommuner, og under gitte forutsetninger også for private foretak, vil det etter utvalgets oppfatning være mest naturlig at hjemmelsgrunnlaget tas inn i en *særskilt lov*. En isolert bestemmelse om dette i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner vil dessuten harmonere dårlig med denne lovens prinsipielle og generelle karakter.

Hvilke krav EF's regelverk vil sette til kontrollmekanismer og mulighet for sanksjoner overfor myndigheter som bryter regelverket, er etter det utvalget erfarer, foreløpig ikke avklart. Dersom det stilles krav om en alminnelig klageadgang i forbindelse med offentlige innkjøp, vil dette kunne tilfredstilles ved utvalgets modell for forvaltningsklage over kommunale og fylkeskommunale vedtak. Fordi de avgjørelser det her er tale om normalt ikke vil kunne klassifiseres som enkeltvedtak i Forvaltningslovens forstand, vil det imidlertid i tilfelle måtte fastsettes ved lov (eller forskrift i medhold av lov) at disse reglene kommer til anvendelse her. Det er heller ikke noe vilkår at det foretas en intern kommunal eller fylkeskommunal forvaltningsmessig klagebehandling, og det er mulig at en direkte overprøving av de rettslige spørsmål ved et statlig organ, vil være like hensiktsmessig.

Når det gjelder domstolsbehandling, er en henvist til de ordinære domstoler siden en i Norge ikke har særskilte forvaltningsdomstoler. I kapittel 19 om statlig tilsyn og kontroll har utvalget redegjort nærmere for eksisterende ordning med domstolskontroll med forvaltningen, og vist til at spørsmålet om innføring av forvaltningsdomstoler har vært drøftet flere ganger tidligere med negativt resultat. Det kan imidlertid være spørsmål om eksisterende domstolskontroll tilfredsstillende de krav EF vil sette til en slik kontrollmekanisme, i første rekke fordi EF antakelig vil forutsette en mer aktiv, systematisk og løpende kontroll enn det vil være mulig å legge opp til innenfor rammen av det ordinære domstolsapparat. De opplysninger som hittil foreligger om dette er imidlertid såvidt sparsomme at

det på dette tidspunkt er vanskelig å foreta en mer inngående vurdering av spørsmålet.

Det kan hevdes at eventuelle spesialbestemmelser om kontrollordninger i en særlov som pålegger kommuner og fylkeskommuner å følge EFTA/EF's regelverk vil bryte med det prinsipielle syn at viktige kontrollbestemmelser fortrinnsvis bør samles i den nye loven og ikke spres rundt om i særlovgivningen. I dette tilfellet dreier det seg imidlertid om Norges nasjonale tilpasning til det internasjonale samfunn og de regler som skal gjelde i et utstrakt samarbeid mellom landene, og følgelig også om overordnede nasjonale målsettinger og prioriteringer. Også selve kontrolltemaet - etterlevelse av krav til saksbehandling og vurderingstema ved offentlige anskaffelser er såvidt spesielt at man her må kunne akseptere en særordning.

c) Finansielle tjenester og liberalisering av kapitalbevegelser

Et friere marked for finansielle tjenester er en naturlig del av programmet for en generell liberalisering av tjenestehandelen. EF har vedtatt full frihet for alle kapitalbevegelser innen 1. juli 1990 for flertallet av EF-landene. I statusrapporten fra Regjeringsutvalget for EF-saker er virkningene av et slikt marked illustrert på følgende måte:«en fransk borger skal kunne tegne sin forsikring i Danmark, låne penger av en tysk kredittinstitusjon, kjøpe aksjer på London-børsen og ha konto i en italiensk bank». Dette gjelder både privatpersoner og private og offentlige foretak. Reglene vil følgelig også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

De finansielle tjenestene omfatter de tre hovedområdene bankvirksomhet, forsikringsvirksomhet og verdipapirhandel.

Samarbeidet mellom EFTA og EF om finansielle tjenester har hittil begrenset seg til utveksling av informasjon i en særskilt ekspertgruppe.

Den norske tilpasning på dette området tar sikte på å gjennomføre regelverksendringer slik at finansnæringene i Norge ikke får unødige konkurransemessige ulemper på grunn av utviklingen mot et internt marked for finans tjenester i EF. Regeltilpasningsarbeidet har således hittil vært konsentert om valuta-reglene, regler for finansinstitusjoner og regler for utstedere av verdipapirer.

Norske valutareguleringer er gradvis liberalisert. De nordiske landene (Nordisk Ministerråd) har lagt fram en handlingsplan der det tas sikte på en rekke lempninger i adgangen til aksjekjøp, kjøp av fast eiendom, adgang til å ha konto i utlandet, m.v. Den norske liberaliseringen ventes å fortsette etter de retnings-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

linjer som er presentert i St. meld. nr. 2 1988-89 (revidert nasjonalbudsjett). De fleste norske valutareguleringer er planlagt opphevet innen juli 1990.

De norske reglene om utenlandske finansinstitusjoners aktive tjenesteyting og etablering her i landet avviker på noen områder fra de regler som ser ut til å komme i EF. Utenlandske kredittinstitusjoner eller fondsmeglerforetak har ikke adgang til å drive virksomhet i Norge gjennom filial. Det er dessuten varierende adgang til aktiv direkte tjenesteyting inn i Norge fra slike institusjoner. Utenlandske forsikringsselskaper har på den annen side adgang til å etablere filial eller agentur i Norge. Utenlandske banker som tilfredsstiller nærmere angitte krav har etter en lovendring i Forretningsbankloven i 1984 anledning til å opprette datterselskap i Norge. Disse selskapene er imidlertid undergitt visse begrensninger i forhold til reglene for ikke-utenlandside norske forretningsbanker.

Disse og andre forskjeller mellom EF's regelverk og det norske regelverket vil ifølge statusrapporten fra oktober 1989, bli vurdert nærmere.

Utvalgets vurderinger

Åpningen av EF's kapitalmarkeder vil innebære at også norske kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån i utenlandske kredittinstitusjoner, tegne forsikringer i utenlandske selskaper, m.v.

Bestemmelsene i gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån i utlandet, forutsatt at de krav loven stiller til låneformål og avdragstid er oppfylt. Låneopptak i utlandet forutsetter imidlertid tillatelse fra Finansdepartementet i medhold av Lov om valutaregulering av 14. juli 1950 nr. 10. I praksis er det bare Oslo og Bergen kommuner som hittil har tatt opp lån i utenlandske banker.

Når det gjelder kontrollaspektet, er dette i gjeldende lover ivaretatt gjennom bestemmelsene om at kommunale og fylkeskommunale vedtak om å ta opp lån skal godkjennes av Kongen (delegert til fylkesmennene for kommunale vedtak og til departementet for fylkeskommunale vedtak), jf. kapittel 19 om statlig tilsyn og kontroll. Utenlandske låneopptak blir i godkjenningssammenheng underlagt samme vurdering når det gjelder lånebetingelser og forholdet til den aktuelle kommunes økonomiske situasjon som øvrige, innenlandske låneopptak.

I forslaget til Lov om kommuner og fylkeskommuner er bestemmelsene om låneopptak

betydelig forenklet, samtidig som utvalgets flertall foreslår opphevelse av godkjenningsordningen for låneopptak. I lovforslagets bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner kan oppta lån, ligger det ingen begrensninger med hensyn til lånemarked. Når det gjelder *adgangen* til utenlands låneopptak innebærer forslaget således ingen forandring i forhold til gjeldende rett.

2. EUROPARÅDSKONVENSJONEN OM LOKALT SELVSTYRE. GRUNNLOVSFESTING

2.1. Innledning

Et enstemmig Storting vedtok 6. april 1989 å samtykke i at Norge undertegner og godkjenner Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre (Innst. S. nr. 110 (1988-89), jf. St. prp. nr. 19 (1988-89)). Konvensjonen ble deretter undertegnet 26. mai 1988, og gjort gjeldende for Norge med virkning fra 1. september 1989.

Norge sluttet seg til Konvensjonen i sin helhet, og den er gjort gjeldende for både kommuner og fylkeskommuner. Ved stortingsbehandlingen ble det blant annet vist til at de prinsipper konvensjonen gir uttrykk for, allerede har solid forankring i norsk forvaltning og har i en årrekke dannet grunnlaget for til dels betydelige reformer i lokalforvaltningen.

Konvensjonen består av i alt 10 hovedartikler, som inneholder bestemmelser om:

- det lovmessige grunnlag for lokalt selvstyre
- begrepet lokalt selvstyre
- omfanget/rekkevidden av det lokale selvstyret
- vern av kommunens administrative område (grensene)
- administrativ struktur
- de folkevalgtes stilling
- administrativt statlig tilsyn
- økonomiske ressurser
- retten til å organisere seg i sammenslutninger
- tilgang på rettsmidler for å sikre selvstyret

I tillegg til selve konvensjonsteksten ble det utarbeidet en forklarende rapport, som inneholder merknader og en nærmere presisering av de fleste av artiklene.

Til nå har 9 land (Østerrike, Kypros, Danmark, Vest-Tyskland, Liechtenstein, Luxembourg, Norge, Spania og Sverige) både undertegnet og ratifisert/godkjent konvensjonen, mens 8 land (Belgia, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Nederland, Portugal og Tyrkia) foreløpig bare har undertegnet.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2.2. Bakgrunnen for konvensjonen

Samarbeidet innen Europarådet foregår både mellom medlemslandenes regjeringer (Ministerkomitéen) og mellom representanter for nasjonalforsamlingene (Parlamentarikerforsamlingen). I tillegg er det opprettet spesielle samarbeidsorganer innenfor avgrensede fagområder. Ut fra ønsket om å styrke samarbeidet i spørsmål som gjelder lokalforvaltningen i medlemslandene, er det opprettet en særskilt komité - Konferansen av lokale og regionale myndigheter i Europa (CLRAE). Komitéen avgir uttalelser og fremmer forslag til resolusjoner og andre vedtak overfor Ministerkonferansen og andre Europarådsorganer. Norges representanter i komiteen oppnevnes av Kommunenes Sentralforbund.

I 1968 utarbeidet CLRAE en erklæring om prinsippene for lokalt selvstyre. Ministerkomiteen var imidlertid på det tidspunkt ikke innstilt på å vedta forslaget, og det ble overlatt til Styringskomiteen for lokale og regionale spørsmål (CDLR) å arbeide videre med saken.

Gjennom komitéarbeidet lyktes det å komme fram til en tekst som kunne aksepteres av samtlige medlemsland, og som i utgangspunktet kunne tjene som grunnlag både for en konvensjon (rettslig bindende avtale) og en rekommendasjon (anbefaling overfor medlemslandene). På den 6. Europeiske Kommunalministerkonferanse i 1984 ga ministrene sin enstemmige tilslutning til prinsippene i utkastet. Det var likevel delte oppfatninger når det gjaldt spørsmålet om hvorvidt dokumentet skulle gis status av en konvensjon eller en rekommendasjon. 6 land (Sverige, Norge, Storbritannia, Irland, Kypros og Tyrkia) stemte for en rekommendasjon, mens 12 land ønsket en konvensjon. Sveits avsto fra å stemme.

Europarådets Ministerkomité vedtok deretter dokumentet i form av en konvensjon 27. juni 1985. Konvensjonen ble åpnet for undertegning 15. oktober 1985.

Siden det var et stort flertall blant Europarådets medlemsland som gikk inn for en konvensjon på dette området, og det fra norsk side ikke var noe i veien for at konvensjonens innhold prinsipielt sett kunne godtas, fant Regjeringen å ville anbefale at også Norge undertegner og godkjenner Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre. Undertegningen skjedde 26. mai 1988, og konvensjonen ble gjort gjeldende for Norge fra 1. september 1989.

2.3. Forholdet til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner

Konvensjonens bestemmelser har et prinsipielt preg og er gitt en generell utforming. I

forbindelse med at Norge tiltrådte konvensjonen ble det antatt at bestemmelsene i gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov tilfredstilte konvensjonens krav, jf. St. prp. nr. 19 (1988-89) og punkt 1.2. ovenfor.

Foruten kravet om lovfesting av det lokale selvstyre (og målsettingen om grunnlovsfesting, jf. pkt. 2.4.), bestemmer konvensjonen at lokale myndigheters viktigste oppgaver skal være lovfestet. Videre skal lokale myndigheter i størst mulig utstrekning selv kunne bestemme oppbyggingen av sin administrative struktur, ut fra lokale ønsker og behov. Når det gjelder de folkevalgte rettigheter og plikter, bestemmer konvensjonen at bl.a. arbeidsvilkår, økonomiske vilkår og valgbarhetskrav skal utformes på en måte som sikrer de folkevalgte fri utøvelse av sine funksjoner.

Når det gjelder *tilsynet* med lokale myndigheter, fastsetter konvensjonen at dette for det første skal være lovfestet, for det andre at tilsynet som hovedregel skal ha form av en lovlighetskontroll og for det tredje at graden av tilsyn skal stå i forhold til de interesser tilsynet skal ivareta.

Om lokale myndigheters økonomiske ressurser bestemmer konvensjonen at lokale myndigheter har rett til - innen nasjonaløkonomiske rammer - økonomiske ressurser som de, innenfor sin kompetanse, fritt kan disponere over. Ressursene skal stå i forhold til de oppgaver lokale myndigheter er tillagt. Tilskudd skal såvidt mulig ikke være øremerket til spesielle formål. Lokale myndigheter skal dessuten ha adgang til å ta opp lån.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets forslag til Lov om kommuner og fylkeskommuner innebærer på de fleste områder en utvidelse av de rettslige rammer som eksisterende lover stiller opp, og kan derfor ikke på noe punkt ses å komme i konflikt med konvensjonens bestemmelser. Et par forhold kan det imidlertid likevel være grunn til å kommentere nærmere. Det gjelder særlig artikkel 1 og kravet om lovfesting av det lokale selvstyre, i første rekke i vanlig lov - og som en uttrykt målsetting - også i Grunnlov.

I forhold til gjeldende Kommunelov og Fylkeskommunelov anses kravet til lovfesting av det lokale selvstyre oppfylt ved bestemmelsene i Kommuneloven § 19, jf. § 1 og Fylkeskommuneloven § 21, jf. § 1, som trekker opp rammene for kommunalforvaltningens alminnelige kompetanse. Selv om ordet «selvstyre» ikke er uttrykkelig nevnt i loven, er de nevnte bestemmelser i praksis blitt fortolket dithen at kommuner og fylkeskommuner kan engasjere seg på alle områder som ikke positivt er unntatt deres kompetanse eller som ik-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ke er lagt til annen forvaltningsmyndighet. Det innebærer at prinsippet om lokalt selvstyre i det minste implisitt er kommet til uttrykk i lovgivningen. Sammenholdt med den tradisjon og tyngde dette prinsippet har i norsk samfunnssystem og forvaltning, ble rettstilstanden på dette området ansett å være i samsvar med konvensjonens intensjoner i artikkel 1.

Utvalget har i sitt forslag til Kommune- og fylkeskommunelov bygget inn en formålsparagraf, en bestemmelse som uttrykkelig slår fast prinsippet om lokalt selvstyre. På dette punkt innebærer utvalgets forslag således ikke noe brudd med gjeldende rett. Bestemmelsen er snarere et forsøk på å gi prinsippet om lokalt selvstyre et klarere lovmessig uttrykk enn i eksisterende kommunelover. For en nærmere omtale av denne bestemmelsen, vises til kapittel 8 om lovens formål og virkeområde.

2.4. Om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre

Artikkel 1 i Konvensjonen om lokalt selvstyre fastsetter at «Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre». Den engelske teksten bruker uttrykket «where practicable». Det er her uklart om dette forbeholdet bare omfatter situasjoner hvor grunnlovsfesting av tekniske grunner ikke lar seg gjennomføre eller er svært komplisert, f.eks. fordi vedkommende land ikke har en skreven konstitusjon, eller det innebærer at vedkommende land selv vurderer om slik grunnlovsfesting er hensiktsmessig, slik at bestemmelsen mer må sies å uttrykke en målsetting enn et absolutt krav. Den mer nærliggende forståelse ut fra ordlyden er den første, at landene her påtar seg en rettslig forpliktelse, men formål og forhistorie kan anføres som argumenter for den mindre forpliktende forståelse. Dette var også denne siste forståelse som ble lagt til grunn da Norge tiltrådte konvensjonen, fordi Norge - i motsetning til de øvrige nordiske land - ennå ikke har grunnlovsfestet det lokale selvstyre.

I merknadene til bestemmelsen (både i den forklarende rapporten og i St. prp. nr. 19 (1988-89)) er det da også vist til at artikkelen gir uttrykk for at prinsippet om lokalt selvstyre bør være nedfelt i skrevne lovtekster, og at det videre er *ønskelig* at dette skjer ved at prinsippet kommer til uttrykk i grunnloven. Det er videre vist til at det for land hvor grunnlovsendringer krever tilslutning fra et kvalifisert flertall i den lovgivende forsamling eller fra hele befolkningen i en folkeavstem-

ning, kan det vise seg umulig å forplikte seg til dette. Det er heller ikke alle land som har en skreven grunnlov.

Spørsmålet om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre i Norge ble behandlet av Stortinget så sent som i 1988 (Innst. S. nr. 88 1987/88)).

Forslaget til ny § 82 i Grunnloven hadde følgende ordlyd:

«Norge er inndelt i Kommuner og Fylkeskommuner, som udøve kommunalt og fylkeskommunalt Selvstyre. Den enkelte Kommune og Fylkeskommune har Ansvar og Myndighed i lokale Sager, og i Sager af Betydning for Distriktet. Nærmere Bestemmelser om Kommuneordningen og om Myndigheds- og Ansvarsfordelingen fastsættes ved Lov.

Kommunen ledes af et Kommunestyre, valgt ved særskildt Valg, af og blant de Stemmeberettigede i Kommunen. Fylket ledes af et Fylkesting, som vælges af og blandt de Stemmeberettigede i Fylket. Regler om Stemmeret og Valgbarhed ved Kommunestyre- og Fylkestingsvalg fastsættes ved Lov.

Det er Statsmyndighedernes Plikt at sikre Kommuner og Fylkeskommuner nødvendige Tilganger til at udøve sin Funktioner, og give dem reel Medindflydelse ved Afgjørelse af Spørgsmaal som ere viktige for Distriktet.»

Begrunnelsen for forslaget (fra Øyvind Bjorvatn og Helge Seip, framsatt av Jacob Aano og Osmund Faremo) var blant annet:

«Da Norge fikk sin Grunnlov i 1814, ble det innført et demokratisk styre på riksplanet, med valg av Storting og en funksjonsfordeling mellom lovgivende og bevilgende myndighet, utøvende myndighet og dømmende myndighet. Derimot inneholder Grunnloven ingen bestemmelser om det lokale selvstyre. Her fortsatte man en tid med en ordning som langt på vei var en videreføring av styret fra enevoldstiden. Først i 1837 ble formannskapslovene vedtatt. Det gikk ytterligere nærmere 50 år før kommunen var etablert som en samlenne lokal enhet.

Så sentralt som det kommunale selvstyre er i norsk styresett, - er det rimelig at dette nå også kommer til uttrykk direkte i Grunnloven. Det byr seg et naturlig høve til å gjøre et slikt vedtak i formelle former i samband med at vi i 1987 kan feire 150 års jubileum for formannskapslovene. De startet den bredere demokratiseringsprosess i vårt lokale styre, og prinsippene de bygde på er langt på vei bærende også i dag.»

En enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité sluttet seg til forslagsstillernes understrekning av det kommunale selvstyrets sentrale betydning. Komitéens flertall mente imidlertid at dette i seg selv ikke var tilstrekkelig for at forholdet bør være omtalt i Grunnloven. Det vises blant annet til at det ikke noen gang er påvist at det har vært noen ulempe at Grunnloven ikke har bestemmelser om dette, og komitéen kan heller ikke se at de fo-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

reslåtne bestemmelser vil bidra til å gjøre det kommunale og fylkeskommunale styre mer effektivt eller betryggende. Det bemerkes videre at de rettsvirkninger som kan oppstå, vil innebære begrensninger i Stortingets handlingsfrihet overfor kommunale og fylkeskommunale organer. Komitéen peker dessuten på at grunnlovsbestemmelser av denne art heller ikke vil styrke enkeltmenneskers rettslige stilling, men gjelde forholdet mellom offentlige myndigheter. Komitéen var også skeptisk til forslaget bestemmelse om plikt for staten til å sikre kommuner og fylkeskommuner «nødvendige Tilganger» og «reel Medindflydelse», med tanke på at slike bestemmelser vil kunne påberopes som grunnlag for krav overfor Storting og regjering. Flertallet tilrådde derfor at forslaget ikke skulle bifalles.

Mindretallet (Krf, Sp og SV) viste på sin side til at Grunnloven burde «inneholde stabile og grunnleggende trekk ved vårt offentlige styresett», og pekte på den sentrale plass som det lokale selvstyre har i vår forfatning. Representantene fra Krf. og Sp. fant ikke å kunne anbefale det foreliggende forslag, som de mente inneholdt svakheter, men ville på fritt grunnlag vurdere eventuelle senere forslag. SV's representant anbefalte vedtakelse av det framsatte forslag.

Stortinget forkastet grunnlovsforslaget i samsvar med komitéflertallets tilråding.

Utvalgets vurderinger og forslag

Selv om konvensjonens artikkel 1 ikke stiller opp et absolutt krav om grunnlovsfesting av prinsippet om lokale selvstyre, ligger det etter utvalgets oppfatning en relativt sterk oppfordring i formuleringen «hvor dette lar seg gjøre» (where practicable), til å bestrebe seg på å oppnå en grunnlovsfesting på dette punkt.

Fra tid til annen er det reist spørsmål om prinsippet om lokalt selvstyre kan sies å være nedfelt i konstitusjonell sedvanerett. Dette er et vanskelig og hittil uavklart juridisk spørsmål. Begrepet konstitusjonell sedvanerett er vanligvis reservert for ulovfestede rettsdannelse i forholdet mellom statsmaktene. Lokalforvaltningens eksistens og kompetanse har vært regulert i lov helt siden Formannskapslovene av 1837. Begge disse forhold taler ganske sterkt mot å introdusere konstitusjonell sedvanerett i denne sammenheng. På den annen side er det ikke tvil om at det lokale selvstyre etterhvert er blitt et viktig og grunnfestet element i vår statsskikk. Terskelen for å kunne anse et prinsipp om forholdet mellom forvaltningsnivåene som konstitusjonell sedvanerett, synes imidlertid svært høy,

og utvalget legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å kunne si at prinsippet om det lokale selvstyre har fått status som konstitusjonell sedvanerett.

Etter utvalgets oppfatning kan det vanskelig sies å være direkte påkrevet med en grunnlovsfesting av det lokale selvstyre i Norge. Utvalget kan på den annen side heller ikke se spesielt tungtveiende prinsipielle innvendinger mot å ta inn en slik bestemmelse i Grunnloven. Det blir etter utvalgets syn mer et spørsmål om hva som anses hensiktsmessig og om å finne en dekkende formulering, som på den ene side gir tilstrekkelig tyngde til det sentrale prinsippet om lokalt selvstyre, men som på den annen side ikke låser eksisterende forvaltningsstruktur for all framtid.

Som utvalget har pekt på i kapittel 7 om det lokale selvstyre, har selvstyret gjennom lang tids utvikling og tradisjon etterhvert fått en så grunnfestet stilling i det norske forvaltningssystem at det må anses som utenkelig å gjennomføre endringer som rokker ved dette grunnprinsippet - selv om det i dag ikke foreligger noe konstitusjonelt hinder for å gjøre dette.

Vurderingen av hva som til enhver tid vil være den mest hensiktsmessige funksjonsfordeling mellom de forskjellige forvaltningsnivåer, er en løpende prosess. Kommuner og fylkeskommuner verken er eller bør være autonome i forhold til de statlige myndigheter. Kommuner og fylkeskommuner er verdifulle og vesentlige elementer i et demokratisk styresett og et desentralisert offentlig myndighetsapparat, men de er også ledd i et sammenhengende forvaltningssystem. I dette systemet vil det fra tid til annen være nødvendig å foreta justeringer, og en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre bør ikke legge hindringer i veien for dette. Dette blir imidlertid et spørsmål om hvordan en slik bestemmelse utformes.

Det er også grunn til å merke seg at det lokale selvstyre er grunnlovsfestet i både Sverige, Danmark og Finland, uten at dette har skapt spesielle problemer.

Grunnlovsfesting av det kommunale og fylkeskommunale selvstyre vil etter utvalgets oppfatning neppe gi kommuner/fylkeskommuner en sterkere posisjon enn de allerede har innenfor eksisterende system. At prinsippet er nedfelt i Grunnloven kan på den annen side tenkes å markere en holdning fra statens/sentrale myndigheters side som på sikt kan bidra til å styrke kommuners/fylkeskommuners posisjon og derved kunne bidra til å prioritere arbeidet med å opprettholde og utvikle et aktivt folkestyre på dette nivå.

Utvalget finner etter en samlet vurdering at

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

prinsippet om det lokale selvstyre bør grunnlovsfestes. Det faller imidlertid utenfor vårt mandat å fremme forslag om en slik bestemmelse.

3. EUROPARÅDSKONVENSJONEN OM INTERKOMMUNALT GRENSESAMARBEID

3.1. Generelt

Europarådskonvensjonen om interkommunalt grensesamarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter ble åpnet for undertegning på den 4. Europeiske kommunalministerkonferanse i Madrid i 1980. Konvensjonen trådte i kraft fra 22. desember 1981.

Norge undertegnet konvensjonen 21. mai 1980. Den er også senere ratifisert av Norge. Hittil har 12 av Europarådets medlemsland tiltrådt konvensjonen (Østerrike, Danmark, Frankrike, Vest-Tyskland, Irland, Italia, Liechtenstein, Luxembourg, Nederland, Norge, Sverige og Sveits), mens 2 land (Spania og Belgia) foreløpig bare har undertegnet.

Medlemslandene har i henhold til artikkel 1 i konvensjonen forpliktet seg til å legge forholdene til rette for og å støtte interkommunalt samarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter i de land som har tiltrådt konvensjonen. Landene skal også fremme inngåelse av avtaler eller ordninger som kan vise seg å være nødvendige for dette formål. Begrepet grensesamarbeid er gitt følgende definisjon, jf. artikkel 2 pkt. 1:

«...ethvert felles tiltak for å styrke og hjelpe fram det gode naboforhold mellom lokalsamfunn eller myndigheter innenfor to eller flere kontraherende parters kompetanseområde og inngåelse av eventuelle avtaler og ordninger som er nødvendige for dette formål. Grensesamarbeidet skal finne sted innenfor rammen av lokalsamfunnenes eller myndighetenes kompetanse slik som denne er definert i vedkommende nasjonale lovgivning. Nevnte kompetanses omfang og natur skal ikke endres gjennom denne konvensjonen.»

I henhold til konvensjonen kan det inngås mellomstatlige avtaler med sikte på en nærmere fastsetting av hvilke former og rammer som skal gjelde for grensesamarbeid mellom myndigheter og lokalsamfunn. Avtalen kan også fastsette hvilke myndighet er eller organer den skal gjelde for. Som vedlegg til konvensjonen er det tatt inn avtalemønstre, rammeavtaler og kontrakter som kan benyttes i forbindelse med etablering av interkommunalt grensesamarbeid. Disse modellene har imidlertid ingen traktatverdi og er bare ment som veiledning.

Som et ledd i oppfølgingen av konvensjo-

nens bestemmelser, er det i Europarådets administrasjon opprettet en særskilt «Study and Documentation Office on Transfrontier Cooperation», som har som hovedoppgave å organisere informasjonsutveksling mellom medlemslandene om inngåtte avtaler og aktiviteter på dette området. Europarådets Ministerkomité har dessuten opprettet en styringskomité for kommunale og regionale saker (CDLR), som blant annet er gitt i oppdrag å bidra til at konvensjonens intensjoner følges opp.

3.2. Konvensjonen og de nordiske land

For de nordiske land har bestemmelsene i konvensjonen i praksis hatt liten betydning. Til nå er det heller ikke inngått noen avtaler mellom de nordiske land i henhold til konvensjonen. Dette skyldes at de nordiske landene har lange samarbeidstradisjoner, og ser ut til å ha funnet en hensiktsmessig form og organisering av dette samarbeidet gjennom Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Siden Nordisk Ministerråd ble opprettet i 1971 og en særskilt embetsmannskomite for regionalpolitikk (NÅRP) ble etablert i 1973, har kontakt og samarbeid mellom lokale og regionale myndigheter i de nordiske land skjedd i regi av Nordisk Råd og med utgangspunkt i den omfattende aktivitet som initieres derfra.

Det første regionalpolitiske samarbeidsprogrammet ble vedtatt allerede i 1972. Utviklingen i dette samarbeidet har gått fra mer generelt samarbeid og erfaringsutveksling og over til et sterkere sektorsamarbeid med vekt på konkrete prosjekter med direkte nyttevirkninger, f. eks. i form av næringslivssamarbeid, teknologispredning og turisme.

I 1977 ble det, etter forslag fra Nordisk Råd, inngått en avtale mellom Danmark, Finland, Sverige og Norge om interkommunalt samarbeid over landegrensene. Avtalen trådte i kraft fra 16. januar 1979. Avtalepartene forplikter seg til å la lokalforvaltningen samarbeide med lokalforvaltningen i andre nordiske land. I avtalen er kultur, miljøvern, helse-tjenester, kommunikasjon og turisme spesielt nevnt som aktuelle samarbeidsområder. Landene forplikter seg også til å fjerne eventuelle bestemmelser i lov- eller forskriftsverk som legger hindringer i veien for eller som vanskeliggjør en videreutvikling av samarbeidet.

I 1979 ble det vedtatt et nytt regionalpolitisk handlingsprogram, som enda sterkere betoner ønskeligheten av en konkretisering av den nordiske regionalpolitikken. Det er bl. a. opprettet en rekke grenseregionale samarbeidsorganer, som driver en omfattende pro-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

sjektiv virksomhet. Handlingsprogrammet var gjenstand for en ytterligere revisjon i 1986.

Samarbeidet spenner i dag over et vidt felt, fra utrednings- og forskningsvirksomhet via allmenn kontakt- og erfaringsutveksling til grenseregionalt og grensekommunalt samarbeid, som omfatter både mer generelt samarbeid og konkrete prosjekter. Samarbeidet mellom Sverige, Norge og Finland er delt inn i 4 regionale samarbeidsområder; Nordkalotten, Midtnorden, ARKO (Arvika-Kongsvinger) og Østfold-Norra Bohuslän. Det interkommunale samarbeidet innen disse områdene varierer både i omfang og innhold, men omfatter blant annet kontakt-, informasjons- og veiledningsvirksomhet i forhold til næringslivet, samarbeid mellom kommunenes næringslivskonsulenter, tiltak vedrørende turisme, skole og kultursektoren, arbeidsmarkedsutvikling og pendlerspørsmål.

3.3. Forholdet til ny Lov om kommuner og fylkeskommuner

Bestemmelsene i gjeldende Kommune- og Fylkeskommunelov om inter(fylkes)kommunalt samarbeid hjemler bare myndighetsoverdragelse til samarbeidsorganer mellom norske kommuner/fylkeskommuner. Samarbeidet mellom lokale og regionale myndigheter i Norge og de tilsvarende myndigheter i Sverige og Finland skjer i praksis enten på avtalerettslig grunnlag i forbindelse med enkelttiltak eller gjennom særskilt opprettede samarbeidsorganer (innenfor de tidligere omtalte nordiske samarbeidsregionene), men uten be-

sluttende myndighet innenfor kommunenes/fylkeskommunenes ansvarsområde. Det skjer således ingen myndighetsoverføring fra kommuner/fylkeskommuner til samarbeidsorganet. Disse samarbeidsorganene har i første rekke utredende, forberedende eller iverksettende karakter.

Det er hittil ikke registrert noe behov eller ønske om mulighet for opprettelse av interkommunale grensesamarbeidsorganer med avgjørelsesmyndighet i kommunale/fylkeskommunale saker på linje med de ordinære, norske interkommunale samarbeidsordningene.

Utvalgets vurderinger

Utvalget har i sitt lovforslag tatt inn bestemmelser om interkommunalt samarbeid, jf. kapittel 14 om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Disse bestemmelsene vil på samme måte som gjeldende regler, bare gjelde for norske kommuner og fylkeskommuner og utelukker myndighetsoverdragelse til et felles organ med representanter fra lokale og regionale organer fra flere land. Utvalgets lovforslag innebærer derfor ingen endring i eksisterende rettstilstand på dette området.

Siden det heller ikke er registrert noe spesielt behov eller ønske om en endring av eksisterende regler når det gjelder kommunalt/fylkeskommunalt samarbeid over landegrensene, har utvalget ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

KAPITTEL 23

Forskningsmessig oppfølging av virkningene av ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Forslagene til ny kommunelovgivning representerer på vesentlige punkter et brudd med eksisterende lovgivning. Viktige forskjeller er bl.a. at det i forslagene til nytt lovverk legges opp til større fleksibilitet og større frihet til å utforme styringssystemet i den enkelte kommune og fylkeskommune etter lokale forhold og behov, ved mulighet for bl.a. kommunal/fylkeskommunal parlamentarisme og endret oppgavedeling mellom politikkere og administrasjon og videre adgang for delegasjon. Samtidig legges det opp til et nytt og mer ensartet regelverk for håndtering av klagesaker, og et nytt system for lovlighetskontroll. Forslagene har konsekvenser for forholdet mellom kommune/fylkeskommune og stat, for kommuneforvaltningens oppbygning og virkemåte, og for forholdet kommunesektor/innbygger.

De reformer som foreslås vil føre til et stort behov for kunnskaper om hvordan det nye lovverket virker i praksis. Det er derfor viktig at den nye loven følges opp med et system for systematisk registrering av de endringer som finner sted i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Denne systematiske registrering vil kunne gi grunnlag for en evaluering av reformene sett både fra kommunesektoren og de statlige myndigheters side, noe som vil:

- a) bidra til læring i den enkelte kommune/fylkeskommune
- b) bidra til nyttig erfaringsspredning mellom kommunene/fylkeskommunene
- c) sette nasjonale myndigheter i stand til å analysere og vurdere reformene med sikte på innføring av nye eller endrete lovregler og tiltak overfor kommunesektoren.

Evalueringen må ta hensyn til at endringene i lovverket berører et bredt spekter av interesser:

- generelle og fagspesifikke interesser i kommunene og fylkeskommunene
- generelle og fagspesifikke interesser på statlig nivå
- befolkningens/borgernes interesser
- de ansattes interesser.

Utvalget vil foreslå at oppfølgingen av Kommune- og fylkeskommuneloven organi-

seres som et forskningsprogram. Siden reformene omfatter ulike aspekter ved kommunene og fylkeskommunenes funksjonsmåte er det viktig at programmet gis en tverrfaglig utforming. Både samfunnsvitenskapelige og juridiske fag må trekkes inn. Samtidig er det viktig at programmet formuleres og ledes på en enhetlig måte, slik at det ikke blir et usammenhengende knippe prosjekter innen de enkelte fagdisipliner.

Utformingen av problemstillinger som bør inngå i programmet bør skje på et senere tidspunkt. Utvalget vil imidlertid peke på at følgende temaer er særlig aktuelle å få belyst:

1. Virkninger for befolkningen
 - på hvilken måte berøres publikum av lovendringene?
 - hvordan oppfattes de av allmennheten?
 - hvilke konsekvenser har lovendringene for den enkeltes deltakelse i kommune- og fylkespolitikken?
 - aktiveres enkelte grupper av velgere/borgere mer enn andre?
2. Styringsrettede virkninger
 - hvordan virker endringene på forholdet mellom de politiske og administrative organer? Endres fordelingen av oppgaver mellom politiske og/eller de administrative organer, og endres deres funksjonsmåte?
 - kan det konstateres en styrking av den politiske styring og samordning?
3. Økonomiseringsgevinster
 - fører endringene til en bedre styring og kontroll med ressursene?
 - øker effektiviteten?
4. Ledelses, personal- og forvaltningsrettede virkninger
 - hvilken betydning får lovendringene for ledelse og ledelsesformer,
 - for mobilisering av de ansatte,
 - for arbeidsmiljø og organisasjonskultur, og
 - bidrar endringene til utviklingen av nye driftsformer?
5. Intern kontroll og klage
 - har den interne kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning blitt styrket ved innføring av bl.a. obligatorisk kontrollnemnd?
 - hvilken innflytelse får etablering av de

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

- foreslåtte klageordninger på forholdet mellom styringsorganene?
- fører klagereglene til at hensynet til rettssikkerheten ivaretas på tilfredsstillende måte?
6. Virkninger på stat - kommunerelasjoner
- forskyves rammene for det kommunale selvstyre?
 - utvikles nye styringsformer fra statens side?
- får samspillet mellom nivåene et annet innhold?
- Siden de foreslåtte reformer berører ulike interesser er det viktig at den forskningsmessige evaluering gis en uavhengig stilling. Dette tilsier at forskningsprogrammet bør organiseres utenfor departementet, f.eks. ved å knytte det til ett av forskningsrådene.

KAPITTEL 24

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag til Kommune- og fylkeskommunelov og de anbefalte retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen vil generelt legge forholdene til rette for en mer rasjonell og hensiktsmessig ordning av den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

a) Konsekvenser for staten

For statens vedkommende vil forslaget til Kommune- og fylkeskommunelov medføre administrative og økonomiske besparelser ved at tilsyn og kontroll med kommuner og fylkeskommuner reduseres vesentlig, sammenliknet med dagens ordning.

Dette skjer for det første ved at langt færre kommunale/fylkeskommunale vedtak enn i dag trenger statlig godkjenning. For det andre innebærer lovutkastet at fylkesmannens automatiske legalitetskontroll med kommunestyrevedtak etter Kommuneloven § 60 opphører. Dette omfatter også opphør av legalitetskontrollen med kommunestyrets budsjettvedtak. Utvalgets forslag om at den eksisterende legalitetskontroll erstattes av en lovlighetskontroll som utløses ved krav fra et medlem av kommunestyret eller fylkestinget eller fra administrasjonssjefen, antas å medføre at langt færre vedtak enn tidligere blir undergitt legalitetskontroll, selv om lovlighetskontrollen skal gjelde alle vedtak som fattes av folkevalgte og administrative organer. For det tredje vil forslaget om intern behandling og avgjørelse av forvaltningsklager resultere i færre klagesaker for statlige organer, idet staten etter flertallsforslaget bare kan oppheve enkeltvedtak i forbindelse med spørsmålet om vedtakets lovlighet, og etter mindretallsforslaget med en mindre utvidelse for klar urimelighet. For det fjerde opphever utvalget den gjeldende ordning med mindretallsanke til Kongen vedrørende positive vedtak som ikke får 2/3 flertall, jf. kommuneloven §§ 16 og 61/fylkeskommuneloven §§ 18 og 62.

Det er ellers grunn til å tro at Kommunaldepartementet og fylkesmannen vil få færre saker og spørsmål som gjelder fortolkning av Kommune- og fylkeskommuneloven - i alle fall etter en viss tid - hvis utvalgets forslag blir vedtatt. Årsaken er at forslaget innebærer betydelige forenklinger sammenliknet med de gjeldende kommunelover.

Dersom utvalgets anbefalinger vedrørende endringer i særlovgivningen følges, vil det innebære en ytterligere forenkling og rasjonalisering av det statlige tilsyn og kontroll med kommuner og fylkeskommuner, bl.a. ved oppheving eller endring av bestemmelser om godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak.

På den annen side vil de forenklinger i det statlige tilsyn og kontroll som utvalget legger opp til, føre til at statens muligheter for styring av kommunesektoren reduseres. Utvalget har imidlertid lagt vekt på at det er de *unødige* styringsbestemmelser som bør fjernes, og at det på disse områder bør satses sterkere på veiledning og informasjon i stedet for rettslige virkemidler. Fjerning av unødige styringsbestemmelser er også i tråd med pkt. 2 i utvalgets mandat, hvor det heter at «Målsettingen for revisjonen er en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale og fylkeskommunale selvstyre.» Forenklingene i det statlige kontroll- og tilsynsystem må dessuten ses i sammenheng med utvalgets forslag om styrking av den interne økonomistyring og kontroll i kommunene og fylkeskommunene, bl.a. ved innføring av lovbestemt økonomiplan og obligatorisk kontrollnemnd.

Det vil for øvrig være nødvendig med atskillig informasjon om den nye loven og virkningene av den. Dette må Kommunaldepartementet sørge for, eventuelt i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Det vil også måtte utarbeides forskrifter til enkelte av lovens bestemmelser. Den gjennomgang av særlovgivningen som utvalget legger opp til vil dessuten kreve atskillige ressurser.

Ut over det som er beskrevet ovenfor, vil utvalgets forslag og anbefalinger etter alt å dømme ikke medføre særlige økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Det institueres ikke spesielle, nye ordninger som staten skal administrere eller bære utgiftene til - med unntak av utgifter som knytter seg til den tilsynsnemnd som departementet skal opprette i forbindelse med betalingsinnstilling i kommuner eller fylkeskommuner. De utgifter som gjelder tilsynsnemndene antas imidlertid å bli minimale, særlig fordi man må regne med at betalingsinnstilling bare vil bli aktuelt i klare unntakstilfelle.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

b) *Konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner*

For kommunene og fylkeskommunene vil utvalgets lovforslag - og de anbefalte retningslinjer for endringer i særlovgivningen - gi betraktelig større rom enn i dag for individuell tilpassing til et mer effektivt og hensiktsmessig styringssystem. Kommunene og fylkeskommunene får større frihet til å organisere sin virksomhet og tilpasse organisasjonsmønsteret etter egne behov. Dessuten blir økonomibestemmelsene betydelig enklere og lettere å praktisere. Riktignok innføres økonomiplanen som et nytt obligatorisk styringsinstrument, men den bedrer mulighetene for å planlegge på lengre sikt og forenkler arbeidet med årsbudsjettet. For øvrig er det også i dag i stor utstrekning vanlig med en form for langtidsbudsjett, bl.a. som følge av kravet om handlingsprogram i Plan- og bygningsloven § 20-1. Utvalget vil videre peke på at beslutningsprosessen i folkevalgte organer forenkles, bl.a. gjennom oppheving av kravet om at (visse) positive vedtak krever 2/3 flertall i kommunestyret/fylkestinget, ved utvidet delegasjonsadgang, ved oppheving av mindretallsankeordningen, ved færre godkjenningsordninger, og ved enklere legalitetskontroll.

Det må forventes at innføring av interne klageregler med etablering av en eller flere klagenemnder kan resultere i et visst merarbeid for kommunene og fylkeskommunene. Dette gjelder særlig for kommunenes del, siden kommunene treffer langt flere enkeltvedtak enn fylkeskommunene. Hvor omfattende merarbeidet vil bli, er det vanskelig å ha noen sikker formening om, men nyordningen nødvendigvis antakelig noe styrking av den juridiske ekspertise i en del kommuner og muligen i enkelte fylkeskommuner. På den annen side har kommunene/fylkeskommunene allerede etter de gjeldende lovbestemmelser atskillig arbeid med klagesaker. Det kommunale/fylkeskommunale organ som treffer vedtaket i første instans skal foreta forberedende arbeid for (den statlige) klageinstansen, og har dessuten selv kompetanse til å avvise en klage og til å oppheve eller endre det opprinnelige vedtak, dersom organet finner klagen begrunnet, jf. Forvaltningsloven § 33. Utvalgets lovforslag åpner for at også andre vedtak enn enkeltvedtak kan gjøres til gjenstand for klage - når kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det - men dette er ikke noe nytt. Kommunene/fylkeskommunene har etter gjeldende rett adgang til å innføre slike klageordninger, hvis de ønsker det, men kan også unnlate å gjøre dette, f.eks. av administrative og økonomiske hensyn.

Styrkingen av det interne tilsyn og kontroll

ved opprettelse av en obligatorisk kontrollnemnd i den enkelte kommune/fylkeskommune er en nyskaping. De økonomiske og administrative konsekvenser vil imidlertid være forholdsvis marginale, særlig i kommuner og fylkeskommuner som allerede i dag har opprettet folkevalgte organer med noenlunde samme funksjoner som kontrollnemnda. Det siktes her til ordningen med regnskaps- og desisjonsutvalg.

Opprettelse av kommunedelsnemnder vil sannsynligvis få større aktualitet etter utvalgets lovutkast, men kommunene bestemmer selv om de ønsker å opprette slike nemnder eller ikke og likeledes hvilke funksjoner nemndene skal ha. Hvis et kommunestyre bestemmer seg for å innføre direkte valg - noe lovutkastet etter flertallets forslag gir anledning til - vil planlegging og gjennomføring av valget føre til ekstra utgifter og administrativt merarbeid.

En viss økning i kommunenes/fylkeskommunenes utgifter må påregnes, dersom utvalgets forslag om at alle medlemmer av folkevalgte organer skal ha krav på arbeidsgodtgjøring legges til grunn. Virkningene av dette kan variere mye fra kommune til kommune og fra fylkeskommune til fylkeskommune, avhengig av hvilke retningslinjer som gjelder i dag for arbeidsgodtgjøring i den enkelte kommune og fylkeskommune. Det vil også avhenge av hvor mange nemnder m.v. som kommunen/fylkeskommunen velger å ha. Utvalget vil ellers peke på at tendensen hittil klart har gått i retning av at stadig flere folkevalgte får godtgjøring for vervet.

De nye lovbestemmelser vil stille store krav til kommunene/fylkeskommunene selv, med sikte på omstilling og tilpassing. Det gjelder ikke minst ved overgang til parlamentarisk styringsform. Mye av dette vil imidlertid inngå som ledd i det omstillings- og fornyingsarbeid som kontinuerlig pågår i kommunene og fylkeskommunene.

Etter utvalgets oppfatning vil eventuelle kostnadsøkninger og administrativt merarbeid som følge av utvalgets lovforslag og anbefalinger, klart oppveies av de bedre muligheter for etablering av en mer effektiv og hensiktsmessig forvaltning av kommunenes/fylkeskommunenes oppgaver. Totalt sett er det derfor god grunn til å forvente at kommunene/fylkeskommunene vil kunne oppnå betydelige rasjonaliseringsgevinster. Men fordi lovutkastet m.v. gir kommunene/fylkeskommunene store valgmuligheter for hvordan de vil organisere og administrere sin virksomhet, vil konsekvensene kunne bli ulike for de enkelte kommuner/fylkeskommuner - avhengig av hvilke ordninger de velger å etablere.

KAPITTEL 25

Merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet**Kapittel 1.****LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE.
KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL
PLANLEGGING.****§ 1. Lovens formål.**

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.

Til § 1 (Lovens formål):

Utvalget vil foreslå at den nye Kommune- og fylkeskommunelov får en innledende formålsparagraf hvor man nevner de sentrale verdier som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. I bestemmelsen fremheves folkestyre, rasjonalitet og effektivitet, samt innpasningen i det nasjonale fellesskap. Bestemmelsen antas ikke å ha selvstendig rettslig betydning utover det som også i dag følger av den etablerte forståelse av det kommunale selvstyres formål og rammer. Det vises ellers til merknadene til utkastets § 2.

§ 2. Lovens virkeområde

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

Til § 2 (Lovens virkeområde):

Betegnelsene «herredskommuner» og «bykommuner» foreslås tatt ut av loven. Skillet mellom disse to kommunetyper har i dag ingen nevneverdig rettslig betydning.

I dagens lover heter det at disse gjelder for hhv. «kommunale anliggender» og «fylkeskommunale saker». Disse formuleringene er ikke blitt oppfattet som selvstendige skranke for den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet ut over det som følger av det alminnelige krav om at forvaltningsavgjørelser skal være saklig begrunnet. Den kommunale og fylkeskommunale kompetanse er blitt ansett som «negativt avgrenset», dvs.: kommunen eller fylkeskommunen kan beskjefte seg med det den finner det hensiktsmessig å ta opp, så lenge dette ikke strider mot lov eller

ulovfestede rettsprinsipper, herunder kravet om hjemmel i lov for myndighetsutøving av inngrepsmessig karakter (legalitetsprinsippet). «Kommunale anliggender» og «fylkeskommunale saker» er etter dette bare en betegnelse på de saker som tas opp til behandling av hhv. kommunale og fylkeskommunale organer.

For å få dette klarere fram i selve lovteksten i den nye lov benyttes betegnelsen «kommuners og fylkeskommuners virksomhet». Med «virksomhet» siktes det til det kommunen eller fylkeskommunen rent faktisk er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgaver. På denne måten kommer det bedre fram enn ved dagens formulering, «anliggender», at det ikke er meningen å vise til eller oppstille ulovfestede prinsipper som trekker særlige grenser for hva en kommune eller fylkeskommune kan engasjere seg i.

Utvalget finner det av samme grunn vanskelig å ta inn i lovteksten en beskrivelse av hva som - generelt eller typisk - er kommuners og fylkeskommuners ansvarsområde. Det vil ikke være ønskelig å benytte en slik spesifisering som avgrensning av den kommunale og fylkeskommunale kompetanse, og som ren eksemplifikasjon vil en slik angivelse lett bli skjev eller ufullstendig, i alle fall etter en tid.

På samme måte som etter dagens lov vil norske kommuner og fylkeskommuner kunne engasjere seg f.eks. i næringsvirksomhet. Lovutvalget har ikke funnet det riktig å formulere noe generelt «selvkostprinsipp» for kommunal og fylkeskommunal inntektsbringende virksomhet. Dette er en prinsipp som har fått gjennomslag for visse typer monopolpregede ytelser som vannforsyning, renovasjon og elektrisitetsforsyning. Rekkevidden og det nærmere innhold av dette prinsippet bør imidlertid avgjøres for hvert enkelt saksområde. Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunn til å innføre det som et generelt krav til all kommunal og fylkeskommunal næringsvirksomhet.

Bestemmelsene i dagens kommunelov og fylkeskommunelov gjelder tilsvarende for kommunale og fylkeskommunale organer opprettet etter særlov, så langt ikke annet følger av denne. Det er av stor betydning for effektiviteten i den kommunale og fylkeskom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munale forvaltning at det er færrest mulig slike særregler, og systemet bør derfor være at man som alminnelig prinsipp følger de generelle regler om kommunale og fylkeskommunale organer så langt ikke helt særlige hensyn gjør seg gjeldende. Dette kommer til uttrykk i bestemmelsene om nemnder i dagens kommunelover (Kommuneloven §§ 29-31c, Fylkeskommuneloven §§ 31-33c), hvor det sies flere steder at «Bestemmelsene i denne paragraf gjelder tilsvarende for kommunale [fylkeskommunale] nemnder som opprettes i medhold av andre lover».

Dette prinsippet foreslås fastsatt som en generell regel i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven. Bestemmelsen avskjærer ikke at man også for fremtiden kan gi særregler i særlovgivningen på enkelte saksområder hvor behovet for slike er spesielt sterkt, i praksis i første rekke i tvangssaker etter den nye Sosiallov (se. Ot.prp. nr. 8, 1989-90). Men slike særregler må anses som klare spesialtilfelle som krever en særskilt og tungtveiende begrunnelse, og loven bør derfor ikke ha en form som kan skape inntrykk av at dette er et normalt element i lovgivningen om kommunale organer.

Utvalget forutsetter at det blir foretatt en systematisk gjennomgang av særlovgivningen i forbindelse med den nye Kommune- og fylkeskommuneloven, slik det ble gjort da Forvaltningsloven ble satt i kraft, og på samme måte som da med det klare utgangspunkt at de generelle regler skal gjelde så langt det ikke kan dokumenteres særlige og tungtveiende grunner for unntak. Utvalget vil vise til sitt forslag i utkastets § 60 nr. 2 som innebærer at den nye lovs bestemmelser trer umiddelbart i kraft også på særlovområdene i den utstrekning ikke annet er bestemt ved Kgl. res. Denne bestemmelsen er gitt for å fremtvinge en rask vurdering av og grundig begrunnelse av de unntak fra den nye lovs system man fortsatt måtte ønske å opprettholde.

§ 3. Kommuneinndeling. Kommunnavn.

1. Hver kommune hører til ett fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør én fylkeskommune.

2. Endring i den kommunale eller fylkeskommunale inndeling, eller av en kommune eller fylkeskommunes navn, vedtas etter regler fastsatt i lov.

Til § 3 (Kommuneinndeling. Kommunnavn):

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse (Kommuneloven § 2, 2. ledd) om endring av kommunenavn flyttes over i Kommuneinndelingsloven. Bestemmelsene om endringer i

den kommunale inndeling er såpass omfattende og tekniske at de fortsatt bør stå i egen lov. Av oversiktsmessige hensyn foreslås imidlertid at det tas inn en henvisning til denne i Kommune- og fylkeskommuneloven.

Oslo forutsettes fortsatt å være eget fylke. Spørsmålet om Oslo skal anses som kommune eller fylkeskommune, eller begge deler, etter særlovgivningen må avgjøres på grunnlag av en tolking av den enkelte lov eller lovbestemmelse.

§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Til § 4. (Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet):

Et levende lokaldemokrati forutsetter at velgerne er informert om og engasjerer seg i kommunale og fylkeskommunale anliggender. Det må være en sentral oppgave for den kommunale og fylkeskommunale forvaltning å sørge for at almenheten får slik informasjon. Ønske om arbeidsro og frykt for kritikk må ikke få lov til å undergrave velgernes krav på å bli holdt orientert om hva som skjer.

Kommunen og fylkeskommunen må påse at pressen gis den tilgang til saksdokumenter den har krav på etter Offentlighetsloven, og det må også legges opp til en størst mulig grad av «meroffentlighet» som gjør det lett for pressen og velgerne å følge med i det som skjer. I tillegg må kommunen og fylkeskommunen sette ressurser inn på aktiv opplysningsvirksomhet, både overfor presse og overfor kommunens eller fylkeskommunens innbyggere.

§ 5. Kommunal og fylkeskommunal planlegging.

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.

2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette fremgår av økonomiplanen.

3. Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Til § 5 (Kommunal og fylkeskommunal planlegging):

Det legges stadig større vekt på bruk av planer som styringsinstrument og ramme for beslutningsprosessen i den offentlige forvaltning. I Plan- og bygningsloven av 1985 er det gitt utførlige bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging. I nærværende lovutkast er det foreslått (§ 40) en særregel som utdypet plankravet når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning.

§ 5 er en prinsippbestemmelse uten selvstendig rettslig betydning ved siden av de generelle regler i Plan- og bygningsloven om kommuneplan og fylkesplan, og utkastets § 40 om økonomiplan. Utvalget har ikke vurdert spørsmålet om det er behov for revisjon av reglene i Plan- og bygningsloven om kommuneplan og fylkesplan, og begrenser seg til å foreslå en bestemmelse som i realiteten er en ren henvisning til disse. Utvalget mener imidlertid at det kan være nyttig at man også i Kommune- og fylkeskommuneloven slår fast plikten til samordnet planlegging som en del av kommunens og fylkeskommunens generelle forpliktelser, for å markere den sentrale rolle planleggingsinstrumentet må ha i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Utvalgets medlem Overå mener § 5 nr. 3 av lovtekniske grunner bør lyde slik:

«Planarbeidet organiseres og gjennomføres i samsvar med de regler som er trukket opp for økonomiplanlegging i denne lovs § 40 og for kommuneplanlegging og fylkesplanlegging i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kap. VI.»

Kapittel 2.

DE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE ORGANER.

§ 6. Kommunestyre og fylkesting.

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Til § 6 (Kommunestyre og fylkesting):

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste organer i kommunen og fylkeskommunen. All utøving av kommunal eller fylkeskommunal kompetanse ved andre - folkevalgte organer eller tilsatte - skjer på disse organers vegne og politiske ansvar.

I utkastet er kommunestyre og fylkesting de eneste påbudte kollegiale organer med generell kompetanse. Andre påbudte folkevalg-

te organer er én eller flere klagenemnder (utkastets § 55), kontrollnemnd (utkastets § 57), ordfører eller fylkesordfører, og varaordfører (utkastets § 8). Hvis det er innført kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme (utkastets kap. 3), erstattes ordfører med en kommunestyreleder eller fylketingsleder uten annen selvstendig kompetanse enn det som følger av vervet som leder for vedkommende folkevalgte organ. I tillegg må alle kommuner og fylkeskommuner ha en administrasjonssjef (utkastets § 22), eventuelt et kommune- eller fylkesråd (utkastets § 18).

Forslaget innebærer at formannskap og fylkesutvalg utgår som påbudte organer. Utvalget antar at mange av landets kommuner og fylkeskommuner fortsatt vil ønske å benytte et slikt mindre utvalg av kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer som saksforberedende og besluttende organ, men *flertallet* (alle unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) mener at det også må være adgang til å velge en organisasjonsmodell hvor man i stedet benytter ulike faste utvalg i den utstrekning det er behov for slik to-trinnsbehandling eller delegasjon av avgjørelsesmyndighet.

Flertallet legger til grunn at behovet for et slikt mindre organ til å ivareta innstillings-, styrings- og iverksettelsesfunksjoner, vil henge nøye sammen med størrelsen på kommunestyret og fylkestinget, jf. utkastets § 7 som gir kommunen og fylkeskommunen en vesentlig større frihet ved fastsettelsen av dette enn det som følger av dagens regler. Behovet for et mindre organ med generell kompetanse ved siden av kommunestyret og fylkestinget vil derfor i stor grad bero på lokale forhold og behov. Valg av organisasjonsmodell ellers, forholdet mellom politiske organer og administrasjonssjefen, og de funksjoner administrasjonssjefen tillegges, vil også være viktige momenter ved vurderingen. De erfaringer man har gjort under den nåværende lovgivning synes å peke mot at i den utstrekning det benyttes slike organer, bør disse være mindre enn formannskapet og fylkesutvalget for å kunne ivareta slike funksjoner på en effektiv måte, eksempelvis organer av typen «økonomiutvalg», «plan- og økonomiutvalg» m.v. Behovet for størst mulig fleksibilitet taler imidlertid etter flertallets mening mot å lovfeste formannskap og fylkesutvalg, eller organer som skal tre i stedet for disse.

For saker om økonomiplan og årsbudsjett er foreslått likevel lovfestet nemndsbehandling før saken legges fram for kommunestyret eller fylkestinget, se utkastets §§ 40 og 41. Tilsyns- og kontrollansvaret foreslås lagt til kommunestyret eller fylkestinget, men med en egen kontrollnemnd som har ansvar for å

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

forestå dette på kommunestyret eller fylkestingets vegne (utkastets § 57).

Utvalgets medlemmer *Fevolden, Kjellberg og Overå* mener at saksforberedelsen i økonomiske saker fordrer at et fast koordinerende politisk organ, tillegges innstillingsretten overfor kommunestyre eller fylkesting. Dette bør gi seg utslag i at man i loven foreslår et obligatorisk plan- og økonomiutvalg. Dette organet bør også tillegges mer generell innstillingskompetanse dersom dette er ønskelig. Mindretallet finner det naturlig at dette organ også har lovbestemt kompetanse i has-tesaker.

Disse medlemmer foreslår inntatt i loven følgende bestemmelse:

«§ 6a. Plan- og økonomiutvalg.

1. Kommunestyret eller fylkestinget velger et plan- og økonomiutvalg blant sine medlemmer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter plan- og økonomiutvalgets medlems-tall. Medlemstallet skal være et ulike tall, minst fem og høyst femten. Vedtak om endring av plan- og økonomiutvalgets medlems-tall med virkning for inneværende valgperiode krever minst 2/3 av de avgitte stemmer.»

I loven brukes betegnelsen «vedtak» om alle endelige avgjørelser. Dette er i overens-stemmelse med med språkbruken både i da-gens kommunelover, og mer generelt når det gjelder beslutninger i kollegiale organer. «Vedtak» er mao. ikke synonymt med det snevrere vedtaksbegrep i Forvaltningsloven § 2, a («under utøving av offentlig myndighet og ... konkret eller generelt bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer»). Utvalget er oppmerksom på at det her foreligger et terminologisk problem, som forsterkes av at vi i en av utkastets bestemmelser (§ 55) benytter oss av Forvaltningslovens begrep «enkeltvedtak» som avgrensningskriterium. Utvalget legger imidlertid til grunn at vi her står overfor en innarbeidet språkbruk som på den ene side neppe skaper særlige problemer i praksis, og som det på den annen side vil være en tung prosess å få lagt om.

I fylkeskommunene og de aller fleste kom-muner vil den alt overveiende del av den kommunale beslutningsmyndighet bli utøvet av andre enn fylkesting eller kommunestyre - av nemnder, av styrever, av arbeidsutvalg, av ordfører eller nemndsleder, eller av ansatte. Slik beslutningsmyndighet forutsetter at det foreligger et delegasjonsvedtak fra fylkestinget eller kommunestyret.

I dagens lov brukes uttrykket «overdragelse av myndighet», om dette. «Overdragelse av myndighet» er imidlertid en misvisende be-tegnelse. Det er ikke spørsmål om at fylkes-tinget eller kommunestyret overdrar myndig-

het i den betydning at man fraskriver seg sin egen kompetanse mht. vedkommende spørsmål.

Delegasjon er en form for tildeling av full-makt. Det betyr at den man delegerer til kan treffe beslutninger innen delegasjonsved-takets rammer på vegne av det delegerende or-gan, og med samme rettsvirkninger som om det var truffet av dette. Men det delegerende organ kan når som helst «ombestemme seg». Det kan for det første tilbakekalle fullmakten - oppheve delegasjonsvedtaket. Derne-st kan det gi generelle eller konkrete instruks-er om hvordan det underordnede organ skal avgjøre saker, eller det kan beslutte at det selv vil tref-fe avgjørelse i en bestemt sak som ligger in-nenfor rammen av et generelt delegasjons-vedtak, med bindende virkning også for det underordnede organ. Endelig kan det delege-rende organ ta det underordnede organs ved-tak opp til ny vurdering og omgjøre dette i samme omfang som det kunne omgjort sitt eget vedtak, det vil i praksis si i første rekke til gunst for en part.

I tillegg fastslår Forvaltningsloven som al-minnelig prinsipp at det delegerende organ er klageinstans ved klage over vedtak truffet av det underordnede organ («det forvaltningsor-gan ... som er nærmest overordnet det forvalt-ningsorgan som har truffet vedtaket,» se For-valtningsloven § 28, 1. ledd). Her foreslår imidlertid utvalget (i § 55) en særskilt klage-nemnd som klageinstans i stedet for kommu-nestyre eller fylkesting.

Forvaltningsloven fastsetter videre at det delegerende organ kan omgjøre det underord-nede organs vedtak også til skade for en part, også hvor det underordnede organ selv ikke kunne gjøre dette, hvis melding om at slik omgjøring vurderes sendes parten innen tre uker etter at det ble sendt melding om det opprinnelige vedtak, se Forvaltningsloven § 35, 3. ledd. I tillegg er det et vilkår at omgjø-ringsvedtaket treffes innen tre måneder etter samme tidspunkt.

Også her foreslås en særregel i utkastet; kommunestyret og fylkestinget kan bare om-gjøre i samme utstrekning som det underord-nede organ selv; det er bare klagenemnda som har den utvidede omgjøringskompetan-se etter Forvaltningsloven § 35, 3. ledd. Se her utkastets § 57, nr. 1, 2. pktm.

§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning.

1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fast-satt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter reg-ler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2. Kommunestyrets og fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, minst 11.

3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i løpet av de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode.

Til § 7 (Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning):

Nr. 1:

I Valgloven er gitt bestemmelser om valg av kommunestyre og fylkesting. Utvalget mener imidlertid at selve prinsippet om direkte valg til disse to forsamlinger også bør nevnes i Kommune- og fylkeskommuneloven.

Nr. 2:

I dagens kommunelover er det gitt detaljerte regler om størrelsen av henholdsvis kommunestyre og fylkesting, knyttet til innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen. Utvalgets *flertall* (alle medlemmer unntatt Overå) mener disse bestemmelsene er for detaljerte og gir kommunen og fylkeskommunen for liten handlefrihet når det gjelder å velge den størrelse som anses som hensiktsmessig ut fra de oppgaver kommunestyret eller fylkestinget skal ivareta i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Dette flertall vil særlig fremheve at de høye minimumstall for de større kommunene og fylkeskommunene, hhv. 59 og 63 for de største, har ført til at vi har fått en rekke kommunestyrer og fylkesting som er så store at man har betydelige vansker med å få dem til å fungere som effektive beslutnings- og debattfora.

Norske kommunestyrer og fylkesting er vesentlig større enn tilsvarende organer i de aller fleste land. Bakgrunnen for dette er mye en historisk tilfeldighet; formannskapene var lenge tiltenkt rollen som det primære kommunale organ, og kommunestyret («representantskapet») kom med i formannskapslovene i aller siste runde av lovarbeidet - som en erstatning for allmannamøter. Vår erfaring er likevel at det knytter seg betydelige demokratiske verdier til et system med et organ med så bred representasjon i kommunal- og fylkespolitikken. Det utvider kontaktflaten for det besluttede organ, det gir bedre muligheter for mindre politiske grupperinger, lokale miljøer m.m. å komme til orde, og det gir kommunal- og fylkespolitikken - og dermed indirekte også rikspolitikken - bredere rekrutteringsgrunnlag.

Dette flertall antar på denne bakgrunn at en stor del av kommunene og fylkeskommunene fortsatt vil ønske å ha et så stort øverste organ som etter dagens lov, og ser ikke bort fra at man i mindre og mellomstore kommuner og

så kan ønske å øke medlemstallet ut over det det er adgang til etter dagens regler. Samtidig er det imidlertid etter disse medlemmers oppfatning grunn til å regne med at ganske mange kommuner og fylkeskommuner etterhvert vil utvikle et organisasjonsmønster hvor dagens store kommunestyre og fylkesting vil passe dårlig inn. Ved å gjøre disse organer til noe mindre og mer beslutningsdyktige enheter, vil det være mulig å styrke og effektivisere den direkte folkevalgte kontroll med og koordinering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Dette flertall vil også peke på at i mange kommuner og fylkeskommuner har man opplevd det som problematisk at kommunestyre og fylkesting har kommet så sterkt i bakgrunnen som styrende organer, både i forhold til de faste utvalgene og i forhold til formannskap eller fylkesutvalg. I utkastet foreslås at man avskaffer dagens formannskap og fylkesutvalg, og et flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden, Kjellberg og Overå) foreslår at det heller ikke skal være påbudt med noe annet mindre organ med generell beslutningsmyndighet. Medlemmene Fevolden, Kjellberg og Overå foreslår at det lovfestes en ordning med et plan- og økonomiutvalg, men forutsetter at kommunestyret og fylkestinget skal ha stor valgfrihet mht. hvor langt man vil gå i retning av å trekke dette inn som et organ med generell innstillings- eller beslutningsmyndighet.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Overå) legger avgjørende vekt på at reglene om kommunestyrets og fylkestingets sammensetning må være utformet slik at de ikke umuliggjør organisatoriske reformer hvor kommunestyre og fylkesting får en mer aktiv rolle. Avhengig av de lokale forhold, saksmengde og organisasjonsplan ellers vil det etter disse medlemmers oppfatning kunne oppstå behov for å redusere størrelsen på disse organene for å gjøre dem mer effektive, slik at de kan ha kapasitet til å ivareta funksjonen som det sentrale beslutende og koordinerende organ.

Dette flertall vil også peke på at for kommunenes vedkommende vil en reform av denne typen også i mange tilfelle med fordel kunne ses i sammenheng med en oppbygging av systemet med kommunedelsnemnder, som foreslått i utkastets § 11. Hvis disse gis tilstrekkelig myndighet og ressurser til å fungere som viktige politiske og forvaltningsmessige organer, vil de også kunne oppfylle funksjonen som fora for et bredere spektrum av interesser og tilknytningsforhold enn kommunestyret, og som rekrutteringsbase for sentrale verv i kommunalpolitikken.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Dette flertall finner det ikke riktig å legge bestemte føringer inn i loven mht. hvilken av de mulige organisasjonsmodeller som er omtalt ovenfor som bør velges. Medlemmene *Fevolden* og *Kjellberg* vil imidlertid vise til sitt forslag, omtalt ovenfor, om lovfesting av et plan- og økonomiutvalg. *Dette flertall* konstaterer at det foregår og bør foregå en stadig debatt om disse spørsmål og et stadig organisasjonsmessig utviklingsarbeid rundt i landets kommuner og fylkeskommuner, og vi anser det da som vesentlig at loven ikke legger unødige hindringer for de lokale løsninger man måtte komme fram til.

I debatten om dette spørsmål er det blitt fremhevet at en økt frihet til å redusere medlemstallet i kommunestyre og fylkesting vil bety at de større partier vil få mulighet til å skyve småpartiene ut av kommunal- og fylkespolitikken. Utvalgets flertall vil her for det første peke på at det fremlagte forslag ikke innebærer noen vesentlig svekkelse av de mindre partiers stilling sammenlignet med det som gjelder i de minste kommunene i dag. Vi anser det også som lite sannsynlig at slike partitaktiske hensyn vil være bestemmende for det standpunkt man inntar til disse organenes størrelse. Hvis flertallet vil prøve å presse ut småpartier ved å sette medlemstallet urimelig lavt i forhold til kommunens størrelse, vil dette lett vekke sterke reaksjoner i det politiske miljø.

Dette flertall vil også peke på at også etter dagens regler kan et politisk flertall rent faktisk skyve småpartier i bakgrunnen, ved omfattende delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra kommunestyret til formannskapet, til fylkesutvalget, eller til nemnder. Dette kan være langt farligere for de små partier enn et vedtak om å redusere størrelsen på kommunestyre eller fylkesting, både fordi de organer man delegerer til kan være vesentlig mindre enn det er praktisk eller rettslig mulig å gjøre kommunestyret eller fylkestinget, og fordi det er vesentlig vanskeligere å fremføre en overbevisende og rimelig enkel argumentasjon mot slik delegasjon hvor disse organer er så store at det er åpenbart at de ikke fungerer effektivt. At noen partier blir uten representasjon i kommunestyret eller fylkestinget, er en enkel og synbar konsekvens; faktisk avskjæring av innflytelse pga. delegasjon til underordnede organ er en god del vanskeligere å argumentere mot, så mye mer som loven selv kan påberopes til støtte for den delegasjon som foretas.

Et flertall av utvalgets medlemmer (alle unntatt *Fevolden* og *Overå*) er på denne bakgrunn blitt stående ved at man i loven bør nøye seg med å sette et felles minimumstall for kommunestyrets og fylkestingets størrel-

se. Dette foreslås satt til 11. Utvalgets medlem *Bjørke* foreslår imidlertid at fylkestinget skal ha minimum 23 medlemmer. Til sammenligning kan nevnes at minimum i dag er 13 for kommunestyre, 5 for formannskap, 25 for fylkesting og 7 for fylkesutvalg. *Dette flertall* finner ikke at behovet for en sterkere mindretallsrepresentasjon i større kommuner, slik lovens system er i dag, er tilstrekkelig tungtveiende til å opprettholde et system som setter sperrer for kommunens og fylkeskommunens frihet til å foreta reformer hvor man søker å legge forholdene til rette for at fylkesting og kommunestyre skal spille en mer aktiv rolle enn det er mulig med dagens minimums medlemstall for store og mellomstore kommuner.

Utvalgets medlem *Fevolden* er enig med flertallet i at det ikke er behov for et lovbestemt maksimum for antallet plasser i kommunestyre og fylkesting.

Dette medlem vil imidlertid peke på at minimumsgrensen ikke må fastsettes på en slik måte at en kommer på kollisjonskurs med kravet til representativitet. Kommunene og fylkeskommunene utgjør viktige byggeklosser i vårt nasjonale demokrati. Dette må tillegges vekt slik at en sikrer et rimelig samsvar mellom antall stemmeberettigede og antall representanter. Samtidig bør det nye regelverket ha romsligere og mer fleksible rammer enn det dagens system med svært mange «trapptrinn» legger opp til.

Dette medlem vil på denne bakgrunn foreslå følgende forhold mellom kommunestyrets og fylkestingets medlemstall og antall innbyggere:

Kommunestyrets medlemstall:

Innbyggere:	Medlemstall:
Inntil 5000	minst 11
5 001 - 10 000	» 19
10 001 - 50 000	» 27
50 001 - 100 000	» 35
Over 100 000	» 43

Fylkestingets medlemstall:

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

Dette medlem foreslår følgende formulering i samsvar med dette:

«2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik:

I kommuner med ikke over 5 000 innbyggere, minst 11.
 Over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27.

Over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35.

Over 100 000 innbyggere, minst 43.

Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik:

I fylkeskommuner med ikke over 150.000 innbyggere, minst 19.

Over 150.000, men ikke over 200.000 innbyggere, minst 27.

Over 200.000, men ikke over 300.000 innbyggere, minst 35.

Over 300.000 innbyggere, minst 43 medlemmer.»

Utvalgets medlem *Overå* mener at de nåværende regler om kommunestyrets og fylkestingets medlemstall, i henholdsvis Kommune-loven § 4 og Fylkeskommune-loven § 5, åpner tilstrekkelig rom for en rimelig balanse mellom hensynet til handlekraftige organer og hensynet til politisk representativitet. Han går derfor inn for at disse lovbestemmelser tas inn i den ny loven i sin nåværende form. Dette gjelder også saksbehandlingsreglene ved fastsetting/endring av medlemstallet.

To av utvalgets medlemmer (lederen og Kjellberg) vil peke på at de to mindretallsforslagene eventuelt bør kombineres med en mindre rigorøs bestemmelse om adgang til å gå under lovens minimum ved vedtak truffet med kvalifisert flertall, f.eks. ved en tilføyelse av et nytt siste punktum i nr. 3, sålydende:

«Ved vedtak om endring av kommunestyrets medlemstall, kan kommunestyret med et flertall på minst 2/3 av de avgitt stemmer, sette dette til et tall lavere enn angitt i 2. ledd.»

Prinsipalt mener imidlertid *disse medlemmer* at flertallsforslaget må være den beste løsning, både av prinsipielle og av praktiske grunner.

Hvis man i tråd med mindretallsforslagene velger å opprettholde systemet med graderte minima for størrelsen av kommunestyret og fylkestinget, vil det være nødvendig med en bestemmelse om hvordan man skal forholde seg hvis folketallet stiger så mye at det lovlige minimum øker. Dette kan i tilfelle gjøres ved et nr. 4 i bestemmelsen, sålydende:

«4. Avgjørende for minste lovlige medlemstall er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste årskifte før valget. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunkt er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak om en utvidelse, økes medlemstallet til lovens minimum ved neste valg.»

Nr. 3:

Endring av medlemstallet i kommunestyret eller fylkestinget kan få store konsekvenser

både for styringsstruktur og funksjonsfordeling mellom de ulike organer, og for den politiske representasjon i disse organer. Forutsetningen for å gi kommunen og fylkeskommunen så stor frihet som her foreslås, må etter utvalgets oppfatning være at forslag om å foreta endringer blir underkastet offentlig debatt og velgernes sensur før de settes i kraft. Dette betyr også at en eventuell reform på dette punkt først vil kunne tre i kraft med virkning fra 1995, hvis ikke annet bestemmes i lovens ikrafttredelsesregler. Inntil slikt vedtak er truffet og nytt valg holdt, vil kommunestyrene og fylkestingene beholde sin nåværende sammensetning.

Kommunestyret eller fylkestinget kan ikke delegere sin myndighet til å forandre sitt medlemstall.

§ 8. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører.

1. Kommunestyret velger blant sine medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger blant sine medlemmer fylkesordfører og varaordfører. Valget foretas for hele valgperioden. Den som har vært ordfører eller fylkesordfører de siste fire år, kan nekte valg. Krav om fritak må fremsettes før valget foretas.

2. Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og ny varaordfører velges. Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg.

3. Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.

4. Ordfører og fylkesordfører har møte- og talerett i alle utvalg, styrer og komitéer, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem. Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

5. Kommunal eller fylkeskommunal nemnd kan gi ordfører eller fylkesordfører myndighet til å treffe vedtak på sine vegne i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Til § 8 (Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører):

Nr. 1:

Ordfører- og fylkesordførervervet foreslås beholdt med i det vesentlige samme funksjo-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ner som i dag. Valg av ordfører og varaordfører foreslås gjort med virkning for hele valgperioden, på samme måte som for fylkesordfører. Den alminnelige mening synes å være at det er uheldig med skifte i valgperioden, selv om dette har den politiske fordel at det åpner mulighet for «deling» av dette vervet.

Ved kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme erstattes ordfører med en kommunestyreleder eller fylkestingsleder med noe mer begrensede funksjoner, se utkastets § 20.

Etter festnet praksis er varaordføreren ordførerens eller fylkesordførerens stedfortreder ikke bare hvor denne har forfall, men også ellers hvor han eller hun ønsker å la seg representere ved varaordføreren og denne aksepterer dette.

Nr. 2:

Dagens regel er at vararordfører rykker opp også når ordfører eller fylkesordfører trer ut med endelig virkning. Utvalget mener at i slike tilfelle bør det foretas valg av ny ordfører eller fylkesordfører, på linje med det som nå gjelder for ledere av nemnder, se Kommune-loven § 29 og Fylkeskommuneloven § 31, begges 4. ledd, siste pktm. I mange situasjoner vil det være naturlig å velge vararordføreren til ny ordfører, som den som kjenner sakene best og har den bredeste erfaring. Men det kan også oppstå situasjoner hvor det av av personmessige eller politiske grunner er ønskelig at det velges en annen, og lovens regel bør derfor være at det foretas nyvalg.

Nr. 3:

I de någjeldende lover er det også bestemmelser om at hvis ordfører eller fylkesordfører har forfall, overtar varaordfører møtelederfunksjonen, og at hvis også varaordfører har forfall, må forsamlingen selv velge en møteleder. Dette foreslås utgå av loven som overflødig. Varaordførers overtagelse av møtelederfunksjonen følger av selve vervet, og forsamlingens rett - og plikt - til å velge en møteleder når verken ordfører eller varaordfører er til stede, er for opplagt til å behøve nevnes uttrykkelig.

Funksjonen som rettslig representant og den som underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne medfører ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale. Spørsmålet om kommunen eller fylkeskommunen blir bundet hvis ordfører går ut over sin kompetanse her, må avgjøres ut fra den forvaltningsrettslige eller kontraktsrettslige ugyldighetslære, avhengig av disposisjonens karakter. Tilsvarende

må spørsmål om erstatningsansvar eller andre rettsvirkninger ved kompetanseoverskridelse avgjøres ut fra de alminnelige regler om dette.

Ordfører og fylkesordfører er ikke nødt til alltid personlig å utøve sitt verv som rettslig representant eller den som underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne. Dette kan delegeres til andre folkevalgte eller til administrasjonen, avhengig av sakens karakter.

Nr. 4:

Dette pkt. bygger i det vesentlige på Kommune-loven § 33 og Fylkeskommuneloven § 35, begges 2. og 3. ledd. Det foreslås imidlertid at ordfører eller fylkesordfører gis selvstendig kompetanse til å bestemme at han eller hun skal la seg representere av et annet medlem i utvalg, styrer og komitéer; det kreves mao. ikke at kommunestyret eller fylkestinget har gitt tillatelse til en slik representasjonsordning.

Nr. 5:

Dagens kommunelover inneholder ingen bestemmelser om adgang til delegasjon til ordfører eller fylkesordfører. Etter at det i disse lover er gitt adgang til delegasjon av avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen, virker det kunstig at man ikke kan delegere til den ledende folkevalgte. I praksis finner slik delegasjon sted i ikke ubetydelig omfang, særlig som feriefullmakter, men det er også eksempler på at slik fullmakt gis i tiden mellom formannskapets møter. Utvalget vil foreslå at det tas inn en tilsvarende delegasjonshjemmel i loven også i forhold til ordfører og fylkesordfører, og at man erstatter det lite veiledende kriterium «typer av saker som må anses som kurante» (Kommune-loven § 31a, Fylkeskommuneloven § 33a, begges 1. pktm.) med «typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Det vises her til den nærmere begrunnelse for valget av dette avgrensingskriterium i utkastets § 23 nr. 4, idet utvalget legger til grunn at adgangen til delegasjon til den fremste folkevalgte i alle fall ikke bør være snere enn til administrasjonen.

På samme måte som i dagens lover er «nemnd» her fellesbetegnelse på alle kollegiale organer i kommunal- eller fylkesforvaltningen, således også faste utvalg, styrer for kommunal eller fylkeskommunal bedrift eller institusjon, og kommuneråd eller fylkesråd. Delegasjon til ordfører eller fylkesordfører fra klagenemnd, kontrollnemnd eller kommunedelsnemnd er imidlertid lite aktuelt pga. disse organers særlige karakter.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ordfører og fylkesordfører er bare underlagt umiddelbar instruksjonsmyndighet i forhold til hhv. kommunestyret og fylkestinget. Forutsetningen for delegasjon fra andre organer som ikke på forhånd er vurdert av kommunestyret eller fylkestinget, vil være at ordføreren aksepterer det oppdrag som ligger i et slikt delegasjonsvedtak og er villig til å underlegge seg det delegerende organs instruksjons- og kontrollmyndighet slik delegasjonsvedtaket forutsetter.

I Utkastets § 12 er videre foreslått at ordfører og fylkesordfører skal ha kompetanse til å treffe avgjørelse i saker som ikke kan vente til kompetent folkevalgt organ kan behandle dem.

§ 9. Faste utvalg. Komitéer.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av denne lov.

3. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.

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

5. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette komitéer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag.

6. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge faste utvalg og komitéer.

Til § 9 (Faste utvalg):

Nr. 1:

Dagens regler om faste utvalg foreslås opprettholdt i hovedtrekkene. Med forslaget om avskaffelse av formannskap og fylkesutvalg som obligatoriske organer, vil de faste utvalg få en mer fremtredende plass også rent formelt i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Kommuner og fylkeskommuner som ønsker å beholde organer tilsvarende dagens formannskap og fylkesutvalg, kan gjøre dette ved å opprette faste utvalg med i hoved-

sak samme sammensetning og kompetanse som disse organer har i dag.

Skillet mellom faste utvalg med politiske oppgaver og politisk sammensetning, og styrer for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, blir imidlertid viktigere enn i dag, fordi reglene om delegasjonsadgang og organets sammensetning foreslås gjort ulike for de to typer organer. Det vises her til utkastets § 10 og merknadene til denne.

Dagens begrensning i adgangen til å opprette slike utvalg - «som ikke ved lov er lagt under eget styre» - foreslås tatt ut. Utgangspunkt og hovedregel bør være at kommunen og fylkeskommunen har full rådighet over organiseringen av det politiske apparat, så langt man oppfyller sine forpliktelser etter lovene ellers. Utvalget foreslår ut fra dette at dagens regler i særlovgivningen om særlige styrer og utvalg oppheves, med unntak for organer som skal ivareta særlige rettssikkerhetsmessige funksjoner i saker av tvangsmessig karakter. De særregler som man etter fornyet gjennomgang av særlovgivningen finner grunn til å vedta på nytt, vil slå igjennom overfor Kommune- og fylkeskommunelovens regler uten annen særskilt hjemmel.

Kompetanse til å opprette faste utvalg og til å gi bestemmelser om deres virksomhet kan ikke delegeres. Dette kommer til uttrykk ved lovens formulering «kommunestyret eller fylkestinget kan selv».

Nr. 2:

Også i dag er det vid adgang til å delegere avgjørelsesmyndighet til faste utvalg. I Kommuneloven § 24 og Fylkeskommuneloven § 26 er det imidlertid satt en del begrensninger for adgangen til å delegere til formannskap eller fylkesutvalg, og disse gjelder da også i forhold til de faste utvalg. I tillegg er det ikke adgang til å overlate til et slikt utvalg å ansette leder for kommunal eller fylkeskommunal forvaltningsgren.

Med den vekt det i dette utkast legges på kommunens og fylkeskommunens økonomiplan som styringsinstrument, er etter utvalgets oppfatning de fleste av disse delegasjonsforbudene dels unødvendige, og dels en sperre mot rasjonell organisering. Kommunestyret og fylkestinget har enekompetansen når det gjelder vedtak om økonomiplan og årsbudsjett, og dette skulle etter utvalgets mening være tilstrekkelig til å sikre kontrollen med økonomiforvaltning og langsiktige forpliktelser. Spørsmålet om en kommune eller fylkeskommune blir bundet av et vedtak truffet av et fast utvalg hvis dette er i strid med økonomiplan eller årsbudsjett, må vurderes ut fra den alminnelige forvaltningsrettslige el-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ler kontraktsrettslige lære om ugyldighet ved kompetanseoverskridelse, avhengig av disposisjonens karakter. Dette er forøvrig et problem som vil kunne oppstå også hvor det foreligger uttrykkelig delegasjonsforbud i loven.

Et flertall i utvalget foreslår at adgangen til å stille kommunal eller fylkeskommunal garanti oppheves, se utkastets § 47. Hvis man skulle ønske å opprettholde adgangen til å stille slike garantier, er det imidlertid nærliggende å holde fast ved de begrensninger som i dag gjelder både mht. vilkårene for at slik garanti kan stilles og mht. delegasjonsforbud.

Ansettelse av administrasjonssjef vil fortsatt ikke kunne delegeres, se utkastets § 22 nr. 2. Derimot finner utvalget at forbudet mot delegasjon av avgjørelsesmyndighet når det gjelder ansettelse av leder for forvaltningsgren, bør oppheves. Dette gir en for stivbent beslutningsprosess i en del situasjoner. Det må være adgang til å benytte de samme prosedyrer her som ved ansettelse i ledende stillinger i privat og offentlig virksomhet ellers.

Nr. 3:

Valg av medlemmene og lederen av disse organer bør foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv, både pga. den betydning disse verv vil kunne ha, og fordi en delegasjon av valgmyndigheten til et annet og mindre organ vil kunne svekke særlig de mindre partiers representasjon. Utvalget finner det heller ikke nødvendig med noen adgang til å delegerer kompetanse til å foreta suppleringsvalg. Dette er det lite byrdefullt å foreta når det blir aktuelt, og det kan være nyttig at også disse valgene passerer kommunestyret og fylkestinget, slik at man kan holde seg orientert om utvalgenes sammensetning.

Nr. 4:

Ordningen med adgang til delegasjon til utvalgsleder eller arbeidsutvalg foreslås videreført. Utvalget foreslår imidlertid at dagens regel når det gjelder kompetanse til videredelegasjon, speilvendes. Det kreves ikke uttrykkelig hjemmel i kommunestyre- eller fylkestingsvedtak for at nemnda selv kan videredelegere myndighet, regelen er tvert imot at hvis ikke annet er bestemt, kan nemnda gjøre dette.

I tråd med det som foreslås for administrasjonssjef og ordfører/fylkesordfører, er kriteriet «typer av saker som er kurante» erstattet med «typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Det vises her til utkastets § 8 nr. 5 og § 23 nr. 4, med merknader.

Kravet i tilsvarende bestemmelser i dagens lover om at arbeidsutvalget skal ha minst tre

medlemmer, foreslås sløyfet. Når man kan delegere til leder, må man også kunne delegerer f.eks. til leder og nestleder sammen, eventuelt kombinert med et krav om de skal være enige, eller at nestlederen kan forlange saken forelagt for nemnda.

Nr. 5:

Denne bestemmelse bygger på gjeldende regler, se Kommuneloven § 28 og Fylkeskommuneloven § 30. På samme måte som etter dagens lover kan kommunestyret eller fylkestinget tildele annet folkevalgt organ myndighet til å opprette slik komité. Etter den nye lovs system følger dette direkte av den generelle delegasjonshjemmel overfor faste utvalg i nr. 2 ovenfor, og av styrets alminnelige organisasjonsmyndighet etter § 10.

Nr. 6:

Faste utvalg og komitéer er hjelpeorganer for kommunestyret og fylkestinget og helt underlagt disse. Kommunestyret og fylkestinget har som delegerende og organiserende organer det politiske ansvar for virksomheten i disse organene. De kan trekke alle delegasjonsfullmakter tilbake, nedlegge utvalget eller komitéen fullstendig, eller skifte ut medlemmene ved nyvalg. En eventuell utskifting i valgperioden må imidlertid skje ved fullstendig nyvalg, ikke ved at enkeltmedlemmer skiftes ut ved suppleringsvalg. Det er heller ikke adgang for et politisk flertall å avsette enkeltmedlemmer hvis ikke vilkårene for suspensjon i vervet er til stede. Dette ville bl.a. komme i konflikt med reglene om forholdvalg. For komitéers vedkommende vil også det oppnevningende organ ha slik kompetanse, om dette er et annet enn kommunestyret eller fylkestinget, jf. merknader til pkt. 5 ovenfor.

§ 10. Styre for bedrift, institusjon o.l.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Slike styre skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

3. Til slikt styre kan overdras kompetanse til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

4. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.

Til § 10 (Styre for bedrift eller institusjon):

Generelt:

Dagens regler om sammensetningen av styre for bedrift er de samme som for faste utvalg, noe som avspeiler at skillet mellom de to typer organer ofte er uskarpt i praksis. Utvalgets foreslår at bestemmelsene om slike styrever gis en utforming som kan bidra til styrke den faglige og administrative karakter av slike styringsorganer og skape klarere politiske ansvarsforhold.

Dagens bestemmelser angår etter sin ordlyd bare «bedrift». De må imidlertid anses å omfatte også institusjoner av ulik karakter som etter sitt formål ikke tar sikte på økonomisk gevinst, men primært på å gi et visst service-tilbud; som eldreinstitusjoner, sykehjem, skoler, barnehager m.m. Dette fremgår forutsetningsvis av det skille man her opererer med mellom institusjoner som hhv. trenger og ikke trenger «stadig tilskudd». For klarhets skyld foreslås imidlertid inntatt formuleringen «institusjon o.l.» for å fange opp virksomheter som faller utenfor det man vanligvis vil karakterisere som «bedrift», men som har en slik selvstendig administrativ posisjon at det er hensiktsmessig å opprette et eget styringsorgan.

I relasjon til kommunale og fylkeskommunale bedrifter som ikke er utskilt som egne selskaper eller stiftelser, er kommunestyret og fylkestinget det øverste organ, og skal forstå den politiske ledelse og kontroll med virksomheten - selv eller ved et fast utvalg. Dette er en annen funksjon enn selve driftsledelsen, som bør legges til et organ med størst mulig faglig og administrativ ekspertise.

Det vil også være adgang til å opprette et felles styre for flere bedrifter eller institusjoner hvor dette anses ønskelig.

Kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer kompetanse til å opprette slikt styre. Det oppnevnte organ vil da ha det nærmeste politiske og overordnede administrative ansvar for styrets virksomhet.

Reglene i denne paragraf regulerer kommunestyrets og fylkestingets kompetanse til å opprette særskilte styrever, underlagt direkte politisk kontroll. Den interne organisasjon av administrasjonen berøres ikke av disse. Administrasjonssjefen vil således fortsatt kunne organisere virksomhet som han har ansvaret for på den måte man finner forsvarlig, så lenge kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet, også ved bruk av kollegial organisering som arbeidsgrupper, interne sty-

rever, innstillingsråd, ansettelsesutvalg m.m. Slike kollegiale organer vil være en del av administrasjonssjefens stab, og underlagt dennes kontroll- og instruksjonsmyndighet. De er således ikke styrever i Kommune- og fylkeskommunelovens forstand.

Nr. 1:

Kravet om at styret skal ha minst tre medlemmer er nytt i loven, men antas å gjelde også i dag.

Nr. 2:

Når det gjelder sammensetning av dette organet - styret for bedriften - må kommunestyret og fylkestinget ha stor frihet både mht. hvem som skal sitte i det og hvordan disse utpekes. Det er ingen betingelse at styret sammensettes på grunnlag av valg i kommunestyre eller fylkesting. Styret kan være helt eller delvis administrativt oppnevnt, og ordninger med representasjon for de ansatte ved bedriften eller institusjonen kan beholdes eller innføres.

Reglene om adgang til å overlate til administrasjonssjef eller ansatt å utpeke medlemmer av styret, er uttømmende. De øvrige medlemmene må velges i kommunestyret eller fylkestinget, eller etter delegasjonsvedtak av fast utvalg, kommuneråd eller fylkesråd. I den utstrekning medlemmer av styret velges av folkevalgte organer, kan hvert av det velgende organ kreve at dette skjer ved forholdsvalg, se utkastets § 31 nr. 4.

Nr. 3:

Styrets kompetanse er avgrenset til spørsmål som knytter seg til selve driften av virksomheten. Mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål vedrørende forholdet til brukere, større investeringer, eller omlegging av virksomheten, må henhøre under kommunestyre og fylkesting, eller det faste utvalg dette måtte utpeke. Av denne grunn er bestemmelsen om at man kan tildele styret for bedrift som ikke trenger stadig økonomisk tilskudd, samme kompetanse som et fast utvalg, foreslått sløyfet.

Kompetanse til å treffe beslutninger som angår «virksomhetens drift og organisering» vil etter dette måtte anses begrenset til det som naturlig faller inn under virksomhetsledelsen, ut fra de eksisterende bestemmelser om bedriften eller institusjonen og de gitte økonomiske rammer, og som ikke må anses som av mer prinsipiell politisk interesse.

Den nærmere avgrensning av styrets kompetanse må foretas konkret ved reglement og praksis. Denne vil også kunne omfatte enkelt-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

vedtak, som f.eks. opptak i institusjon. Styret vil kunne underlegges kontroll og instruksjonsmyndighet fra andre folkevalgte organer. I motsatt fall er det direkte underlagt kommunestyre eller fylkesting.

Bestemmelsen om adgang til å opprette et eget råd for bedriften foreslås også opphevet. Dette er en funksjon som i stor utstrekning har blitt tillagt eksisterende folkevalgte organer, noe som i alle fall ikke har vært egnet til å minske ukklarheten når det gjelder skillet mellom bedriftsmessig ledelse og politisk styring og ansvar.

Kompetanse til å opprette slikt styre kan delegeres til faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd eller fylkesråd. Dette følger av de alminnelige prinsipper som er lagt til grunn når det gjelder delegasjon til slike organer. Styret vil da være politisk og administrativt underlagt det oppnevnte organ.

Nr. 4:

På samme måte som faste utvalg og komitéer er styre for kommunal eller fylkeskommunal bedrift eller institusjon et hjelpeorgan for kommunestyret og fylkestinget, og kan når som helst nedlegges eller omorganiseres.

§ 11. Kommunedelsnemnder.

1. Kommunestyret kan opprette kommunedelsnemnder for deler av kommunen. Hver kommunedel består av én eller flere av de stemmekretser som opprettes til kommunevalget.

2. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.

Kommunestyret kan bestemme at kommunedelsnemndene skal velges ved direkte valg av innbyggerne i kommunedelen i forbindelse med kommunevalget. Ved direkte valg av kommunedelsnemnder gjelder bestemmelsene om valg til kommunestyret tilsvarende. Er det foretatt direkte valg av en kommunedelsnemnd, velger denne selv sin leder og nestleder.

3. Kommunestyret fastsetter kommunedelsnemndenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsnemndene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av denne lov.

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

5. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsnemnd som er valgt av kommunestyret. Kommunedels-

nemnd som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges med virkning for inneværende valgperiode.

Til § 11 (Kommunedelsnemnder):

Nemnder på underkommunalt nivå er i dag hjemlet i de alminnelige bestemmelser om faste utvalg, se særlig Kommuneloven § 25, 2. ledd, siste pktm., som gir en særskilt delegasjonshjemmel i budsjettsaker overfor «utvalg som opprettes for bestemte områder av kommunen (lokalutvalg).» Slik organisering på underkommunalt nivå er i de senere år tatt i bruk eller under utvikling i flere av våre største kommuner, og tiden er nå inne for å gi særskilte regler om dette.

Utvalget har vurdert spørsmålet om adgang til en tilsvarende organisering innen fylkeskommunen, men er kommet til at dette vil representere en problematisk kompliserende dublering av interkommunalt samarbeid. Etableringen av et mulig fjerde organiseringsnivå vil neppe bidra til å gjøre den kommunale og fylkeskommunale forvaltning mer effektiv og oversiktlig.

Nr. 1:

Kravet om at kommunedelsgrensene må følge grensene for stemmekretsene i kommunen ved kommunevalget, er valgteknisk begrunnet. Både av hensyn til manntallføring og eventuell felles avvikling av valgene må det her være en koordinering. Skaper eksisterende kretsinnndeling problemer i forhold til ønsket kommunedelsinnndeling, vil det være en enkel operasjon å endre stemmekretsene.

Nr. 2:

Første ledd: Som alminnelig utgangspunkt foreslås den samme regel når det gjelder valg og sammensetning av kommunedelsnemndene, som for faste utvalg.

Annet ledd: *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) foreslår imidlertid at kommunestyret skal kunne bestemme at kommunedelsnemndene velges ved direkte valg. *Flertallet* legger avgjørende vekt på ønsket om å legge forholdene til rette for at kommunedelsnemndene skal virke politisk mobiliserende i kommunedelen, og ikke bare oppfattes som en forlengelse av den sentrale kommunalforvaltning. *Flertallet* er oppmerksom på at det kan oppleves som problematisk for et politisk flertall i kommunestyret hvis man i enkelte kommunedelsnemnder har et flertall som ut fra et annet politisk grunnsyn prøver å fremme en politikk i strid med det flertallet i kommunen går inn for. Det er imidlertid opp til kommunestyret selv både om

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

det vil innføre en slik ordning med direkte valg, og hvor stor beslutningsmyndighet man vil gi de enkelte kommunedelsnemnder. Også direkte valgte kommunedelsnemnder er til enhver tid underlagt kommunestyrets instruksjons- og omgjøringmyndighet.

Utvalgets medlemmer *Fevolden og Overå* kan ikke slutte seg til forslaget om at det gis en generell adgang til å innføre direkte valg til kommunedelsnemnder. For det første vil en slik reform bidra til å skape uklare om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndighet ligger i kommunen. For det andre er det et spørsmål om hvor mange nivåer en kan operere med direkte valg til, uten at det skapes et så komplisert system at det går på bekostning av valgdeltakelsen generelt. For det tredje vil det kunne oppstå sterke styringsproblemer internt i den enkelte kommune som følge av at kommunedelsnemndene får en sammensetning som avviker fra kommunestyrets sammensetning.

Disse medlemmer vil dessuten peke på at en såvidt vidtgående reform som direkte valg til kommunedelsnemnder fortrinnsvis bør prøves ut i et begrenset antall kommuner før det gis en generell åpning for å innføre dette.

Disse medlemmer vil foreslå at annet ledd i nr. 2 strykes. 2. pktm. i nr. 5 kan da utgå.

Henvisningen til reglene om valg av kommunestyre medfører bl.a. at valgbarheten til disse nemndene ved direkte valg er begrenset til de som er bosatt i det aktuelle område. Dette gjelder ikke når nemnda er valgt av kommunestyret, da foretas valget etter de alminnelige regler om valg i utkastets §§ 31-33.

Det vil videre være adgang til å stille særlige lister for den enkelte kommunedelsnemnd. Det er her tidligere foreslått (NOU 1982:6, s. 118) at bare de partier som stiller liste ved kommunevalget, skal kunne stille liste ved underkommunale valg. Det er sterkt delte meninger om det er rimelig å prøve å sette en slik sperre mot politisk organisering på kommunedelsnivå. En sperre som den som her er foreslått, vil imidlertid ikke ha nevneverdig praktisk betydning, fordi en slik kommunedelsliste normalt uten særlige problemer vil kunne stille også ved kommunestyrevalget. Kravet her er at listen er underskrevet av så mange personer med stemmerett som det skal velges kommunestyremedlemmer, og tilleggsbelastningen for forslagsstillerne blir da bare at de finne så mange flere underskrivere som differansen mellom kommunestyrets og kommunedelsnemndens medlems-tall.

Ønsker man å begrense adgangen til å stille liste til de partier som faktisk er representert i kommunestyret, må man påby at kommune-

delsvalget holdes etter kommunestyrevalget. Ved siden av de mer prinsipielle betenkeligheter som knytter seg til en slik restriktiv holdning, vil dette kunne bety en vesentlig merbelastning for valgapparatet.

To av utvalgets medlemmer (*lederen og Kjellberg*) vil peke på at det ikke helt sjelden vil oppstå situasjoner hvor et medlem av en kommunedelsnemnd flytter fra en kommune til en annen. Er kommunedelsnemnda valgt av kommunestyret, vil dette ikke få noen konsekvenser hvis ikke annet er fastsatt i reglement. Er det foretatt direkte valg, vil derimot bestemmelsen i utkastets § 14 nr. 1, jf. § 13 nr. 1, medføre at vedkommende må tre ut av kommunedelsnemnda. Dette vil kunne få ikke ubetydelige konsekvenser for nemndas politiske og faglige kompetanse, og for kontinuiteten i arbeidet, hvis det er tale om nemndas leder eller et annet sentralt medlem. Samtidig vil vedkommende normalt fortsatt ha politisk tilknytning til lokalmiljøet og geografisk nærhet til dette. *Disse medlemmer* vil på denne bakgrunn foreslå en regel om rett til å fortsette i vervet ut valgperioden i disse situasjonene hvis vedkommende ønsker det selv, i form av et tredje pktm. til paragrafens nr. 2, sålydende:

«Medlem av kommunedelsnemnd som flytter ut av kommunedelen i valgperioden, behøver ikke fratse så lenge han eller hun fortsatt er bosatt i kommunen.»

Nr. 3:

I tråd med det som er dagens ordning, vil det være samme adgang til delegasjon til kommunedelsnemnder som til faste utvalg. Slik delegasjon fritar imidlertid ikke den sentrale kommunalforvaltning for det overordnede politiske og administrative ansvar for virksomheten i kommunedelene.

Nr. 4:

Også dette er samme bestemmelse som er foreslått for de faste utvalg.

Nr. 5:

Hvis en kommunedelsnemnd er valgt av kommunestyret selv, vil den på samme måte som andre nemnder kunne nedlegges, omorganiseres eller nyvelges i valgperioden. Hvis nemnda derimot er valgt ved direkte valg, vil dette oppleves som støtende. Kommunestyret er imidlertid også her overordnet kommunedelsnemnda og kan når som helst gi nye bestemmelser om dennes ansvars- og kompetanseområde.

§ 12. Utvidet kompetanse i haste-saker.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet skal ha kompetanse til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

2. Ordfører eller fylkesordfører kan treffe vedtak i en sak hvis det ikke er tid til å innkalle kommunestyre, fylkesting eller en nemnd med slik kompetanse. Den samme kompetanse har leder for kommuneråd eller fylkesråd hvor det er innført parlamentarisk styringsform.

3. Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf forelegges vedkommende organ i dets neste møte.

Til § 12 (Utvidet kompetanse i haste-saker):

Nr. 1:

I dagens kommunelover er hhv. formannskapet og fylkesutvalget tillagt «haste-kompetanse». Slik kompetanse foreligger uavhengig av vedtak om dette i kommunestyre og fylkesting, og uavhengig av hvorvidt det er tale om en avgjørelse som etter sitt innhold kunne delegeres. I nærværende utkast er påbudet om at det skal være formannskap og fylkesutvalg foreslått opphevet, og dette medfører at kommunestyret og fylkestinget må reglements feste hvilke organer som skal ha haste-kompetanse på hvilke saksområder. Vedkommende nemnd kan i kraft av stedfortreder for kommunestyre eller fylkesting tillegges haste-kompetanse i forhold til alle kommunale og fylkeskommunale organer.

Bestemmelsen i Fylkeskommuneloven § 24 om at slik kompetanse foreligger også «når ... saken ikke er så viktig at [fylkestinget] bør kalles inn», går ut som overflødig. I og med at det nå må treffes særskilt vedtak for å tildele haste-kompetanse, vil man også samtidig kunne treffe slike mer eller mindre betingede delegasjonsvedtak som dette. Hvis ikke det er gitt slike særregler, må imidlertid vedtak om tildeling av haste-kompetanse tolkes restriktivt. Det er bare i situasjoner hvor det er fysisk umulig å få sammenkalt det kompetente organ, at det kan utøves beslutningsmyndighet på dette grunnlag. Var det mulig å sammenkalle rett organ, er vedtaket truffet av galt organ, og dette vil kunne bety at det er ugyldig.

Nr. 2:

I situasjoner hvor det ikke er mulig å avven- te verken ordinær behandling i kommunestyre, fylkesting eller nemnd, eller haste-saksbe-

handling i vedkommende faste utvalg, foreslås lovfestet en regel om alminnelig subsidiær haste-kompetanse for ordfører og fylkesordfører. Dette er i tråd med den praksis som har utviklet seg i del kommuner, dels som «feriefullmakter», dels som mer generelt prinsipp. Vararordfører trer her som ellers i ordførers eller fylkesordførers sted når denne har forfall.

Den kompetanse som her er tillagt ordfører og fylkesordfører forutsettes brukt med varsomhet, både i den forstand at man unngår å foregripe vedkommende folkevalgte organs vurdering mer enn helt nødvendig, og ved at det forutsettes at ordfører eller fylkesordfører rådfører seg med ledende folkevalgte i de partier som er representert i vedkommende organ, i den utstrekning dette er mulig. Dette er i overensstemmelse med den praksis som synes å være fulgt når det gjelder bruk av tilsvarende fullmakter for ordfører eller utvalgsleder. Men når det ikke er mulig å utsette avgjørelsen lenger, må ordfører og fylkesordfører som den fremste tillitsvalgte treffe sin avgjørelse etter beste skjønn.

Hvor det innført kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme, vil det ikke være noen ordfører eller fylkesordfører. Det foreslås at kommunerådets eller fylkesrådets leder da får denne kompetanse, som den som i kraft av sitt verv og sitt politiske ansvar må oppfattes som den fremst folkevalgte under en slik styringsform.

Utvalgets medlem *Overå* viser her til sitt særforslag om at ordførerinstitusjonen beholdes også under kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Dette innebærer at 2. pktm i nr. 2 kan utgå.

Nr. 3:

Slik melding er kun til orientering. Kommunestyret og fylkestinget skal ikke godkjenne vedtaket, og har ikke kompetanse til å omgjøre det i større utstrekning enn de kan omgjøre sine egne vedtak, se utkastets § 57 nr. 1, 2. pktm.

§ 13. Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg.

1. Valgbar og pliktig til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting er den som har stemmerett ved vedkommende valg, og som står innført i folkeregisteret som bosatt på valgdagen i vedkommende kommune, eller i en av kommunene i fylket. Valgbar er likevel ikke fylkesmannen og fylkeskontorsjefen, samt den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, leder av forvaltningsgren, eller foretar revisjon for kommu-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nen, fylkeskommunen eller kommunal eller fylkeskommunal bedrift.

2. Valgbar og pliktig til å ta imot valg til kommunale og fylkeskommunale faste utvalg, kommunedelsnemnder, klagenemnd, kontrollnemnd, kommuneråd og fylkesråd, er den som er valgbar til vedkommende kommunestyre eller fylkesting. Den som oppfyller de øvrige vilkår for valgbarhet, men ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg.

3. Rett til å kreve seg fritatt for kommunale verv har ellers den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år. Den som er medlem av et parti som er registrert etter Lov nr. 3, 1985 (Valgloven) § 17, kan nekte valg på grunnlag av listeforslag som ikke er fremsatt av dette partiet.

4. Har en foreslått kandidat sagt seg villig til å ta imot valg, er det tilstrekkelig at han eller hun oppfyller vilkårene for dette når vedkommende organ trer i funksjon.

Til § 13 (Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg):
Generelt:

Bestemmelsene om valgbarhet, utelukkelse og fritak ved valg til kommunestyre og fylkesting står i dag i Valgloven. Utvalgets *flertall* (alle medlemmer unntatt *Overå*) mener at ut fra sammenhengen hører disse mer naturlig inn i Kommune- og fylkeskommuneloven, og de foreslås inntatt her, mens Valgloven i stedet gir en henvisning til reglene i Kommune- og fylkeskommuneloven.

Utvalgets medlem *Overå* mener at reglene om valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting fortsatt bør stå i Valgloven. Dette representerer etter dette medlems oppfatning ikke bare den beste løsning rent systematisk; også hensynet til de som skal administrere valgene tilsier at de kan finne reglene om dette samlet i én lov. Når det gjelder reglenes innhold viser dette medlem til at dette er et resultat av lang tids gjennomtenkning og bearbeiding, og han går derfor også imot endringer på dette punkt. Dette medlem kan likevel under en viss tvil slutte seg til forslaget i utkastets § 13 nr. 4, og viser til sitt særforslag nedenfor, i merknadene til denne bestemmelse, om hvordan dette kan innarbeides i Valgloven.

Nr. 1:

Bestemmelsen bygger på de någjeldende regler i Valgloven. I forhold til disse er utelukkelsen av kasserer sløyfet. Det er og vil være flere forskjellige måter å organisere kassererfunksjonen på. I noen tilfelle vil «kasserer»

være en etatsjef som er utelukket på dette grunnlag, i andre tilfelle en mer underordnet ansatt som det ikke er grunn til å sette i noen særstilling i forhold til andre ansatte.

Nr. 2:

Valgutelukkelsesreglene for nemnder foreslås gitt anvendelse bare på faste utvalg, kommunedelsnemnder, klagenemnd, kontrollnemnd, kommuneråd og fylkesråd. Sammensetningen av styret for bedrifter og institusjoner må kommunen og fylkeskommunen kunne avgjøre på fritt grunnlag, med de begrensninger som følger av den skjærpede inhabilitetsregel i § 36 nr. 3. Det er heller ikke rimelig å opprettholde en regel om plikt til å ta imot valg til slike verv, som jo kan være ganske byrdefulle, uten å ha direkte politisk karakter.

De særlige regler for utelukkelse av valg til nemnder er foreslått sløyfet. De særlige hensyn som måtte gjøre seg gjeldende her, vil bli ivarettatt ved de skjærpede inhabilitetsregler i utkastets § 36 nr. 3.

På den annen side har utvalget sløyfet det særlige unntak fra utelukkelsesreglene ved valg til ansettelsesutvalg for «administrasjonssjef, dennes stedfortreder, og revisor». Hvis et slikt utvalg er et politisk organ, et «fast utvalg», er det ingen grunn til å sette den administrative ledelse i en særstilling her. Den har sin rolle i kraft av sin organisatoriske plassering uten slikt medlemskap. Er det tale om et innstillende eller beslutende organ av administrativ karakter, vil utelukkelsesreglene ikke komme til anvendelse.

To av utvalgets medlemmer, *lederen og Klundelien*, finner at de foreslåtte regler om utelukkelse fra valg går for langt når man fortsatt inkluderer «leder for forvaltningsgren» fra valg ikke bare til kommunestyre og fylkesting, men også fra valg til de ovenfor nevnte nemnder. Slike begrensninger bør innskrenkes til et absolutt minimum, og med de strenge inhabilitetsregler som foreslås, er det ingen reell fare for at man vil velge slike ledere til verv hvor de står i fare for «å møte seg selv i døra».

Nr. 3:

Bestemmelsen om rett til å kreve seg fritatt etter søknad til kommunestyret eller fylkestinget for «den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjømte sine plikter i vervet», foreslås sløyfet som overflødig ved siden av utkastets § 14, nr. 2.

Nr. 4:

Denne bestemmelsen er utformet med sikte på å løse det problem som oppstår hvor en aktuell kandidat er utelukket fra valg, men er

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

innstilt på å oppfylle valgbarhetsvilkårene hvis han eller hun blir valgt, ved å flytte inn i kommunen eller si opp eller søke permisjon fra sin nåværende stilling. Den foreslåtte regel gir større fleksibilitet enn dagens ordning, og vil kunne ha positiv virkning for rekrutteringen til folkevalgte verv.

Problemer kan likevel oppstå hvor de politiske forutsetninger for et tilsagn om å ville ta imot valg svikter; man trodde man skulle bli ordfører, men så svikter velgerne partiet. Noe rettslig bindende virkning har et slikt tilsagn ikke, og i denne situasjon må man gå fram på samme måte som hvor et medlem mister valgbarheten etter tiltreden.

Utvalgets medlem *Overå* vil ut fra sitt generelle syn om at valgbarhets-, utelukkelses- og fritaksreglene fortsatt bør stå i Valgloven, foreslå dette innarbeidet i Valgloven § 13 siste ledd, som et nytt annet punktum med følgende ordlyd:

«Dersom vedkommende på forhånd har sagt seg villig til å ta imot valg til fylkestinget eller kommunestyret, er det dog tilstrekkelig at han eller hun etter valget dokumenterer at vilkårene for dette vil være oppfylt når vedkommende organ trer i funksjon.»

§ 14. Uttreden. Suspensjon.

1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen for to år eller mindre, trer vedkommende bare ut av sine kommunale verv for den tid utflyttingen varer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i Straffelovens kapittel 11 eller 33, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

Til § 14 (Uttreden. Suspensjon.):

Nr. 1:

Denne bestemmelse er en videreføring av dagens regler. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt lederen) finner det ikke riktig å foreta noen endring på dette punkt, heller ikke når det gjelder kravet om bopel i kommunen eller fylket.

Utvalgets leder mener at dette siste gir en unødig stivbent ordning. Ikke helt sjelden er det tale om flytting over forholdsvis korte geografiske avstander, slik at det virker urimelig overfor både de aktuelle organer, vedkommende parti og den folkevalgte selv, når man insisterer på at den folkevalgte skal tre ut, selv om han eller hun fortsatt er ønsket å fungere. Utvalgets leder vil derfor foreslå at nr. 1 gis følgende ordlyd:

«1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes midlertidig utflytting fra kommunen eller fylket i mindre enn to år, eller utflytting i løpet av de to siste år av valgperioden, avgjør vedkommende medlem selv om han eller hun vil tre ut av vervet. Medlemmet må i tilfelle selv dekke meromkostninger ved reise utenfor kommunen eller fylket.»

Dette forslag betyr at den som er valgt til og har tatt imot et verv, vil kunne få bli sittende i det ut valgperioden selv om han eller hun flytter til en annen kommune eller et annet fylke i løpet av denne, hvis utflyttingen bare får virkning for to år eller mindre av funksjonsperioden. For å hindre at dette påfører kommunen eller fylkeskommunen urimelige merutgifter, foreslås imidlertid forpliktelsen til å dekke reiseomkostningene begrenset til den del som angår reise innenfor kommune- eller fylkesgrensen. Dette får den praktiske konsekvens at retten til å bli sittende i vervet bare vil bli benyttet i situasjoner hvor vedkommende fortsatt har en nær tilknytning til kommunen eller fylket, typisk fordi utflyttingen skjer til en nabokommune eller et nabo-fylke.

Nr. 2:

I forhold til dagens regler (Kommuneloven § 5, 3. ledd, Fylkeskommuneloven § 5, 6. ledd) er adgangen til å frita for «en bestemt tid» begrenset til fravær for «et kortere tidsrom». Hva som er «et kortere tidsrom» blir det imidlertid i praksis opp til kommunestyret eller fylkestinget å avgjøre. Poenget med endringen av ordbruken er å fremheve at det må være adgang til å avslå en slik søknad om midlertidig fritak i situasjon hvor dette betyr et sjeernerende avbrudd i arbeidet i vedkommende organ, fordi man i en lengre periode må basere seg på møtende vararepresentanter som så i sin tur må tre til side når vedkommende medlem kommer tilbake.

Nr. 3:

Nytt i forhold til dagens regler er at det også åpnes adgang til å suspendere medlem i kommunestyre eller fylkesting. Det vil kunne vir-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

ke urimelig om en folkevalgt som er eksponert på denne måten, skal kunne fortsette å møte i disse organer. Slik bestemmelsen er utformet, vil faren for misbruk av denne suspensjonsadgangen være minimal.

Spørsmålet om endelig tap av vervet må avgjøres i forbindelse med straffesaken. Her har domstolene en generell fullmakt til å idømme tap av offentlig stilling for den som blir kjent skyldig i en straffbar handling «når almene hensyn krever det» (Straffeloven § 29 nr.1).

§ 15. Opprykk og nyvalg.

1. Har medlemmer forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer såvidt mulig i den nummerorden de er valgt. Er medlemmene valgt ved forholdsvalg, innkalles varamedlemmer fra den gruppe hvor det er forfall.

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

3. Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og fylkesting trer endelig ut, velges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Er organet valgt ved forholdsvalg, skal det suppleres fra samme gruppe som den uttredende.

4. Trer lederen av et folkevalgt organ endelig ut av organet, skal det velges ny leder.

Til § 15 (Opprykk og nyvalg):

Denne bestemmelsen bygger i alt vesentlig på dagens regler.

§ 16. Konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting.

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

2. I det konstituerende møte velges ordfører eller fylkesordfører, og varaordfører, for den nye valgperiode. I det konstituerende møte bør også velges medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder, og leder for disse hvis ikke det er overlatt til vedkommende nemnd selv å foreta dette valget.

For nemnder forlenges de sittende medlemmers funksjonstid inntil nyvalg foretas.

3. **Kommunestyre og fylkesting trer i funksjon fra det konstituerende møte. Ordfører, fylkesordfører, varaordfører og andre folkevalgte organer trer i funksjon fra de er valgt. Det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting treffer vedtak om neste års budjett.**

Til § 16 (Konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting):

Nr. 1 og nr. 3:

På samme måte som Stortinget bør det nye kommunestyre eller fylkesting tre i funksjon raskest mulig. Dette tilsier også at det nyvalgte organ får ansvaret for vedtakelsen av nest årsbudsjett, samt for eventuell oppdatering og revisjon av økonomiplanen i denne forbindelse.

Det konstituerende møte kan likevel ikke holdes umiddelbart etter valget. Ved siden av å avvente valgoppgjøret, er det også nødvendig å gi partiene en viss tid til å legge sine kaber mht. fordeling av verv og eventuelle samarbeidsavtaler. Fordi det nyvalgte organ skal vedta neste års budsjett, se nr. 3, er det imidlertid nødvendig med en siste frist for dette møtet.

Skatteloven § 139 pålegger kommunestyret og fylkestinget å fastsette hvilke skattesatser som skal gjelde ved beregningen av forskuddskatten for det kommende inntektsår. Etter § 139 nr. 2 kan Kongen gi nærmere regler om fristen for å treffe et slikt vedtak. Ved Kgl. res. av 29. mai 1979 ble denne satt til 1. november. Finansdepartementet kan etter søknad forlenge fristen «og fastsette regler om søknadsordningen». I medhold av denne bestemmelse er frist for innsending av søknad om fristforlengelse satt til 24. oktober. Etter fullmakt fra Finansdepartementet har imidlertid Skattedirektoratet hvert år siden 1976 gitt en generell fristforlengelse - gjeldende for alle kommuner og fylkeskommuner - til 20. desember, men uten adgang til ytterligere forlengelse. Dette betyr at det er tilstrekkelig at vedtak om skattesatser er foretatt innen 20. desember.

Slik praksis etterhvert er blitt når det gjelder frist for fastsetting av skattesatser, er er dette ingen selvstendig skranke for kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet når det gjelder budsjettbehandlingen. Utvalget finner derfor ikke grunn til å gjenta dagens bestemmelse i Kommuneloven § 20 og Fylkeskommuneloven § 22, begges 1. ledd, om at budsjettvedtaket skal treffes innen denne frist. Det avgjørende for når budsjettvedtak må foreligge, er kommunens og fylkeskommunens behov for å få klargjort rammene for virksomheten før det nye året begynner.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Skal det være mulig å få gjennomført budsjettbehandlingen og eventuelt behandling av økonomiplan på en forsvarlig måte før årskiftet, er det imidlertid nødvendig å sette en siste frist for når det nye kommunestyre eller fylkesting trer i virksomhet. Denne foreslås satt til utgangen av oktober måned. Da bør budsjett og økonomiplan-utvalg velges og begynne sitt arbeid.

Nr. 2:

For faste utvalg velger kommunestyret og fylkestinget selv leder og nestleder, se utkastets § 9 nr. 3. Tilsvarende delegasjonsforbud er ikke foreslått for komitéer (§ 9 nr. 5 og § 10).

For å unngå at det oppstår situasjoner hvor kommunen eller fylkeskommunen står uten fungerende nemnd på et saksområde, foreslås at valg av medlemmer til slike gjelder inntil nyvalg er foretatt. Dette gjelder imidlertid ikke hvis det foreligger et vedtak som klart setter en grense for nemndas funksjonstid. I så fall må kommunestyret eller fylkestinget overta inntil nyvalg eventuelt er foretatt.

Bestemmelsen gjelder heller ikke kommunedelsnemnder som er valgt ved direkte valg. Her skal nyvalg skje samtidig med kommunevalget. Hvis så ikke skjer, må kommunestyret selv velge ny kommunedelsnemnd hvis det ønsker å opprettholde ordningen.

Særforslag fra utvalgets medlem Kjellberg:

«§ 16a. (Rådgivende folkeavstemninger)

1. Kommunestyret/fylkestinget kan med alminnelig flertall bestemme at det skal avholdes avstemninger av de stemmeberettigede i kommunen/fylkeskommunen om kommunal virksomhet, før det fattes vedtak om det. Slike avstemninger er rådgivende.

2. Unntatt fra folkeavstemninger er ansettelses- og personalsaker, samt interne organisasjonsspørsmål.

3. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om avholdelse av folkeavstemninger.»

*Til utvalgsmedlem Kjellbergs forslag til § 16a:**Nr. 1:*

Det vises til de generelle merknader foran i kap. 9 om dette. I tråd med det som her anføres, foreslår *dette medlem* at det tas inn i loven en bestemmelse om rådgivende folkeavstemninger. Det må være kommunestyret eller fylkestinget selv som med vanlig flertall avgjør i hvilke situasjoner slike avstemninger bør finne sted. Hverken et mindretall i disse organer eller en andel av de stemmeberettigede skal kunne kreve at det avholdes folkeavstemninger. Denne innskrenkningen tar sikte på å avskjære bruken av dem i kortsiktige, stem-

ningspregede situasjoner og å knytte avstemningene til det faktiske politiske ansvar.

Nr. 2:

Det synes rimelig å utelukke visse typer saker fra den generelle adgang til å avholde folkeavstemninger. Ansettelses- og personalsaker er naturlige unntak. Men heller ikke spørsmål som angår organiseringen av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon vil egne seg for folkeavstemninger. Adgangen bør likevel gjelde de overordnede prinsipper for organiseringen, slik som spørsmål om innføring av kommunal parlamentarisme.

Nr. 3:

Den detaljerte regulering av folkeavstemninger foreslås overlatt departementet, for at de kan avholdes på en ensartet måte i de ulike kommuner/fylkeskommuner.

Kapittel 3.**KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PARLAMENTARISME.****§ 17. Innføring eller oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme.**

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å gå tilbake til ordinær styringsform. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

*Til § 17 (Innføring eller oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme):**Nr. 1:*

Etter Lov nr. 85, 1985, om midlertidige forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner (Parlamentarismeloven) kan Kongen samtykke i at det etableres en særskilt styringsform basert på en tillempet parlamentarisk modell i kommuner som søker om dette. Utvalget vil foreslå at det nå åpnes en generell adgang for kommuner og fylkeskommuner til å innføre en slik styringsstruktur innenfor de rammer som er angitt i kapitlet her.

Ordningen med statlig samtykke til å innføre en slik styringsform foreslås erstattet med et krav om kvalifisert flertall. Av hensyn til vern av mindretallet og for å sikre stabiliteten, foreslås flertallskravet satt til 2/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer, altså ikke bare 2/3 av de møtende.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kravet om kvalifisert flertall må også gjelde hvor det senere oppstår spørsmål om å foreta endringer i den valgte modell, f.eks. ved å gå over fra kollegialt til individuelt ansvar for kommune- eller fylkesrådsmedlemmene, eller å endre kommune- eller fylkesrådets størrelse. Organisasjonsmessige endringer innen rammen av lovens ordinære system kan derimot vedtas med vanlig flertall.

Et mindretall i utvalget, *Kjellberg, Knudsen og Overå*, mener en overgang til parlamentarisk styringsform er en så viktig og konsekvensfylt reform at velgerne må få anledning til å uttale seg om den før den settes i kraft. Disse medlemmer foreslår derfor at § 17 får et nytt nr. 2 sålydende:

«2. Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være reist i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i siste år av valgperioden, og kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når andre året av den nye valgperioden tar til.»

Flertallsforslagets § 20 nr. 2 foreslås tatt inn som nr. 3.

Flertallet (de øvrige medlemmer) finner at dette under gitte omstendigheter vil kunne medføre en uakseptabel forsinkelse i arbeidet med reform av styringsstrukturen, og at det kvalifiserte flertallskrav i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til mindretallsvern. På denne måten vil den nye styringsform bli noe som også det sittende kommunestyre eller fylkesting selv vil oppleve konsekvensene av umiddelbart, noe som vel vil bidra til å gjøre diskusjonen om en slik reform mer jordnær og engasjert. Etter flertallets oppfatning vil det også være lettere for velgerne å forholde seg til en slik reform etter at den er satt ut i livet, slik at de ser hva den betyr i praksis. Bestemmelsen i nr. 2 i flertallsforslaget medfører at ordningen vil kunne avskaffes med alminnelig flertall, også umiddelbart etter valget.

Nr. 2:

Kravet om kvalifisert flertall ved overgang til en parlamentarisk styringsform er tatt inn av hensyn til vern av mindretallsgrupperings interesser. Dette er et hensyn som ikke gjør seg gjeldende ved overgang tilbake til den tradisjonelle modell. Ut fra ønsket om å sikre en rimelig stabilitet i styringsordningen i kommunen eller fylkeskommunen er det imidlertid formulert et krav om minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer skal stemme for en slik tilbakegang. Det er mao. ikke tilstrekkelig at man

oppnår flertall i et kommunestyre- eller fylkestingsmøte for dette.

Et mindretall i utvalget (*Kjellberg, Knudsen og Overå*) mener det er nødvendig å legge inn en sperre som hindrer at kommune- eller fylkeskommuneforvaltningen utsettes for hyppige endringer i organisasjonsform. Er det først vedtatt en parlamentarisk styringsmodell, må kommunen eller fylkeskommunen være forpliktet til å prøve denne ut i den inneværende valgperiode, ikke minst for å forhindre usikkerhet blant velgerne. Disse medlemmer vil derfor foreslå at nr. 2, 1. pktm. får følgende tilføyelse:

«... med virkning fra tiden etter neste kommunestyre- eller fylkestingvalg.»

§ 18. Kommuneråd. Fylkesråd.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette et kommuneråd eller fylkesråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.

2. Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef og ordfører eller fylkesordfører etter denne lov.

3. Kommunerådet og fylkesrådet velges av kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret eller fylkestinget velger også rådets leder og nestleder. Valget skjer som flertallsvalg.

4. Kommunerådet, fylkesrådet og enkeltmedlemmer av dette har plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Rådet eller det enkelte medlem kan fratre etter eget ønske i valgperioden.

5. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- og fylkestingsmedlem for den tid medlemmet er kommuneråd eller fylkesråd.

Til § 18 (Kommuneråd. Fylkesråd):

Nr. 1:

Kommunestyret eller fylkestinget må selv treffe vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform. Dette følger av bestemmelsen i utkastets § 17, nr. 1, 2. pktm.

I Parlamentarismeloven er betegnelsen «byråd» tatt inn som tillatt sideform. I og med at skillet mellom byer og herreder nå tas ut av loven, bør hensynet til behovet for ensartede betegnelser på de aktuelle stillinger og verv veie tyngre enn enkeltkommuners ønske om særformer.

Nr. 2:

Kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme innebærer at et særlig folkevalgt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

organ, kommunerådet eller fylkesrådet, overtar ledelsen av den kommunale administrasjon, og at ordningen med én ansatt administrasjonssjef som øverste leder av denne bortfaller. Kommunen eller fylkeskommunen vil ha stor frihet mht. hvordan man vil organisere den administrative ledelse under dette system.

Det vil således være adgang til å oppløse den pyramideformete hierarkiske struktur i administrasjonen og i stedet dele den opp i «departementer». En slik oppsplitting av administrasjonen vil i praksis forutsette at det etableres en sektormessig politisk ledelse på topp-plan, mao. en ordning hvor de enkelte kommune- eller fylkesråder tildeles en selvstendig «departements-sjef»-kompetanse, og hvor samordningen i siste instans skjer i kommune- eller fylkesrådet, jf. utkastets § 19 nr. 4, 2. pktm. Vi kan mao. få en modell som er ganske parallell til den vi har i statsforvaltningen.

Dette er imidlertid ikke noen nødvendig konsekvens av innføring av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme. Kommunen eller fylkeskommunen kan også velge å samle det tjenestemessige sjefsansvar hos én person som sorterer direkte under kommune- eller fylkesrådet.

Etter *flertallets* (alle medlemmer unntatt *Overå*) syn har overgangen til parlamentarisk system har også den naturlige konsekvens at vervet som leder av kommunerådet eller fylkesrådet blir det fremste politiske verv. Dette medfører at den tradisjonelle ordførerfunksjon bortfaller og erstattes med et mer begrenset verv som leder av hhv. kommunestyret eller fylkestinget, se utkastets § 20.

Utvalgets medlem *Overå* mener vervet som ordfører bør opprettholdes også under et parlamentarisk system. Han viser i denne sammenheng til at en slik styreform etter utkastet ikke medfører noen endring i kommunestyrets/fylkestingets stilling som kommunens/fylkeskommunens øverste organ (og som der ved inneholder av residualkompetansen i disse forvaltningsenheter). Bortsett fra funksjonen som administrasjonsleder, vil således kommunerådets/fylkesrådets kompetanse bero på delegasjon fra kommunestyret/fylkestinget, jf. utkastets § 19. Dette medlem finner det derfor naturlig at lederen av disse organer etter loven har den samme formelle rettslige posisjon her som ellers, selv om ordføreren nok i praksis vil kunne spille en noe mer tilbaketrukket rolle under en parlamentarisk styringsmodell.

Dette medlem foreslår etter dette at ordene «og ordfører eller fylkesordfører» flertallsforslaget til § 18 nr. 2 utgår.

Nr. 3:

Utvalget mener ordningen i Parlamentarismeloven med valg av kommunerådet bør opprettholdes. Det statlige modell hvor en enkeltperson blir bedt om å prøve å danne regjering, er svært fremmed for den kommunale tradisjon, og vil kunne skape betydelige problemer i situasjoner hvor denne prosessen trekker ut.

I Parlamentarismeloven (§ 2, 2. ledd) er det oppstilt et krav om at kommunerådet skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Det er klare fordeler ved at kommuneråd og fylkesråd rekrutteres blant disse sentrale kommune- og fylkespolitikere. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt *Kjellberg*) mener at selv om dette fortsatt vil bli den klare hovedregel, kan det være situasjoner hvor det anses ønskelig å styrke den folkevalgte ledelse med personer med annen bakgrunn i kommunalpolitikk, fylkespolitikk, rikspolitikk eller annen offentlig eller privat virksomhet. Dette flertall finner det derfor ikke riktig å avskjære kommunestyret eller fylkestinget fra å velge slike personer hvor man finner dette riktig og ønskelig.

Utvalgets medlem *Kjellberg* mener at det av prinsipielle grunner, og særlig av hensyn til politisk ansvar, må være riktig å holde fast ved at det kommunale og fylkeskommunale ledersjikt skal rekrutteres fra hhv. kommunestyret og fylkestinget, og foreslår at nr. 3, 1. pktm. får følgende ordlyd:

«Kommunerådet og fylkesrådet velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.»

Utvalgets medlem *Overå* viser til sitt særforslag ovenfor til nr. 2, om at ordfører- og fylkesordførervervet beholdes også under en parlamentarisk styringsmodell, og foreslår som konsekvens av dette at det tilføyes et nytt siste pktm. til nr. 3, sålydende:

«Ordfører og fylkesordfører kan ikke velges til medlem av henholdsvis kommunerådet og fylkesrådet.»

Nr. 4:

Her fastslås det grunnleggende parlamentariske prinsipp; plikten til å gå av etter vedtatt mistillitsforslag. Dette er i og for seg ikke noen fullstendig nyskapning i kommunalretten, i og med at nemnder opprettet i medhold av kommunelovene alltid kan vedtas nedlagt eller nyvalgt i valgperioden, men det vil ha en helt annen prinsipiell og praktisk betydning her. Tilsvarende prinsipp er fastslått i Parlamentarismeloven § 2, 3. ledd.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Nytt i forhold til Parlamentarismeloven er adgangen til å fremsette mistillitsforslag overfor det enkelte rådsmedlem - ikke bare overfor rådet som helhet, og rett for det enkelte rådsmedlem til å trekke seg, eventuelt etter å ha stilt kabinettsspørsmål i rådet eller i annet organ. Denne individualisering av rådsmedlemmenes rettigheter og plikter må ses i sammenheng med det som foreslås i utkastets § 19, nr. 1, 2. pktm. om adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet individuelt «statsrådsansvar». Det er imidlertid ikke noe vilkår for å fremsette mistillitsforslag overfor et enkelt rådsmedlem at det er innført en slik ordning.

Nr. 5:

Denne bestemmelsen tilsvarende Parlamentarismeloven § 2, 4. ledd. Bestemmelsen om adgang til å kombinere vervet som ordfører og varaordfører med kommune- eller fylkesrådsvervet er imidlertid sløytet som konsekvens av forslaget i nr. 2 om at ordførervervet skal bortfalle og erstattes med et mer begrenset verv som kommunestyre- eller fylkestingsleder (utkastets § 20).

På samme måte som «statsråd» er «kommuneråd» og «fylkesråd» betegnelse både på det kollegiale organ og på de enkelte medlemmer av dette. For klarhets skyld er likevel benyttet «medlem av kommuneråd eller fylkesråd».

§ 19. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og kompetanse.

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.

2. Kommunerådet eller fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

3. Rådets leder er kommunens eller fylkeskommunens rettslige representant, og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.

4. Kommunestyret eller fylkestinget kan tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av denne lov. Rådet kan overdra til enkeltmedlemmer å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av

prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

5. Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter, og har adgang til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale kollegiale organer, alle steder uten forslags- og stemmerett.

Til § 19 (Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og kompetanse):

Nr. 1:

Kommunerådets og fylkesrådets ledelsesansvar omfatter, på samme måte som administrasjonssjefens under den tradisjonelle modell, alle deler av den kommunale administrasjon, også de deler av den som arbeider med oppgaver etter særlovgivningen. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap er medlem av styre for bedrift, institusjon e.l., er underlagt rådets instruksjonsmyndighet.

Annet punktum gir adgang til å innføre større eller mindre grad av departements- og statsrådssystem. Dette vil langt på vei følge allerede av rådets alminnelige organisasjonsmyndighet, men omtales eksplisitt i utkastet for klarhets skyld. Hvor langt man vil gå i denne retning, f.eks. når det gjelder å bygge opp helt selvstendige forvaltningsenheter etter mønster av den statlige departementsordning under det enkelte rådsmedlem, er opp til det enkelte kommunestyre eller fylkesting. Vedtak om forandringer på dette punkt må oppfattes som endring av den vedtatte parlamentariske styringsform, og vil derfor gå inn under kravet om kvalifisert flertall i utkastets § 20.

Det enkelte rådsmedlems utøvelse av ledelsesansvar tildelt i medhold av denne bestemmelse skjer på vegne av det samlede råd og under dettes instruksjonsmyndighet og politiske ansvar.

Nr. 2:

Ansaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet og at de blir iverksatt, påhviler også i siste instans kommunerådet eller fylkesrådet. Dette skal selvsagt like lite som administrasjonssjefen under den tradisjonelle modellen selv forestå alt dette, men lederansvaret innebærer ansvar for å organisere et adekvat administrativt apparat og for å påse at dette fungerer. Hvem som i praksis har ansvar for hva når det gjelder saksforberedelse og iverksettning av de enkelte saker, vil følge av organisasjonsplan og stillingsbeskrivelse.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Nr. 3:

Som den fremste tillitsvalgte i kommunen eller fylkeskommunen er rådets leder den som har kompetanse til å opptre på dennes vegne. Ikke bare kompetansen til å underskrive, men også oppgaven å opptre som rettslig representant, f.eks. i forbindelse med en rettssak, kan imidlertid delegeres til andre rådsmedlemmer eller tilsatte.

Utvalgets medlem *Overå* viser til sitt forslag til § 18 nr. 2 om at ordfører- og fylkesordførerordningen beholdes også under parlamentarisk styringsform. Som en konsekvens av dette foreslår dette medlem § 19 nr. 3 *utgå*.

Nr. 4:

Etter Parlamentarismeloven § 4, 2. ledd, kan kommunestyret delegerer avgjørelsesmyndighet til kommunerådet i samme omfang som man kan delegerer til administrasjonssjefen under den tradisjonelle modell. Dette har vist seg å sette problematisk snevre grenser for kommunerådets rolle i kommunalforvaltningen sammenholdt med den politiske rolle og posisjon dette organet er tiltenkt. Det oppstår her lett en situasjon hvor kommune- eller fylkesrådet ikke har den formelle kompetanse det politiske flertall mener det bør ha, samtidig som det i kraft av sin politiske tyngde og administrative plassering har en langt større reell kompetanse enn de formelle regler avspeiler. Et hovedargument for å rive ned stengslene mot delegasjon til kommune- eller fylkesrådet er at det er bedre at reelle makt og ansvarsforhold også kommer til uttrykk i de formelle kompetanseregler.

Parallellen til administrasjonssjefen er heller ikke god her. Til forskjell fra administrasjonssjefen representerer kommune- eller fylkesrådet et politisk flertall, det består av de fremste folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen, og det står politisk ansvarlig for sine handlinger overfor kommunestyret og fylkestinget. På denne bakgrunn foreslås at en regel om alminnelig adgang til å delegerer avgjørelsesmyndighet til rådet, så langt ikke annet følger av bestemmelser i loven.

I annet punktum er gitt en bestemmelse om videredelegasjon av avgjørelsesmyndighet til enkeltmedlemmer av rådet. Dette må ses i sammenheng med bestemmelsen i nr. 1, 2. pktm. om adgang til å tildele enkeltmedlemmer ledelsesansvar for deler av den kommunale forvaltning. Det er imidlertid ikke noen rettslig betingelse for delegasjon i medhold av nr. 4, 2. pktm. at det er fattet et slikt vedtak om generelt «departementssjefansvar».

Adgangen til slik delegasjon til det enkelte rådsmedlem er den samme som til administrasjonssjef og ordfører under den tradisjonelle modellen. Som i forhold til disse er adgangen innenfor ganske vide rammer avhengig av det delegerende organs oppfatning av hvilke typer saker som kan anses å være av «prinsipiell betydning», samtidig som delegasjonsvedtaket må leses med det forbehold at hvis en enkeltsak innenfor en slik generell fullmakt viser seg å være av en slik karakter at den må anses å være av «prinsipiell betydning», vil han eller hun ha plikt til å foreligge den for rådet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan ikke delegerer direkte til det enkelte rådsmedlem eller til ansatte. Et slikt delegasjonsvedtak må oppfattes som delegasjon til kommune- eller fylkesrådet med adgang til - eventuelt pålegg om - videredelegasjon. Kommune- eller fylkesrådet kan ikke fratras sin overordnede instruksjons- og organisasjonskompetanse i forhold til administrasjonen.

Nr. 5:

Her er kommune- og fylkesrådets medlemmer gitt den samme rett til å delta ved handlingene i folkevalgte organer som ordfører og administrasjonssjef etter den tradisjonelle modellen. I tillegg er de gitt møteplikt i kommunestyret eller fylkestinget, både for å sikre en smidig kommunikasjon, og for å akseptuere det politiske ansvar. Dette er samme regel som i dag er gitt i Parlamentarismeloven § 5, 1. pktm.

§ 20. Kommunestyreleder. Fylkestingsleder.

I kommuner og fylkeskommuner med kommuneråd eller fylkesråd velges en særskilt leder og nestleder for kommunestyret og fylkestinget av og blant dettes medlemmer.

Til § 20 (Kommunestyreleder. Fylkestingsleder):

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt *Overå*) mener at den tradisjonelle ordførerrollen vil passe dårlig i kommuner eller fylkeskommuner med kommuneråd eller fylkesråd, og viser til sitt forslag til § 18 nr. 2 om at ordfører- og fylkesordførervervet bortfaller når det innføres parlamentarisk styringsform. Kommunestyret og fylkestinget må imidlertid ha ledere som har det alminnelige ansvar for møteinnkalling, dagsorden, møteledelse m.v. Kommune- eller fylkesrådslederen kan ikke ivareta denne funksjonen fordi han eller hun ikke er medlem av kommunestyret eller fylkestinget.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Til å ivareta disse funksjonene i stedet for ordfører eller fylkesordfører må velges en egen leder for hhv. kommunestyre og fylkesting. Denne lederen har de samme funksjoner som leder for andre kollegiale organer når det gjelder innkalling, oppsetting av dagsorden og møteledelse. Derimot har han eller hun ikke andre ordførerfunksjoner og -rettigheter som møterett i andre organer, kompetanse til å opptre på kommunens eller fylkeskommunens vegne m.m. Disse tilligger lederen av kommune- eller fylkesrådet.

Utvalgets medlem *Overå* viser til sitt forslag til utkastets § 18 nr. 2 om at ordfører- og fylkesordførervervet opprettholdes under en parlamentarisk styringsform. Som en konsekvens av det vil dette medlem foreslå at § 20 *utgår*.

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting.

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Til § 21 (Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting):

Under et parlamentarisk system er det særlig viktig at de grupperinger som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet har tilstrekkelig tilgang til informasjon og utredningskapasitet til å kunne ivareta sin oppgave som en aktiv og kritisk opposisjon. Det er behov for regler som ivaretar disse behov, samtidig som det er vanskelig å gi generelle lovbestemmelser som passer for alle kommuner hvor denne problemstillingen kan bli aktuell. Et minimumskrav må imidlertid være at opposisjonsgrupperingene gis tilgang til tilstrekkelig utredningsmessig og kontormessig assistanse. Hvor mye dette er og hvordan dette må gjøres, må vurderes konkret, men det vil være en nedre terskel som setter rettslige grenser for kommunens eller fylkeskommunens handlefrihet, og som kan prøves og håndheves ved lovlighetsklage til departementet.

Retten til slik særskilt assistanse er knyttet til «grupper ... som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet». Gruppe er her de som er valgt på samme valgliste. Den som etter valget bryter ut fra en gruppe som er representert i kommune- eller fylkesrådet, vil således ikke ha krav på slik assistanse.

Ellers kan det oppstå tvil mht. når en gruppe skal anses å delta i rådet. Hvis ett eller flere av gruppens medlemmer er med, må den anses å delta hvis ikke det er på det rene at vedkommende er en utbryter som ikke representerer sitt parti. Er det et medlem av rådet som er medlem av gruppens parti, må det avgjørende være hvorvidt vedkommende er utpekt etter forslag fra eller med samtykke fra vedkommende parti.

Derimot kan man ikke si at gruppen deltar i rådet alene fordi det har stemt for rådet ved valg av dette, eller i en senere mistillitsdebatt. Det ville i urimelig grad vanskeliggjøre «mindretallsregjeringer», noe som vel her som i rikspolitikken kan være en legitim og renhårig løsning på en vanskelig parlamentarisk situasjon. En gruppe kan mao. støtte en slik «mindretallsregjering» fordi man anser dette som den beste løsning eller det minste onde i den foreliggende politiske situasjon, og likevel anses som «opposisjon» som ikke deltar i kommune- eller fylkesrådet i forhold til paragrafen her.

Kapittel 4.

KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS ADMINISTRASJON.

§ 22. Administrasjonssjef.

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef, i kommunen kalt kommunedirektør, i fylkeskommunen fylkesdirektør.

2. Kommunestyret eller fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.

Til § 22 (Administrasjonssjef):

Nr. 1:

I dagens lover er det åpnet adgang til å ansette flere rådmenn. Disse er i prinsippet likestilte, dog slik at én av dem har det overordnede ansvar for økonomiforvaltningen og for tilsynet med kommunens eller fylkeskommunes forvaltning. Ordningen med flere rådmenn er i ferd med å gå ut av bruk, men opprettholdes fortsatt i enkelte kommuner.

Utvalget legger stor vekt på at den administrative ledelsesfunksjon samles på én hånd, både av hensyn til samordning av og oversikt over den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og for å skape klare kommandolinjer og ansvarsforhold. Ut fra denne måling er flerrådmannssystemet uheldig. Det kan lett komme i konflikt med ønsket om en samordnet administrativ og politisk styring av den kommunale eller fylkeskommunale forvaltning.

Det foreslås derfor at adgangen til å ha flere

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

administrasjonssjefstillinger oppheves. Utvalget forutsetter også at bestemmelser i særlovgivningen som gir etatsjefer en mer eller mindre uavhengig stilling i forhold til kommunens eller fylkeskommunens administrasjonssjef, oppheves.

I dagens lover betegnes administrasjonssjefstillingen som hhv. «rådmann eller kontorsjef» og «fylkesrådmann». I likhet med det som i dag er systemet i Kommuneloven, foreslås «administrasjonssjef» brukt i lovteksten som fellesbetegnelse for de øverste administrative lederstillinger. Dette er imidlertid ikke noen egnet stillingstittel.

Utvalget mener det fortsatt er ønskelig at loven fastsetter betegnelsen på disse stillingene, i første rekke for å unngå uklarhet og misforståelser innad i kommunen og utad i forhold til andre offentlige organer og borgerne. Av de betegnelser som benyttes i dagens lover, er «kontorsjef» lite treffende, og er vel nesten gått fullstendig ut av bruk i praksis. «Rådmann» og «fylkesrådmann» er innarbeidede betegnelser, men har den svakhet at de ikke er kjønnsnøytrale. Det er også ønskelig at det tas i bruk nye betegnelser for administrasjonssjefstillingene i den nye loven for å markere den aksentuering av det administrative lederansvar og nedtoning av de politiske funksjoner som loven forutsetter.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå titlene «kommunedirektør» og «fylkesdirektør» som betegnelse på administrasjonssjefstillingen i hhv. kommuner og fylkeskommuner. For betegnelsen «kommunedirektør» er det et kompliserende forhold at den beslektede betegnelse «kommunaldirektør» er tatt i bruk i en del større kommuner i de senere år som betegnelse på etatsjefer o.l. Utvalget legger imidlertid til grunn at de problemer som måtte knytte seg til å ta denne betegnelsen i bruk på den øverste administrasjonssjefstilling i stedet, vil være forholdsvis små og forbigående, og at dette ikke bør hindre at man velger det som ellers måtte anses som den mest treffende og opplysende stillingstittel.

Nr. 2:

Utvalget foreslår at den kommunale og fylkeskommunale ansettelsesmyndighet som alminnelig hovedregel kan delegeres - også til administrasjonssjefen. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Veierød) mener imidlertid at ansettelse av administrasjonssjef er en avgjørelse av så stor viktighet at den bør foretas av det øverste politiske organ. I likhet med det som foreslås for andre personalsaker, se utkastets § 27, nr. 3, 3. pktm., må det imidlertid være riktig å la slike ansettelsessaker gå for lukkede dører, både av hensyn til søkerne

og for å muliggjøre en friest mulig informasjons- og meningsutveksling.

Utvalgets medlem *Veierød* mener at også når det gjelder denne stilling, må det være opp til kommunestyret eller fylkestinget å velge den ansettelsesprosedyre som det best i den konkrete situasjon.

Dette medlem legger vekt på at utvalget i sitt forslag til Kommune- og fylkeskommunelov har gitt den enkelte kommune/fylkeskommune stor grad av frihet til selv å bestemme sin organisering og grad av delegering.

Dette medlem mener at dette også bør være tilfelle når det gjelder ansettelse av administrasjonssjef. Erfaring har tydelig vist at store folkevalgte organer er lite egnet som ansettelsesorgan. Dersom en kommune/fylkeskommune f.eks. velger å organisere seg med mange representanter i kommunestyre/fylkesting og med et underliggende innstillende organ, bør kommunestyret/fylkestinget selv få bestemme om det vil foreta ansettelse av administrasjonssjef eller delegerer det til et annet organ.

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov.

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, personlig eller ved en av sine underordnede.

4. Kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ kan overdra til administrasjonssjefen å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Til § 23 (Administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse):

Nr. 1:

Her fastslås administrasjonssjefens stilling som den øverste ansatte leder av den samlede kommunale og fylkeskommunale administrasjon. Dette sjefsansvaret omfatter også de deler av administrasjonen som har oppgaver etter særlovgivningen.

Administrasjonssjefen skal føre tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens forvaltning og økonomi. Det administrative ledelsesansvar er imidlertid ikke begrenset til disse kontrollerende funksjoner; det er tale om

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

et helhetlig sjefsansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Alle saker som legges fram for folkevalgte organer av administrasjonen, legges fram av administrasjonssjefen eller på hans eller hennes vegne, og de folkevalgte organer skal forholde seg til administrasjonen ved administrasjonssjefen eller den han eller hun gir fullmakt, ikke til de enkelte etatsjefer eller saksforberedere som selvstendige forvaltningsledd.

Det administrative sjefsansvar omfatter også regnskaps- og kassererfunksjonen. Hvorvidt denne eller deler av den skal knyttes til en egen kommune- eller fylkeskommunekassererstilling, eller om man vil velge andre administrative løsninger, er opp til kommunen eller fylkeskommunen selv, og utkastet inneholder derfor ingen særskilt bestemmelse om kommune- eller fylkeskommunekasserer. Under enhver omstendighet er den eller de som ivaretar disse funksjoner, en del av administrasjonssjefens stab og underlagt denne instruksjonsmyndighet.

Det administrative ledelsesansvar er forankret i loven, og kan ikke fratras administrasjonssjefen, heller ikke i den form at det fastsettes i instruks til f.eks. enkelte etatsjefer skal rapportere direkte til et folkevalgt organ. Både etatsjefer og andre kommunalt ansatte opptrer i prinsippet på administrasjonssjefens vegne og er underlagt dennes instruksjonsmyndighet. Kommunalt ansatte som er medlemmer av styre for bedrift eller institusjon, er underlagt administrasjonssjefen også i denne funksjon, hvis ikke det fremgår at de er innvalgt i styret på politisk grunnlag eller som representanter for de ansatte.

Dagens regel om anvisningsmyndighet og overføring av denne er ikke gjentatt i utkastet. Den interne plassering av anvisningsmyndigheten må kommunen eller fylkeskommunen kunne fastsette ved instruks.

Nr. 2:

I dagens lover er ansvaret for at en sak er forsvarlig forberedt, lagt på ordfører og fylkesordfører. Det praktiske realitet er imidlertid at dette påhviler administrasjonen, og det foreslås at loven gir uttrykk for dette. Her som ellers kan - og må - selvsagt administrasjonssjefen i betydelig omfang overdra det praktiske ansvar for saksforberedelsen til underordnede, men disse forestår i tilfelle denne - og legger eventuelt saken fram for vedkommende folkevalgte organ - på administrasjonssjefens vegne.

Ansvaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han eller hun mener det ikke har vært tid eller

ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte, se utkastets § 28 nr. 2. Administrasjonssjefen - eller den som legger saken fram på hans eller hennes vegne - vil imidlertid ha plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.

Ved vedtagelse av økonomiplan og årsbudsjett foreslås særlige regler om saksbehandlingen, se utkastets §§ 40 og 41. Disse pålegger en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget ansvaret for å legge fram forslag til vedtak for dette. Administrasjonssjefens utrederansvar vil her i utgangspunktet være begrenset til å legge fram det faktiske materiale og foreta de nødvendige vurderinger av dette, men kommunestyret, fylkestinget eller vedkommende utvalg kan også be om mer omfattende vurderinger, f.eks. knyttet til aktuelle prosjekter, alternative økonomiplanforslag m.m. Også for andre sakstyper vil kommunestyret eller fylkestinget kunne legge det formelle innstillingsansvar til et folkevalgt organ.

Ansvaret for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet, omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis han eller hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som har gått forut for dette. Mener administrasjonssjefen at et truffet vedtak er ulovlig, vil han eller hun likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ, og eventuelt kommunestyret eller fylkestinget, oppmerksom på dette. Administrasjonssjefen vil også kunne bringe et vedtak inn for departementet til lovlighetskontroll, se utkastets § 56 nr. 1, 2. pktm.

Nr. 3:

På samme måte som i dag vil administrasjonssjefen - personlig eller ved en av sine underordnede - ha møterett i folkevalgte organer. I betydelig utstrekning vil det her også foreligge en møteplikt, både pga. av administrasjonens ansvar for at sakene er forsvarlig utredet og pga. dens ansvar som iverksettede organ. Dette vil i praksis også gjerne fremgå uttrykkelig eller forutsetningsvis av instruksen for administrasjonssjefen og de aktuelle etatsjefer eller andre ansatte.

Administrasjonssjefen eller den som møter på hans eller hennes vegne vil ha talerett i vedkommende organ. Administrasjonen vil normalt også formulere forslag til vedtak i sitt saksframlegg til organet, og den som møter

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

for administrasjonen vil også kunne endre dette. Noen formell forslagsrett i betydningen rett til å få satt sitt forslag under votering, har imidlertid ikke administrasjonen. Hvis ingen av medlemmene i vedkommende organ tar opp forslaget, vil det heller ikke bli stemt over dette.

Nr. 4:

I dagens lover er delegasjonsadgangen til administrasjonen begrenset til «enkeltsaker eller typer av saker som må anses som kurante». Det har knyttet seg betydelig tvil til forståelsen av begrepet «kurant» i denne sammenheng, men den dominerende oppfatning har vært at det trekker ganske snevre grenser for delegasjonsadgangen. Denne forståelsen har bakgrunn i den eldre oppfatning av forholdet mellom folkevalgte og administrasjon i kommunalforvaltningen; at beslutningsmyndigheten tilligger de folkevalgte organer, mens administrasjonen skal begrense seg til saksforberedelse og iverksetting.

Dette er et syn på administrasjonens rolle som passer dårlig i en moderne kommunalforvaltning. Saksmengden i fylkeskommunene og de langt fleste kommuner er nå så stor at det ville sprengte alle rimelige grenser for de folkevalgte organers kapasitet om de skulle være nødt til å treffe selvstendige realitetsavgjørelser i mer enn en forholdsvis liten del av de enkeltsaker som skal behandles. Den typiske situasjon er her at man har valget mellom en ganske omfattende delegasjon av avgjørelsesmyndighet til administrasjonen og en saksmengde for det enkelte folkevalgte organ som utelukker fordypning i større og mer prinsipielle saker, og som lett fører til den rene sandpåstrøing i de fleste enkeltsaker fordi organet ikke har tid eller kapasitet til å foreta en reell realitetsbehandling av mer enn en ganske liten del av de saker som legges fram til avgjørelse.

På denne bakgrunn finner utvalget det riktig å foreslå en oppmyking av skrankene for delegasjon til administrasjonen. På samme måte som i dag foreslås en åpen adgang til å overlate til administrasjonen å avgjøre konkrete enkeltsaker - altså ved individuelt delegasjonsvedtak. I tillegg foreslås så adgang til sakstypebestemt delegasjon i «typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». I dette siste ligger en skranke både mht. hva delegasjonsvedtaket kan gå ut på, og mht. hvordan delegasjonsfullmakten kan benyttes. Det vil således ikke være adgang til å delegerere generell avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen i saker som etter sin art må anses av prinsipiell betydning, og delegasjonsvedtak må leses med den begrensning at administrasjonen har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organ hvis en enkeltsak innen en generell fullmakt må anses å ha slik prinsipiell betydning.

Spørsmålet om de rettslige konsekvenser av at et vedtak er truffet av administrasjonen i medhold av en delegasjonsfullmakt som går ut over disse grenser, eller at et konkret vedtak må anses å være av slik prinsipiell karakter at det ligger utenfor rammen av hva som kan delegeres til administrasjonen ved et slikt generelt delegasjonsvedtak, må vurderes konkret ut fra vedtakets karakter og omstendighetene forøvrig. Ved denne vurdering må tas hensyn til at det valgte avgrensningskriterium er av utpreget skjønsmessig karakter. Hva som er «av prinsipiell betydning» må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de mer prinsipielle sider av den aktuelle avgjørelse må anses klarlagt ved prinsippavgjørelser, instruks eller tidligere praksis. Det forhold at et mindretall blant de folkevalgte er uenige med dette, og ønsker en kursomlegging, vil ikke i seg selv medføre at saken anses av «prinsipiell betydning» så lenge det ikke er inntrådt nye omstendigheter som medfører at det er en nærliggende mulighet for at det vil være mulig å oppnå flertall for en slik omlegging nå.

Det foreslås at alle folkevalgte organer gis kompetanse til å foreta en slik delegasjon av avgjørelsesmyndighet til administrasjonen innen sitt saksområde. I dag er slik kompetanse tillagt kommunestyret og fylkestinget, og formannskap eller fylkesutvalg etter vedtak av dette. Hensynet til de folkevalgte organers kontroll med egen arbeidssituasjon, og til klare kompetanselinjer, tilsier at vedkommende folkevalgte organ selv treffer vedtak om slik delegasjon.

Den delegerte avgjørelsesmyndighet foreslås tildelt administrasjonssjefen. I dag er det også adgang til å delegerer direkte til etatsjefer. Selv om dette ikke er meningen, kan slike delegasjonsvedtak skape uklare kompetanseforhold ved at dette blir oppfattet som en innskrenkning i administrasjonssjefens overordnede instruksjons- og kontrollmyndighet overfor etatsjefene. Det riktige må her som ellers være at etatsjefene utøver sin beslutningsmyndighet på administrasjonssjefens vegne og ansvar.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

§ 24. Kommunale og fylkeskommunale stillinger.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan tildele nemnd, styre eller administrasjonssjefen kompetanse til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelse i personalsaker.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.

*Til § 24 (Kommunale og fylkeskommunale stillinger):**Nr. 1:*

Kompetansen til å opprette og nedlegge kommunale og fylkeskommunale stillinger tilligger som utgangspunkt kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder også på særlovområdene, hvis ikke noe annet uttrykkelig fremgår av vedkommende særlov.

I praksis vil imidlertid dette som hovedregel ikke være noen naturlig arbeidsoppgave for disse organene. Det er nå en alminnelig tendens i den offentlige forvaltning til å gå vekk fra tradisjonell «stillingshjemmel»-tenkning og over i en modell hvor opprettelse, nedlegging og besettelse av stillinger ses som en integrert del den økonomiske og administrative styring ellers. Dette tilsier at ansvaret for disse beslutninger delegeres nedover, til faste utvalg eller til administrasjonen. Det er på dette nivå de konkrete beslutninger vedrørende bemanning og personalpolitikk bør tas, innenfor de rammer som er trukket opp i økonomiplan, årsbudsjett og lov- eller instruksbaserte krav til vedkommende forvaltningsgrens virksomhet og ytelsesnivå.

Det følger av den generelle regel i utkastets § 9, nr. 2, 2. pktm. at slik myndighet som hovedregel kan delegeres til faste utvalg, og også bestemmelsene om delegasjon til styre for bedrift, institusjon o.l (utkastets § 10, nr. 3) og til administrasjonssjefen (utkastets § 23, nr. 4) vil hjemle slik delegasjon. For klarhets skyld foreslås imidlertid en egen generell regel om delegasjon av avgjørelsesmyndighet i slike saker i nærværende paragraf.

Nr. 2:

Pga. bestemmelsen i Arbeidsmiljøloven § 58 nr. 7, 2. ledd, kan tidsbegrenset ansettelse ikke benyttes i regulære stillinger uten særskilt hjemmel i lov. I de senere år har man innført åremålsansettelse for enkelte ledende stillinger i statsforvaltningen, og utvalget legger til grunn at dette også vil kunne være en gunstig ansettelsesform i en del kommuner og fylkeskommuner. Avveining mellom de

motstående hensyn når man skal ta stilling til om en slik ordning vil imidlertid kunne falle forskjellig ut fra kommune til kommune. Blant annet er det et poeng at et fast ansettelsesforhold under gitte omstendigheter kan gjøre det lettere å rekruttere utenfra. Det bør derfor være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune å avgjøre om man vil innføre en slik ordning for administrasjonssjefstillingen og eventuelt for enkelte andre ledende stillinger.

I tråd med det som er blitt praksis i staten foreslår utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Klundelien) som minste lovlige åremålstid seks år. Utvalgets medlem Klundelien mener at minste åremålstid bør settes til fire år, for å gjøre det mulig med parallellitet mellom funksjonstiden for folkevalgte og administrasjon, og slik at det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting kan foreta utskiftninger i ledelsen hvor man finner at det er behov for dette.

Det foreslås ikke noen sperre for ansettelse på nytt, og det er heller ikke noe i veien for at man fra et visst tidspunkt går over til et fast tilsetningsforhold.

Kapitel 5.**SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER.****§ 25. Bestemmelsenes anvendelsesområde.**

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, og kommunale og fylkeskommunale nemnder, herunder kommuneråd og fylkesråd. Bestemmelsene gjelder også for styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, og interkommunale og interfylkeskommunale styrer, så langt oppnevningorganet ikke fastsetter noe annet.

Til § 25 (Bestemmelsenes anvendelsesområde):

Bestemmelsene i dette kapitlet er felles for kommunestyre, fylkesting, faste utvalg, samt kontrollnemnd og klagenemnd. De gjelder også for kommuneråd og fylkesråd under parlamentarisk styringsmodell.

Reglene gjelder også for styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter eller institusjoner, så langt ikke oppnevningorganet fastsetter noe annet. Det samme gjelder for interkommunale eller interfylkeskommunale styrer. Adgangen til å fravike lovens regler her er begrunnet i den store frihet kommunene og fylkeskommunene har mht. sammensetning og oppgaver for disse organer. For noen styrer vil reglene om åpne dører og den formelle møteavvikling kunne passe dårlig, fordi organet har utpreget administrativ sammen-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

setning og funksjon, fordi det har karakter av samarbeids- eller forhandlingsorgan, eller fordi det har utpreget forretningsmessige oppgaver.

I likhet med det som er dagens ordning, vil disse reglene komme til anvendelse også på organer som har oppgaver etter særlovgivningen, hvis det ikke er gjort unntak ut fra helt spesielle hensyn..[03]

§ 26. Møteprinsippet.

1. Folkevalgte organer treffer sine vedtak i møte.

2. Når en sak skal avgjøres av annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, kan lederen for organet beslutte saken tatt opp til behandling ved telefonmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få avgjort saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette anses nødvendig.

Departementet kan gi nærmere regler om adgang til å treffe vedtak på grunnlag av telefonmøte eller skriftlig saksbehandling.

Til § 26 (Møteprinsippet):

Ordningen med kollegiale organer i kommunalforvaltningen bygger på møteprinsippet. I dette ligger at beslutningen skal tas i et formelt møte innkalt og gjennomført i overensstemmelse med visse grunnleggende regler. Er disse regler ikke fulgt, vil konsekvensen normalt være at intet gyldig vedtak er truffet. Det må her legges til grunn at det generelle vilkår for ugyldighet som kommer til uttrykk i Forvaltningsloven § 41, at man ikke kan se bort fra at feilen har påvirket vedtakets innhold, vil være oppfylt hvis møte ikke er holdt, eller hvis et medlem ikke har deltatt i møtet pga. feil ved innkalingen, og således har vært avskåret fra å påvirke vedtaket. Dette vil være tilfelle selv om vedtaket er truffet med et så stort flertall at uteblitte medlemmers stemme ikke ville kunne ha vært avgjørende. Møteprinsippet bygger på den forutsetning at utfallet av en sak vil kunne påvirkes av den diskusjon som finner sted i møtet, og det kan da ikke a priori avvises at et medlem som er uteblitt fordi han eller hun ikke er innkalt, kunne påvirket utfallet av saken.

Utvalget mener det må være riktig å holde fast ved møteprinsippet som krav til saksbehandlingen i folkvalgte organer. I situasjoner hvor det haster med å få en avgjørelse i en sak, bør det likevel etter utvalgets oppfatning være rom for en viss oppmyking på dette punkt.

Det er i første rekke aktuelt i situasjoner hvor det ikke er mulig å få innkalt organet raskt nok, men det kan også være situasjoner hvor det vil bli oppfattet som urimelig belastende for administrasjon og folkevalgte om man skal innkalle til ekstraordinært møte bare for den ene sak det er tale om.

Med moderne fotokopieringsteknikk, telefax og datakommunikasjon vil det som regel være en ganske enkel operasjon å få formidlet saksdokumenter ut til medlemmene på kort varsel. Selve beslutningsprosessen kan deretter skje enten ved at medlemmene skriftlig meddeler sitt standpunkt, eller ved at det settes opp et telefonmøte eller lignende, ved bruk av konferansetelefon, billedsamband e.l.

Utvalget legger likevel til grunn at denne form for saksbehandling ikke vil kunne være noen fullgod erstatning for et ordinært møte hvor alle medlemmer er fysisk til stede i samme rom og drøfter saken. Det foreslås derfor at adgangen til å benytte denne form for beslutningsprosess - skriftlig saksbehandling eller telefonmøte i ordets videste forstand - begrenses til situasjoner hvor det enten foreligger en klar haste-situasjon i den forstand at det ikke lar seg gjøre å gjennomføre et ordinært møte, eller hvor saken fremtrer som for triviell eller kurant til å begrunne et ekstraordinært møte.

I og med at det her er tale om en nyskaping i kommunal og fylkeskommunal forvaltning, vil det neppe være riktig allerede nå å gi detaljerte regler om anvendelsen av denne beslutningsformen i selve loven. Det bør imidlertid gis forskrifter som sikrer en ensartet praksis når det gjelder rammene og formen for bruken av denne beslutningsformen, og at den bare benyttes i situasjoner hvor dette må oppfattes som helt betryggende og ganske ukontroversielt. I alle fall i første omgang bør det trekkes forholdsvis snevre rammer for adgangen til å fravike møteprinsippet på denne måten.

I et vedlegg til lovutkastet har utvalget formulert et utkast til slike forskrifter. I disse er ved telefonmøter 1/3 av organets medlemmer gitt rett til å kreve saken utsatt til ordinært møte kan holdes. Ved skriftlig saksbehandling er det oppstilt et krav om tilslutning fra samtlige medlemmer både mht. saksbehandlingsform og mht. realitet. Samtlige medlemmer betyr her samtlige tilgjengelige medlemmer, idet de ordinære regler om forfall og varamedlemmer må komme tilsvarende til anvendelse hvor et medlem pga. av sykdom, reisefravær eller andre forhold ikke kan nås på denne måten.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

§ 27. Åpne eller lukkede møter.

1. Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.

2. Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video e.l., eller kringkastes over radio eller fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.

3. Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

4. Kommunestyret eller fylkestinget kan av hensyn til personvern gi bestemmelser om at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal gå for lukkede dører.

5. Kommunestyret eller fylkestinget kan også ellers, av hensyn til den interne saksbehandling, bestemme at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal gå for lukkede dører, når organet ikke selv skal treffe vedtak i saken.

6. Møte i kommuneråd eller fylkesråd til behandling av saker hvor ikke rådet selv skal avgjøre saken, holdes for lukkede dører hvis ikke rådet bestemmer noe annet.

Til § 27 (Åpne eller lukkede møter):

Nr. 1:

Her fastslås det alminnelige utgangspunkt om møteoffentlighet i kommunale og fylkeskommunale organer. Møteoffentlighet er en viktig del av kommunaldemokratiet, og med den økende tendens til delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra kommunestyre og fylkesting til andre folkevalgte organer, er det etter utvalgets oppfatning nødvendig å fastslå dette som et alminnelig prinsipp og utgangspunkt, slik unntak krever særskilt hjemmel, vedtak og begrunnelse.

Foreligger lovbestemt taushetsplikt, betyr dette at organet har ikke bare rett, men også plikt, til å holde møtet for lukkede dører. Det kan også tenkes andre situasjoner hvor organet ut fra alminnelige rettsgrunnsetninger må anses å ha ikke bare rett, men også plikt, til å lukke dørene. Dette kan imidlertid avhenge av en sammensatt og konkret vurdering med varierende elementer av personvernmessig, kontraktsrettslig eller erstatningsrettslig karakter, og egner seg derfor ikke til regulering i denne lov.

For kollegiale styringsorganer for bedrifter, institusjoner o.l. kan kommunestyret eller

fylkestinget bestemme at reglene om møteoffentlighet ikke skal gjelde, se § 25, 2. pktm.

Nr. 2:

De hensyn som taler for møteoffentlighet, taler også for at det bør være adgang til å formidle det som skjer i disse møtene ut til en bredere almenhet enn de som har anledning til å være til stede i møtene. Retten til å referere fra møtene følger av at de er åpne. Når det gjelder spørsmålet om adgang til lydbånd- eller videoopptak, eller radio eller fjernsyns-overføring, har det derimot vært en viss usikkerhet.

Utvalget mener at også denne form for formidling bør følge av prinsippet om møteoffentlighet, og foreslår at dette for klarhets skyld fastslås i loven. Det er her tale om en rett for den som ønsker å foreta slikt opptak eller slik overføring, en rett som bare kan begrenses i den utstrekning dette medfører tiltak som virker sjenerende for møtedeltagerne i en grad som virker forstyrrende på møtet, typisk ved at møtedeltagerne utsettes for ubehagelig lys og varme, eller for støy eller distraksjon ved at mobilt overførings- eller opptaksutstyr flyttes rundt i møterommet på en forstyrrende eller distraherende måte. Det at medlemmer av organet opplever det som ubehagelig at deres innlegg blir formidlet på denne måten, vil derimot ikke kunne benyttes som begrunnelse for å avskjære slik overføring eller slikt opptak.

Det er møteleder som tar stilling til og avgjør hvorvidt det er rettslig grunnlag for og nødvendig å legge begrensninger på opptaks- eller overføringsvirksomheten av hensyn til avviklingen av møtet.

Det alminnelige rettslige krav om korrekt gjengivelse gjelder også ved slik overføring eller slikt opptak. Retten til overføring og opptak må ikke misbrukes ved utilbørlig kryssklipping eller annen misvisende presentasjonsform. Det er imidlertid ikke møteleders eller forsamlingens oppgave å prøve å føre noen form for forhåndskontroll med dette. Eventuelle reaksjoner må i tilfelle ta utgangspunkt i det ferdige produkt, på samme måte som ved skriftlig referat.

Nr. 3:

Etter dagens lover kan kommunestyret eller fylkestinget beslutte at behandlingen av enkeltsaker skal skje for lukkede dører. I bestemmelsene om dette er det ikke formulert noen skranker for adgangen til å treffe slikt vedtak, men det er antatt at det er et vilkår at det foreligger tungtveiende saklige hensyn, og at terskelen for å fatte et slikt vedtak skal være høy. Lukking vil bare kunne skje i situa-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

sjoner hvor det foreligger tungtveiende private eller offentlige hensyn som tilsier dette. Utvalget foreslår at dette sies uttrykkelig i loven.

Hensynet til personvern kan gå lengre enn reglene om taushetsplikt tilsier. Det kan f.eks. være behov for å lukke dørene i saker hvor det er nærliggende å anta at det vil bli ført en nærgående debatt om enkeltpersoners personlige egenskaper og bakgrunn. Personalsaker vil hyppig inneholde elementer av dette, og det foreslås derfor at disse som alminnelig regel skal gå for lukkede dører. Men også i andre typer saker kan denne type hensyn gjøre seg gjeldende på en slik måte at det bør være adgang til å lukke dørene.

Andre private interesser som kan tilsi lukking, kan være forretningsmessige eller åndsverkmessige hensyn. Også dette må det være adgang, og etter omstendighetene plikt til, å legge avgjørende vekt på i form av et lukkingsvedtak, også i situasjoner hvor det taushetspliktreger ikke kommer til anvendelse, eller hvor det er tvil om rekkevidden av disse.

Offentlige interesser som anføres som grunnlag for lukking av dørene, må selvsagt være saklige, legitime og almene offentlige interesser, og ikke hensyn til politisk bekvemmelighet eller ønske om å beskytte seg mot kritikk. Begrunnelsen for lukking vil typisk knytte seg til forretningsmessige forhold, men det kan også være spørsmål om å søke å skjerme f.eks. opplysninger om offentlige kontroll- eller inspeksjonsrutiner.

Nr. 4:

I en del organer, særlig innen helse- og sosialsektoren, vil det være behov for å lukke dørene i en så stor andel av sakene som behandles her, at det vil virke kunstig å skulle fatte lukkingsvedtak for den enkelte sak. I stedet må kommunestyret eller fylkestinget kunne fastsette dette i reglements form, enten som alminnelig regel for vedkommende organ, eller for visse nærmere angitte sakstyper. Slikt generelt unntak fra lovens regel vil imidlertid bare kunne gjøres for sakstyper som etter sitt innhold går inn under de andre unntaksreglene i loven.

I motsetning til individuelle lukkingsvedtak etter nummer 3, må slike generelle regler gis av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Nr. 5:

I Offentlighetsloven § 5 er det gjort unntak fra det alminnelige prinsipp om dokumentoffentlighet for «dokument for et organs interne saksforberedelse». Begrunnelsen for dette unntaket er behovet for å muliggjøre en uformell forberedende saksbehandling og foreløp-

pige overveielser, uten at man skal være nødt til å ta hensyn til at de standpunkter og synspunkter som formuleres på dette trinn, blir eksponert overfor offentligheten. Dette er hensyn som kan gjøre seg gjeldende også når en sak er under en første og foreløpig behandling i et folkevalgt kommunalt eller fylkeskommunalt organ. For å hindre at den nye regel om alminnelig møteoffentlighet i alle kommunale og fylkeskommunale organer skal få utilsiktede virkninger for muligheten til å føre slike foreløpige diskusjoner, foreslås en begrenset adgang til å bestemme at møtene i visse folkevalgte organer, eventuelt behandlingen av visse sakstyper i disse, skal skje for lukkede dører for å ivareta disse hensyn.

Et slikt vedtak kan innebære en følbar begrensning i almenhetens innsyn i den kommunale eller fylkeskommunale beslutningsprosess. Det understrekes derfor i loven at lukking på dette grunnlag må være begrunnet i hensynet til den interne saksbehandling i kommunen, og at det bare kan skje hvor organet ikke selv skal fatte vedtak i saken, mao. hvor det bare skal avgis innstilling e.l. til et annet folkevalgt organ, som deretter behandler saken i møte og treffer realitetsavgjørelse. Og på samme måte som i forhold til unntaksregler i medhold av nr. 4, er det kommunestyret eller fylkestinget som må gi bestemmelser om lukking av dørene på dette grunnlag. Vedkommende organ kan selv bare lukke dørene hvis det foreligger slike helt spesielle forhold at det er grunnlag for lukking i medhold av nr. 3.

Nr. 6:

Kommuneråd og fylkesråd er organer som i betydelig utstrekning vil fungere som fora for interne drøftelser av politisk og administrativ karakter. Utvalget mener det på denne bakgrunn vil være praktisk å fastslå i loven at møter i disse organer hvor det ikke treffes realitetsavgjørelse, holdes for lukkede dører, uten at man behøver gå veien om et eget vedtak om dette i medhold av nr. 5 ovenfor. Rådet kan imidlertid selv vedta å åpne dørene også i slike saker.

§ 28. Fastsetting av møter. Sakliste. Innkalling.

1. Møte i folkevalgte organer skal holdes på de tidspunkter som er vedtatt av organet selv, kommunestyret eller fylkestinget, og ellers når organets leder finner det påkrevet eller minst 1/3 av medlemmene krever det.

2. Lederen av folkevalgt organ setter opp sakliste for det enkelte møte. Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.

3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for almenheten. Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

Til § 28 (Fastsetting av møter. Sakliste. Innkalling):

Nr. 1:

I forhold til dagens regler er fylkesmannens og Kongens adgang til å kreve hhv. kommunestyre og fylkesting sammenkalt opphevet. Dette er en regel som såvidt vites er uten nevneverdig praktisk betydning. På den annen side foreslås som et generelt prinsipp den regel som i dag gjelder for kommunale og fylkeskommunale nemnder; at 1/3 av medlemmene kan kreve møte innkalt. Heller ikke dette vil ha noen stor praktisk betydning, men det kan i gitte situasjoner fungere som et inntak for politisk kontroll av administrasjon, utvalgsledelse eller ordfører, eller som en middel for et mindretall til å få satt spørsmål på den politiske dagsorden.

Nr. 2:

Ansvar for å sette opp sakliste til et møte påhviler i siste instans organets leder. For klarhets skyld foreslås dette sagt uttrykkelig i loven.

Har kommunestyre, fylkesting eller minst 1/3 av organets medlemmer forlangt ekstraordinært møte til behandling av en konkret sak, må denne imidlertid selvsagt føres opp på dagsordenen. Av dette følger også at kommunestyret, fylkestinget eller minst 1/3 av medlemmene i stedet kan forlange en bestemt sak oppført på dagsordenen på neste ordinære møte.

Som hovedregel vil det være naturlig å kreve at også kopi av i alle fall de sentrale saksdokumenter følger innkallingen eller sendes ut før møtet. Det er imidlertid ikke foreslått noen bestemmelse i loven om dette. Et slikt krav kan bli for strengt i en del situasjoner, og det vil kunne skape uklarhet hvor medlemmer protesterer fordi de ikke har fått alle dokumenter på forhånd. Det er opp til vedkommende organ selv å bestemme med alminnelig flertall om det vil sette opp en ny sak på dagsordenen i møtet (se utkastets § 30, nr. 1, 2. pktm.), og organet avgjør også selv med alminnelig flertall hvorvidt den synes at saksforberedelsen - herunder utsendelse av dokumenter - har vært tilstrekkelig god til at man finner å kunne fatte realitetsvedtak. Mindretallet vil bare kunne protestere i situasjoner

hvor manglende utsendelse, også sett i sammenheng med den etterfølgende behandling i det folkevalgte organ, medfører at kravene til forsvarlig saksforberedelse ikke kan anses oppfylt.

Innkalling må være sendt «med høvelig varsel». I dette ligger at innkallingen må sendes så tidlig at man kan få et mest mulig fulltallig fremmøte. Medlemmene må få vite at møte skal holdes så tidlig at de enten kan innrette seg etter dette, eller sørge for at varamedlemmer blir varslet tidsnok til å kunne møte. Normalt bør møteinnkallingen være medlemmene i hende senest 4-5 dager i forveien. Hvis organet ikke er fulltalling pga. for sen innkalling, vil dette etter omstendighetene kunne medføre at vedtak truffet i møtet blir ugyldig.

Nr. 3:

I dagens lover er det bestemmelser om utleggelse til offentlig ettersyn av saksdokumenter til kommunestyre og fylkesting. Dette er bestemmelser som må anses som overflødige ved siden av reglene i Offentlighetsloven, se særlig dennes § 2, 2. ledd og § 8. Utvalget finner det likevel riktig at prinsippet om dokumentoffentlighet kommer eksplisitt til uttrykk også i nærværende lov, i form av et krav om at saksdokumenter skal gjøres tilgjengelig for almenheten. Dette må gjelde som alment prinsipp for alle folkevalgte organer, også de som holder møter for lukkede dører - så langt de aktuelle dokumenter ikke er unntatt fra offentlighet etter Offentlighetsloven.

Det er også i dag bestemmelser om at innkalling til møter i kommunestyre og fylkesting skal offentlig kunngjøres. I den utstrekning møter i kommunalt organ skal holdes for åpne dører, er det rimelig å kreve at disse blir gjort kjent for almenheten på forhånd, slik at man kan benytte seg av sin rett til å være til stede. Det kan imidlertid ikke være nødvendig å kreve at hele innkallingen kunngjøres. Det vil være tilstrekkelig at det kunngjøres når og hvor møte skal holdes. I og med at saklisten er et offentlig dokument, vil interesserte borgere på grunnlag av denne kunne ta stilling til om de vil være til stede. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig med f.eks. halveller helårlige forhåndskunngjøringer av møteplan for organet.

I kravet om at møtet skal kunngjøres på en «hensiktsmessig måte» ligger et ganske strengt resultatmessig krav; at alle interesserte borgere uten særlige anstrengelser kan få kunnskap om når og hvor møte skal holdes, og dagsordenen. Når det gjelder måten dette gjøres på, vil derimot kommunen eller fylkeskommunen ha stor frihet. Det er ikke noe rettslig krav at man benytter avisannonser

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

som den eneste eller dominerende måte å nå fram til publikum på, hvis andre metoder som oppslag, post m.m. er mer eller like effektivt.

§ 29. Vedtaksførhet.

Et folkevalgt organ kan bare treffe vedtak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak.

Til § 29 (Vedtaksførhet):

Det kreves ikke at vedkommende medlem har vært til stede i møtesalen hele tiden, og det må også aksepteres at medlemmer innfinner seg ganske kort før avstemning. Vilkåret er imidlertid at medlemmet kommer så tidlig at han har tid og mulighet til å orientere seg om hvordan saken står før han avgir stemme. En vararepresentant må således kunne rykke inn etter å ha fått en rask innføring av det fratredende medlem, partifeller eller andre.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette strengere regler enn lovens når det gjelder vedtaksførhet i forbindelse med delegasjon av avgjørelsesmyndighet til andre folkevalgte organer.

§ 30. Endring av dagsorden. Forespørslers.

1. Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av sak på den utsendte saklisten. Det kan også ta opp til behandling og treffe vedtak i sak som ikke er oppført saklisten, hvis ikke møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmer motsetter seg dette.

2. Ethvert medlem kan rette forespørslers til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten.

Til § 30 (Endring av dagsorden. Forespørslers):

Nr. 1:

I dag er det adgang til å føre nye saker opp på dagsordenen med alminnelig flertall i alle organer unntatt kommunestyret og fylkestinget. Her kan til gjengjeld ikke bare møteleder men også 1/4 av medlemmene motsette seg realitetsavgjørelse. Den foreslåtte regel avspeiler den økte betydning avgjørelser i nemnder har fått, og behovet for å styrke den formelle struktur - herunder mindretallsgarantiene - også for disse organer.

Nr. 2:

I overensstemmelse med dagens lover foreslås en bestemmelse hvor det enkelte medlem gis en uttrykkelig rett til å rette forespørslers til lederen, også i saker som ikke står på dagsordenen. I dag kreves det at forespørslers «må ... være meldt før møtet». Dette er en nokså

betydningsløs begrensning. Det er vel praksis i alle fall i nemnder at man står ganske fritt mht. å få ført saker opp under «eventuelt». En vesentlig del av disse har preg av forespørslers til leder eller administrasjon. I og med at det ikke er knyttet noe krav om uttømmende svar eller krav på realitetsbehandling til en slik forespørslers, er det liten grunn til å holde fast ved det løse formelle krav om at spørsmålet må være meldt før møtet.

En slik rett til å komme med forespørslers i møtet også uten å ha varslet disse på forhånd, må imidlertid forutsette at lederen etter omstendighetene må kunne meddele at han eller hun ikke kan svare på stående fot, men vil redegjøre for forholdet i neste møte. Er forespørslers fremsatt ganske kort tid før møtet, vil det også etter omstendighetene være adgang til å nøye seg med å gi en foreløpig redegjørelse i det første møtet, og så supplere dette med et mer fyldig svar i neste møte.

Kommunestyret eller fylkestinget kan om det ønsker, gi mer utbyggede og formaliserte regler om slike forespørslers og besvarelsen av disse, eventuelt etter mønster av systemet i Stortinget.

§ 31. Avstemninger.

1. Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende.

2. Ved behandlingen av økonomiplan eller årsbudsjett i kommunestyret og fylkestinget stemmes det ved den endelige votering over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Er det fremsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det på nytt. Får intet forslag flertall av de avgitte stemmer ved annen gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne.

3. Valg av ordfører, fylkesordfører, vararordfører, og leder og nestleder for nemnder og styrer foretas som flertallsvalg.

4. Valg av medlemmer av nemnder og styrer holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg.

5. Ved valg og ansettelse kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning.

Til § 31 (Avstemninger):

Nr. 1:

Ved valg benyttes loddtrekning ved stemmelikhet, se utkastets §§ 33, nr. 1, 3. pktm. og § 34, nr. 1, 4. pktm. Det bør ellers unngås at realitetsavgjørelser treffes ved loddtrekning, og møteleders stemme blir derfor avgjørende.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Hvis det er fortatt skriftlig avstemning, skjer dette ved at møteleder etter optellingen opplyser hvordan han eller hun har stemt.

Nr. 2:

Økonomiplan og årsbudsjett er vedtak som kommunen og fylkeskommunen etter loven har plikt til å treffe. Det må derfor følges en voteringsorden som sikrer at man i siste instans får truffet et vedtak om en samlet økonomiplan og et samlet årsbudsjett. De folkevalgte har her som ellers stemmeplikt, og kan ikke stemme blankt. Før man går til endelig votering kan det holdes postvise foreløpige voteringer hvor medlemmene kan gi uttrykk for sitt prinsipale syn på de aktuelle spørsmål.

Utvalgets medlem *Klundelien* vil foreslå at nr. 2 og nytt nr. 3 får følgende ordlyd:

«2. Ved behandlingen av økonomiplanen i kommunestyret og fylkestinget stemmes det ved en endelig votering over forslag til økonomiplan som helhet. Er det fremsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.

3. Ved behandlingen av årsbudsjettet skal kommunestyret eller fylkestinget først fatte bindende vedtak om skatter og avgifter, og inntektsanslag for disse.

Forslag til endringer i budsjettmemndas utgiftsforslag må anvises dekning innenfor vedtatte inntektsanslag for å kunne tas opp til avstemning.

Etter at det er votert over samtlige forslag, tas budsjettforslaget med vedtatte endringer opp til endelig avstemning.»

Dette medlem vil for det første fremheve at fordi økonomiplanen skal fastsette hovedlinjer for utviklingen i kommunen eller fylkeskommunen, er det rimelig å presse fram et flertall for en av flere foreslåtte helhetsløsninger.

Dette medlem vil videre understreke betydningen av at de folkevalgte som ikke sitter i budsjettmemnda, får praktisk mulighet til å påvirke konkrete bevilgninger med større detaljeringsgrad enn i økonomiplanen ved å få kommunestyret eller fylkestinget til å vedta endringer på enkeltpunkter i det framlagte budsjettforslaget.

Etter flertallets forslag til pkt. 2 ovenfor, vil det etter *dette medlems* vurdering i praksis ikke være mulig å få vedtatt endringer på enkeltpunkter i et budsjettforslag, hvis ikke slike enkeltforslag er bakt inn i en «pakke» fra flertallgrupperinger. Dette medlem vil peke på at hennes forslag gir større sikkerhet for forsvarlig budsjettbalanse, samtidig som vi ivaretar representantenes mulighet til å påvirke forslaget i selve kommunestyret eller fylkestinget.

Dette medlem vil videre vise til at praksis i dag er at en først vedtar alle utgifter og så «balanserer» budsjettet med endringer i administrasjonens inntektsberegninger. Inntektsberegningene, som burde være et teknisk spørsmål, blir dermed ofte en politisk kampsak.

Ved forslaget fra *dette medlem* får vi en løsning slik at kommunestyret eller fylkestinget fastlegger inntektsrammen, og deretter fastlegger utgiftene. Det er klart at også ved en slik ordning vil en kunne få politisk kamp om inntektsanslagene, men det blir ikke det spillerom for tilfeldige påplusninger som det er i dag.

Dette medlem har vurdert om regelen om at en først skal «fastlegge skatter og avgifter og bindende inntektsanslag for disse» burde utvides til å omfatte hele inntektssiden. Hun tror imidlertid det er unødvendig for dette formål at f.eks. kantinepriser, husleier, poliklinikkinntekter m.v. skal være fastlagt bindende før detaljbehandlingen av budsjettet. Det må etter dette medlems oppfatning være fullt legalt at en for eksempel foreslår en ny aktivitet dekket helt eller delvis ved inntekter som aktiviteten gir. Typisk eksempel på dette er opprettelse av ny legestilling som dekkes av poliklinikkinntekter.

Ved endelig avstemning er det etter forslaget fra dette medlem bare mulig å stemme for eller imot det foreløpig vedtatte budsjettet.

Nr. 3:

De nærmere regler om valget er gitt i § 34.

Nr. 4:

Forholdsvalg er selvsagt ikke aktuelt i situasjoner hvor det bare skal velges én person, altså i praksis valg av ordfører og varaordfører, til styre for bedrift eller institusjon hvor bare ett av medlemmene skal velges av folkevalgt organ, eller til interkommunalt styre hvor kommunen eller fylkeskommunen bare velger ett medlem.

«Nemnder og styrever» omfatter her alle folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen utenom kommunestyre og fylkesting, og eventuelt kommuneråd eller fylkesråd, således både faste utvalg, klagenemnder, og kontrollnemnder. Bestemmelsen gjelder også ved valg av medlemmer av interkommunale styrever og styrever for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, i den utstrekning det ikke fastsatt avvikende regler for disse.

Nr. 5:

Det alminnelige prinsipp er at avstemning i folkevalgte organer skjer ved stemmetegn.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ved forholdsvalg og flertallsvalg av mer enn én person følger det av valgformen at avstemning må skje skriftlig. Ved ansettelse og valg av enkeltpersoner vil derimot avstemning ved stemmetegn være mulig. Ved valg er det imidlertid en innarbeidet og ukontroversiell regel at et enkelte medlem kan kreve skriftlig avstemning. Ved ansettelse er vurderingen mer sammensatt, men utvalget er blitt stående ved at også her bør det enkelte medlems ønske om skriftlig avstemning respekteres. Det vil her være situasjoner hvor den anonymitet som følger av denne avstemningsmåte, vil kunne være både mest hensynsfullt overfor medlemmene og best egnet til å sikre en saklig og uhildet stemmegivning.

§ 32. Forholdsvalg - listeforslag.

Ved forholdsvalg følges denne fremgangsmåten:

1. Valg foregår på grunnlag av på forhånd innleverte lister med forslag til kandidater. Hver liste kan inneholde inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer.

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 % blant de foreslåtte kandidater på den enkelte liste. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg av nemnder eller styre som bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.

3. Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det velgende organ. Foreslås kandidat som kan kreve seg fritatt fra valg, skal det være innhentet samtykke fra denne. Ingen kan skrive under på mer enn ett listeforslag.

4. Ingen kan være kandidat på mer enn én liste. Bli en kandidat oppført på flere lister, må vedkommende gi beskjed før valget om hvilken liste han eller hun ønsker å stå på. Hvis ikke slik beskjed gis, strykes vedkommende fra alle andre lister enn den som ble først innlevert av de han eller hun er oppført på.

Til § 32 (Forholdsvalg - listeforslag):

Generelt:

I dagens lover er bestemmelse om forholdsvalg til nemnder (Kommuneloven § 29, Fylkeskommuneloven § 31, begges 2. ledd) gitt ved en henvisning til reglene om valg av hhv. formannskap og fylkesutvalg (begge lovers § 7, 2. ledd), som igjen inneholder et sett ganske detaljerte henvisninger til elementer i de i seg selv ganske kompliserte regler om valg av

kommunestyre. Utvalget foreslår at man i stedet gir egne - og enklere og mer oversiktlige - regler om dette i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven.

I § 33 er gitt regler som medfører at valgoppgjøret blir vesentlig enklere også når det gjelder personvalget («kåringen») enn det som følger av dagens regler. Utvalget mener at disse regler - som er basert på reglene om valg til kommunestyre - utgjør en unødvendig kompliserende faktor ved valget og valgoppgjøret, og dels må oppfattes som et fremmedelement ved indirekte valg av den type det her er tale om.

Nr. 1:

Den forenklete oppgjørsmetoden ved personvalget som foreslås i § 33, medfører at det ikke lenger er nødvendig å opprettholde kravet om at listeforslaget skal inneholde like mange navn som det skal velges kandidater. Det element av «reell kumulering» som blir resultatet hvis man etter dagens regler bare fører opp ett eller noen ganske få navn på listen, bortfaller ved denne type valgoppgjør.

Nr. 2:

Bestemmelsen i Likestillingsloven § 21 om kjønnsmessig fordeling i offentlige nemnder har i dag liten praktisk betydning i kommunene og fylkeskommunene, fordi bestemmelsens 3. ledd unntar nemnder som sammensettes ved forholdsvalg fra de tvingende regler om kjønnsmessig fordeling.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Overå) oppfatter dette som en uheldig og unødvendig begrensning i denne bestemmelsens rekkevidde. Pga. av dette unntaket har det vært mulig å opprettholde et system hvor kvinner fortsatt er til dels sterkt underrepresentert i ledende kollegiale organer i kommuner og fylkeskommuner. Unntaksregelen har vært begrunnet i vansker av valgteknisk karakter, vansker som imidlertid langt på vei kan overvinnes ved hjelp av det forslag som her fremsettes, om at man ved forholdsvalg knytter kravet om kjønnsmessig balanse til listene ved i stedet for til hele organet.

1. og 2. pktm. i dette nr. er identisk med 1. og 2. pktm. i Likestillingsloven § 21, 1. ledd, men slik at kravet om kjønnsmessig fordeling er gjort gjeldende for det enkelte listeforslag. Begrensningen i 3. pktm. er en konkretisering av den mer generelt holdte unntaksregel i § 21, 2. ledd, ("når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene). Unntaket i § 21, 3. ledd, for forholdsvalg, foreslås derimot sløyfet. Når det

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gjelder selve valgoppgjøret, vises til utkastets § 33, nr. 3.

Utvalgets medlem *Overå* er enig i at det er ønskelig med mest mulig lik representasjon av begge kjønn i offentlige kollegiale organer. Han anser det imidlertid som prinsipielt betenkelig å innføre lovregler som pålegger forslagsstillerne ved forholdsvalg å nominere et bestemt antall personer av hvert kjønn på listene. Bortsett fra at et slikt krav rent faktisk kan være problematisk å oppfylle for alle partier i en del lokalsamfunn, vil han anføre at spørsmålet om kjønnsrepresentasjon er et forhold som partiene også ved indirekte valg - som det her er tale om - bør kunne konkurrere om velgernes gunst på. For øvrig peker dette medlem på den gunstige utvikling som allerede har funnet sted når det gjelder kvinnerepresentasjon i kommunestyre og fylkesting, jf. følgende tabell hentet fra NOU 1988:38, s. 30:

År	Kommune- styret	Fylkes- ting
1971	14,8	1,0*
1983	23,8	32,3
1987	31,2	40,5

*) Anslag etter S. Lundevall: Fylkestingsrepresentantene og fylkeskommunen - ein studie i ein politisk sekundæraktivitet. Hovedoppgave i statsvitenskap 1975.

Denne utviklingen i sammensetning av de direkte valgte organer vil etter *dette medlems* mening etter hvert gjenspeile seg i sammensetningen av nemndene, uten at man behøver å ty til prinsipielt betenkelige bestemmelser av den art flertallet går inn for.

Dette medlem foreslår på denn bakgrunn at utkastets § 32 nr. 2 utgår, og at nr. 3 og 4 blir henholdsvis nr. 2 og 3.

Nr. 3:

I motsetning til det som gjelder ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget, foreslås at spørsmålet om hvorvidt en kandidat som kan kreve seg fritatt, vil ta imot valg, skal være avklart når listeforslaget innleveres. Samtykket hindrer imidlertid ikke at det samme medlem ber om fritak senere, hvis det viser seg at vervet blir for byrdefullt.

Nr. 4:

Også slike tvilsspørsmål foreslås avklart før listeforslaget innleveres.

§ 33. Forholdsvalg - valgoppgjøret.

1. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene forholdsmessig mellom listene på grunnlag av

delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

2. Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, foretas en ny stemmeopptelling for listens kandidater. En går fram slik:

Først telles de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en inntil alle plasser listen skal ha er besatt, med de modifikasjoner som følger av bestemmelsen i denne paragrafs nr. 3. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ses bort fra andre navn enn de som står på den innleverte valgliste.

3. Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40 % av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

4. Hver liste skal såvidt mulig tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med et tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt for medlemmene i pkt. 2 og 3 ovenfor.

Til § 33 (Forholdsvalg - valgoppgjøret):

Nr. 1:

Dette er i overensstemmelse med dagens regler, men med den forenkling som følger av at plassene fordeles mellom listene på grunnlag av antall stemmer som er gitt til disse som sådanne, ikke på grunnlag av opptelling av hvor mange individuelle stemmer som er gitt til listens kandidater.

Nr. 2:

Dette er den modell som benyttes i Valgloven § 60 nr. 1 om fordelingen av plasser i fylkestinget som ikke går inn under ordningen med utjevningsmandater. Opptellingsmåten utelukker kumulering, både i form av forhåndskumulering og fra velgernes side, men det kan foretas strykninger og endringer i nummerrekkefølgen. Av siste ledd følger at man ved opptellingen ser bort fra såkalte «slengere» (stemmer på personer som er oppført på andre lister) og «ville stemmer» (på

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

personer som ikke er oppført på noen av listeforslagene).

Opptellingsmåten reduserer mulighetene for organisert eller spontan påvirkning av personvalget innen den enkelte liste vesentlig. Dette anses imidlertid som forsvarlig og naturlig ved et indirekte valg i de fora det her er tale om - normalt kommunestyre og fylkesting.

Hvis en liste av en eller annen grunn ikke skulle inneholde så mange navn som den blir tildelt plasser, går de overskytende plasser til de øvrige lister.

Nr. 3:

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Overå) viser til sine merknader til bestemmelsen i § 32 nr. 2 om kjønnsmessig balanse i listeforeslagene. Denne regelen gjør det mulig å gjennomføre valgoppgjøret innen den enkelte liste på en måte som langt på vei sikrer at Likestillingslovens krav vil bli oppfylt også i organer som sammensettes ved forholdsvalg. Fordi kravet om balanse er knyttet til den enkelte liste, vil resultatet under gitte omstendigheter kunne bli en større eller mindre kjønnsmessig skjevhet i utvalget som sådant, og hvis det er tale om «bundet valg», fordi det er bestemt at vedkommende organ skal bestå utelukkende av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, eller fordi det er tale om et arbeidsutvalg for et organ, vil det kunne oppstå situasjoner hvor det heller ikke er mulig å oppfylle lovens krav for den enkelte liste, se utkastets § 32, nr. 2, 3. pktm. Utvalgets *flertall* mener likevel at en regel som dette vil bety et vesentlig skritt i retning av å styrke likestillingen i det politiske liv, både ved sine praktiske konsekvenser og ved at den understreker og innskjerper kravet om kjønnsmessig balanse.

Som en konsekvens av det standpunkt han har inntatt til flertallets forslag til § 32 nr. 2, mener utvalgets medlem *Overå* at også utkastets § 33 nr. 3 bør utgå. Han viser forøvrig til at likestillingshensynene i denne sammenheng er tilstrekkelig ivaretatt gjennom Likestillingsloven § 21 fjerde ledd femte punktum, hvorefter det oppnevnte eller velgende organ «med full rettsvirkning [kan] foreta nyvalg eller nyoppnevning etter likestillingsombudets merknader.» Dersom det skulle anses nødvendig av pedagogiske hensyn - jf. någjeldende kommunelovs § 29 tredje ledd første punktum i.f. - foreslår *dette medlem* at utkastets § 33 nr. 3 får følgende ordlyd:

«3. Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40 % av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3

medlemmer, kan det foretas nyvalg etter likestillingsombudets merknader, jf. Likestillingsloven § 21 fjerde ledd femte punktum.»

Nr. 4:

Lengden av varamedlemslisten vil kunne begrenses av antall foreslåtte kandidater på vedkommende liste. I motsetning til det som gjelder ved fordelingen av medlemsplasser, kan imidlertid ikke ubesatte plasser overføres til andre lister.

§ 34. Flertallsvalg. Ansettelse.

1. Ved flertallsvalg og ansettelse er den eller de valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer, med de modifikasjoner som følger av denne paragrafs nr. 2. Hvis ingen eller et utilstrekkelig antall får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møteleder, valg ved loddtrekning.

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 % blant de som velges. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert.

Viser det seg ved opptellingen etter nr. 1 at ett kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

Til § 34 (Flertallsvalg. Ansettelse):

Nr. 1:

Denne regel er den samme som vi i dag finner i Kommuneloven § 16 og Fylkeskommuneloven § 17, begges 3 ledd, dog slik at bestemmelsen om adgang til å vedta bundet avstemning er sløyfet. Det foreslås også at ved stemmelikhet benyttes loddtrekning bare ved valg; ved ansettelse er møteleders stemme avgjørende. Det anses lite tilfredsstillende at ansettelse skal avgjøres ved loddtrekning, ved skriftlig avstemning kan møteleder i tilfelle meddele hvordan han eller hun har stemt.

Nr. 2:

Dette er en konkretisering og regel om gjennomføring av kravet i Likestillingsloven § 21 om kjønnsmessig fordeling i offentlige kognitive organer.

§ 35. Reglement. Forskrifter.

1. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

2. Kongen kan gi forskrifter om oppbevaring, ordning av og tilsyn med kommunens og fylkeskommunens arkiver.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Til § 35 (Reglement. Forskrifter):

Nr. 1:

I likhet med det som gjelder i dag foreslås ikke noen generell hjemmel for staten til å gi forskrifter om kommunal og fylkeskommunal saksbehandling. De utfyllende regler må kunne gis av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv.

Nr. 2:

I dagens lover er ansvaret for arkivene tillagt hhv. ordfører og fylkesordfører. I praksis tilligger det administrasjonen. Det bør være hjemmel for Kongen til å gi regler om dette for å sikre at arkivmateriale ikke går tapt, både av hensyn til saksbehandling og av hensyn til ettertiden.

Kapittel 6.

DE FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER.

§ 36. Rett og plikt til delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn.

1. Den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall.

Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig pga. møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale organer. Dette gjelder likevel ikke hvis fraværet vil føre til vesentlig skade eller urimelig ulempe for arbeidsgiver.

2. Medlem som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

3. Om inhabilitet gjelder reglene i Forvaltningsloven kap. II. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ.

Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.

4. Vedkommende organ kan fritta et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette.

5. Kommunestyret eller fylkestinget skal utarbeide et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Til § 36 (Rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn).

Nr. 1:

Regelen om alminnelig møteplikt i kommunale og fylkeskommunale verv foreslås opprettholdt i sin nåværende form, jf. Kommune-loven § 46 og Fylkeskommuneloven § 43. Fordi den nye lovs bestemmelser også gjelder på områder som er regulert i særlov, er det ikke lenger nødvendig å nevne dette uttrykkelig her. Med «folkevalgte organer» forstås her alle kollegiale organer etter loven, herunder kommuneråd og fylkesråd. Også styre for kommunal eller fylkeskommunal bedrift eller institusjon, og interkommunale og interfylkeskommunale styrever, går inn under bestemmelsen selv om disse helt eller delvis er sammensatt på grunnlag av medlemskap i stillings medfør, administrativ oppnevning eller valg blant de ansatte, og selv om det her ikke foreligger plikt til å ta imot valg, jf. utkastets § nr. 2. Har man først tatt imot valg, har man plikt til å utføre vervet så lenge man sitter i dette.

Møteplikten må forutsette en tilsvarende rett til fri fra arbeid. Det kan ikke aksepteres at en arbeidstaker blir nektet å oppfylle sin møteplikt etter loven, eller blir oppsagt fordi han eller hun gjør dette. Det vil likevel være situasjoner hvor belastningen for arbeidsgiver og bedrift ved fravær pga. møte i kommunale eller fylkeskommunale organer blir så stor at det går ut over det arbeidsgiver kan forventes å måtte tåle, enten fordi det er tale om særlig hyppige eller omfattende fravær, eller fordi trekk ved bedriften eller arbeidstakers funksjoner der medfører særlig store vansker eller skadevirkninger ved fravær i det aktuelle omfang. I den utstrekning denne tålegrensen passerer, vil arbeidsgiver kunne nekte arbeidstaker fri. I så fall må den folkevalgte anses å ha gyldig forfall til de aktuelle møter. Det må imidlertid stilles store krav til ulempe eller skadevirkninger for arbeidsgiver før vilkårene for en slik nektelse, eller for en oppsigelse på dette grunnlag, kan anses å foreligge.

Nr. 2.

Denne bestemmelse tilsvarer 2. og 3. ledd i Kommuneloven § 47 og Fylkeskommuneloven § 43. Avjørende for stemmeplikt og stemmerett er hvorvidt vedkommende er til stede når saken tas opp til avstemning. Det er mao. ikke noe vilkår at han eller hun har vært til stede under hele behandlingen saken. Det vises her til merknaden til § 29 (Vedtaksførhet) om dette.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Nr. 3.

Etter Forvaltningsloven § 6, 2. ledd er en folkevalgt eller ansatt inhabil hvis det «foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.» Det antas som alminnelig utgangspunkt at inhabilitet på dette grunnlag ikke inntreffer fordi en ansatt eller folkevalgt tidligere har hatt befatning med samme sak. Hvor langt og ubetinget dette gjelder, er imidlertid usikkert. I den kommunale og fylkeskommunale forvaltning vil spørsmålet lettere komme på spissen enn ellers, fordi det ikke helt sjelden forekommer at saksbehandlere i kommune eller fylkeskommune også er medlemmer av de folkevalgte organer. Utvalget legger til grunn at det er klart uheldig om den som medvirker ved saksforberedelse, tidligere avgjørelser, og kanskje også utformingen av saksforelegget til det folkevalgte organ i vedkommende sak, i neste omgang skal delta ved selve avgjørelsen som medlem av vedkommende folkevalgte organ. Det foreslås derfor en alminnelig regel om at dette medfører inhabilitet i disse organer.

Formuleringen «har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse» korresponderer med innledningsordene i Forvaltningsloven § 6, og må som disse anses å omfatte enhver deltagelse i saksbehandlingsprosessen som innebærer innsamling av informasjon vedrørende det aktuelle saksforhold eller vurdering av dette, også hvor vedkommende saksbehandler har spilt en forholdsvis beskjeden eller underordnet rolle ved saksforberedelsen, som medlem av et team eller på et rent forberedende trinn i saksbehandlingen.

Rent kontormessig medvirkning medfører derimot ikke i seg selv inhabilitet, men her følger det av Forvaltningsloven § 6, 3. ledd at kontorpersonele som er direkte underordnet en inhabil ansatt, ikke vil kunne delta ved avgjørelsen av saken.

For klarhets skyld gjentas regelen i 2. ledd i Kommuneloven § 15 og Fylkeskommuneloven § 16 om at inhabilitet ikke inntreffer ved valg og ved fastsetting av godtgjøring o.l. for offentlige tillitsverv. Skulle inhabilitet inntreffe her, ville dette skape betydelige praktiske problemer.

Nr. 4.

Her gjentas regelen i 3. ledd i Kommuneloven § 15 og Fylkeskommuneloven § 16, med en mindre språklig presisering. Formålet med denne bestemmelsen er i første rekke at man skal slippe å gå inn i vanskelige grensegangsproblemer i forhold til inhabilitetsreglene i situasjoner hvor vedkommende medlem selv

ønsker å fratrukke. Det er ikke noe rettslig vilkår at det påberopte forhold er av en slik karakter at det kan være spørsmål om inhabilitet, men det påberopte grunnlag må angå den folkevalgtes personlige forhold til saken eller dens parter. Rent politiske hensyn eller problemer, i forhold til velgergrupper eller eget parti, vil derimot ikke i seg selv kunne tjene som grunnlag for fritak.

Slik anmodning bør selvsagt fremsettes så tidlig som mulig av hensyn til innkalling av varamedlem. Hvis det er vanskelig å få innkalt varamedlem fordi varsel er gitt unødvendig sent, vil det kunne legges vekt på dette ved avgjørelsen av om fritak skal gis.

Nr. 5.

En vesentlig forutsetning for at de folkevalgte skal kunne utøve sine forvaltningsmessige og politiske funksjoner på en tilfredsstillende måte, er at de har muligheter for å følge med det som skjer i administrasjonen eller i andre folkevalgte organer. Offentlighetsloven gir rett til et visst innsyn i saksdokumenter, men de folkevalgte vil ikke sjelden ønske informasjon ut over dette.

I utgangspunktet er det bare det folkevalgte organ som sådant som kan kreve slik informasjon, ikke det enkelte medlem. En regel om at den enkelte folkevalgte skulle ha rett til innsyn i alle saksdokumenter til enhver tid, ville føre for langt både pga. behovet for ro omkring saksforberedelsen og av arbeidsmessige hensyn.

Det er imidlertid et klart behov for å utvikle rutiner som sikrer den enkelte folkevalgte raskere og mer fullstendig informasjon enn det som følger av at saker etterhvert legges fram til avgjørelse, og av Offentlighetslovens regler. Særlig uttalt er dette under et parlamentarisk system, men også ved «formannskapsmodellen» vil særlig de minste partiene kunne ha betydelige problemer med å holde seg ajour mht. hva som skjer i kommunen eller fylkeskommunen.

Utvalget finner det vanskelig å foreslå presise lovbestemmelser om hvordan slik informasjonstilgang skal sikres. Mye vil avhenge av den enkelte kommune eller fylkeskommunes organisasjonsstruktur - hvilke organer man har, hvor bredt sammensatt disse er og hvilke oppgaver de er tillagt - hvor langt man har gått mht. delegasjon av avgjørelsesmyndighet til de enkelte folkevalgte organer og til administrasjonen - og hvilke rutiner man har utviklet mht. orienteringer til de enkelte folkevalgte organer og tilbakemelding om utøving av delegert beslutningsmyndighet.

Etter utvalgets oppfatning må oppgaven i første omgang være å sikre at disse spørsmål

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

blir forsvarlig gjennomtenkt og drøftet i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Det foreslås derfor en plikt til å utarbeide et reglement om disse spørsmål. Et slikt reglement må sikre de folkevalgte en størst mulig grad av rett til innsyn i den løpende kommunale og fylkeskommunale saksbehandling, men må også ivareta taushetsplikt og personvernhen-syn, og gis en form som ikke medfører en uforholdsmessig arbeidsmessig merbelastning for administrasjonen.

§ 37. Dekning av utgifter og økonomisk tap ved møtedeltaking.

1. Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere bestemmelse av kommunestyret eller fylkestinget.

2. Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerede tap.

Til § 37. (Dekning av utgifter og økonomisk tap ved møtedeltaking):

Nr. 1:

Dette er i hovedsak samme regel som dagens bestemmelser i Kommuneloven § 48 og Fylkeskommuneloven § 45. «Tillitsverv» omfatter også kommunale, fylkeskommunale og interkommunale styrer, uavhengig av hvordan vedkommende er utpekt til vervet.

I de nærmere bestemmelser som gis av kommunestyret eller fylkestinget kan gis regler også om minstebeløp og minste reiseavstand for å kunne fremsette slikt krav, for å unngå et stort antall småregninger. Minstetørrelsene må imidlertid ikke settes så små at de innebærer en omgåelse av lovens regel om rett til slik godtgjøring. Her har man tidligere oppfattet bestemmelsene om tilsvarende spørsmål i statens regulativ som et godt mønster, og utvalget antar at dette fortsatt vil kunne være hensiktsmessig.

Nr. 2.

Denne bestemmelse bygger på 2. og 3. ledd i dagens Kommunelov § 49 og Fylkeskommunelov § 46. Skillet mellom «ordinær inntekt», som erstattes etter dagens regel, og «ekstraordinær inntekt», som ikke erstattes, foreslås opphevet som uskarpt og i mange sammenhenger urimelig. Det er en begrensning som rammer nokså tilfeldig både mht. hvilke personer som får erstatning for hva, og mht. hva som skal til for at den enkelte får det. Bl.a. vil

det være av betydning hvorvidt det holdes formiddags- eller ettermiddagsmøter, og offentlig ansatte som beholder lønnen, men kanskje må ta igjen ugjort arbeid på fritiden, med konsekvenser for mulighetene til å ta annet ekstrarbeid, kommer dårligere ut enn f.eks. selvstendige advokater og leger.

Kravet til dokumentasjon av tap i ekstraordinær inntekt, vil imidlertid selvsagt måtte ha et annet innhold enn ved ordinært inntektstap. Det må bl.a. sannsynliggjøres at den samme inntekt ikke uten vesentlig ulempe ville kunne inntjenes på et annet tidspunkt.

På samme måte som i dag skal det fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerede tap. De folkevalgte har imidlertid krav på dekning også av tap som ikke lar seg legitimere, hvor disse er tilstrekkelig sannsynliggjort.

Dagens regel om at Kongen skal fastsette et maksimum for erstatning for ulegitimerede tap, foreslås opphevet. Dette er en overlevning fra den tid da det var stramme rettslige skranker for adgangen til å gi godtgjøring utover ren utgiftsdekning til de folkevalgte.

Det er i dag antatt at det ikke er adgang til å delegere kommunestyrets eller fylkestingets myndighet i slike spørsmål. Selv om det naturlige utgangspunkt vil være at kommunestyret eller fylkestinget selv treffer de fleste slike vedtak, så finner utvalget ikke grunn til å opprettholde et slik forbud mot delegasjon i situasjoner hvor dette måtte finnes hensiktsmessig.

§ 38. Godtgjøring til folkevalgte.

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

§ 38. Godtgjøring til folkevalgte.

Etter 1. ledd i Kommuneloven § 49 og Fylkeskommuneloven § 46 er retten til godtgjøring begrenset til ordfører, fylkesordførere, varaordførere, formannsskaps- og fylkesutvalgsmedlemmer, samt «tillitsverv i særlig byrdefulle formannsverv». Det er imidlertid adgang til å bestemme at også andre skal ha godtgjøring, og utvalget legger til grunn at denne adgang er blitt benyttet i stort omfang. Det synes være en alminnelig oppfatning at folkevalgte bør ha en viss godtgjøring for det arbeid de utfører, og utvalget foreslår en regel om en alminnelig rett til dette. Størrelsen på godtgjøringen er det imidlertid opp til kommunen eller fylkeskommunen å fastsette. Dette må, om det finnes hensiktsmessig, kunne skje ved at man knytter godtgjøringssatset på en eller annen måte til regulativ i stat eller kommune.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Bestemmelsen om forbud mot å tilstå godtgjøring til lovbestemte medlemmer av folkevalgte organer og personer som har lovbestemt plikt til å være til stede i slike organer, sløyfes som overflødig. Dette er et spørsmål som bør løses i ansettelsesvilkårene for vedkommende, ikke i lovens regel om godtgjøring. Det vil også være adgang til å ta inn spesialregler om dette i vedkommende godtgjøringsregulativ, så langt dette ikke fremtrer som diskriminering av den offentlig ansatte. Dette siste vil særlig være aktuelt hvor den ansatte blir utpekt som medlem av styre i kraft av sitt tilsettingsforhold.

Det er i dag antatt at det ikke er adgang til å delegere myndighet til å fastsette godtgjøring. Utvalget finner det unødvendig med et slikt delegasjonsforbud, selv om man antar at det normale vil være at kommunestyre og fylkesting treffer bestemmelse om dette for de aller fleste organer.

§ 39. Pensjonsordning for kommunale og fylkeskommunale tillitsverv.

Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta at man skal opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunale og fylkeskommunale tillitsverv. Det skal fastsettes vedtekter for pensjonsordningen. Disse vedtektene må godkjennes av departementet for at pensjonsordningen skal være gyldig.

Til § 39 (Pensjonsordning for kommunale og fylkeskommunale tillitsverv.):

Denne bestemmelsen bygger på 5. ledd i Kommuneloven § 49 og Fylkeskommunelovens § 47. Kravet om at pensjonsordningen bare skal kunne omfatte folkevalgte i verv som tilsvarende minst halv stilling, foreslås imidlertid opphevet. Dette er spørsmål som kommunestyret og fylkestinget må kunne vurdere på fritt grunnlag.

Kapittel 7.

ØKONOMIPLAN. ÅRSBUDSJETT.

§ 40. Økonomiplan.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.

2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. I økonomiplanen skal inngå en oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.

3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer av denne. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.

4. Nemndas innstilling legges ut til alminnelig ettersyn i minst fjorten dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til nemnda offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i Offentlighetsloven § 5a eller § 6.

5. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

6. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om oppstilling av økonomiplanen.

Til § 40 (Økonomiplan):

Med denne bestemmelsen lovfestes plikt for kommunene og fylkeskommunene til å vedta en flerårig plan for økonomiforvaltningen - et obligatorisk langtidsbudsjett. Dette er en konkretisering og utdyping av den bredere forpliktelse som følger av Plan- og bygningsloven § 20-1, 3. ledd om at kommuneplanen bl.a. skal ha en kortsiktig del som skal inneholde en «samordnet plan for [de kommunale] sektorenes virksomhet de nærmeste år», og av bestemmelsen i samme lovs § 19-1 om fylkesplan. For å markere den nære sammenheng mellom kommunens eller fylkeskommunens økonomiske planlegging og den øvrige planleggingsprosess, foreslås betegnelsen «økonomiplan» som betegnelse på dette plan-dokument.

Det vil være opp til kommunen eller fylkeskommunen hvordan man vil integrere dette i den øvrige planlegging. Man kan således enten utarbeide et eget økonomiplandokument som det vises til i handlings- eller fylkesplanen, eller man kan innarbeide økonomiplanen som en del av av dette mer generelle plan-dokument. Velger man siste alternativ, bør det imidlertid markeres hvilke elementer i handlings- eller fylkesplanen som er økonomiplan og går inn under reglene om denne.

Tidspunktet for behandlingen av økonomiplanen fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget. I noen kommuner og fylkeskommuner vil man antagelig finne det praktisk å foreta en separat behandling av økonomiplanen i løpet av første halvår, slik at denne kan utgjøre et oppdatert grunnlag for arbeidet med årsbudsjettet om høsten. Andre kommuner og fylkeskommuner vil derimot kanskje ønske å behandle økonomiplan og årsbudsjett parallelt bl.a. av arbeidsmessige grunner. Også dette vil det være adgang til.

Økonomiplanens bindende karakter kommer til uttrykk i kravet om at den skal «legges til grunn» ved budsjettarbeid og annen plan-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

leggingsvirksomhet. Dette innebærer at de rammer og hovedpremisser som kommer til uttrykk i denne, ikke kan fravikes uten at det samtidig tas opp sak om endring av økonomiplanen, slik at eventuelle nye vurderinger kan ses i en større sammenheng. Derimot kan kommunestyret og fylkestinget ikke anses bundet når det gjelder mer begrensede enkeltheter i denne planen. Her må det være tilstrekkelig at det fremgår at kommunestyret eller fylkestinget er oppmerksom på det aktuelle avvik når man treffer vedtak, og at man foretar de nødvendige justeringer av økonomiplanen neste gang denne er oppe til behandling.

Nr. 2.

Kravet om at økonomiplanen skal være «realistisk» tilsvarer kravet i 2. ledd i Kommuneloven § 50 og Fylkeskommuneloven § 47 om budsjettet «skal svare til de utgifter og inntekter som virkelig kan regnes med». På samme måte som dette er kravet om at økonomiplanen skal være «realistisk» et rettslig krav, og økonomiplanen kan gjøres til gjenstand for lovlighetsklage på dette grunnlag. Dette er nødvendig som et sikkerhetsnett mot uansvarlig økonomiplanlegging, særlig når det gjelder omfanget av gjeldsforpliktelser. Lovlighetsklage vil imidlertid normalt heller ikke her ha oppsettende virkning.

Kravet om at det skal gis oversikt over gjeldsbyrde og forventede utgifter til renter og avdrag i planperioden, omfatter alle typer økonomiske forpliktelser, således også ansvar som deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap, og garantiansvar. Oversikten over utgifter til avdrag må her også omfatte forventet aktuelt ansvar på slike forpliktelser i planperioden, eventuelt generert til et samlet anslått aktuelt ansvar i dette tidsrommet.

Kravene til økonomiplanens innhold og spesifikasjonsgrad er gjort fleksible. Disse vil måtte avhenge både av hvilken detaljeringsgrad som kan anses som meningsfylt i vedkommende kommune eller fylkeskommune på det aktuelle tidspunkt når det gjelder den aktuelle utgifts- eller inntektstype, og av hvor store krav man med rimelighet kan stille til den enkelte kommunes eller fylkeskommunes innsats på dette området. I nr. 5 er departementet gitt fullmakt til å gi nærmere regler om dette.

Nr. 3:

Økonomiplanen er det øverste politiske styringsinstrument. Vedtak om slik plan eller endringer av denne kan bare treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Ansvar for å utarbeide en innstilling til kommunestyrets eller fylkestingets behandling av økonomiplanen skal tillegges en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget. I § 41 er samme regel foreslått for årsbudsjettet. Den nemnd som tillegges denne oppgave, kan være en særskilt økonomiplan- eller budsjett- og økonomiplan-nemnd. Man kan imidlertid også benytte et eventuelt permanent engere utvalg av kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer med den samme type generell kompetanse som dagens formannskap og fylkesutvalg - et «kommuneutvalg», «fylkesutvalg» e.l., eller et annet av de eksisterende faste utvalg. I kommuner og fylkeskommuner hvor man har innført en parlamentarisk styringsform, vil det være naturlig å legge denne funksjonen til kommune- eller fylkesrådet. Det vil også være adgang til å oppnevne et rent ad hoc utvalg for den enkelte behandlingsrunde, hvis dette anses som mest praktisk.

Utvalgets medlemmer *Fevolden, Kjellberg* og *Overå* viser til sitt forslag til en bestemmelse (§ 6a) om et plan- og økonomiutvalg som obligatorisk organ, og foreslår i tråd med dette at ansvaret for å utarbeide innstilling om økonomiplan tillegges dette organet.

Administrasjonssjefens saksframlegg i økonomiplan- og årsbudsjettsaker vil etter utkastet ikke lenger ha karakter av formell innstilling til kommunestyret eller fylkestinget, og det behøver heller ikke være et ferdig utformet begrunnet forslag til vedtak. Hvilken form dette dokumentet skal ha, vil i større grad enn i dag være opp til kommunestyre eller fylkesting å fastsette. Det er grunn til å regne med at man i mange kommuner og fylkeskommuner fortsatt vil se seg best tjent med et spesifisert/balansert forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som grunnlag for arbeidet med nemndsinnstillingen til kommunestyret eller fylkestinget. Andre steder kan man imidlertid ønske å prøve seg fram med en modell med mer åpne saksframlegg fra administrasjonen, hvor det presenteres premisser og rammer og eventuelt alternative skisser til samlet plan.

Nr. 4:

Etter Offentlighetsloven § 5, 3. ledd, 1. og 2. pktm. er innstilling fra administrasjonen til de folkevalgte organer offentlig. Dette gjelder også budsjettinnstillinger, og eventuelt innstilling om langtidsbudsjett. I forhold til denne bestemmelse vil det kunne bli et problem om man skal - og bør - anse administrasjonssjefens saksframlegg også etter de nye regler som en «innstilling» i Offentlighetslovens forstand.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Det er fremhevet at for denne type saker fører Offentlighetslovens regel i dag til at administrasjonens innstilling i urimelig grad binder opp den politiske prioriteringsprosess, fordi den blir gjort offentlig og danner utgangspunktet for en debatt som er i gang før de folkevalgte organer overhodet har startet sitt arbeid med saken.

I Parlamentarismeloven (l. nr 85, 1985) er det fastsatt som en generell regel (§ 3, 1. ledd, siste pktm.) at dokumenter utarbeidet av kommunaldirektøren til kommunerådet skal anses som interne og unntatt fra offentlighet. Utvalget mener at ut fra de erfaringer man her har gjort, bør denne regel ikke opprettholdes i denne form, og at det heller ikke kan være aktuelt å foreslå en tilsvarende generell regel for behandling av sentrale politiske dokumenter som økonomiplan og årsbudsjett. Administrasjonens saksframlegg vil inneholde sentrale premisser for den videre debatt om disse spørsmål, og det representerer et følbart og vesentlig inngrep i offentlighetens mulighet til å delta i debatten om de økonomiske disposisjoner, og å kritisere disse, hvis dette unntas fra offentlighet.

Utvalget finner på denne bakgrunn at det bør gjelde som alminnelig prinsipp at administrasjonssjefens saksframlegg skal være offentlig også i økonomiplan- og årsbudsjettsaker, selv om dette dokumentet ikke lenger har status som formell innstilling til de avgjørende organer, og selv om det heller ikke behøver ha karakter av et begrunnet forslag til vedtak. For å ivareta de hensyn til den politiske beslutningsprosess som er omtalt ovenfor, vil imidlertid utvalget foreslå at dette kombineres med en regel om utsatt offentlighet ved at administrasjonssjefens saksforelegg først blir offentlig samtidig med at vedkommende folkevalgte nemnd avgir den formelle økonomiplan- eller årsbudsjettinnstilling til kommunestyre eller fylkesting. På denne måte sikres offentligheten innblikk i de faglige vurderinger og faktiske premisser for de beslutninger som skal tas i god tid før endelig vedtak skal treffes, samtidig som det foreligger en politisk innstilling som kan danne utgangspunkt for den politiske debatt om de aktuelle spørsmål.

Slik regelen er utformet, gir den bare adgang til å gjøre varig unntak fra offentlighet for dokumenter så langt de inneholder taushetspliktbelagte opplysninger, eller inneholder opplysninger som faller innenfor rammen av de unntak som er nevnt i Offentlighetsloven § 6, se særlig nr. 4 (tilsetting og forfremmelse) og nr. 2, a) (unntak av hensyn til forsvarelig økonomi-, lønns- eller personalforvaltning). Med dette slås fast at administrasjonens

saksforelegg til den kommunale eller fylkeskommunale som avgir innstilling om økonomiplanen, ikke skal anses som et internt dokument, heller ikke der det ikke har samme form som de tradisjonelle rådmannsinnstillinger, med saksfremstilling, vurdering og forslag til vedtak.

Regelen omfatter imidlertid bare det som fremtrer som det endelige saksframlegg fra administrasjonens side. På samme måte som i dag vil det være adgang til å unnta fra offentlighet interne notater, skisser m.m. som måtte bli forelagt vedkommende nemnd til foreløpig drøftelse som et ledd i administrasjonens egen saksforberedelse, når det er på det rene at dette i neste omgang vil bli fulgt opp av et nytt og mer fullstendig saksforelegg til vedkommende nemnd.

Nr. 5:

Oversendelsen av økonomiplanen er i første rekke begrunnet i det behov departementet - eventuelt fylkesmannen - vil ha for å følge med i kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Den innebærer ikke noen form for godkjenningmyndighet fra departementets eller fylkesmannens side, og heller ikke plikt eller rett til å prøve lovligheten av økonomiplanen av eget tiltak. Slik prøving kan bare skje etter lovlighetsklage fra klageberetiget, se utkastets § 56, nr. 1. Departement og fylkesmann kan imidlertid gi råd og veiledning til kommunen eller fylkeskommunen med utgangspunkt i en slik oversendelse, men det må da markeres at det ikke er tale om rettslig bindende pålegg.

Nr. 6:

Det vises til merknad til nr. 2 vedrørende utforming av og spesifikasjonsgrad i økonomiplanen. På samme måte som i forhold til årsbudsjettet etter dagens lover, vil det være en nærliggende oppgave for departementet å søke å bidra til en rasjonell økonomiforvaltning ved å gi regler om oppstillingen av økonomiplanen. Dette må imidlertid skje på en måte som ikke pålegger kommuner og fylkeskommuner urimelig merarbeid med utarbeidelse og oppdatering av unødig detaljerte plandokumenter ut fra usikre og skiftende økonomiske rammebetingelser.

§ 41. Årsbudsjettet.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.

2. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i ram-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mene for dette. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.

3. Nemndas innstilling er offentlig fra den avgis. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til nemnda offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i Offentlighetsloven § 5a eller § 6.

Til § 41 (Årsbudsjettet):

Nr. 1:

Utvalget finner det ikke nødvendig å lovfeste noen frist for budsjettbehandlingen ut over at den må være avsluttet innen årets utgang. Kommunen og fylkeskommunen vil selv være den som er sterkest interessert i å få denne avsluttet i rimelig tid før årskiftet.

Årsbudsjettet er bindende i den forstand at utgangspunkt og hovedregel er at verken administrasjon eller folkevalgte organer kan foreta utbetalinger eller pådra utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet. Dette representerer en skranke ikke bare i situasjoner hvor dette medfører at budsjettbalansen svekkes, men også hvor det bare er tale om en overføring av midler fra en budsjettpost til en annen. Her vil imidlertid administrasjon eller folkevalgte organer kunne gis et større eller mindre spillerom for omdisponeringer ved at budsjettet bare vedtas i hovedposter, eller ved overføringsfullmakter.

Unntatt fra kravet om budsjettgjeld til utbetalingstidspunktet er utgifter som kommunen eller fylkeskommunen har en umiddelbar rettslig forpliktelse til å dekke. Det kan her være tale om rettslige forpliktelser både i privatrettslige og i offentligrettslige sammenhenger. Det er intet vilkår at det foreligger rettskraftig dom hvis det først må legges til grunn at slik forpliktelse foreligger.

Kommunen og fylkeskommunen har således plikt til å oppfylle f.eks. kontraktsrettslige eller erstatningsrettslige forpliktelser, herunder utbetaling av lønn til tilsatte, på linje med private bedrifter, uten hensyn til om det på forhånd er avsatt midler til dekning av disse utgifter på budsjettet. Og det samme gjelder rettslige forpliktelser overfor borgerne som følger av lov, som plikt etter Sosialomsorgsloven § 3, nr. 1 til å gi bistand til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller dra omsorg for seg selv, plikt etter Kommunehelsetjenesteloven § 2-1 til å gi nødvendig helsehjelp, og plikt etter Sykehusloven § 6, 1 ledd og Lov om psykisk helsevern § 2, siste ledd, til å motta pasient når hjelp er påtrengende nødvendig.

Slike utgifter må innarbeides i årsbudsjettet så snart det er på det rene at det ikke er dekning for dem i budsjettet slik det forelig-

ger, og når det gjelder utgifter som fordeler seg noenlunde jevnt ut over året, må man foreta en justering av budsjettet så snart det fremgår at de avsatte midler vil bli utilstrekkelige. Men selve utbetalingen til de berettigede, eller gjennomføringen av tiltak som er nødvendig for å oppfylle lovens krav, kan ikke utsettes under henvisning til at man først må skaffe seg budsjettmessig dekning. Hvis det er ikke er mulig å skaffe midler, må det iverksettes betalingsinnstilling, jf. bestemmelsene om dette i utkastets §§ 52-54.

Nr. 2:

På samme måte som for økonomiplanen kan kommunestyret og fylkestinget heller ikke delegere myndighet til å vedta eller foreta endringer i kommunen eller fylkeskommunens budsjett til andre folkevalgte organer eller administrasjonen. *Utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Knudsen) mener det ikke er noe påtrengende behov for slik delegasjon, og at det også er klare fordeler forbundet ved at kommunestyret eller fylkestinget på denne måten får seg forelagt og må ta stilling til de spørsmål som knytter seg til bruken av de økonomiske ressurser i det kommende budsjettår. I den utstrekning de vedtak som skal treffes er av ganske triviell karakter pga. føringer i økonomiplanen, vil det neppe være noen stor belastning å la kommunestyret eller fylkestinget treffe det formelle vedtak etter en forutgående nemndsbehandling.

Det er videre et poeng at det øverste ansvarlige organ i alle fall i formen får seg forelagt og står ansvarlig for de mer konkrete politiske og administrative konsekvenser av de prioriteringer som er foretatt i økonomiplanen. Det forhold at mange av disse i siste instans er skjult i brede budsjettmessige delegasjonsvedtak i form av bevilgninger i hovedkapitler e.l., snarere styrker enn svekker dette argumentet. Kommunestyret og fylkestinget må aldri kunne delegere fra seg det endelige ansvar for konsekvensene av de budsjettvedtak som treffes og ansvaret for å foreta en fortløpende vurdering av helheten i budsjettet og kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

På samme måte som etter dagens lover angår forbudet mot å delegere kompetanse til å foreta endringer i det samlede budsjett bare endringer som angår rammene for dette. Kommunestyret og fylkestinget kan - så langt ikke budsjettforskriftene setter skranke - delegere budsjettmyndighet til andre folkevalgte organer enten ved at det formelle budsjettvedtak bare treffes i hovedkapitler, programområder e.l., eller i form av eksplisitte overføringsfullmakter. Loven selv forbyr bare dele-

gasjon av den grunnleggende budsjettkompetanse - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet i budsjettåret, og hovedtrekkene i bruken av disse ressursene.

Utvalgets medlem *Knudsen* mener at med den reduserte betydning årsbudsjettet vil få etterhvert som økonomiplanen blir det sentrale plan- og styringsinstrument, bør kommuner og fylkeskommuner hvor dette passer, kunne velge å overlate ansvaret for årsbudsjettet til et annet organ - i praksis et plan- og budsjettutvalg e.l.- dersom årsbudsjettet kan vedtas innenfor de rammer som er trukket opp i økonomiplanen.

Utvalgets medlemmer *Fevolden*, *Kjellberg* og *Overå* viser til sitt forslag til en § 6a hvor det påbys opprettet et plan- og økonomiutvalg. På samme måte som i forhold til økonomiplanen foreslås innstillingsmyndigheten for årsbudsjettet lagt til dette organet.

Nr. 3:

Som en konsekvens av at det nå vil være økonomiplanen som er det sentrale politiske dokument, foreslås sløyfet bestemmelsen om utlegging av årsbudsjettet 8 dager før behandling. For klarhets skyld sies imidlertid uttrykkelig at innstillingen er offentlig fra den foreligger, og på samme måte som for økonomiplanen foreslås en regel om offentlighet for administrasjonssjefens saksframlegg fra det tidspunkt nemndas innstilling avgis.

§ 42. Krav til årsbudsjettets innhold.

1. Årsbudsjettet skal være realistisk og i balanse. Det skal omfatte alle disponible økonomiske midler og anvendelsen av disse.

2. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.

3. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om oppstillingen av årsbudsjettet. I disse bestemmelser kan det gjøres unntak fra bestemmelser i denne lov når det gjelder budsjett for kommunal eller fylkeskommunal bedrift.

Til § 42 (Krav til årsbudsjettets innhold):

Nr. 1:

Kravet om at budsjettet skal være realistisk og i balanse medfører - på samme måte som i dag - at budsjettvedtaket vil kunne bli kjent ugyldig hvis så ikke er tilfelle. Men dette vil - på samme måte som for økonomiplanen - bare kunne skje med utgangspunkt i en lovlighetsklage. Og heller ikke her har slik klage oppsettende virkning så lenge ikke annet er bestemt. Nærmere krav til oppstillingen av budsjettet kan - som idag - gis i forskrifts form av departementet.

Nr. 2:

Det er ikke tilstrekkelig at et årsbudsjett kommer ut i balanse ved årets slutt, det må også være slik utformet at det ikke oppstår likviditetsproblemer i løpet av året. Dette betyr bl.a. at hvis det er grunn til å vente at man i løpet av året vil være nødt til å ta opp likviditetslån eller trekke på en kassakreditt, så skal utgiftene ved dette innarbeides i årsbudsjettet.

Nr. 3:

På samme måte som i dag vil budsjettforskriftene være et sentralt statlig virkemiddel for å sikre en forsvarlig kommunal og fylkeskommunal økonomiforvaltning. Disse forskriftene vil kunne regulere ikke bare utformingen av det budsjettvedtak som treffes i kommunestyret eller fylkestinget, men også den videre spesifisering slik denne eventuelt foretas av underordnede organer. De kan også inneholde bestemmelser om tidsfrister for budsjettvedtaket. De kan derimot ikke avskjære utforming av budsjettet som innebærer et større eller mindre element av reell delegasjon til underordnede organer, så lenge lovens krav om at kommunestyret og fylkestinget vedtar totalramme og grunnleggende trekk, er oppfylt.

Utvalgets medlemmer *Kjellberg* og *Overå* mener det bør være klare likeartede regler for alle kommunestyre og fylkesting mht. minimumsinholdet i det budsjettvedtak disse organer må vedta. Adgangen til delegasjon av budsjettkompetanse bør således etter disse medlemmers mening reguleres gjennom sentralt gitte forskrifter, slik som nå, jf. gjeldende kommunelovs § 24 nr. 10 annet punktum. Disse medlemmer foreslår derfor at utkastets § 42 nr. 3, 1. pktm. får følgende ordlyd:

«Departementet kan fastsette forskrift for oppstillingen av årsbudsjettet, og herunder bestemme i hvilken utstrekning det skal være adgang for kommunestyret eller fylkestinget til å delegere myndighet i saker om budsjettbehandling.»

§ 43. Årsbudsjettets bindende virkning

1. Skjer det vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte utgifter eller inntekter, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

2. De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i dette.

Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte årsbudsjett må ikke gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold foreligger, kan departementet dispensere fra denne regel.

Viser det seg at det blir vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, må det foretas de nødvendige endringer av budsjettet.

3. Foretar kommunestyret eller fylkestinget vesentlige endringer i årsbudsjettet, gjelder reglene for saksbehandlingen ved det opprinnelige budsjettvedtak tilsvarende.

Til § 43 (Årsbudsjettets bindende virkning):

Hvis vesentlige forutsetninger for årsbudsjettet svikter i løpet av budsjettåret, må det straks foretas de nødvendige justeringer av årsbudsjettet. «Vesentlige endringer» i denne sammenheng er slike som enten forrykker budsjettbalansen, eller som nødvendiggjør en forskyvning av de budsjettmessige rammer avdelingene imellom.

Administrasjonssjefen har det øverste administrative ansvar for økonomiforvaltningen, og dermed for at de ansvarlige folkevalgte organer, kommunestyre og fylkesting blir varslet ved slik svikt i forutsetningene for årsbudsjettet, slik at arbeidet med budsjettendring kan komme i gang. I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk system må dette ansvar påhvile kommunerådets eller fylkesrådets leder.

Hvem som helt konkret skal fremme sak om slik endring, må imidlertid bero på den interne ansvarsfordeling innen kommunen. Etatsjefene kan være gitt ansvar for dette innen or sitt saksområde, eller ansvaret kan ligge på et budsjettutvalg, kommuneutvalg e.a., eller på det enkelte hovedutvalg. Administrasjonssjefens, kommunerådlederens eller fylkesrådlederens ansvar behøver ikke gå lengre enn til å påse at det blir gitt beskjed når det oppstår en situasjon som nødvendiggjør budsjettrevisjon.

Det overordnede politiske ansvar for årsbudsjettet tilligger kommunestyret og fylkestinget, og disse organer vil derfor være rette adressat for en slik melding. En annen sak er at «tjenestevei» fram til kommunestyret eller fylkestinget vil kunne være en økonomiplan- og budsjettkomité, kommuneutvalg e.a. Dette beror imidlertid på de interne organisatoriske og saksbehandlingsmessige bestemmelser i vedkommende kommune.

Nr. 2:

Kravet om at det må foreligge budsjettmessig dekning før utbetaling foretas eller kommunen eller fylkeskommunens pådras utgifter, gjelder bare så langt det ikke foreligger en umiddelbar rettslig forpliktelse til å dekke den aktuelle utgift. Det vises her til merknad til § 41 nr. 1 om dette.

Også ved tilleggsbevilgninger gjelder som utgangspunkt og hovedregel kravet i § 42 nr. 1 om at budsjettet skal være realistisk og i balanse. I situasjoner hvor det ikke lar seg gjøre å finne dekning for nye eller økede utgifter innen rammen av årets budsjett, kan dette imidlertid skape uoverstigelige problemer. I dagens lovverk (4. pktm. i Kommuneloven § 50, 10. ledd og Fylkeskommuneloven § 47, 9. ledd) er det derfor innarbeidet et unntak fra dette kravet i form av en parentes, «(utenom anslagsposter)». I tillegg er det gitt bestemmelser (samme sted i 5. pktm.) om adgang for departementet eller den det gir fullmakt til å dispensere fra dette kravet.

Det har vist seg at unntaket for anslagsbevilgninger i en del situasjoner har ført til underbudsjettering av de aktuelle poster for å få budsjettet til å balansere. Bestemmelsen har også ført til at det har blitt enda vanskeligere å få foretatt de nødvendige budsjettmessige justeringer når en slik budsjettpost viser seg å være utilstrekkelig. Dette unntaket foreslås derfor strøket, i det det vises til det som er sagt ovenfor om at manglende budsjett hjemmel ikke suspenderer plikten til å foreta utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, eller som er nødvendig for at de skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter loven.

Hvor slike bundne utgifter ikke lar seg dekke innenfor rammen av det foreliggende budsjett, må det imidlertid straks tas opp arbeid med sikte på å foreta de nødvendige justeringer i dette. Viser det seg at det ikke er mulig å få dekket de påløpne utgifter innen denne ramme, vil kommunen eller fylkeskommunen, på samme måte som i dag, måtte søke departementet eller den det gir fullmakt, om dispensasjon fra kravet om at budsjettbalansen ikke skal forrykkes. Ved at slik dispensasjon nå gjøres til et vilkår også hvor underskudd oppstår pga. økning av bundne utgifter, vil departement eller fylkesmann raskere komme inn i bildet når kommune- eller fylkesøkonomien svikter. Man kan også håpe at dette vil virke som en forsterket oppfordring til å prøve å løse problemene innen den foreliggende budsjetttramme.

Nr. 3:

Ved vesentlige endringer av budsjettet må det stilles de samme krav til saksbehandling og beslutningsprosedyre som ved det opprinnelige budsjettvedtak.

§ 44. Avsetninger.

1. I årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i innværende eller senere budsjettår.

2. Midler som innkommer ved salg av fast ei-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

endom eller av andre større kapitalgjenstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter. Departementet kan dispensere fra forbudet i dette ledd.

Til § 44 (Avsetninger):

Nr. 1:

Avsetninger kan selvsagt skje både til kapitalformål og til dekning av fremtidige driftsutgifter. Det kan således avsettes midler til et generelt kapital- eller investeringsfond, til konkrete utbyggingstiltak eller andre bestemte formål, til et generelt reservefond, eller som udisponerte midler til styrking av kontantbeholdningen.

Mer problematisk er spørsmålet om hvorvidt kommunestyret eller fylkestinget skal kunne binde sin fremtidige disposisjonsrett over avsatte midler ved å øremerke dem til et bestemt formål eller til kapital- eller investeringsformål. Dagens lover åpner opp for dette, og krever statlig godkjenning hvis avsatte midler ønskes brukt til et annet formål enn det angitte, se Kommuneloven § 59 nr. 6 og Fylkeskommuneloven § 61 nr. 4. Utvalget er imidlertid blitt stående ved at selv om det kan anføres gode argumenter for en slik adgang for kommunestyre eller fylkesting til «å binde seg til masten», så må hensynet til det til enhver tid eksisterende politiske flertalls handlingsfrihet veie tyngst. Et vedtak om at avsatte midler bare kan benyttes til et bestemt formål, vil derfor ut fra den foreslåtte regel bare skape en politisk og eventuell moralsk forpliktelse, ingen rettslig binding. Avsetningen gjelder mao. bare så lenge det kompetente organ ikke fatter vedtak om å omgjøre denne.

En avsetning etter denne bestemmelse har følgelig ikke karakter av noe bindende «fundsopplegg». Det er kun tale om en budsjett- og regnskapsmessig postering.

Nr. 2:

Derimot vil utvalget foreslå at den eksisterende regel om begrensninger i disposisjonsfriheten over midler som er innkommet ved salg av fast eiendom eller større kapitalgjenstander, opprettholdes. Denne er begrunnet i ønsket om å bidra til å bevare kommunens eller fylkeskommunens formuesmasse og å hindre mer eller mindre panikkartede salg av kapitalgjenstander for å løse akutte likviditetsproblemer. Forbudet mot å bruke penger som kommer inn ved slikt salg til å dekke løpende utgifter, omfatter i tråd med det som gjelder i dag ikke bare renter, men også ordinære avdrag på lån. Ekstraordinære nedbetalinger vil derimot ikke anses som «løpende utgifter». I denne situasjon blir kommunens

eller fylkeskommunens formuesmessige balanse ikke svekket.

Ellers vil det være rom for en viss fleksibilitet når det gjelder hva som skal anses som «løpende utgifter». Vurderingen må i vesentlig grad knyttes til den enkelte kommune eller fylkeskommunes størrelse og forbruksmønstre. Men det vil måtte være begrepsmessige grenser både oppad og nedad. Fast eiendom vil alltid anses om kapitalgjenstand, mens utgifter til gjenstander med kort levetid - f.eks. under 2 år - alltid vil måtte anses som løpende utgifter. Den nærmere avgrensning av dette kan foretas i departementets budsjettforskrifter.

Midler innkommet ved salg av kapitalgjenstander må posteres slik i regnskapet at det enkelt å holde oversikten over dem og hva de går til.

Det kan imidlertid være situasjoner hvor det må anses som forsvarlig eller nødvendig at en kommunen eller en fylkeskommune selger kapitalgjenstander for å dekke løpende utgifter, og det foreslås en dispensasjonshjemmel for å imøtekomme slikt behov. Dels kan det være tale om kapitalgjenstander som man ikke har bruk for og som representerer en urimelig stor mengde passive midler. Her kan man tenke seg situasjoner hvor det fremtrer som økonomisk fornuftig å realisere den bunde kapital og avsette de innkomne midler til et driftsfond som brukes til å opprettholde eller styrke standarden på viktige kommunale eller fylkeskommunale ytelser f.eks. innen undervisning- helse eller sosialvesen. Det kan også være situasjoner hvor den økonomiske situasjon er så akutt vanskelig at betalingsinnstilling kan fremtre som det eneste alternativ til slik bruk av kapitalverdier. Her vil det imidlertid som regel være mer nærliggende å bruke de innkomne midler til å sanere deler av gjeldsbyrden, slik at man i neste omgang vil ha mer til løpende drift.

Det forutsettes i det hele tatt at denne dispensasjonshjemmelen brukes med stor forsiktighet og bare i unntakstilfelle.

§ 45. Regnskapsmessig overskudd eller underskudd.

1. Udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning føres til avsetning.

2. Underskudd på årsregnskapet som ikke dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret eller fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Til § 45. (Regnskapsmessig overskudd eller underskudd):

Nr. 1:

Kravet i dagens lover (Kommuneloven § 50 og Fylkeskommuneloven § 47, begge 4. ledd, 3. pktm.) om at regnskapsmessig overskudd bare skal kunne brukes til kapitalformål, foreslås opphevet. Dette stemmer dårlig med bestrebelsene i den offentlige forvaltning - og i næringslivet - på å bryte ned årskiftet som en sperre for den økonomiske planlegging, med fare for panikkartede innkjøp m.m. ved årets slutt for å bruke opp bevilgede midler.

Nr. 2:

I 4. ledd, 1. pktm. i Kommuneloven § 50 og Fylkeskommuneloven § 47 er angitt som alminnelig regel at underskudd «føres opp på budsjettet til dekning», altså på det løpende budsjett for året etter at regnskapet ble framlagt. Utvalget legger til grunn at det i mange tilfelle vil være et for strengt krav at kommunen på dette tidspunkt skal foreta kanskje betydelige omdisponeringer på det vedtatte budsjett. Dette vil lett kunne skape unødig uro og vanskeliggjøre planleggingen og organiseringen av de sektorer som i denne omgang må ta beskjæringene. Ikke sjelden vil kravet heller ikke være realistisk, men føre til at det foretas omdisponeringer som i realiteten medfører at underskuddet fremføres til neste årsbudsjett, uten å bli innarbeidet i dette.

På denne bakgrunn foreslås at det gis generell adgang til å føre opp underskuddet til dekning i det følgende årsbudsjett, altså budsjettet for regnskapsåret + 2.

I dagens lover heter det i 2. pktm. de anførte steder at Departementet kan samtykke i at dekningen blir fordelt over flere år «under rent særlige forhold». Med den vanskelige økonomiske situasjon mange av landets kommuner og fylkeskommuner nå befinner seg i, må vi vente at det fortsatt ikke helt sjelden vil oppstå situasjoner hvor det ikke er realistisk eller rasjonelt å insistere på at underskuddet føres i sin helhet til dekning på et enkelt årsbudsjett. Kommunen eller fylkeskommunen vil her være bedre tjent med at det gis adgang til å foreta en mer ordnet og planmessig nedbetaling av underskuddet over flere år.

I og med at dette vil skje innenfor rammen av en økonomiplan for minst fire år, må det etter utvalgets oppfatning være riktig å overlate den nærmere vurdering av hvorvidt en slik utstrekking av nedbetalingstiden bør benyttes, til de ansvarlige politiske organer; kommunestyret og fylkestinget. Det forutsettes imidlertid at slik utsettelse av nedbetalin-

gen av underskudd bare skal skje når det foreligger særlige forhold som gjør at denne fremgangsmåte fremtrer som nødvendig og forsvarlig.

Kapittel 8.

GJELDSFORPLIKTELSER. VERN AV BETALINGSEVNE. GJELDSINNDRIVELSE. BETALINGSINNSTILLING.

§ 46. Låneopptak.

1. En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån til investeringsformål og til konvertering av eldre gjeld.

2. Det kan også tas opp lån til likviditetsformål. Slikt lån må gjøres opp før regnskapsavslutning for vedkommende budsjettår. Foreligger det regnskapsmessig underskudd som etter økonomiplanen skal dekket over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.

3. Vedtak om opptak av lån må også angi hvordan lånet skal avdras.

4. Kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde må ikke være større enn det er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.

Til § 46 (Låneopptak):

Generelt

I dagens kommunelover (Kommuneloven § 51 og Fylkeskommuneloven § 48) er det gitt detaljerte regler om hva det kan tas opp lån til, og om lengste tillatte avdragstid. I tillegg kreves statlig godkjenning av alle låneopptak som ikke gis av statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler (Kommuneloven § 59 og Fylkeskommuneloven § 60, begge nr. 1), dog slik at for fylkeskommunen kan Kongen fastsette at låneopptak under en viss beløpsgrense ikke trenger godkjenning (Fylkeskommuneloven § 60, nr. 1, 3. pktm.). Ved Kgl. res. 11/8.78 er denne grensen satt til 5. mill. kroner.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) mener at de erfaringer man har gjort med denne form for regulering av kommunale og fylkeskommunale låneopptak, viser at dette er en lite effektiv måte å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Tvert imot er det grunn til å tro at godkjenningsordningen har skapt et element av ansvarspulverisering fordi det forhold at fylkesmann eller departement er pålagt å foreta en forsvarlighetskontroll ved godkjenningen, har medført at det det vises mindre tilbakeholdenhet med å fremme forslag om at populære eller nødvendige tiltak lånefinansieres, enn man kunne

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

håpe om kommunestyret eller fylkestinget sto eneansvarlig for denne beslutningen.

Flertallet vil også vise til at de erfaringer man har gjort med statlig godkjenning som garanti mot uforsvarlig kommunal- eller fylkeskommunal økonomiforvaltning langt fra har vært overbevisende. Praksis har dels variert betydelig fra fylke til fylke, og har til dels vært svært unnfalende. Dette avspeiler etter flertallets mening den ansvarspulverisering som lett oppstår ved slik delt kompetanse.

Flertallet har vurdert mindretallets forslag om godkjenning av lånerammer (omtalt nedenfor), men finner den foreslåtte ordning komplisert og vanskelig å praktisere. Det er vanskelig å se hvordan man skal kunne løsrive en vurdering av hvorvidt et nytt låneopptak er forsvarlig fra hva det lånes til, og dermed vil man høyst sannsynlig i realiteten gli i retning av det gamle system med godkjenning av enkeltlån, og fortsatt ansvarspulverisering. Den forsvarlighetskontroll som fortsatt vil være nødvendig overfor en del kommuner og fylkeskommuner vil etter flertallets mening ivaretas bedre gjennom ordningen med lovlighetskontroll av budsjett og økonomiplan, som omfatter en prøving av hvorvidt disse plandokumenter er realistiske når det gjelder fremtidige utgifter og inntekter (utkastets § 40, nr. 2, 1. pktm. og § 42, nr. 1), og hvorvidt gjeldsbyrden er større enn forsvarlig (utkastets § 46, nr. 4).

Flertallet mener det vil gi klarere linjer og være mer egnet til å mobilisere de folkevalgte ansvarsfølelse om man overlater det hele og fulle ansvar for vurderingen av hvorvidt det er forsvarlig å finansiere et tiltak ved låneopptak, til det enkelte kommunestyre eller fylkesting. *Flertallet* vil i denne forbindelse også vise til at de nye bestemmelser om økonomiplan krever at det utarbeides en oversikt over samlet gjeldsbyrde og over utgifter til renter og avdrag i de kommende år.

Flertallet vil også fremheve at i den utstrekning man måtte ha behov for en styring av det kommunale låneopptak og aktivitetsnivå ut fra bredere samfunnsøkonomiske hensyn, bør dette skje med utgangspunkt i regelverk som er entydig innrettet på å ivareta disse hensyn, slik at man unngår uklarhet mht. hvorvidt begrensninger i kommunene og fylkeskommunenes handlefrihet er begrunnet i og skal håndheves for å ivareta slike hensyn, eller om de er oppstått for å sikre forsvarlig økonomiforvaltning innen den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Mindretallet (utvalgets medlemmer Fevolden og Overå) er ikke enig i forslaget om å oppheve godkjenningsordningen ved låneopptak. *Disse medlemmer* vil fremheve at å

nekte lånegodkjenning er det eneste virkemiddel staten i dag har overfor kommuner som legger opp til en utvikling som går ut over de økonomiske rammer.

Disse medlemmer vil peke på at med en innpassing av kommunene i makroøkonomien ved hjelp av at staten fastsetter kommunesektorens skatteinntekter og overføringer, er en avhengig av at kommunene foretar opplåning som er tilpasset deres nåværende bæreevne. Dersom staten ikke lenger godkjenner lånene, vil en kommune fritt kunne øke aktiviteten uten å tilpasse seg de rammemessige forutsetninger. På sikt vil en slik politikk gi de angjeldende kommuner en rente- og avdragsbelastning som vil kunne true deres primære tjenester overfor innbyggerne. Dette kan på den annen side brukes i en argumentasjon overfor sentrale myndigheter om at overføringene til disse kommuner må økes. Resultatet kan mao. bli at kommunene kortsiktig opprettholder et uønsket høyt aktivitetsnivå ut fra statlige makro-økonomiske betraktninger og at staten på lang sikt må øke overføringene til kommunesektoren for at de primære velferdsoppgaver ikke skal bli skadelidende.

Disse medlemmer legger avgjørende vekt på at uten lånegodkjenning vil i realiteten staten ha gitt fra seg sitt eneste økonomiske sanksjonsmiddel som kan bidra til å rette opp situasjonen i den enkelte kommune. Tilbake vil stå sanksjoner som reduserte overføringer. Dette vil bare forsterke krisen, og vil neppe være særlig aktuelt overfor en kommune med økonomiske vanskeligheter.

Dagens lånegodkjenning er imidlertid heller ikke etter *disse medlemmers* oppfatning tilfredsstillende. Dette skyldes to forhold: For det første legges det opp til en godkjenning av enkeltlån som gjør ordningen tungvint og arbeidskrevende. For det andre er en ikke sikret at kommunene og kredittinstitusjonene sender lånene til registrering. I praksis har det ingen konsekvenser for långiver om lånet er godkjent eller ikke. Dette har ført til at det ikke lenger søkes om godkjenning av alle lån. Spesielt gjelder dette kassakredittlån, som ofte vil være en ren lånefinansiering av drift.

På grunn av at staten blir betraktet nærmest som en garantist for kommunale låneopptak, synes heller ikke kredittinstitusjonene å foreta noen særlige risikoanalyser. Det er mao. heller ingen vurdering av den enkelte kommunes økonomi før lån blir gitt.

Disse medlemmer vil foreslå en ny lånegodkjenningsordning basert på følgende: For hver kommune og fylkeskommune fastsettes det på basis av økonomiplan, budsjett og gjeldsoversikt en låneramme. For å kontrollere at lånerammen ikke blir overskredet må en

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

løpende registrere de lån som blir tatt opp. Dersom det tas opp lån utover den godkjente lånerammen, må det kunne iverksettes sanksjoner dersom lånerammen skal kunne ha praktisk betydning. For at långiver skal ha interesse av å undersøke lånerammen, bør det knyttes en risiko for tap til å utbetale et lån som vil ligge utenfor den godkjente låneramme. En slik sanksjon vil f.eks. være at långiver ikke har automatisk rett på renter og avdrag for lån utenfor lånerammen. En slik rett vil oppstå først når lånet er sikret prioritert innen lånerammen. Dette betyr at et utbetalt ikke-godkjent lån ikke er tapt for långiver, men at långiver må avvente utvidelse av lånerammen før han kan kreve kommunen for renter og avdrag dersom den ikke betaler. Långiver har heller ikke krav på renter for den tid lånet ligger utenfor lånerammen. Et slikt system vil kreve større aktsomhet fra långiver, men vil på den annen side ikke avvike spesielt fra de rutiner som er etablert rundt pantelån, der sikkerheten av pantet er avhengig av at långiver har sikret seg innen panteobjektets verdi.

For at långiver på en effektiv måte skal få oversikt over den enkelte kommune eller fylkeskommunes låneramme, samt en godkjenning av det nye lånet, foreslår *disse medlemmer* at det etableres et kommunelånregister for kommunenes vedkommende og et fylkeslånregister for fylkeskommunene. Låneregisteret kan på samme måte som dagens godkjenningsordning legges til fylkesmennene for kommunenes vedkommende og til departementet for fylkeskommunene. Lånerammen fastsettes som nevnt på grunnlag av budsjett, økonomiplan og gjeldsoversikt for den enkelte kommune og fylkeskommune, slik at lånerammen for den økonomisk godt styrte kommune/fylkeskommune settes til det lånevolum som er oppført i budsjettet. For den mindre veldrevne kommune/fylkeskommune kan det være aktuelt å redusere lånevolumet til et nærmere angitt nivå, basert på hva kommunen/fylkeskommunen vil være i stand til å betjene av utgifter. Dette nye nivået vil være lånerammen. For disse kommuner/fylkeskommuner kan det også være aktuelt å differensiere mellom lån til ulike formål.

Disse medlemmer mener at overstående ordning vil gi den enkelte kommune/fylkeskommune mulighet til å forholde seg til kredittmarkedet ut fra klare forutsetninger om egne rammer. Samtidig vil overstående system, håndhevet på en konsekvent måte, gi en langt bedre styring med den økonomiske utvikling i den enkelte kommune/fylkeskommune. Det er tvilsomt om noen kommune/fylkeskommune over tid vil unnlate å rette opp økonomien, dersom ingen eller meget små lånerammer blir resultatet av dårlig økonomi.

Disse medlemmer vil foreslå følgende lovtekst:

«5. Alle kommunale lån skal registreres i et register - Kommunelånregisteret - hos fylkesmannen. Fylkeskommunale lån registreres i et Fylkeslånregister i departementet. Samme sted registreres en øvre låneramme, fastsatt av fylkesmannen for den enkelte kommune eller departementet for den enkelte kommune. Lånerammen fastsettes på grunnlag av økonomiplan, årsbudsjett og gjeldsoversikt.

Lån til kommune eller fylkeskommune skal ikke utbetales før det foreligger bekreftelse fra Kommunelånregisteret eller Fylkeskommunelånregisteret på at lånet har prioritet innenfor den godkjente låneramme. Hvis lån utbetales til tross for at lånet ikke er sikret prioritert innenfor den godkjente låneramme, kan utlåner ikke kreve rente og avdrag på lånet, og det påløper ikke rente på lånet, så lenge lånet fortsatt ligger utenfor den godkjente låneramme.

Departementet kan gi nærmere forskrifter.»

Nr. 1:

Dagens ordning med en ganske vid ramme for hva det kan tas opp lån til dekning av, foreslås opprettholdt. Adgangen til låneopp- tak til driftsformål i situasjoner hvor utgiften er «helt uforutsett» foreslås opphevet.

På samme måte som etter dagens lover kan lån til investeringsformål skje ved at man tar opp lån til «lånefond» som det deretter kan trekkes på til de konkrete prosjekter. Lån til konvertering av eldre gjeld vil man bare snakke om hvor det ikke finner sted noen utvidelse av gjelden, og ingen skjerpelse mht. renter, nedbetaling eller andre vilkår.

Kommunale og fylkeskommunale lån kan bare tas opp for å dekke kommunale investeringer. Det kan ikke tas opp lån for å delfinansiere f.eks. et idrettsanlegg som kommunen ikke er eier av. Her må et eventuelt kommunalt eller fylkeskommunalt engasjement skje på andre måter.

Nr. 2:

Fortsatt vil kommunen eller fylkeskommunen kunne ta opp lån til likviditetsformål innenfor rammen av det løpende årsbudsjett. Utgiftene ved dette dekkes og tilbakebetaling foretas på samme budsjett. I situasjoner hvor en kommune eller fylkeskommune har et regnskapsmessig underskudd som man ikke makter å dekke i det følgende budsjettår, vil det imidlertid kunne være nødvendig å ha et likviditetslån stående i den tid og i det omfang underskuddet ikke er dekket inn. Dette vil normalt bli den praktiske realitet, selv om man fingerer en tilbakebetaling én gang i året, og det er da bedre at dette flerårige gjeldsforhold betraktes som et sådant og at tilbakebe-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

talingen ses i sammenheng med den budsjettmessige inndekning av underskuddet.

Nr. 3:

Renter og avdrag må innarbeides i kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan før lånet kan tas opp, jf. utkastets § 40 nr. 1 og nr. 2, begge 2. pktm.

Nr. 4:

Forsvarlighetskravet er et rettslig vilkår for at vedtaket for om låneopptak skal være lovlig, og kan tjene som utgangspunkt for krav om lovlighetskontroll fra kommunestyre- eller fylkestingsmedlem, eller fra administrasjonssjefen. Finner departementet eller fylkesmannen at gjeldsbyrden er større enn forsvarlig, vil det påklagede vedtak kunne bli kjent ugyldig, med den konsekvens at låneavtalen bortfaller og eventuelle utbetalte penger må tilbakebetales.

§ 47. Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld.

1. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig garantere for andres gjeld, med mindre dette følger av lov.

2. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Til § 47. (Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld):

Nr. 1:

Utvalgets flertall (lederen, Fevolden, Knudsen, Overå og Veierød) viser til at særlig de senere års utvikling har vist at garantistillelser har skapt til dels store problemer for økonomiforvaltningen i både små og store kommuner. Garantistillelser er vanskelige å innarbeide i den økonomiske planlegging fordi det ofte beror på en komplisert og ikke sjelden ganske usikker faglig vurdering i hvilken utstrekning man må regne med at slikt ansvar vil bli effektivt, noe som medfører en tilsvarende stor fare for uforsvarlige vurderinger fra beslutningstagernes side. Det er også et viktig poeng at så lenge det er adgang til å stille kommunal eller fylkeskommunal garanti, vil långivere o.l. gjerne rutinemessig forlange slik, og særlig i situasjoner hvor det er en reell økonomisk risiko. Ordningen med statlig godkjenning av kommunale og fylkesgarantier har bare til en viss grad klart å demme opp for slike krav. Selv om man således som hovedregel har vært avvisende til garantier til næringsformål, har det særlig i de senere år vært eksempler på at kommuner har fått god-

kjent store garantiansvar også på dette området.

Flertallet er oppmerksom på at garantistillelser i betydelig omfang benyttes på en helt forsvarlig måte; som et ledd i kommunens eller fylkeskommunens næringspolitikk, som støtte til bygging av sosial- og helseinstitusjoner eller idrettsanlegg i regi av frivillige organisasjoner, eller som bistand til tilsatte. Flertallet vurderer det imidlertid slik at for å skape klare linjer er det nødvendig å innføre et generelt forbud mot garantistillelser fra kommune eller fylkeskommune. På denne måte vil også man kunne fremtvinge at de aktuelle lån gis på vilkår som avspeiler den reelle risiko ved prosjektet, slik at kommunen eller fylkeskommunen umiddelbart kan vurdere hvor langt man er villig til å gå i retning av å gi tilskudd eller annen bistand for å bedre økonomien i prosjektet eller gjøre det mulig å gjennomføre det.

Flertallet vil også vise til at utvalget foreslår at ordningen med statlig godkjenning av bl.a. lån og garantistillelser foreslås opphevet. Fortsatt adgang til å stille garantier uten slik godkjenning vil svekke kommunens eller fylkeskommunens muligheter til å avvise krav eller ønsker om garantistillelser og øke faren for uforsvarlige disposisjoner. En ordning hvor den enkelte garantistillelse fortsatt skal godkjennes, vil på den annen side komme i konflikt med det grunnsyn som lovtkastet ellers bygger på når det gjelder statens rolle som kontrollinstans. Flertallet legger også til grunn at det vil være vanskelig å innpasse godkjenning av garantiansvar i mindretallsforslaget om godkjenning av lånerammer, se de generelle merknadene til § 46.

Når det spesielt gjelder garantistillelser som ledd i næringspolitikken, vil *flertallet* særlig vise til muligheten av å opprette egne juridiske personer, «næringsfond» e.l., med innskudd fra kommunen og næringslivet i distriktet. Slike fond kan opptre som långivere, investorer eller garantister, og vil om de lykkes kunne fortsette på selvfinansierende basis eller på grunnlag av begrensede tilleggsinnskudd fra deltakerne. Hvis det går galt, er imidlertid omfanget av den kommunale eller fylkeskommunale risiko begrenset til de til enhver tid innskutte midler.

Unntak fra dette generelle utgangspunkt bør etter flertallets mening, pga. de store konsekvenser slike garantistillelser kan få for kommunal og fylkeskommunal økonomi, gjøres i lovs form, slik det i dag er gjort i Sosialomsorgloven § 3 nr. 1, pkt. a) og i Lov om Distriktenes utbyggingsfond § 9, pkt. c).

Utvalgets medlemmer Bjørke, Kjellberg og Thu har et annet syn enn flertallet på dette

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

spørsmål. Disse medlemmer viser til den omstillings- og fornyelsesprosess som er i gang i kommuner og fylkeskommuner, og som klart markerer det lokale utviklingsansvaret som en stadig viktigere oppgave ved siden av de tradisjonelle forvaltnings- og serviceoppgavene. Viktige områder innenfor lokalsamfunnsutviklingen er bl.a. miljøsaker og næringsutviklings- og sysselsettingssaker.

Disse medlemmer vil peke på at kommunene og fylkeskommunene i de senere år i økende utstrekning på frivillig grunnlag har økt sitt engasjement og bevilget stadig større beløp over sine budsjetter til utbyggingsformål. Aktiviteten har økt som følge av den økende arbeidsledighet de senere år. Det har kommet klart til uttrykk at både politikere og administrasjonen ser arbeidet med slike saker som et viktig og naturlig område for lokal og regional politisk innsats i årene framover. Stortinget har gitt sin tilslutning til en slik utvikling gjennom behandlingen av St.meld. nr. 29, 1988-89, om politikk for regional utvikling.

Disse medlemmer vil understreke at kommunenes og fylkeskommunenes naturlige rolle på dette området vil være å tilrettelegge for, og stimulere til, en ønsket utvikling ut fra lokale forutsetninger og behov. Dette vil kreve et bredt spekter av virkemidler, som bl.a. også må omfatte ulike økonomiske stimulerings tiltak.

Disse medlemmer vil peke på at den formulering av utkastets § 47 nr. 1 som flertallet foreslår, avskjærer kommuner og fylkeskommuner muligheten for å bruke garanti for lån som et virkemiddel i sin politikk for næringsutvikling og sysselsetting. Etter disse medlemmers mening bør formuleringen i någjeldende kommunelovs § 52 med små endringer kunne benyttes også i den nye kommunelov.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer foreslå at § 47 nr. 1 får følgende ordlyd:

«1. En kommune eller fylkeskommune kan garantere for økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller når lov eller stortingsbeslutning forutsetter at kommunal eller fylkeskommunal garanti blir gitt.

Det kan bare garanteres for økonomiske forpliktelser når det er stilt realsikkerhet for disse av andre enn kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret eller fylkestinget kan fravike dette vilkåret når tungtveiende kommunale eller fylkeskommunale interesser gir grunnlag for det.»

Disse medlemmer deler flertallets syn at det kan være stor risiko forbundet med å gi kommunal eller fylkeskommunal garanti for lån til næringsutviklingstiltak. Særlig i små næringsssvake kommuner vil presset kunne bli stort for å få fram vedtak om garanti, enten for

å få startet ny virksomhet, eller for å utvikle eller å berge en eksisterende bedrift. Andre interesser enn de rent bedriftsøkonomiske vil lett kunne få stor betydning. I den framtidige praktiseringen av denne bestemmelsen bør derfor kommuner og fylkeskommuner innarbeide faste rutiner for behandling av slike saker. I disse rutinene bør inngå en sakkyndig vurdering enten i egen administrasjon hvis det er bygget opp kompetanse for det, eller ved innhentet sakkyndig vurdering fra annet kompetent hold. En kommunal garanti som gjøres gjeldende, vil kunne få stor betydning for en kommunes eller fylkeskommunes økonomi. Dette må tas med i vurderingen i arbeidet med økonomiplanen etter § 40. I departementets forskrifter om oppstilling av økonomiplanen må det tas inn bestemmelser om hvordan garantiansvaret skal synliggjøres og vektlegges.

Utvalgets medlem Klundelien mener det som anbeføres av flertallet ikke er tilstrekkelig grunn til å avskjære kommunens og fylkeskommunens adgang til å stille garantier for ikke-kommersielle tiltak som ivaretar kommunale- eller fylkeskommunale interesser som sosial- og helseinstitusjoner og idrettsanlegg. Det er her tale om en nødvendig støtte til virksomhet som i betydelig omfang skjer i regi av frivillige organisasjoner, og hvor ansvarsomfang og aktualitet som regel er ganske oversiktlig. Dette siste gjelder også ved garantier for tilsattes boliglån o.l. Her er det dessuten tale om jevnt over ganske beskjedne risikoer, og det vil være uheldig om man avskjærer kommunen og fylkeskommunen fra å benytte et slikt personalpolitisk virkemiddel.

«Dette medlem vil på denne bakgrunn foreslå at § 47 nr. 1 får følgende ordlyd:

«1. Kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig garantere for andres gjeld, hvis ikke dette:

- gjelder lån til bygging eller forbedring av institusjon som i det vesentlige får sitt driftstilskudd fra kommunen eller fylkeskommunen, og driver en virksomhet i samsvar med plan vedtatt av kommunen eller fylkeskommunen,
- gjelder lån til kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som ledd i personalpolitiske tiltak, eller
- følger av lov.»

Nr. 2:

Dette punkt erstatter den tilsvarende regel i Kommuneloven § 53 og Fylkeskommuneloven § 50. Det er her tale om en særlig farlig form for sikkerhetsstillelse for andres økonomiske ansvar. Unntaket for sikkerhet for «lån som brukes til videre utnyttelse, utvidelse eller forbedring av den [fylkes]kommunale

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

eiendel» foreslås fjernet. Hvis det er meningen at kommunen eller fylkeskommunen skal stå ansvarlig for lånet, bør det tas opp av kommunen eller fylkeskommunen selv, og så får eventuelle avtaler om utgiftsdeling eller refusjon inngås separat.

§ 48. Utlegg, arrest, utpanting, avsetning.

En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg, arrest, utpanting eller avsetning.

Til § 48. (Utlegg, arrest, utpanting, avsetning):

Kreditorbeslag av en kommunes eller fylkeskommunes eiendeler vil i de fleste situasjoner føre til uakseptable konsekvenser for borgerne og kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Det vil også lett føre til en forfordeling kreditorene imellom, fordi kommuner og fylkeskommuner ikke kan slås konkurs, noe som medfører at individuelle sikkerhetsrettigheter ikke kan omstøtes som et ledd i et bredere oppgjør. Særlig dette siste tilsier at man sløyfer de unntak fra beslagsforbudet som i dag er gjort i Kommuneloven § 54 og Fylkeskommuneloven § 51 for sikkerhet i inntektsbringende eiendom for krav oppstått i forbindelse med anskaffelse eller forbedring av denne. Dette er et unntak som ble tatt inn i loven for å skape overensstemmelse med unntakene fra det generelle pantsettingsforbud som gjaldt fram til 1978. Ut fra dagens regler er det ikke tilstrekkelig grunn til å sette disse kreditorer i en særstilling når det gjelder mulighet for gjeldsinn drivelse.

§ 49. Motregning.

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.

2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken.

Til § 49 (Motregning):

Denne bestemmelsen erstatter 1. og 2. ledd i Kommuneloven § 55 og Fylkeskommuneloven § 52. Forbudet er begrunnet i faren for at slik motregning vil føre til at kommunen eller fylkeskommunen står uten tilstrekkelige likvide midler i en vanskelig situasjon, særlig ved at debitorer kjøper opp krav på kommunen eller fylkeskommunen til underkurs for å kunne bruke dem på denne måten. Begrensningene i forbudet for lønnskrav, pensjon og refusjon av skatt foreslås sløyfet. Dette er unntak som har liten selvstendig betydning ved siden av de alminnelige regler om priori-

tering av utbetalinger ved betalingsinnstilling, og som kan være vanskelig å praktisere med dagens regler om innkreving og fordeling av skatt.

§ 50. Overdragelse av krav på skatter og avgifter.

En kommunes eller fylkeskommunes krav på skatter og avgifter kan ikke overdras. Departementet kan dispensere fra dette forbudet.

Til § 50. (Overdragelse av krav på skatter og avgifter):

Overdragelse av krav på skatter og avgifter vil lett ha karakter av utnyttelse av de siste reserver, og av at man prøver å skyve problemene foran seg. Det har også klart betenkelige sider i forhold til debitorerne - borgerne - som vil kunne oppleve kreditorskiftet som en klar forverring av sin situasjon - både mht. mulighet til å forhandle seg fram til en akseptabel nedbetalingsordning, mht. inndrivningsform og -hastighet, og ut fra et personvernssynspunkt. For visse typer krav kan dette likevel være en akseptabel fremgangsmåte, og det foreslås derfor at departementet gis en generell kompetanse til å dispensere fra forbudet.

Bruk av inkasso ved innkreving av kommunale eller fylkeskommunale krav reguleres ikke av denne regelen. Her vil imidlertid reglene om taushetsplikt sette vesentlige begrensninger. Hvor langt disse går, må vurderes konkret fra saksområde til saksområde.

§ 51. Konkurs og gjeldsforhandling.

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter Konkursloven.

Til § 51. (Konkurs og gjeldsforhandling):

Denne bestemmelsen er den samme som vi i dag finner i Kommuneloven § 56 og Fylkeskommuneloven § 52, med den endring at den litt lite opplysende formulering «etter loven» er erstattet med en eksplisitt henvisning til Konkursloven. Kommunen eller fylkeskommunen kan selvsagt forhandle med sine kreditorer. Det er den lovstyrte og til dels tvangsmessige gjeldsforhandling kommunen - og kreditorene - er fritatt for.

§ 52. Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsmynd.

1. Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal straks sendes departementet.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2. Blir slikt vedtak ikke truffet, kan departementet beslutte betalingsinnstilling for vedkommende kommune eller fylkeskommune.

3. Departementet sender melding om betalingsinnstilling til kunngjøring i pressen og i Norsk Lysingsblad.

4. Når det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, administrasjonssjefen, og tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Har kommunen eller fylkeskommunen parlamentarisk styringsform, representeres denne i stedet av kommunerådets eller fylkerådets leder, samt av øverste ansatte administrative leder, eventuelt øverste ansatte leder for økonomiforvaltningen.

Til § 52. (Vedtak om betalingsinnstilling.

Oppnevning av tilsynsnemnd):

Generelt

Dagens regler om betalingsinnstilling, i Kommuneloven § 57 og Fylkeskommuneloven § 54, har såvidt vites ikke vært i bruk, til tross for flere eksempler på store likviditetsproblemer, særlig i kommunene. Dette har etter alt å dømme flere årsaker, men utvalget antar at én medvirkende årsak har vært at de någjeldende regler har en svært defensiv karakter og er ensidig fokusert på forholdet kreditorene imellom. Utvalget antar at det vil kunne være behov for et mer utbygget regelsett på dette område, både for å sikre en prosedyre som kan forhindre at en krise blir mer eller mindre permanent, og ved å knytte rettsvirkninger til insolvenssituasjoner som gjør at det blir enda mindre attraktivt å «kaste håndkleet inn i ringen» enn etter dagens regler.

Vedtak om betalingsinnstilling er i utgangspunktet et internt organisatorisk vedtak som ikke opphever eller suspenderer kommunens eller fylkeskommunens rettslige forpliktelser. Fordi det ikke er adgang til å kreve konkurs eller tvangsfullbyrdelse av økonomiske krav overfor en kommune eller fylkeskommune, vil imidlertid kreditor som ikke har pantesikkerhet for sitt krav, i praksis normalt være uten midler til å fremtvinge utbetaling. Reglene om betalingsinnstilling innebærer imidlertid at kreditor som ikke får dekning fordi det ikke foreligger tilstrekkelig likvide midler, vil kunne kreve at det iverksettes betalingsinnstilling, med den konsekvens at ansvaret for å foreta utbetalinger overtas av en tilsynsnemnd.

Tilsynsnemnda er et statlig organ, og det er staten som dekker utgiftene ved dennes virksomhet.

Nr. 1:

Beslutningen om å gå til betalingsinnstilling er mer enn en ren teknisk konstatering av at det ikke er penger i kassen. Det også en politisk beslutning om - eller erkjennelse av - at nå er det ikke mulig å få endene til å møtes innenfor de gitte økonomiske, rettslige og planmessige rammer. Ansvaret for å treffe en slik beslutning bør derfor ligge hos kommunestyret eller fylkestinget.

Selve vedtaket om å gå til betalingsinnstilling vil imidlertid i siste instans være lovbundet. Både administrasjonssjef og ordfører vil ha et selvstendig ansvar for å sørge for at det blir fremmet sak om slik betalingsinnstilling når vilkårene for det er til stede. Men dette er en beslutning som ikke kan ses isolert fra det øvrige arbeid med kommuneøkonomien, og som bør fremkomme som en konklusjon etter at alle andre muligheter er prøvd og vurdert av de ansvarlige administrative og folkevalgte organer.

Nr. 2:

Hvis et kommunestyre eller fylkesting ikke er seg sitt rettslige ansvar bevisst, må staten kunne gripe inn og beslutte betalingsinnstilling. Dette er regelen for kommunens vedkommende i dag (Kommuneloven 57, 2. pktm.), men den samme regel bør også gjelde for fylkeskommunen om dette skulle bli aktuelt.

Kontrollnemnda (se utkastets § 57, n. 2) har plikt til å gjøre departementet eller fylkesmannen oppmerksom på situasjonen hvis vilkårene for å beslutte betalingsinnstilling er til stede.

Nr. 3:

På samme måte som i dag tillegges departementet ansvaret for å kunngjøre betalingsinnstillingen. Kunngjøring i Norsk Lysingsblad bør imidlertid suppleres med kunngjøring i pressen ellers, slik at man kan nå fram til aktuelle og potensielle kreditorer.

Nr. 4:

Tilsynsnemnda er en nyskaping i forhold til dagens regler. I §§ 53 og 54 er det gitt nærmere regler om dennes funksjoner. Tilsynsnemnda er ikke noe kreditorutvalg, men skal ha som oppgave å bistå ved og føre kontroll med prosessen fram mot sanering av den kommunale eller fylkeskommunale økonomi og utarbeidelse av ny økonomiplan. Hvor dette er hensiktsmessig, kan departementet oppnevne en eller flere representanter for enkeltkreditorer eller kreditorfelleskapet som medlemmer av nemnda, men disse må opp-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nevnes i tillegg til og ikke i stedet for medlemmer oppnevnt av staten for å ivareta den overordnede statlige kontroll og medvirkning ved den økonomiske snuoperasjon som skal iverksettes.

Kommunens og fylkeskommunens ledelse er representert i tilsynsnemnda, dels for å gjøre det løpende arbeid lettere og mer smidig, dels fordi det er denne som i neste omgang skal overta styringen av kommunen eller fylkeskommunen igjen og føre tilsynsnemndas arbeid videre.

Utvalgets medlem *Overå* viser til sitt forslag til utkastets § 18 nr. 2 om at ordførerordningen beholdes under kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Som en konsekvens av dette vil dette medlem foreslå at ordføreren eller fylkesordføreren går inn i stedet for kommuneråds- eller fylkesrådsleder i tilsynsnemnda for disse kommuner og fylkeskommuner.

Saksbehandlingen i tilsynsnemnda følger som utgangspunkt de alminnelige regler for kommunale og fylkeskommunale nemnder. Det ligger imidlertid i organets natur at møtene her må holdes for lukkede dører. Departementet kan som oppnevningmyndighet gi nærmere regler om saksbehandling og beslutningsprosess i tilsynsnemnda.

§ 53. Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling.

1. Så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, skal ingen utbetalinger foretas uten etter godkjenning av eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Følgende krav skal fortrinnsvis dekkes:

- a) Utgifter som er nødvendig for at kommunen eller fylkeskommunen skal oppfylle forpliktelser den er pålagt ved lov overfor enkeltpersoner.
- b) Krav på lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte eller til folkevalgte i heltidsverv, bidrag som påhviler kommunen eller fylkeskommunen til lønn til andre ansatte, samt de fordringer som er nevnt i Lov om fordringshaveres dekningsrett §§ 9-3 og 9-4.
- c) Utgifter som må dekkes for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter og inkasso- og saksomkostninger har samme rett som hovedfordringen.

2. Tilsynsnemnda avgjør i hvilken rekkefølge det skal foretas utbetalinger på de fordringer som er nevnt i punkt a) - c), og - om det er midler også til dette - til dekning av andre fordringer.

3. Tilsynsnemnda kan med én måneds varsel bestemme at ordning med godtgjøring til folke-

valgte for annet enn dokumenterte utgifter og tap i ordinær inntekt, skal endres og eventuelt bortfalle inntil betalingsinnstillingen opphører. For folkevalgte i heltidsverv kan en slik ordning bare iverksettes med tre måneders varsel.

Til § 53. (Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling):

Denne bestemmelsen bygger i vesentlig grad på Kommuneloven § 57 og Fylkeskommuneloven § 54, begges 2. - 5. ledd. Prioriteringen i disses nr. 2 av lovbestemte bidrag og refusjonsbeløp til staten og andre kommuner og fylkeskommuner, og krav fra sykehus og andre for forpleining, foreslås imidlertid opphevet. Dette er krav som det ikke er tvingende nødvendig at dekkes umiddelbart, verken av hensyn til kommunen eller fylkeskommunen selv, eller av hensyn til disses kreditorer.

Nr. 1, innledningen:

Vedtak i tilsynsnemnda treffes med alminnelig flertall. Også ordfører og administrasjonssjef, eventuelt kommune- eller fylkesrådsleder og øverste tilsatte administrative leder, har stemmerett. Departementet må ta hensyn til dette ved sammensettingen av nemnda.

Pkt. a):

Utgifter som kommunen eller fylkeskommunen ved lov er pålagt overfor enkeltpersoner, er i første rekke det som følger av den enkeltes rettskrav på nødvendig sosialhjelp, på tiltak etter Barnevernloven, på øyeblikkelig hjelp eller annen nødvendig helsehjelp, og på undervisning. Det er her tale om grunnleggende sosiale rettigheter av stor betydning for de som omfattes av dem, og hvor det ikke kan aksepteres avbrekk pga. økonomiske vansker i kommunen eller fylkeskommunen.

Dagens regel om at denne prioritet ikke gjelder utgifter som er påløpt mer enn tre måneder før melding om betalingsinnstilling er gitt, passer dårlig for slike krav. Når det gjelder utgifter som er nødvendig for å oppfylle rettskrav på visse typer service-ytelser, er det konsekvensene for den fremtidige drift som er interessant, noe som kan medføre at også dekning av ganske ferske krav, f.eks. for utført nødvendig bygningsmessig utbedring, kan måtte stå tilbake. Krav på støtte til livsopphold etter Sosialomsorgsloven § 3 nr. 1 må på den annen side ses uavhengig av en slik tidsfrist, hvis en forsinket utbetaling har ført til at klienten har skaffet seg gjeld eller på annen måte er kommet på etterskudd med sin økonomi på en måte som gjør det umulig for ham eller henne å klare seg uten en eller an-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

nen form for etterbetaling. Også her er imidlertid perspektivet rettet fremover, det er kommunens aktuelle forpliktelse - her til å gi klienten det han eller hun nå trenger til nødvendig livsopphold - som må oppfylles.

Pkt. b):

Dette pkt. bygger på nr. 1 i dagens bestemmelser. Folkevalgte i heltidsverv foreslås imidlertid likestilt med tilsatte. Det vises imidlertid her til forslaget i nr. 3 om adgang til å stoppe godtgjøring også til slike folkevalgte, med 3 måneders varsel.

Pkt. c):

Dette pkt. erstatter pkt. 3 i dagens lover, men nå slik at tilsynsnemnda i stedet for departementet avgjør hvilke utbetalinger som er nødvendige. Regelen om slik prioritering også av nødvendige utgifter før betalingsinnstilling, foreslås utgå i denne sammenheng. Hvis situasjonen er så ille at man ikke kan få utført arbeid eller foretatt anskaffelser uten en slik særskilt «prioritetsgaranti», bør det straks vedtas betalingsinnstilling.

Nr. 2:

På samme måte som etter dagens lover er de tre postgruppene i oppregningen prinsipielt likestilt. Tilsynsnemnda vurderer mao. på fritt grunnlag hvilke av de utgifter som ligger innenfor denne rammen som skal dekkes. Den rettslige binding ligger i at man ikke kan betale ut penger til andre formål så lenge poster som faller innen denne rammen er udekket. Omfanget av denne prioriterte gruppen vil her til en viss grad bero på tilsynsnemndas skjønn, pga. regelen i pkt. c).

Er det midler også etter at alle de prioriterte postgrupper er dekket, bestemmer tilsynsnemnda også hvem blant de øvrige kreditorer som så skal få betaling og hvem som fortsatt må vente.

Nr. 3:

I en krisesituasjon er det rimelig at også de folkevalgte - som i større eller mindre grad må anses som medansvarlige for den krise som er oppstått - må være med og bære byrdene. Endring av eller bortfall av godtgjøring bør likevel ikke kunne iverksettes umiddelbart, de folkevalgte må gis tid til å tilpasse seg den nye ordning. For folkevalgte som ikke er heltidspolitikere, antar utvalget at én måneds varsel må være tilstrekkelig, for heltidspolitikere bør man antagelige holde seg til normal oppsigelsesfrist, 3 måneder, for slike endringer.

§ 54. Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan.

1. Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, vedtar tilsynsnemnda ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.

2. Økonomiplanen og årsbudsjettet oversendes departementet til godkjenning. Departementet kan foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens fremtidige økonomi.

3. Betalingsinnstillingen opphører og tilsynsnemnda oppløses når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet.

4. Endringer i økonomiplanen i inneværende og de tre neste følgende år må forelegges departementet til godkjenning. I samme tidsrom kan departementet foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet når dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens fremtidige økonomi.

Til § 54. (Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan):

Nr. 1:

Utvalgets flertall (lederen, Fevolden, Kjellberg, Knudsen, Overå, Veierød) mener at en naturlig slutføring av tilsynsnemndas arbeid er at denne vedtar nytt årsbudsjett og ny økonomiplan. Utgangspunkt for betalingsinnstillingen er at kommunestyre eller fylkesting ikke har maktet å styre økonomien, og at det nå er nødvendig at det trekkes nye rammer for virksomheten som er i overensstemmelse med den foreliggende økonomiske situasjon. En prosedyre hvor kommunestyre eller fylkesting nå selv vedtar ny økonomiplan og nytt årsbudsjett, vil lett få preg av et utenlig kompromiss mellom det økonomisk nødvendige og det politisk akseptable. Innenfor de gitte rammer vil kommunestyret eller fylkestinget i praksis ha betydelig spillerom for om-disponeringer etter at de nye plandokumenter er vedtatt. Det er således bare senere endringer i økonomiplanen som krever statlig godkjenning, ikke endringer i årsbudsjettet.

Et mindretall i utvalget (Bjørke, Klundelien, Thu) mener at det er lite heldig å frata kommunestyre eller fylkesting ansvaret for å fatte de nødvendige vedtak om ny økonomiplan og nytt årsbudsjett. Det er disse organer som i neste omgang skal ha ansvaret for å sette ut i livet og følge opp den omlegging av kommune- eller fylkesøkonomien som nå skal foretas. Det vil være et dårlig utgangspunkt for dette arbeidet om det skal tas utgangspunkt i planvedtak som de ikke selv har medvirket til, og som kan oppleves som pådyttet kommunen eller fylkeskommunen av

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

urvedkommende uten ansvar overfor velgerne. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå at nr. 1 gis følgende ordlyd:

«1. Når vedtak om betalingsinnstilling er truffet, skal tilsynsnemnda utarbeide innstilling om ny økonomiplan og nytt årsbudsjett. Denne innstillingen forelegges kommunestyret eller fylkestinget til avgjørelse.»

Nr. 2:

Tilsynsnemnda er ikke noe politisk ansvarlig organ, og departementet bør derfor trekkes inn som godkjenningssinstans overfor den nye økonomiplan og det nye årsbudsjett. Fordi det her viktig å gjøre betalingsinnstillingen så kortvarig som mulig, bør departementet også ha kompetanse til å foreta endringer i de innsendte planer, slik at man unngår flere runder før man kommer fram til et vedtak som departementet kan godkjenne. Slike endringer må imidlertid bare foretas ut fra hensynet til den enkelte kommune - for å sikre at de aktuelle vedtak er realistiske og økonomisk forsvarlige. Andre hensyn - som ønske om samordning av aktiviteten med andre kommuner eller fylkeskommuner, eller bredere samfunnsøkonomiske hensyn - kan ikke begrunne nektelse av godkjenning eller endring av de innsendte planvedtak.

Nr. 3:

Når departementet har godkjent ny økonomiplan og nytt årsbudsjett, er den økonomiske krise forutsetningsvis over; tilsynsnemnda kan oppløses og betalingsinnstilling opphøre. Hvis det er grunnlag for det, bør imidlertid tilsynsnemnda så raskt som mulig starte normale utbetalinger også før forslag til nye planer foreligger og departementet har godkjent disse. Det følger her av utkastets § 53, nr. 2, at tilsynsnemnda kan - og forutsetningsvis skal - foreta utbetalinger også til «uprioriterte» kreditorer i den utstrekning det er midler til dette.

Nr. 4:

For å hindre at senere vedtak uthuler den omlegging av den økonomiske forvaltning som er foretatt i forbindelse med betalingsinnstillingen, foreslås et krav om at endringer av økonomiplanen de neste tre år må godkjennes av departementet. På samme måte som ved første gangs godkjenning bør departementet kunne vedta endringer som er nødvendig av hensyn til forsvarlig økonomi i kommunen eller fylkeskommunen. Dette bør departementet kunne gjøre også uten utgangspunkt i en konkret godkjenningssak.

Kapittel 9.

KLAGE. KONTROLL.

§ 55. Klage på enkeltvedtak

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det være én eller flere særskilte klagenemnder som avgjør klager etter Forvaltningsloven § 28. Klagenemndene velges for valgperioden og kan ikke oppløses eller omorganiseres i løpet av denne.

2. Vedtak av kommunestyret eller fylkestinget kan ikke påklages.

3. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at klagenemnda også skal behandle klager over avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, etter bestemmelsene i denne paragraf.

4. Ansatt eller folkevalgt som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, er inhabil ved klagenemndas behandling av saken, og ved tilretteleggelsen av saken for klagenemnda.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klagenemndas behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klagenemnda.

5. Ved behandlingen av klage over vedtak truffet av fast utvalg, kommuneråd, fylkesråd, styre for bedrift eller institusjon, eller av administrasjonen på vegne av slik nemnd, legges saken fram for vedkommende nemnd selv til vurdering av hvorvidt den ønsker å endre vedtaket.

Hvis nemnda fastholder vedtaket, oversendes saken til klagenemnda. Hvis nemnda endrer vedtaket og det nye vedtak blir påklaget, oversendes klagen direkte til klagenemnda til avgjørelse.

6. Departementet kan ikke omgjøre et kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak av eget tiltak.

Til § 55 (Klage på enkeltvedtak):

Generelt

Retten for en part til å få et enkeltvedtak overprøvet av et overordnet organ er fastsatt som en generell rettssikkerhetsgaranti i Forvaltningsloven § 28, 1. ledd. I samme bestemmelses 2. ledd er det imidlertid gjort unntak fra dette forsåvidt angår vedtak truffet av organ opprettet i medhold av Kommuneloven og Fylkeskommuneloven.

Begrunnelsen for dette unntaket er i første rekke hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Det oppleves som problematisk om et organ utenfor kommunen eller fylkeskommunen selv, i praksis et statlig organ, skulle ha rett til å foreta en fullstendig overprøving av alle sider av et vedtak truffet av det kompetente kommunale eller fylkeskommunale organ, slik systemet er etter For-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

valtningsloven § 34, 2. ledd. Samtidig har man funnet det vanskelig å peke ut noe egnet «overordnet organ» innen kommunen eller fylkeskommunen som kan fungere som klageinstans i forhold til vedtak av folkevalgte organer, fordi primærkompetansen etter lovens system ligger hos kommunestyre og formannskap.

Dette unntaket fra den alminnelige klage rett har likevel nokså begrenset praktisk betydning ut fra dagens lovgivning, fordi det er etablert egne klageordninger på alle de viktigste områdene hvor det treffes enkeltvedtak. Utkastet til ny Kommune- og fylkeskommune lov bygger imidlertid på den forutsetning at organisatoriske og saksbehandlingsmessige særregler i særlovgivningen som alt overveiende hovedregel skal erstattes med generelle regler i den nye loven. Hvis man ønsker en slik harmonisering og forenkling også av klagereglene, er det imidlertid nødvendig med en revurdering av det standpunkt som er inntatt i Forvaltningsloven når det gjelder klage reglenes rekkevidde, hvis ikke man vil akseptere en drastisk svekkelse av enkeltpersoners rettssikkerhet ved at også disse klageordninger bortfaller.

Bestemmelsen i denne paragraf er ment å erstatte de regler som er gitt på særlovområder, samtidig som den fyller det rettssikkerhetsmessig hull som i dag foreligger for kommunale enkeltvedtak som faller utenfor disse særlovenes klage regler. Det er forutsetningen at disse alminnelige regler skal gjelde på alle saksområder hvor det treffes enkeltvedtak, hvis ikke helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende; i første rekke behovet for særlige rettssikkerhetsgarantier i tvangssaker (barnevern, edruskapsvern, psykisk helsevern).

Utvalget har valgt å løse problemet med hvem som skal være klageinstans ved å opprette et eget obligatorisk organ som skal ta seg av denne funksjonen - en kommunal eller fylkeskommunal klagenemnd. Samtidig foreslås i utkastets § 56 nr. 2 lovfestet en generell adgang for part i saken til å bringe avgjørelsen inn for departementet eller den det gir fullmakt til prøving av vedtakets lovlighet.

Unntaket fra de alminnelige klage regler i Forvaltningsloven § 28 2. ledd foreslås opphevet. Dette betyr at bestemmelsene om klage i denne loven kommer til anvendelse også på kommunale vedtak, med de modifikasjoner er angitt i denne paragraf.

Som følge av unntaket i Forvaltningsloven § 3, 2. ledd, 2. pktm., kan vedtak i tilsetnings sak ikke påklages hvis ikke annet er bestemt av vedkommende forvaltningsorgan. Dette unntaket er omstridt, men utvalget finner at dette i tilfelle bør vurderes i en bredere sam-

menheng, ikke isolert for kommune- og fylkeskommunesektoren.

Særreglene i denne paragraf griper inn i Forvaltningslovens system på tre punkter:

(i) De bryter igjennom den barriere for kommunale og fylkeskommunale klageordninger som knytter seg til det forhold at kommunen som helhet anses som ett forvaltningsorgan, slik at klage må gå til en instans utenfor kommunal- eller fylkesforvaltningen, i praksis fylkesmannen eller departementet. Ved å åpne opp for klagebehandling innen kommunen, blir det mulig å styrke enkeltmenneskers rettssikkerhet uten å svekke det kommunale selvstyre.

(ii) De begrenser klageinstansens overprøvingskompetanse i situasjoner hvor klagen går ut av kommunen til departementet eller den det gir fullmakt, til en lovlighetskontroll. Dette vil være aktuelt ved klage over kommunestyre- eller fylkestingvedtak, og ved videreklage over klagenemndas avgjørelse i klagesak. Flertallet foreslår at slik statlig overprøving bare skal omfatte vedtakets lovlighet. Et mindretall i utvalget foreslår at det også skal kunne overprøves om vedtaket er klart urimeelig. Det vises til omtalen av dette spørsmål i merknadene til mindretallets forslag til pkt. 6, nedenfor. Både flertallets og mindretallets forslag innebærer imidlertid at departementet gis en langt snevrere overprøvingsmyndighet enn det som følger av Fvl. § 34, hvor klageinstansen skal prøve alle sider av vedtaket.

(iii) Det foreslås et system med «videreklage» til departementet overfor avgjørelse i klagesak truffet av kommunalt organ, riktignok med ganske begrenset rekkevidde, jf. pkt. (ii) ovenfor.

(iv) Det foreslås en særregel for saksbehandlingen ved klage over underinstansens vedtak i klagesak. Hvis underinstansen selv har endret sitt vedtak etter klage, og en part ønsker å påklage dette nye vedtak, går klagen direkte til klageinstansen, uten fornyet vurdering i underinstansen. Dette for å unngå ytterligere forsinkelse på veien fram til en endelig avgjørelse av klageinstansen.

Nr. 1:

I kommuner eller fylkeskommuner hvor saksmengden tilsier dette, vil det være adgang til å opprette flere klagenemnder. Arbeidsdelingen mellom disse må da fastsettes ved særskilte generelle regler, enten ved en fordeling på grunnlag av saksområde eller ved tilfeldig fordeling av sakene nemndene imellom - ved loddtrekning eller på grunnlag av andre fordelingskriterier som gjør det umulig å påvirke valget av klagenemnd.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ved sammensetting av klagenemnda er det flere hensyn som må tas: Utgangspunktet er at det er avgjørende viktig at denne nemnda er sammensatt på en måte som gir den både faglig tyngde og politisk representativitet. I motsetning til det som foreslås for kontrollnemnda i utkastets § 57 nr. 2, er det her ingen særlige regler som utelukker ordfører, varaordfører og medlemmer av andre utvalg eller styrer. Det er mao. bare inhabilitetsreglene og hensynet til en fornuftig arbeidsdeling som setter grenser. I alle fall ordføreren bør normalt anses som utelukket. Medlemmer og ledere for utvalg og styrer vil derimot være aktuelle. Ofte vil det kunne være et poeng at man trekker inn folkevalgte fra én sektor ved overprøvingen av vedtak i en annen, både for å styrke de folkevalgtes saklige kompetanse, og for å sikre ensartethet ved saksbehandlingen og friske øyne ved klagebehandlingen.

Det må selvsagt være et mål for kommunen og fylkeskommunen å minimalisere antall situasjoner hvor det oppstår inhabilitetsproblemer, så langt man har bemanningsmessige ressurser til det. Hvor det er arbeidsmessig og mannskapsmessig grunnlag for det, anbefales at man har et eget klagenemndssekretariat for dermed å styrke ordningens preg av «kommunalombud» ved den generelle rettslige og praktiske erfaring man etterhvert erverver seg.

I noe mindre kommuner vil det kanskje være naturlig at arbeidet som medlem av klagenemndssekretariatet kombineres med andre arbeidsoppgaver, men da selvsagt slik at den som tidligere har hatt å gjøre med den aktuelle sak i en annen egenskap, unngår enhver befatning med denne i klageomgangen. Hvor det ikke er grunnlag for å opprette et eget klagenemndssekretariat, vil det vel ofte være naturlig å legge denne funksjonen til administrasjonssjefens kontor, så langt dette ikke er involvert i det påklagede vedtak.

I de helt små kommuner kan det også bli spørsmål om å kjøpe seg saksforberederhjelp, f.eks. fra en advokat eller annen person med saksbehandlerefaring. Dette er en fremgangsmåte som kan følges også i andre situasjoner hvor det f.eks. pga. av inhabilitet er vanskelig å få utført denne funksjonen innen det ordinære forvaltningsapparat.

Med de unntak som fremgår av denne paragraf, er klagenemnda et folkevalgt organ på linje med andre utvalg og styrer, og går inn under de generelle regler om saksbehandling og beslutningsprosess i slike. Dette betyr bl.a. at den velges etter de alminnelige bestemmelsene om valg i loven. De generelle regler om adgang til å nedlegge eller nyvelge et fast ut-

valg i valgperioden passer imidlertid dårlig her, selv om det kan hevdes at det er ønskelig at nemnda er representativ for det politiske flertall i kommunestyre eller fylkesting. En slik utskiftningsadgang vil være problematisk ut fra hensynet til nemndas uavhengighet. En slik ordning vil kunne gjøre klagenemnda sårbar for påtrykk som kan skyldes lite beskyttelsesverdige interesser som personlig eller politisk prestisje, noe som er særlig betenkelig når det som her er spørsmål om enkeltmenneskers rettsikkerhet. Det foreslås derfor at valget skal gjelde for hele valgperioden, men da selvsagt uten at dette avskjærer fritak og suppleringsvalg etter de alminnelige regler om dette.

Særlige problemer kan oppstå hvor en kommune eller fylkeskommune har gitt regler om intern mindretallsanke ved avgjørelse i andre folkevalgte organer enn kommunestyre eller fylkesting. Hvis det er vedtatt slike regler, medfører slik anke at det ikke foreligger noe endelig vedtak fra vedkommende organ, og følgelig heller ikke noe vedtak i Forvaltningslovens forstand som kan påklages. Dette betyr at partsklage først kan fremsettes og tas under behandling etter at mindretallsklagen er avgjort.

Henvisningen til «§ 28» i Forvaltningsloven er inntatt for klarhets skyld og for å sondre mot klage etter Fvl. § 21 (over avslag på begjæring om dokumentinnsyn).

Nr. 2:

Det bør fortsatt gjøres unntak fra Forvaltningslovens regler om klage når det gjelder vedtak truffet av kommunestyre eller fylkesting. En intern klagebehandling innen kommunen eller fylkeskommunen av vedtak truffet av det øverste folkevalgte organ vil stride mot grunnleggende kompetanse- og ansvarsforhold, og klagebehandling ved et statlig organ med full overprøving av vedtaket, vil komme i konflikt med det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Et slikt unntak vil også ha sterkt begrenset betydning, fordi disse organer svært sjelden vil treffe enkeltvedtak. *Et mindretall* i utvalget (lederen, Fevolden, Kjellberg og Overå) mener det må være adgang til å få overprøvet utenfor kommunen eller fylkeskommunen ikke bare om vedtaket er lovlig, men også om det er klart urimelig. Det vises her til særforslag til pkt. 6 i denne paragraf, og begrunnelsen for dette. *Disse medlemmer* vil som en konsekvens av dette forslag foreslå at nr. 2 får følgende ordlyd:

«Vedtak av kommunestyre eller fylkesting kan ikke påklages til klagenemnda.»

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Nr. 3:

Klagereglene gjelder bare «enkeltvedtak» slik dette er definert i Forvaltningsloven § 2. Hvis kommunestyret ønsker interne klageordninger for andre typer avgjørelser, kan man imidlertid selvsagt innføre dette, og det vil da være naturlig å benytte Forvaltningslovens system, med de modifikasjoner som følger av vårt forslag, også for disse klagesakene. Dette vil særlig være praktisk på saksområder hvor grensen mellom enkeltvedtak og andre avgjørelser er uskarp, men det kan også ellers være grunn til å benytte seg av den etablerte klageordning innen kommunen eller fylkeskommunen ved avgjørelser som faller utenfor enkeltvedtakbegrepet, men som berører enkeltpersoners interesser på en slik måte at det fremtrer som rimelig å imøtekomme et ønske om overprøving. En slik intern klageordning vil imidlertid ikke i seg selv utløse noen rett for parten til klage eller videreklage til departementet. Her er det fortsatt bare enkeltvedtak som kan påklages. For kommunen eller fylkeskommunen vil imidlertid en intern klageordning uavhengig av denne rettslige grensen, ha den fordel at grensdragningen kan overlates til departementet.

Nr. 4:

I utkastets § 36 nr. 3 er foreslått en generell skjerpet inhabilitetsregel i folkevalgte organer for tilsatte som har medvirket som saksforberedere på et tidligere trinn i saken. Denne regelen kommer til anvendelse også her. Ved klagesakbehandlingen mener imidlertid utvalget det er nødvendig med en ytterligere skjerpelse av inhabilitetsreglene på tre punkter:

(1) For det første er det etter vår mening nødvendig å utelukke også den som har medvirket ved den påklagede avgjørelse i egenskap av folkevalgt fra å delta ved behandlingen i klagenemnda. Det er usikkert hvor langt den alminnelige inhabilitetsregel i Forvaltningsloven § 6, 2. ledd vil fange opp slike kompetansekombinasjoner, og det foreslås derfor en generell regel som utelukker dette.

(2) Dernest anser vi det påkrevet med en tilsvarende avgrensning av hvilke personer som kan delta ved saksforberedelsen for klagenemnda. Forvaltningslovens system er at underinstansen behandler klagen i første hånd, og her vil både saksbehandlere og folkevalgte som medvirket ved det opprinnelige vedtak delta. De foreslåtte regler i denne paragraf griper ikke inn i dette. Når saken deretter eventuelt oversendes klagenemnda til avgjørelse, forutsetter imidlertid Forvaltningsloven at

saksbehandlingen nå finner sted ved et annet og overordnet organ. Dette gjelder også saksforberedelsen for den avgjørende instans. Folkevalgte som har deltatt ved saksbehandlingen for underinstansen, bør derfor ikke medvirke ved saksforberedelsen for klagenemnda. Det vises her til merknadene til nr. 1 om organiseringen av sekretariatfunksjonen for klagenemnda. Fordi klagesaken normalt skal passere underinstansen på vei opp til klagenemnda, vil imidlertid saksforberedelsen for klagenemnda oftest kunne ta utgangspunkt i et oppdatert saksframlegg fra underinstansen.

(3) Etter Forvaltningsloven § 6, 3. ledd kan avgjørelse i en sak ikke treffes av ansatt som er direkte underordnet inhabil tjenestemann. Med «direkte underordnet» forstås her den som i kraft av ansettelsesforholdet er underlagt den overordnede instruksjonsmyndighet. I dette ligger to begrensninger:

(a) Man er ikke direkte underordnet hvis man arbeider i et annet organ enn den inhabile, selv om organet som sådant er underlagt det organ den inhabile leder. I kommunen og fylkeskommunen vil imidlertid hele administrasjonen anses som underlagt administrasjonssjefen og hans eller hennes stedfortreder, slik at denne begrensningen ikke vil få særlig stor selvstendig betydning.

(b) Man er heller ikke direkte underordnet hvis man er underlagt en annen sjef på samme nivå som den inhabile, mao. ansatt i en annen avdeling, etat e.l. Dette utelukker imidlertid ikke at en ansatt kan være underlagt flere sjefer på samme nivå. Underordningsforholdet må mao. avgjøres ut fra den konkrete organisasjonsplan i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

Forvaltningsloven § 6, 3. ledd utelukker imidlertid ikke at den underordnede medvirker ved saksforberedelsen, og den kommer heller ikke til anvendelse på den underordnede når han eller hun deltar som medlem av et avgjørende organ i egenskap av folkevalgt.

Ved klagebehandlingen er det imidlertid behov for - og praktisk mulig - å stramme inn på habilitetskravet her. Dette er gjort i 2. ledd i nr. 2. I forhold til de alminnelige inhabilitetsregler innebærer dette:

(a) Den som er direkte underordnet en inhabil ansatt, vil være inhabil som medlem av klagenemnda ved behandlingen av den aktuelle sak.

(b) Den som er direkte underordnet en inhabil ansatt, kan heller ikke delta ved saksforberedelsen for klagenemnda. Han eller hun kan derimot delta ved saksforberedelsen for underinstansens behandling av klagen.

Fordi førsteinstansen skal behandle saken på nytt ved klage, vil de ulemper som knytter seg til en slik videre inhabilitetsregel, reduseres betraktelig. Den som er inhabil utelukkende i kraft av sitt underordningsforhold, vil kunne delta også ved saksforberedelsen for underinstansen i klagerunden, og dette betyr at en vesentlig del av saksforberedelsesarbeidet kan være gjort når saken oversendes klagenemnda til behandling. Det er ingen generell rettslig betingelse av det foretas en selvstendig administrativ saksforberedelse for klagenemnda, selv om dette ofte vil følge av kravet om at saken skal være så godt utredet som mulig. Hvis underinstansens saksforberedelse er balansert og grundig, vil det ikke være utelukket at klagenemndas leder eller et annet medlem foretar den siste saksforberedelse for klagenemnda, i form av en kritisk gjennomgang av den oversendte saksfremstilling og eventuell innhenting av tilleggsopplysninger eller alternative vurderinger. Hvor dette er hensiktsmessig, vil klagenemnda også kunne benytte seg av innleid saksforbereder- eller konsulentbistand.

Det forhold at leder eller ett av medlemmene i klagenemnda forestår eller medvirker ved saksforberedelsen for denne, vil ikke skape inhabilitet etter utkastets § 36, nr. 3, 1. ledd, 2. pktm. Denne regelen gjelder bare ansatte.

Nr. 5:

Etter Forvaltningsloven § 33, 2. ledd, skal underinstansen foreta de undersøkelser klagen gir grunn til, og den kan oppheve eller endre vedtaket hvis den finner at klagen er begrunnet. Her er det lagt til grunn at underinstansens avgjørelse av hvorvidt den vil omgjøre vedtaket, kan treffes på samme nivå som det påklagede vedtak. Er det et nemndsvetak som er påklaget, må nemnda selv ta stilling til hvorvidt det vil omgjøre dette, er vedtaket derimot truffet at administrasjonen eller et arbeidsutvalg e.l., kan samme instans gis kompetanse til å avgjøre om vedtaket skal endres eller om klagen skal videresendes til klageinstansen.

Et særtrekk ved klagebehandlingen etter dette utkast er at klagen ikke går til et ordinært forvaltningsorgan innen sammen fagetat, men til et spesialisert klageorgan. Det er da særlig viktig at den faglige og politiske vurdering av den aktuelle sak i underinstansen er så fullstendig som mulig før saken ekspederes til klagenemnda, og utvalget foreslår derfor at det lovfestes at vedkommende utvalg eller styre selv behandler og tar stilling til klagen før klagenemnda bringes inn i bildet. Er vedtaket truffet av administrasjonen i

medhold av delegasjonsvedtak direkte fra kommunestyre eller fylkesting, og uten instruksjonsmyndighet eller omgjøringskompetanse for annet folkevalgt organ, vil det som regel være praktisk at saken går direkte til klagenemnda. Kommunestyret eller fylkestinget vil sjelden være et hensiktsmessig forum for en inngående vurdering av enkelt saker av denne type, og hvis saken legges fram for et av disse organer, vil et realitetsvedtak her medføre at saken ikke lenger kan bringes inn for klagenemnda, se nr. 2 ovenfor.

Når det gjelder den videre saksgang, er utgangspunktet Forvaltningsloven § 33, som gir regler om underinstansens behandling av klagesaken. Denne skjer i to trinn:

(1) Først skal underinstansen foreta de undersøkelser den finner klagen gir grunn til, og ta stilling til om den vil opprettholde vedtaket. Underinstansen er ikke forpliktet til å gå inn i noen ny full realitetsprøving av vedtaket, men kan gjøre dette om den finner grunn til det. Den kan om den så synes, endre vedtaket - men da bare til gunst for klager («dersom den finner klagen begrunnet»). En slik endring behøver imidlertid ikke innebære at klager gis fullt medhold; også større eller mindre modifikasjoner av det opprinnelige vedtak kan foretas på dette trinn.

(2) Hvis det ikke treffes nytt vedtak, skal saken oversendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt».

Et særlig problem i relasjon til kommunal og fylkeskommunal saksbehandling, er hvorvidt kommunestyret eller fylkestinget, som øverste politiske og delegerende organ, kan forlange saken lagt fram for seg før den oversendes til klagenemnda. Dette vil kunne medføre en betydelig forsinkelse av klagebehandlingen, og det vil - om kommunestyret eller fylkestinget treffer nytt vedtak i saken - sette bom for videre intern klage innen kommunen eller fylkeskommunen hvis man ikke er villig til å gi klagenemnda kompetanse også til å overprøve vedtak av det øverste politiske organ i kommunen eller fylkeskommunen.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn lovfestet at klage skal oversendes klagenemnda når vedkommende utvalg eller styre har sluttført sin behandling av saken. Man skal mao. ikke avvente en eventuell behandling av saken i kommunestyre eller fylkesting.

Dette betyr ikke at kommunestyret og fylkestinget er fratatt sin kompetanse for såvidt angår vedkommende spørsmål. Hvis et av disse organer ønsker å komme inn i bildet, vil dette imidlertid måtte skje som en ny sak, og etter at klagenemnda har fullført sitt arbeid. I denne kan utfallet bli at klagenemndas ved-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tak - på samme måte som det påklagede vedtak - blir omgjort, hvis det er rettslig adgang til dette, det vil i praksis si hvis det nye vedtak er gunstigere for parten enn klagenemndas.

Hvis underinstansen endrer sitt vedtak, er Forvaltningslovens system at klagebehandlingen anses som avsluttet, selv om klager ikke har fått fullt medhold. Det nye vedtak kan da påklages på vanlig måte. Denne modellen kan føre til betydelige forsinkelser på veien fram mot et endelig vedtak, og man kan i alle fall i teorien måtte gå flere runder i underinstansen uten å få saken fram for klageinstansen. I praksis vil underinstansen i betydelig utstrekning søke å forebygge dette ved å unngå å treffe nye vedtak som det er grunn til å regne med vil bli påklaget, men det er eksempler på at denne modellen har ført til urimelige forsinkelser.

Utvalget vil på denne bakgrunn, for å forebygge ytterligere forsinkelser i saksgangen, foreslå en regel om at saken sendes direkte til klageinstansen uten ytterligere realitetsbehandling hvis underinstansens nye vedtak i klagesaken blir påklaget. Underinstansen vil selv sagt fortsatt ha rett og etter omstendighetene plikt til å kommentere den nye klagen, men selve realitetsbehandlingen flyttes nå over i klagenemnda, slik at man kan få en endelig avgjørelse. En slik regel anses som særlig ubetenkelig når det som her er tale om overprøving innen samme forvaltningsenhet - kommune eller fylkeskommune - og ikke ved eksterne - statlige - organer.

Nr. 6:

I dette punkt gis nærmere regler om departementets omgjøringskompetanse - ved klage og ellers. Det er enighet i utvalget om at denne må være sterkt begrenset, både av hensyn til arbeidsbelastningen for klageinstansen, av hensyn til det kommunale selvstyre og for å understreke kommunens og fylkeskommunens eget ansvar for de avgjørelser som treffes. Det er også enighet om at den som er part eller har rettslig klageinteresse i sak om enkeltvedtak, må ha mulighet for få prøvet vedtakets lovlighet ved klage til statlig organ.

Når det gjelder omfanget av overprøvingen ved en slik klagebehandling ved en instans utenfor kommunen eller fylkeskommunen, har utvalget delt seg.

Et flertall (fem medlemmer) mener at kompetansen til den statlige klageinstans bør begrenses til en lovlighetskontroll. Et mindretall (fire medlemmer) foreslår at denne klageinstansen også gis kompetanse til å sette et vedtak til side i situasjoner hvor man finner at dette er klart urimelig.

Flertallet (Bjørke, Klundelien, Knudsen, Thu og Veierød) viser til utvalgets viktige prinsipielle forslag om at Forvaltningslovens regler om klage på enkeltvedtak skal gjelde fullt ut, uansett om vedtaket er fattet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven eller særlover. Det er dermed lagt til rette for et fullverdig klagesystem også i kommunalforvaltningen.

Flertallet viser til at grunnlaget for dette er lagt i § 55 nr. 1, hvor loven påbyr kommuner og fylkeskommuner å opprette én eller flere klagenemnder. Denne nemndas spesielle rolle og uavhengige stilling er markert i loven ved at den velges for hele valgperioden og følgelig ikke kan nedlegges eller omorganiseres i løpet av valgperioden. Nemndas integritet forøvrig er klart markert gjennom inhabilitetsregler som avskjærer at folkevalgte eller ansatte som har behandlet saken i første instans kan delta i klagebehandlingen. Tilrådingen om å etablere et eget klagebehandlingssekretariat understreker dette ytterligere. I tillegg til dette legger § 55 nr. 5 opp til en totrinns behandling av klagesaken ved at 1. instansen får anledning til å vurdere sin avgjørelse på ny før klagen forelegges klagenemnda til avgjørelse. Etter flertallets vurdering er det dermed lagt opp til et klagesystem som er fullt ut på høyde med det som gjelder i statsforvaltningen.

Flertallet legger forøvrig stor vekt på de prinsipielle spørsmål som en adgang til videreklage til statlig myndighet reiser. Avgjørelsesmyndighet i de saker det her gjelder er lagt til kommunalforvaltningen, enten i lov, eller ved statlige delegasjonsvedtak. Begrunnelsen for denne ansvars plasseringen har vært ønsket om at avgjørelsen skal fattes av den myndighet som er nærmest den enkelte innbygger. Dette er bl.a. begrunnet med de vanskelige skjønnsmessige vurderinger som avgjørelser i slike saker ofte må bygge på.

Flertallet kan på dette grunnlag ikke gi sin tilslutning til mindretallets forslag om at klagenemndas vedtak skal kunne påklages til fylkesmannen/departementet når påstanden er at vedtaket er «klart urimelig». Dette vil medføre at det statlige embetsverk blir gitt rett til å overprøve folkevalgte skjønn som er utøvet i saken.

Etter flertallets syn kan de samme prinsipielle motforestillinger i noen grad anføres mot å gi anledning til videreklage med påstand om at vedtaket er «ulovlig». Den avgjørende forskjell vil imidlertid være at en påstand om ulovlig vedtak må bygge på at vedtaket har tilsidesatt en konkret lovbestemmelse eller en forskriftsbestemmelse gitt i medhold av loven. Flertallet vil derfor foreslå at den som er

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

part eller har rettslig klageinteresse i en sak om et enkeltvedtak, kan bringe klagenemndas vedtak i klagesak inn for departementet, eller den det gir fullmakt, til lovlighetskontroll.

Flertallet finner det også riktig at det skal være adgang til den samme form for begrenset overprøving ved klage over vedtak truffet av kommunestyre eller fylkesting. Det normale vil være at enkeltvedtak fattes av organer på lavere trinn etter delegert fullmakt fra kommunestyret/fylkestinget. Dermed vil eventuelle klager fanges opp av klagenemnda på vanlig måte. I de meget få og spesielle tilfeller hvor kommunestyret/fylkestinget velger selv å fatte enkeltvedtak, vil de være kjent med at de kan bli overprøvet av statlig myndighet ved en eventuell klage, og når overprøvingsmyndigheten begrenses til å ta stilling til om vedtaket er ulovlig, må dette ut fra de hensyn som er utviklet ovenfor anses som et så begrenset inngrep i det kommunale selvstyre at også dette må aksepteres.

Et *mindretall* i utvalget (lederen, Fevolden, Kjellberg, Overå) vil fremheve at § 55 tar sikte på å erstatte flere viktige særregler om klage som i dag finnes i særlovgivningen, som Barnevernsloven § 52, Sosialomsorgsloven § 18, Kommunehelsetjenesteloven § 2-3 og Plan- og bygningsloven § 15. Disse er alle bygget opp etter Forvaltningslovens system med klage til et overordnet forvaltningsnivå, altså utenfor kommunen. En kommune eller fylkeskommune har etter sikker praksis blitt ansett som ett forvaltningsorgan i relasjon til Forvaltningslovens regler, også i forhold til klagereglene. Dette avspeiler at det særlig i mange kommuner vil være en høy grad av politisk og personlig integrasjon på tvers av etat- og organrensere. Forslaget om å etablere en formalisert intern klagebehandling innenfor rammen av den enkelte kommune eller fylkeskommune imøtekommer etter *mindretallets* syn disse innvendinger et godt stykke på vei, men vil aldri kunne skape den samme grad av garanti for uhildet overprøving som et krav om ekstern klagebehandling.

De foreslåtte regler om intern kommunal eller fylkeskommunal klagebehandling representerer etter *mindretallets* mening et kompromiss mellom de rettssikkerhetshensyn som taler for en fullstendig og garantert uhildet ekstern overprøving, og behovet for administrativ forenkling, styrking av det kommunale selvstyre, og økt ansvarliggjøring innen kommunen og fylkeskommunen. *Mindretallet* er enig i at man må akseptere et slikt kompromiss, men mener at flertallsforslaget går for langt i retning av å berøve enkeltmennesket den rettssikkerhetsgaranti som ligger i mu-

ligheten av å få gjennomført en rask og forholdsvis formløs overprøving ved en instans som står helt utenfor det forvaltningsnivå som har truffet det påklagede vedtak, slik Forvaltningsloven forutsetter.

Mindretallet vil også vise til at vedtak etter særlovgivningen som utgangspunkt og klar hovedregel blir overprøvet fullt ut ved klagebehandlingen for den statlige klageinstans. De begrensninger som er gjort i klageinstansens kompetanse i særlovgivningen, går kortere enn det flertallet foreslår. I Sosialomsorgsloven § 18 nr. 2 er fylkesmannen gitt kompetanse til å omgjøre helse- og sosialstyrets vedtak «dersom vedtaket ... bygger på en skjønnsmessig vurdering som er åpenbart urimelig», og i utkastet til ny sosiallov i Ot.prp. nr. 60, 1988-89 foreslås at fylkesmannen skal kunne endre vedtaket «når skjønnnet er åpenbart urimelig». *Mindretallet* finner det betenkelig å gå lengre enn dette når mht. å svekke denne rettssikkerhetsgaranti. *Mindretallet* vil også anta at en alminnelig regel med så snevert prøvingstema som flertallet foreslår, lett vil kunne føre til at det foreslås særregler på de enkelte saksområder.

Mindretallet vil vise til at med den meget nyanserte kontroll med forvaltningsvedtaks innhold og tilblivelse som foretas ved norske domstoler, vil det kunne være en meget tid- og arbeidskrevende prosess å konstatere hvorvidt formell ugyldighet foreligger. Ikke sjelden er det slik at det er vedtakets innholdsmessige urimelighet som danner utgangspunkt for denne mer inngående overprøving av formelle sider ved det, en overprøving som kan innebære en betydelig innsats i form av innsamling og vurdering av bevismateriale omkring vedtakets tilblivelse. Fordi forvaltningen normalt ikke disponerer de muligheter domstolene har mht. bevisfremleggelse og muntlig prosedyre, vil denne prosessen kunne bli svært byrdefull her, og valget vil da kunne stå mellom å neglisjere denne del av prøvingen eller å gi seg inn på en kanskje svært tids og arbeidskrevende prosess for å få klarhet på de relevante punkter.

I den utstrekning man har mulighet for å sette til side i alle fall klart urimelige vedtak, kan det - slik *mindretallet* ser det - forsvares at klageinstansen avstår fra å gå særlig dypt inn i en slik mer formell prøving. Hvis ulovlighet er det eneste vurderingstema også ved klage fra enkeltpersoner, vil det derimot være rimelig å kreve at klageinstansen går vesentlig dypere inn i dette spørsmålet, så mye mer som dette er en vurdering som i neste omgang vil kunne overprøves fullt ut ved domstolene, med den konsekvens at uenighet her vil få karakter av juridisk feil fra forvaltning-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gens side. Domstolene er et dyrt og altfor tidkrevende alternativ for de fleste mennesker, og det vil avspeile en svikt i forvaltningsapparatet når en part er nødt til å gå til domstolene for å få sin rett.

Mindretallet vil også vise til at det til nå har vært den alminnelige oppfatning at vernet av enkeltmenneskers rettssikkerhet bør gå lengre enn til å kreve at alle formelle krav til et vedtaks tilblivelse og innhold er oppfylt. Dette kommer til uttrykk også i Sivilombudsmannsloven, hvor Ombudsmannen i arbeidet for å hindre at det «øves urett mot den enkelte borger» er gitt kompetanse ikke bare til å vurdere om et vedtak er ugyldig, men også om det er «klart urimelig, eller klart strider mot god forvaltningspraksis». *Mindretallet* finner at det er i dårlig overenstemmelse med dette ideal om et statlig organ som har fått klage fra en enkeltperson og som finner at et vedtak er klart urimelig, skal være avskåret fra å komme vedkommende til hjelp, og i stedet måtte henvise ham eller henne til ombudsmannen eller domstolene.

Mindretallet vil understreke at man antar at det bare ganske sjelden vil være aktuelt å sette til side kommunale eller fylkeskommunale vedtak med den begrunnelse at de er «klart urimelige». Adgangen til å foreta en slik prøving vil imidlertid kunne ha en positiv signaleffekt som et alminnelig krav om at forvaltningsorganer skal vise hensynsfullhet og rimelighet i forholdet til borgerne.

Mindretallet vil også peke på at det neppe er egnet til å øke respekten for den offentlige forvaltning hvis en part som føler seg overkjørt av forvaltningen og påberoper seg at her har kommunen eller fylkeskommunen opptrådt klart urimelig, får som svar at klageinstansen er avskåret fra overhodet å gå inn på denne vurderingen. Det vil her - etter *mindretallets* oppfatning ikke uten en viss rett - lett kunne oppfattes som svært formaljuridisk om man velger å insistere på kommunens og fylkeskommunens rett til å treffe klart urimelige vedtak. Vi tror dette gir et helt galt signal i en situasjon hvor den kommunale og fylkeskommunale forvaltnings legitimitet og forsvarlighet er kommet i søkelyset på en til dels ubehagelig måte.

Mindretallet vil på denne bakgrunn foreslå at nr. 6 får følgende 1. - 3. ledd:

«6. Er enkeltvedtak truffet av kommunestyret eller fylkestinget, avgjøres klagen av departementet.

Klagenemndas avgjørelse i sak om enkeltvedtak kan påklages til departementet.

Departementet kan bare endre eller oppheve påklaget vedtak hvis det finner at vedtaket er ugyldig eller klart urimelig.»

Etter Forvaltningsloven § 35, 2. og 3. ledd kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak av eget tiltak. En slik omgjøringskompetanse må imidlertid anses som underlagt de samme begrensninger som måtte være oppstilt ved klage. I relasjon til utkastets § 55 vil dette bety at departementet bare vil kunne omgjøre et vedtak av eget tiltak hvis det legger til grunn at det er ugyldig, eventuelt - om man legger til grunn mindretallsstandpunktet ovenfor - klart urimelig.

Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) mener at det må være riktig å avskjære statlige organer fullstendig fra å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak av eget tiltak. Som det vil fremgå oppfatter utvalget det som problematisk med en statlig klageinstans over kommunen og fylkeskommunen. Begrunnelsen for å akseptere dette i et visst omfang er hensynet til borgernes rettssikkerhet, ikke behov for styring og kontroll generelt. I § 56 er det ut fra parallelle betraktninger foreslått at ordningen med automatisk statlig legalitetskontroll av kommunale vedtak skal utgå og erstattes med en adgang til lovlighetsklage.

I denne situasjon mener *flertallet* at det riktige må være at departementet bare kan overprøve kommunale og fylkeskommunale saker i den utstrekning disse er påklaget, enten ved forvaltningsklage etter § 55, eller ved lovlighetsklage etter § 56.

Denne regel er dels begrunnet ut fra hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Hvis fylkesmannen eller departementet skulle ha en rett til å omgjøre av eget tiltak, ville det lett kunne oppstå diskusjon om hvor langt man skal gå mht. å føre løpende kontroll med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Skal kommunestyret og fylkestinget - eller andre organer - sende sine møtebøker til fylkesmannen eller departementet til automatisk legalitetskontroll? I hvilken utstrekning skal departement og fylkesmann oppfatte seg som en generell tilsynsmyndighet med plikt til å føre en løpende kontroll med det som skjer i fylkeskommunene og kommunene?

Også hensynet til departementets og fylkesmannens arbeidssituasjon tilsier en slik avgrensning av kompetansen. Begrensningene i § 56 mht. hvem som kan kreve at departementet eller fylkesmannen foretar en lovlighetskontroll av et vedtak, ville bli bortimot betydningsløse om de skulle måtte ta stilling til om man skal overprøve et vedtak av eget tiltak hver gang noen reiser spørsmål om vedtakets lovlighet. *Flertallet* vil også vise til at etter dagens lover har departement og fylkesmann in-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gen generell kompetanse til å prøve kommunale og fylkeskommunale vedtaks lovlighet.

Utvalgets leder og medlemmet Kjellberg viser til sin tilslutning til mindretallsstandpunktet ovenfor, vedrørende kompetansen til den statlige klageinstans, og foreslår at flertallets forslag til pkt. 6, inngår som 4. ledd i det ovenfor gjengitte mindretallsforslag til dette pkt.

To av utvalgets medlemmer (Fevolden og Overå) finner ikke å kunne slutte seg til at fylkesmannen/departementet skal være avskåret fra på eget tiltak å kunne endre eller oppheve et enkeltvedtak dersom dette er ugyldig eller klart urimelig. I dette ligger ikke at fylkesmannen/departementet skal føre løpende kontroll med vedtaks lovlighet. Det vil likevel være å gå svært langt å avskjære fylkesmannen/departementet fra å endre eller omgjøre et vedtak man har blitt kjent med og som er å betrakte som ugyldig eller klart urimelig. Dette vil kunne komme klart i strid med statens overordnede ansvar for rettssikkerhet og likhet og vil bryte med folks alminnelig rettsoppfatning.

Med en klageordning som i første omgang bygger på en klagenemnd i den enkelte kommune eller fylkeskommune, er det etter *dette mindretalls* oppfatning grunn til å tro at fylkesmannens/departementets praksis som overordnet klageorgan vil bli av vesentlig betydning. Det bør da ikke legges formelle hindringer i veien for at saker som faller inn under fylkesmannens/departementets klagekompetanse, kan tas opp til behandling. Man kan ikke lage et system som ser bort fra at de enkelte borgere vil ha svært ulike forutsetninger for å forfølge sine rettigheter. Det vil være i dårlig overensstemmelse med våre krav til likebehandling i offentlig forvaltning om statlige organ også skal være avskåret fra å gi den enkelte den rett vedkommende har krav på.

Dette mindretall vil derfor foreslå at siste punktum i utkastets § 55 nr. 6 utgår.

§ 56. Krav om lovlighetskontroll.

1. Medlem av kommunestyret eller fylkestinget kan bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Den samme rett har administrasjonssjefen og medlem av kommuneråd eller fylkesråd.

2. Part eller annen med rettslig klageinteresse kan bringe enkeltvedtak truffet av kommunestyre, fylkesting eller klagenemnd inn for departementet til kontroll av vedtakets lovlighet.

3. Krav om lovlighetskontroll fremsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørel-

se. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

4. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at denne ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.

5. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til hvorvidt avgjørelsen

- a) er innholdsmessig lovlig,
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c) er blitt til på lovlig måte.

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis den finner at det er gjort slike feil at denne er ugyldig.

Til § 56 (Krav lov lovlighetskontroll):

Generelt:

Denne bestemmelsen erstatter dagens regel om automatisk legalitetskontroll av kommunestyrevedtak, samt den legalitetskontroll som i dag foretas i forbindelse med ulike godkjenningsordninger som nå foreslås opphevet. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være behov for å ha mulighet til å få en autoritativ avgjørelse av rettslig tvil som måtte oppstå i forbindelse med kommunal og fylkeskommunal saksbehandling uten å gå til domstolene, men at dette behov dekkes bedre ved en adgang til å forelegge tvilsspørsmål, enn ved en bredt opplagt automatisk kontroll.

Nr. 1:

Lovlighetskontrollen er et middel til å få avgjort rettslig tvil eller uenighet innen kommunen, ikke et selvstendig styrings- eller kontrollredskap på statens hånd. Av denne grunn foreslås at det bare er en avgrenset krets personer som skal ha generell kompetanse til å kreve slik kontroll; medlemmene av kommunestyre og fylkesting, samt administrasjonssjefen. Varamedlem anses her som medlem bare i perioder hvor vedkommende møter i kommunestyret eller fylkestinget. Er det tale om et enkeltvedtak, vil i tillegg sakens parter kunne få prøvet vedtakets lovlighet, se nr. 2. Hvis andre reiser tvil om en avgjørelsens lovlighet, må dette tas opp som en intern kommunal eller fylkeskommunal sak, administrativt, i vedkommende nemnd, eller i kommunestyre eller fylkesting.

Av samme grunn foreslår *utvalgets flertall* (alle medlemmer unntatt Fevolden og Overå) at departementet eller fylkesmannen ikke skal ha kompetanse til å ta opp spørsmålet om lovligheten av kommunale eller fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunale avgjørelser av eget tiltak. En motsatt regel ville etter *flertallets* mening bety at avgrensningen av kretsen av de som kan begjære lovlighetsprøving, langt på vei vil bli betydningsløs, fordi det som regel vil falle vanskelig å avvise en innsigelse mot en avgjørelses lovlighet uten først å se på realiteten. Dette ville kunne påføre departementet og fylkesmannsembetene - og kommunene - en betydelig arbeidsmessig belastning, og gi lovlighetskontrollen et langt sterkere preg av statlig tilsyn.

Utvalgets medlemmer *Fevolden og Overå* ser det som viktig at en ved utskiftning av ordningen med automatisk lovlighetskontroll ikke avskjærer departementets/fylkesmannens innsynsrett og adgang til på eget initiativ å omgjøre avgjørelser som er ugyldige. Det er etter *disse medlemmers* mening liten grunn til å tro at en slik bestemmelse vil bli spesielt hyppig benyttet. Der spørsmål om avgjørelsens lovlighet er et tema i kommunestyret eller fylkestinget, er sannsynligheten stor for at minst ett medlem vil anke. Det kan imidlertid oppstå spesielle situasjoner hvor det er behov for inngripen fra statlige myndigheters side uten at krav om lovlighetskontroll er fremmet. I slike tilfeller bør etter *disse medlemmers* oppfatning ikke departement eller fylkesmann være avskåret fra på egen hånd å ta opp spørsmålet om ugyldighet til avgjørelse. Hensynet til offentlig forvaltnings omdømme tilsier at en etablerer den nødvendige sikkerhet mot ugyldige avgjørelser. Verken kommuner eller fylkeskommuner kan ha krav på beskyttelse mot kontroll av avgjørelser det hefter tvil ved. Det følger av det som er sagt foran at denne bestemmelsen ikke skal benyttes til å innføre nærmest en automatisk legalitetskontroll på ny. Det bør hefte usikkerhet ved avgjørelsens gyldighet før departementet eller fylkesmannen benytter seg av den adgang denne bestemmelsen gir. I tilknytning til legalitetskontrollen må kommunestyret og fylkestinget være forpliktet til å skaffe til veie de opplysninger departementet eller fylkesmannen ber om.

Disse medlemmer vil foreslå at § 56 får et nr. 5, sålydende:

«Departementet kan på eget initiativ ta avgjørelse opp til gyldighetskontroll.

Kommunestyret eller fylkestinget skaffer i denne forbindelse til veie de opplysninger og gir de uttalelser som departementet ber om.»

Det er bare endelig avgjørelse som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger avgitt av administrasjonen eller folkevalgt organ. Derimot er det ikke noen betingelse at det er tale om et enkeltvedtak i

Forvaltningslovens forstand. Dette er i overensstemmelse med det som i dag gjelder for fylkesmannens legalitetskontroll.

«Folkevalgt organ» omfatter kommunestyre og fylkesting samt alle kollegiale organer som helt eller delvis er valgt av disse. Også avgjørelse i tilsynsneemd og klagenemnd kan således bringes inn til lovlighetskontroll.

Et særlig problem oppstår hvis det samtidig fremsettes forvaltningsklage og krav om lovlighetskontroll. Her er det normalt lite hensiktsmessig at departementet tar stilling til lovlighetsspørsmålet før klagebehandlingen i kommunen er avsluttet, men det kan være situasjoner hvor det kan være nyttig at sjenerende rettslig tvil blir avgjort så raskt som mulig.

Her som ellers er det Regjeringen som avgjør hvilket departement som skal utøve den aktuelle funksjon. Ved lovlighetskontroll og klagerett vil det antagelig være praktisk at kompetansen deles mellom flere departementer, avhengig av sakstype.

Ellers gjelder her som ellers at vedkommende departement kan delegere sin kompetanse, i praksis gjerne til fylkesmannen.

Lovlighetskontroll i medhold av denne paragraf går bare på den offentligrettslige lovlighet av avgjørelsen. Spørsmål om eksistensen og eventuelt innhold og omfang av kommunens privatrettslige forpliktelser, på kontraktsrettslig, erstatningsrettslig eller tingsrettslig grunnlag, faller utenfor denne rammen, på samme måte som i forhold til dagens bestemmelser om legalitetskontroll. Se ellers merknadene til nr. 5, nedenfor.

Med den snevre krets av personer som kan kreve lovlighetskontroll, er det ikke nødvendig med noen frist for fremsettelse av slikt krav. Som det vil fremgå av nr. 4, vil slikt krav som utgangspunkt og hovedregel ikke ha oppsettende virkning, og ved eventuelle feil vil den tid som er gått siden avgjørelsen ble truffet og hensynet til de som måtte ha innrettet seg i tillit til det, kunne være avgjørende argumenter for at feilen ikke skal anses å føre til ugyldighet.

Nr. 2:

Det vises til diskusjonen i tilknytning til utkastets § 55 nr. 6 om omfanget av statlig overprøving av kommunale enkeltvedtak. I tråd med de synspunkter det er gjort rede for her, foreslår *utvalgets flertall* (Bjørke, Klundelien, Knudsen, Thu og Veierød) at man i stedet for en klagerett til departement eller den dette gir fullmakt, innfører en rett til lovlighetskontroll av enkeltvedtak for parter og andre med rettslig klageinteresse.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Mindretallet (lederen, Fevolden, Kjellberg og Overå) viser til sitt forslag til klagerett med begrenset overprøving i merknadene til § 55 nr. 6, og begrunnelsen for dette.

Nr. 3:

Forvaltningslovens regler om klage kommer ikke til anvendelse ved lovlighetskontroll etter denne paragraf. På samme måte som ved slik klagebehandling er det imidlertid ønskelig at den instans som har truffet den avgjørelse som blir bragt inn til overprøving, får anledning til å se på saken på nytt før den sendes videre. Det må imidlertid ikke legges opp til noen form for intern kommunal klagebehandling av krav om lovlighetskontroll; det vil lett medføre uakseptable forsinkelser. Både vedkommende organ selv og overordnet kommunalt eller fylkeskommunalt organ kan likevel når som helst, også etterat slik begjæring om lovlighetskontroll er fremsatt - omgjøre avgjørelsen i den utstrekning man ikke kommer i konflikt med de alminnelige forvaltningsmessige skranker for omgjøring av enkeltvedtak til skade for part eller likestilt interesse. Slik omgjøring vil bl.a. kunne skje hvis vedtaket må anses som ugyldig. Hvis omgjøring foretas etterat saken er oversendt departementet, avgjør dette om det aktuelle rettslige tvilsspørsmål fortsatt har slik aktuell eller prinsipiell interesse at lovlighetskontrollen av den opprinnelige avgjørelse bør gjennomføres.

Nr. 4:

Dette er en tillempet versjon av regelen i Forvaltningsloven § 42, 1. pktm, om utsatt iverksetting av vedtak ved klage. Denne ville ellers ikke komme direkte til anvendelse ved krav om lovlighetskontroll som ikke er klage i Forvaltningslovens forstand. Når den som fremsetter krav om lovlighetskontroll i medhold av denne paragraf ikke er part i saken, vil det etter alt å dømme bare svært sjelden være spørsmål om å gi et slikt krav oppsettende virkning hvis ikke kommunen eller fylkeskommunens selv finner grunn til dette. Hvis det ikke fremsettes begjæring om oppsettende virkning, vil spørsmålet normalt ikke bli overveiet.

Det kan likevel tenkes situasjoner hvor departementet vil ønske å stoppe iverksettelsen av avgjørelsen inntil overprøvingen er avsluttet, men hvor de kommunale eller fylkeskommunale organer ikke er innstilt på dette. En slik kompetanse har departementet allerede etter Forvaltningsloven § 42 («klageinstans eller annet overordnet organ») for såvidt det foreligger en forvaltningsklage, og etter nr. 4 i

denne paragraf for såvidt angår begjæring om lovlighetskontroll.

Nr. 5:

I kravet om at avgjørelsen skal være innholdsmessig lovlig ligger både et krav om at det ikke skal stride mot lov, og at det om nødvendig skal ha hjemmel i lov.

Kravet om at avgjørelsen skal være truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, går på personell kompetanse. Kommunestyret eller fylkestinget er som utgangspunkt rette organ, unntak fra dette må følge enten av lov eller av gyldig delegasjonsvedtak.

Kravet om at avgjørelsen skal ha blitt til på lovlig måte, refererer seg for det første til krav til den ytre saksbehandling, i Forvaltningsloven, særlovgivningen og ut fra ulovfestede prinsipper. Det omfatter imidlertid også krav til de faktiske og vurderingsmessige premiser avgjørelsen bygger på; den skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, det skal ha et lovlig formål, og det skal ikke være tatt utenforliggende sidehensyn.

Selv om det er gjort feil ved en avgjørelse, er det ikke det sikkert at dette fører til at denne er ugyldig. Dette kan skyldes at feilen ikke er av en slik karakter eller så grov at det er grunn til å regne med at den kan ha påvirket avgjørelsens innhold (Forvaltningsloven § 41), eller det kan skyldes hensynet til privat part som ville bli skadelidende hvis avgjørelsen kjennes ugyldig. Ved lovlighetskontrollen må det tas stilling også til dette. Selv om det er rimelig klart at det ikke vil være spørsmål om ugyldighet, vil lovlighetskontrollen kunne være viktig både for å få avklart om det er gjort feil, og med henblikk på senere parallelle saker.

Lovlighetskontrollen har ikke karakter av administrativ klagebehandling, og innebærer ikke kompetanse for departementet til å fatte en ny avgjørelse, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelse om denne er ugyldig.

Et mindretall (utvalgets leder, Fevolden, Kjellberg og Overå) viser til sitt forslag til § 55 nr. 6. Etter dette kan departementet oppheve eller endre påklaget enkeltvedtak av kommunestyre, fylkesting eller klagenemnd hvis det er ugyldig eller klart urimelig. Som bemerket ovenfor i tilknytning til nr. 2, innebærer dette bestemmelsen om lovlighetskontroll av enkeltvedtak i nærværende paragraf blir overflødig. Hvis flertallforslaget følges, bør imidlertid departementet etter disse medlemmers oppfatning, gis kompetanse til å treffe nytt vedtak i sak om lovlighetskontroll i situasjoner hvor det er tale om et lovbundet vedtak, slik at vedkommende kommunale eller fyl-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

keskommunale organ ikke har spillerom for noe skjønn. Den regel som flertallet foreslår, at departementet bare kan oppheve et ulovlig vedtak, gir parten et svært ufullstendig retts-sikkerhetsmessig vern, og innebærer at departementet gis mindre kompetanse enn domstolene har i saker om lovbundne vedtak.

§ 57. Tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

1. Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på tryggende måte.

2. Kommunestyret og fylkestinget velger en kontrollnemnd til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Ordfører, fylkesordfører og varaordfører kan ikke være medlem av kontrollnemnda. Det samme gjelder medlem av kommuneråd eller fylkesråd, eller av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet.

3. Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om revisjonsordningen. Revisjon kan skje ved en eller flere ansatte kommune- eller fylkesrevisorer, eller ved felles revisjon for flere kommuner innen ett revisjonsdistrikt.

4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for revisjonsdistriktet med medlemmer fra alle de deltagende kommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollnemnd, kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.

5. Kontrollnemnda ansetter en eller flere revisorer til å revidere kommunens eller fylkeskommunens regnskaper. Distriktsrevisor ansettes av distriktsrevisjonsstyret.

6. Revisor for kommune eller fylkeskommune har, uavhengig av regler om taushetsplikt, rett til nødvendig innsyn i offentlige saksdokumenter og arkiver.

7. Revisjonen skal også kontrollere at de vedtak som er truffet er satt ut i livet, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

8. Revisjonens rapporter forelegges kontrollnemnda. Kontrollnemnda legger rapportene fram for kommunestyret eller fylkestinget med merknader og forslag til vedtak.

9. Departementet fastsetter forskrifter om regnskapsføring og revisjon. Kommunestyret eller fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser ved instruks.

10. Departementet kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsikt i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

Til § 57. (Tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning):

Nr. 1:

Her fastslås for klarhets skyld kommunestyrets og fylkestingets overordnede tilsynsansvar overfor hele den kommunale eller fylkeskommunale forvaltning. Dette er et tilsynsansvar som er prinsipielt uavhengig av delegasjonsvedtak og interne organisasjonsordninger. Det omfatter således også kommunale bedrifter og kommunedelsforvaltning.

Kommunestyret og fylkestinget må selv bestemme hvordan det vil sikre seg nødvendig innsyn i den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet for å utøve sitt tilsynsansvar. I betydelig utstrekning må man kunne basere seg på revisor og kontrollnemndens arbeid og de meldinger man får om dette. Men også på andre områder kan det være behov for å etablere meldingsrutiner e.l. for å sikre en løpende politisk kontroll med viktige saksområder.

En konsekvens av tilsynsansvaret og av kommunestyrets og fylkestingets status som det øverste organ i kommunen eller fylkeskommunen, er retten til å kreve seg forelagt enhver sak til orientering eller avgjørelse. Dette er en rett som tilligger kommunestyret eller fylkestinget som sådant, og som følgelig utøves ved flertallsvedtak. Det enkelte medlem kan imidlertid utøve den rett til dokumentinnsyn og informasjon han eller hun har etter Offentlighetsloven og etter det som måtte være fastsatt i reglement etter § 36 nr. 5, og kan på vanlig måte stille spørsmål og foreslå at en sak settes på dagsordenen.

Kommunestyrets og fylkestingets kompetanse til å kreve en sak lagt fram for seg vil i praksis bli benyttet ganske sjelden, og så å si utelukkende i saker som anses særlig viktige eller prinsipielt betydningsfulle.

Særlige problemer vil kunne oppstå hvor det er tale om en sak hvor det er opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Saker som angår konfidensielle eller sensitive opplysninger angående privatpersoner, må behandles for lukkede dører. Men fordi kommunestyret og fylkestinget ofte er ganske store organer, og normalt uten faglig eller politisk spesial-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kompetanse på saksområder som angår enkeltmenneskers personvern, vil det også følge av taushetsplikten at disse organer ikke uten tvingende grunn skal behandle saker hvor slike opplysninger knyttet til identifiserbare enkeltpersoner gjøres tilgjengelig for medlemmene. Hvor strenge krav som må stilles her, vil avhenge bl.a. av hvor sensitive de aktuelle opplysninger må anses å være.

Dette følger av den alminnelige taushetspliktregel i Forvaltningsloven § 13, hvor taushetsplikten beskrives som en plikt til «å hindre at andre får adgang eller kjennskap til» slike opplysninger. Det må her legges til grunn at dette forbudet impliserer en plikt for vedkommende forvaltningsorgan, f.eks. sosialkontoret og rådmannen, til å sørge for at sensitive opplysninger ikke blir kjent av flere enn nødvendig for en forsvarlig saksbehandling - og kontroll, pga. den økte spredningsrisiko det innebærer når et større antall personer blir kjent med opplysningene. På samme måte som i relasjon til taushetsplikt etter Løgeloven må vi legge til grunn at kommunen eller fylkeskommunen har plikt til å praktisere et «need to know»-prinsipp ved taushetspliktbelagte opplysninger; bare den som har et klart behov for opplysningene skal ha dem, og det må legges opp forvaltningsmessige rutiner som ikke nødvendiggjør bred spredning av de taushetspliktbelagte opplysninger.

Dette innebærer at kommunestyre og fylkesting vil ha plikt til å søke å utøve sin kontroll og overprøving i størst mulig utstrekning på grunnlag av generelle eller anonymiserte data for såvidt det er tale om opplysninger som er underlagt taushetsplikt. I siste instans er det imidlertid kommunestyret eller fylkestinget som avgjør dette, men da under det rettslige ansvar som følger det som er utviklet ovenfor.

Når det gjelder kommunestyret og fylkestingets kompetanse til å omgjøre andre organers avgjørelser, skal bemerkes:

Hvis det er truffet avgjørelse i en sak, vil kommunestyret og fylkestinget være bundet av de alminnelige forvaltningsrettslige regler om skranker for omgjøring av enkeltvedtak til skade for private interesser, og av privatrettsens regler om avtalers bindende kraft.

Kommunestyret eller fylkestinget vil ikke ha den utvidete omgjøringskompetanse som Forvaltningsloven § 35, 3. ledd gir «klageinstans eller overordnet myndighet» til å omgjøre et gyldig enkeltvedtak til skade for en part innen tre uker etter at han eller hun har fått melding om vedtaket. I motsetning til klagenemnda som får slik kompetanse i kraft av sin stilling som klageinstans i relasjon til klager etter Forvaltningsloven, vil kommunestyret

eller fylkestinget måtte anses som del av samme organ som den instans som har truffet det opprinnelige vedtak, i relasjon til denne bestemmelse. Dette er i overensstemmelse med etablert forståelse av bestemmelsen, og utvalget finner ikke grunn til å foreslå noen endring her. Vi legger her vekt på at § 35, 3. ledd er en omstridt bestemmelse fordi den svekker partens rettsstilling, og at den derfor neppe bør gis anvendelse i situasjoner hvor den overordnede instans er så nært knyttet til det underordnede organ at det i praksis foreligger tilstrekkelige andre styrings- og kontrollmuligheter.

Nr. 2:

Det er viktig at det er et folkevalgt organ som har det løpende ansvaret for tilsyn og kontroll med den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet som sitt primære ansvarsområde. Formannskap og fylkesutvalg foreslås opphevet i utkastet, og utvalget anser det ikke formålstjenlig å legge denne funksjonen til et vanlig fast utvalg. Det foreslås derfor at det skal velges en egen kontrollnemnd i alle kommuner og fylkeskommuner. Kontrollnemnda er et spesialorgan som ikke kan tillegges andre funksjoner enn de som fremgår av denne paragraf, jf. bestemmelsene i dette nummers 2. pktm. om hvem som kan sitte i nemnda.

Utvalget anser det som opplagt at ordfører, varaordfører og medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd bør utelukkes fra valg til kontrollnemnda. Det samme gjelder administrasjonssjefen og innehavere av visse andre administrative stillinger, men dette følger allerede av de generelle regler om utelukkelse fra valg til nemnder, se utkastets § 13 nr. 2, jf. nr. 1.

Utvalget finner det imidlertid riktig å gå lengre enn dette for å sikre kontrollnemndas status som uavhengig kontrollinstans, og foreslår utelukket alle medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder med beslutningsmyndighet. Dette gjelder faste utvalg, kommuneråd eller fylkesråd, kommunedelsnemnder, klagenemnd, og styrer for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter eller institusjoner. Som følge av inhabilitetsregelen i § 36 nr. 3 ville disse være utelukket fra å delta i kontrollnemndas behandling av saker som tidligere har vært behandlet i vedkommende nemnd. Ved behandlingen av revisjonsrapporten ville det imidlertid være vanskelig å opprettholde dette kravet. Det kan også oppleves som uheldig at sentrale politikere vekselvis kontrollerer hverandres virksomhet på denne måten.

Derimot vil kommunestyre- eller fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

tingsmedlem som ikke er medlem av slike nemnder, kunne være medlem av kontrollnemnda. Man kan mao. utpeke noen av medlemmene av kommunestyre eller fylkesting som skal ha som sin spesialoppgave å forestå denne kontrolloppgaven. Ellers vil det også kunne være nyttig å trekke inn andre personer med erfaringsbakgrunn i offentlig eller privat virksomhet som gjør dem egnet til å ivareta disse funksjoner.

Kontrollnemnda er gitt en høy grad av uavhengighet, men utfører sine funksjoner på kommunestyrets eller fylkestingets vegne, og er underlagt dettes økonomiske styring og instruksjonsmyndighet.

Nr. 3:

Den systematiske vurdering av effektivitet og ressursbruk som foreslås foretatt i tilknytning til den tradisjonelle regnskapsrevisjon (se nr. 7) vil stille nye krav til kommune- og fylkesrevisjonens kompetanse. Det kan være vanskelig å utvikle slik ekspertise innen den enkelte kommune eller fylkeskommunes revisoretat. Dette tilsier at distriktsrevisjonsordningene bør utbygges og utvikles med sikte på å kunne ivareta slike funksjoner.

Man kunne også tenke seg at private firma ville satse på å bygge opp slik kompetanse om det finnes marked for det. Utvalget har på denne bakgrunn vært i tvil mht. hvorvidt det fortsatt skal være påbudt med en egen kommunerevisjon, eller om det skal være adgang til å engasjere private revisjonsfirma til å forestå denne oppgaven.

Utvalgets flertall (lederen, Kjellberg, Klundeli, Overå og Veierød) er likevel kommet til at det fortsatt bør være en offentlig tilsatt revisor som har dette ansvaret. *Flertallet* antar at det gjennomgående vil være lettere og mer hensiktsmessig å bygge opp den utvidete økonomi- og evalueringskompetanse innenfor rammen av de etablerte kommunale og fylkeskommunale revisjonsordninger, og da særlig ved å bygge videre på distriktsrevisjonsordningen. *Flertallet* ser også klare betenkeligheter ved at kommunene og fylkeskommunene skal «ut på markedet» når man skal engasjere revisor. Det er da en reell fare for at ønsket om å holde omkostningene nede vil føre til at man legger større vekt på revisjonsfirmaets konkurransedyktighet mht. pris for den aktuelle tjeneste enn hensynet til en mest mulig betryggende kontroll og grundig løpende evaluering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Ønsker kommunen eller fylkeskommunen et friskt og kritisk blikk på virksomheten fra en utenforstående instans, vil dette etter *flertallets* oppfatning bedre kunne skje ved at man engasjerer

et administrativt/økonomisk rådgivningsfirma til å gjøre dette, enn ved å gi avkall på den sikkerhet og stabilitet i kontrollen som ligger i de etablerte kommunale og fylkeskommunale revisjonsordninger. *Flertallet* vil også peke på at det ikke vil være naturlig å la et privat firma være ansvarlig for å legge saker direkte fram for et folkevalgt organ.

Mindretallet (Bjørke, Fevolden, Knudsen, Thu) legger avgjørende vekt på behovet for å kunne etablere revisjons- og kontrollordninger som sikrer at kommunens eller fylkeskommunens virksomhet blir gjenstand for kritisk vurdering. Her kan private firmaer spille en viktig rolle. Forutsetningen er selvsagt at det er tale om et firma med den nødvendige faglige kompetanse, også når det gjelder offentlig økonomiforvaltning og de særlige prinsipper som gjelder for denne. Og i tillegg må det ha kompetanse til å foreta de vurderinger som er knyttet til revisjonen i 2. pktm. i dette ledd. Det er vel tvilsomt om det pr. idag er eksisterende revisjonsfirmaer som har dette, men man kan vel forholdsvis lett tenke seg at det vil være firmaer som med hell vil satse på å bygge opp slik kompetanse, og som dermed kan bidra med ekstern konsulenttjeneste i tillegg til den tradisjonelle revisjon. Dette vil etter omstendighetene kunne gi nyttige impulser og korrekativer til kommunalforvaltningen. *Mindretallet* viser i denne sammenheng til den revisjonsordning som er etablert i Sverige, hvor Svenska Kommunförbundet har ansvaret for en etablert distriktsrevisjonsordning.

Mindretallet mener det er uttrykk for en urimelig og ubegrunnet mistillit til kommunestyre og fylkesting å legge til grunn at det er nødvendig å gardere seg mot at man velger dårlige revisjonsordninger på denne måten. I den utstrekning dette skulle vise seg å bli et problem, vil departementet kunne gripe styrende inn ved sin forskriftskompetanse etter nr. 9.

Mindretallet vil på denne bakgrunn foreslå at nr. 3 gis følgende ordlyd:

«3. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.»

Nr. 4:

Her er videreført dagens regler om felles revisjon for flere kommuner (distriktsrevisjon). Utvalget antar at de nye regler om revisjon vil føre til at denne ordningen vil bli tatt i bruk i økt omfang. I dagens lov kan distriktsrevisjon bare opprettes ved pålegg fra departementet. Det bør være adgang til å opprette slik ordning også på frivillig grunnlag.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Distriktsrevisjonen ledes som nå av et eget distriktsrevisjonsstyre. Dette sammensettes på grunnlag av valg i deltagende kommunestyre. De strenge inhabilitets- og utelukkelsesregler som er foreslått for kontrollnemnda, bør også gjelde her. Det vil forøvrig ofte være praktisk at kommunen lar seg representere i distriktsrevisjonsstyret ved lederen eller ett eller flere av medlemmene i kontrollnemnda.

Distriktsrevisjonsstyret er et rent administrativt organ som har det øverste ledelsesansvar for den eller de tilsatte distriktsrevisorer. Det har ingen direkte kontrollfunksjoner. Revisjonsrapportene avgis til den enkelte kommunes kontrollnemnd som behandler denne på vanlig måte og legger den fram for kommunestyret.

De nærmere regler om distriktrevisjonsstyrets sammensetning, og om finansiering av virksomheten, må fastsettes i den avtale eller det departementsvedtak som danner grunnlag for ordningen.

Nr. 5:

For å sikre og markere revisors uavhengighet i forhold til den politiske og administrative ledelse foreslås tilsettingsmyndigheten lagt til kontrollnemnda. Kontrollnemnda er også revisors umiddelbart overordnede, og har instruksjonsmyndighet overfor denne på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. For distriktsrevisor må denne funksjonen utøves av distriktsrevisjonsstyret.

Mindretallet (Bjørke, Fevolden, Knudsen og Thu) viser til sitt forslag til nr. 3 og foreslår at 1. pktm. får følgende tilføyelse:

«eller inngår avtale med revisjonsfirma.»

Nr. 6:

For å kunne utføre sitt verv på en forsvarlig måte må revisor ha innsikt i alle saksdokumenter og arkiver. For tydelighets skyld foreslås dette sagt uttrykkelig i loven. Revisor og hans eller hennes hjelpere vil ha taushetsplikt både etter Forvaltningsloven og etter Revisorloven (1. 14. mars 1964 nr. 2) § 15, 2. ledd, jf. § 17, 2. ledd, 1. pktm.

Mindretallet (Bjørke, Fevolden, Knudsen og Thu) viser til sitt forslag ovenfor om å åpne adgang til å benytte private revisjonsfirmaer ved kommune- eller fylkekommunerevisjonen. For å innskjerpe slike firmaers taushetsplikt foreslås inntatt som 2. pktm. i nr. 6:

«Også revisor som ikke er tilsatt i kommunen eller fylkeskommunen, har taushetsplikt etter Forvaltningsloven § 13, jf. Straffeloven § 121.»

Nr. 7:

Her foreslås en prinsipiell og praktisk viktig omdefinering av revisjonens ansvar. Revisjonen skal ikke være bare en tallmessig regnskapskontroll, den skal også omfatte en mer fullstendig kontroll med at administrasjon og folkevalgte organer har satt ut livet de vedtak som er truffet, og en evaluering av økonomistyring og forvaltningsordninger i kommunen eller fylkeskommunen. Det skal foretas en «forvaltningsrevisjon» som trenger dypere inn i kommunens eller fylkeskommunens virksomhet enn til det rent bokføringsmessige. Dette er i overensstemmelse med de rammer som nå er trukket opp for revisjonsarbeidet i Riksrevisjonen.

Nr. 8:

Her gis regler om saksgangen ved behandlingen av revisjonsrapporten. Systemet er her at revisor rapporterer til kontrollnemnda, som i sin tur rapporterer til kommunestyret eller fylkestinget. Det er her tale om en løpende kontroll, noe som tilsier at revisors og kontrollnemndas virksomhet ikke er begrenset til avgivelse av årlige rapporter, men er basert på tilbakemelding til kommunestyret eller fylkestinget etter nærmere rutiner fastsatt av dette, og i enkeltsaker så snart det dukker opp forhold som tilsier dette.

Nr. 9:

Som i dag er departementet gitt alminnelig forskriftskompetanse når det gjelder revisjon og regnskapsvesen. I tillegg vil så kommunestyret eller fylkestinget kunne gi utfyllende regler i form av instruks til revisor eller kontrollnemnd. Disse må imidlertid ikke være i strid med bestemmelser i lov eller forskrift, eller med de forutsetninger disse er basert på.

Nr. 10:

I utkastet er den statlige kontroll- og godkjenningmyndighet overfor kommunale og fylkeskommunale vedtak trappet kraftig ned. Med unntak av betalingsinnstillingssituasjoner vil departementet som alt overveiende hovedregel bare komme inn i bildet etter partsklage eller lovlighetsklage. Utvalget legger imidlertid til grunn at departement og fylkesmann fortsatt kan spille en viktig rolle som tilsyns- og rådgivningsinstanser på et mindre formalisert plan. For å kunne ivareta denne funksjonen, må de sikres tilgang til de relevante opplysninger. Likeledes vil departementet eller fylkesmannen være avhengig av slik informasjon for å kunne ta stilling til om det er nødvendig å vedta betalingsinnstilling for den enkelte kommune eller fylkeskom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mune. Utvalget foreslår derfor en regel som pålegger kommunen og fylkeskommunen å gi de opplysninger og de redegjørelser som departement eller fylkesmann ber om. Det er forutsetningen at krav om slike redegjørelser begrenses til det som det er saklig aktuelt behov for, og at kommunene og fylkeskommunene ikke vikles inn i et omfattende generelt rapporteringssystem. Det må imidlertid være adgang til å benytte denne hjemmel til å kreve opplysninger også for å ivareta statens mer generelle behov for data om kommuner og fylkeskommuner, så lenge dette ikke skjer i et omfang som er urimelig byrdefullt for kommunene og fylkeskommunene.

En prinsipiell nyskaping er forslaget om at departementet skal ha en alminnelig rett til innsyn i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Dette skal gjelde uten noen av de innskrenkninger som er oppstilt i Offentlighetsloven. Departementet har imidlertid ansvar for å utøve denne innsynsrett med de begrensninger som følger av taushetspliktregler, i den forstand at man ikke uten konkret og direkte behov innhenter personidentifiserbare taushetspliktbelagte opplysninger, og at man unngår arkivering av disse på statens hånd i større omfang og i lengre tid enn det konkrete tilsynsformål tilsier.

Departementet har selvsagt også ansvar overfor kommunen når det gjelder skjerming av konfidensielle opplysninger og interne forhold, og kan ikke benytte de opplysninger man får tilgang til på denne måten til andre formål enn til å ivareta tilsynsfunksjonen.

Kapittel 10.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID.

§ 58. Interkommunalt styre.

1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kongen kan gi pålegg om opprettelse av slikt styre.

2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:

- a) styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
- b) området for styrets virksomhet,
- c) hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
- d) hvorvidt styret har kompetanse til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
- e) uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

3. Den enkelte kommune eller fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si

opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av dette. Utløsingssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Den uttredende kommune eller fylkeskommune fortsetter å hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttreden finner sted.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

Til § 58 (Interkommunalt styre):

Generelt:

Dagens kommunelover inneholder to korte og upresise bestemmelser om opprettelse av «felles styre til løsning av kommunal [felles] oppgave. (Kommuneloven § 27 og Fylkeskommuneloven § 29, begges 1. ledd). Det heter her at kommunene og fylkeskommunene kan overdra til slikt styre «den myndighet de blir enige om».

Tatt på ordet skulle dette bety at kommuner og fylkeskommuner har en rettslig sett ubegrenset adgang til å overdra kompetanse til slike interkommunale styre, både i saker om enkeltvedtak og i økonomiske og administrative anliggender, så sant departementet godkjenner dette, se Kommuneloven § 59, nr. 7 og Fylkeskommuneloven § 60, nr. 5. Slik er imidlertid bestemmelsen ikke blitt forstått og praktisert. Den tar sikte på og er blitt benyttet som grunnlag for å etablere interkommunale samarbeidsordninger, i første rekke i forbindelse med utbygging og drift av større anlegg som strøm- eller vannforsyning, kloakk og renovasjon. Den kan på denne bakgrunn neppe anses som en selvstendig hjemmel for delegasjon av beslutningsmyndighet i andre spørsmål enn de som knytter seg til drift og organisering av denne type tiltak.

Utvalget har lagt til grunn at dette er begrensninger som fortsatt bør gjelde, og har av denne grunn unnlatt å gjenta formuleringen om adgang til å «overdra myndighet» til slikt styre. Utvalget vil i denne forbindelse minne om at etter de alminnelige prinsipper for delegasjon av forvaltningsmyndighet vil dette bare kunne skje til organer som derved underkastes det delegerende organs instruksjons- og overprøvningsmyndighet. Dette er helt upraktisk forsåvidt angår interkommunale styre, noe betyr at delegasjon av slik forvaltningsmyndighet til et interkommunalt styre må anses som utelukket.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Dette betyr at et slikt styre først og fremst vil kunne fungere som et redskap for et mer eller mindre forpliktende samarbeid mellom kommuner eller fylkeskommuner når det gjelder utbygging, finansiering og drift av tiltak av den type som er nevnt ovenfor. Det er ikke tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, men om et alternativ til en eller annen form for selskapsrettslig organisering, i form av aksjeselskap, ansvarlig selskap e.a. Den rettslige konstruksjon er at man ved avtale oppretter et styre og fastsetter på hvilke områder og i hvilket omfang dette skal ha kompetanse til å treffe beslutninger på vegne av deltakerne i samarbeidet. Avhengig av omfanget og innholdet av de fullmakter som gis, vil man være mer eller mindre nær et vanlig selskapsforhold. Fullmaktsforholdet er av privatrettslig karakter, og konstruksjonen har klare likhetstrekk med avtale om «joint venture» i privatretten.

Hvis det foreligger en særlov på vedkommende saksområde, vil det bero på en fortolkning av denne hvorvidt det er adgang til å overføre myndighet og ansvar på vedkommende saksområde til et interkommunalt styre. I en del tilfelle er interkommunalt samarbeid eller etablering av overkommunale nivåer uttrykkelig hjemlet i den enkelte lov, se her f.eks. Plan- og bygningsloven § 20-3 om at departementet kan gi pålegg om interkommunalt plansamarbeid, og om oppretting av samarbeidsorganer; Næringsmiddelkontrollloven § 1, 2. ledd om frivillig eller pålagt felles kontrollordning, Grunnskoleloven § 3 nr. 5 om interkommunale skolekretser, Grunnskoleloven § 8 nr. 4 om at skoledirektøren kan utarbeide felles plan for spesialundervisning for flere kommuner, og Grunnskoleloven § 9 om at PPT skal organiseres i «høvelege distrikt...under eit styre som blir oppnemnt etter reglar i interkommunal avtale» (kan også ved avtale legges under skolestyret i vertskommunen), og kan organiseres kommunalt eller interkommunalt, og at skoledirektøren avgjør uenighet bl.a. om distriktsinndelingen.

I situasjoner hvor det ikke finnes slike bestemmelser om interkommunalt samarbeid i vedkommende lov, vil det naturlige utgangspunkt være at slikt ikke kan finne sted; den enkelte kommune eller fylkeskommune kan ikke overføre ansvar og kompetanse ved å gå inn i et interkommunalt samarbeid. I den utstrekning en oppgave kan overlates til private, f.eks. innen eldreomsorg eller sykehjemstjenester, kan dem imidlertid selvsagt også legges til et slikt interkommunalt samarbeid. På samme måte som ved samarbeid med private må det imidlertid utarbeides regler som sikrer rettssikkerheten til privatpersoner som

er berørt av avgjørelser av det interkommunale styre, i form av regler om saksbehandling og om nødvendig etablering av særskilt klageordning. Det må også sikres at personaladministrasjon og økonomiforvaltning under det interkommunale styre holder den standard som ellers kreves.

Nr. 1:

Oppregningen av hvem som kan delta i et interkommunalt styre etter denne bestemmelse, er uttømmende. Bestemmelsen utelukker imidlertid ikke at slikt samarbeid kan organiseres som et samarbeid mellom flere interkommunale styrever, eller mellom et interkommunalt styre og en fylkeskommune eller kommune. Den avskjærer heller ikke samarbeidsavtaler med stat eller private parter, men disse faller utenfor lovens regler og må vurderes på alminnelig kontrakts- eller selskapsrettslig grunnlag. Det må også legges til grunn at det vil være snevrere grenser for hva et slikt samarbeid kan omfatte og hvordan det kan utformes hvis det er private deltakere.

På samme måte som i dag kan Kongen gi pålegg om etablering av slikt samarbeid. Dette vil i første rekke være aktuelt i situasjoner hvor det er nødvendig av effektivitetshensyn eller for å sikre forsvarlig ressursbruk.

Nr. 2, pkt. a):

Samtlige deltakende kommuner og fylkeskommuner må være representert i styret. Vedtektene må også angi hvordan de enkelte medlemmer velges eller utpekes, både for at dette spørsmålet skal være avklart innen den enkelte kommune eller fylkeskommune, og for å sikre at de enkelte deltakere utpeker sine representanter på samme grunnlag og dermed mest mulig med samme mandat.

Valg av medlemmer til det interkommunale styre skal skje som forholdsvalg i den enkelte kommune eller fylkeskommune, hvis minst ett medlem av den velgende forsamling krever dette. Dette vil likevel ha begrenset praktisk betydning fordi deltakerne normalt bare vil ha ett eller noen få medlemmer i styret. Det vil imidlertid være adgang til å inngå en uformell avtale på forhånd om hvem som skal velges fra de enkelte deltagende kommuner eller fylkeskommuner f.eks. for å sikre at styret får en balansert partipolitisk sammensetning.

Nr. 2, pkt. b):

Det vises til de generelle merknader ovenfor om den rettslige karakter av det interkommunale samarbeid og hvilken type beslutningsmyndighet som kan tillegges et interkommunalt styre. Poenget med et tradisjonelt

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

interkommunalt samarbeid er ikke å overføre offentligrettslig beslutningsmyndighet fra kommunen eller fylkeskommunen til et et overordnet regionalt organ, men å etablere felles drift på et område. Dette betyr at det er avgjørelser om drift og organisering av slike fellestiltak som kan overdras til et slikt styre, ikke tradisjonell forvaltningsmyndighet.

Nr. 2, pkt. c):

Denne bestemmelsen er et motstykke til Selskapsloven § 2-4, nr. 2, e) «hvorvidt deltakerne skal gjøre innskudd, og i tilfelle den verdi innskutte eiendeler har.» Hvor ikke annet er avtalt, gjelder Selskapsloven ikke for interkommunale selskaper (§ 1-1, nr. 5, tilføyet ved l. nr. 49, 1986). Behovet for at det er klarrest mulig hvor store økonomiske forpliktelser deltakerne setter seg inn for, er imidlertid ikke mindre her.

Nr. 2, pkt. d):

Spørsmålet om styrets kompetanse til å pådra kommunene eller fylkeskommunene økonomiske forpliktelser vil være et sentralt spørsmål, og må avklares ved inngåelse av en slik avtale. Hvis denne kompetansen er vid, vil det være grunn til å overveie om det ikke er bedre å benytte seg av aksjeselskap eller ansvarlig selskap.

Nr. 2, pkt. e):

Spørsmålet om rett til uttreden fra et interkommunalt fellesskap er et viktig og ikke sjelden vanskelig spørsmål. Det vises her til forslaget til nr. 3 nedenfor, og merknadene til dette. Problemet bør i alle fall overveies og søkes regulert i vedtektene for det interkommunale styre.

En kommune eller fylkeskommune som trer ut av et interkommunale styre vil fortsatt være ansvarlig for styrets gjeld pr. uttredetidspunktet på samme måte som tidligere, så lenge ikke kreditor aksepterer at bare de gjenværende medlemmer skal hefte. Gjeldsforpliktelser som pådras etter at uttreden er foretatt, vil den uttredende kommune eller fylkeskommune bare hefte for så langt dette følger av alminnelige kontraktsrettslige legitimasjonssynspunkter.

Nr. 3:

I Selskapslovens § 2-32 nr. (1) er den enkelte deltaker i et ansvarlig selskap gitt rett til å tre ut av selskapet med 6 måneders oppsigelsesfrist. I tillegg kan en deltaker kreve utløsning med øyeblikkelig virkning når han eller hun blir overstemt ved flertallsvedtak i et vesentlig spørsmål, og når utløsning tilsies av ikke

uvesentlige rimelighetshensyn (§ 2-32 nr. 2 pkt. b) og c). Disse bestemmelser kan imidlertid fravikes ved avtale (§ 2-32 nr. 5).

Bestemmelsen i pkt. 2, e) sikrer at dette spørsmål er regulert i vedtektene for det interkommunale styre, og dette må være den klart foretrukne måte å løse disse problemer på. Med det store økonomiske omfang mange av disse samarbeidene vil ha, kan det imidlertid ikke aksepteres at en kommune eller fylkeskommune skal være helt uten mulighet til å komme ut av et slikt forpliktende samarbeidsforhold hvis ikke vedtektene åpner mulighet for dette. Vi kan ikke akseptere at en kommune skal være innelåst i ubestemt tid i et samarbeidsforhold som på avtalemessig grunnlag pålegger den å delta i dekning av kanskje meget store utgifter. De erfaringer man har gjort innenfor dagens system med «forhåndskontroll» av slike avtaler i form av en departemental godkjenning, tyder på at man ikke alltid er tilstrekkelig forsiktig eller forutseende når det gjelder dette spørsmål. På den annen side kan det selvsagt ikke aksepteres at en kommune til enhver tid skal stå fritt mht. å velte spillet kanskje ut fra meget snevre egeninteresser.

På denne bakgrunn foreslås at man erstatte dagens ordning med forhåndskontroll av slike avtaler med et system hvor disse er prinsipielt oppsigelige med ett års varsel selv om dette ikke er hjemlet i avtalen, men hvor oppsigelsen kan ankes inn for departementet som tar stilling til om samarbeidet skal fortsette. Når en slik oppsigelse foreligger, har konflikten konkretisert seg, og departementet vil være i en vesentlig bedre situasjon til å vurdere og avveie de motstridende interesser. En slik mulighet ligger forøvrig allerede innebygget i departementets kompetanse til å gi pålegg om samarbeid, men med denne bestemmelsen settes dette i system i konfliktsituasjoner.

Ved vurderingen om slikt pålegg om å fortsette samarbeidet skal gis, må det legges vekt ikke bare på økonomisk belastning og ulemper for den kommune eller fylkeskommune som ønsker å tre ut, men også på konsekvenser for de øvrige deltakere og for publikum. Særlig i en etableringsfase bør man være tilbakeholden med å akseptere uttreden som kan få ødeleggende konsekvenser for den videre drift. På den annen side bør det unngås ordninger som innebærer at en kommune eller fylkeskommune tvinges til mer eller mindre direkte å subsidiere andre ved å delta i et samarbeid som ikke er regningssvarende for denne. Det kan her være spørsmål om å se nærmere på og eventuelt foreta endringer i vedtektene for samarbeidet, som et alternativ til uttreden eller oppløsning.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

§ 59. Overdragelse av tariffavtalekompetanse.

Kommunestyret eller fylkestinget kan gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

Til § 59. (Overdragelse av tariffavtalekompetanse):

Denne bestemmelsen bygger i alt vesentlig på Kommuneloven § 24a og Fylkeskommuneloven § 26a. Disse ble tilføyet i 1987, og utvalget anser det ikke som aktuelt å foreta noen innholdsmessig endring av dette. Den eneste endring i forhold til dagens lovtekst er at ordet «kollektiv» er tilføyet foran «arbeidsoppsigelse». Det har aldri vært meningen at man skulle kunne overdra kompetanse når det gjelder individuelle arbeidsforhold.

Kapittel 11. IKRAFTSETTING.**§ 60. Ikraftsetting.**

1. Denne lov trer i kraft
2. Bestemmelser i eldre lover som pålegger kommuner eller fylkeskommuner å opprette særlige forvaltningsorganer eller på andre måter gir særregler om organisasjon og saksbehandling i kommunale og fylkeskommunale saker, viker i den utstrekning de strider mot bestemmelsene i denne lov.
Kongen kan fastsette at visse bestemmelser i denne lov skal tre i kraft på et senere, nærmere angitt tidspunkt på enkelte saksområder regulert i særlov.
3. Reglementer og instruksjoner om folkevalgte organer, administrasjon og saksbehandling i den enkelte kommune eller fylkeskommune gjelder fortsatt så langt de passer.
Foretatte valg til kommunale og fylkeskommunale organer gjelder ut valgperioden hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget bestemmer noe annet.
Formannskap og fylkesutvalg anses som faste utvalg i forhold til den nye lovs bestemmelser.
- Ordfører i kommune med parlamentarisk styringssystem går over i verv som kommunestyreleder hvis ikke kommunestyret bestemmer noe annet.
4. Bestemmelsene i Kommuneloven av 1954 §§ 50, 51 og 59, og i Fylkeskommuneloven av 1961 §§ 47, 48 og 60, gjelder fortsatt inntil vedkommende kommune eller fylkeskommune har vedtatt økonomiplan etter § 40 i denne lov.

Til § 60 (Ikraftsetting):

Nr. 1:

Det er ønskelig at den nye lov trer i kraft så raskt som mulig.

Fordi loven i så stor grad har karakter av en rammelov, vil det være mulig å sette den i kraft inne i en kommunevalgperiode uten store forandringer av den kommunale og fylkeskommunale organisasjonsstruktur. Kommunene og fylkeskommunene vil dermed kunne komme raskt i gang med diskusjonen om hvilke organisatoriske reformer man ønsker å iverksette, og vil også kunne gjennomføre eventuelle reformer trinnvis og uten for stort tidstap.

Når det gjelder forholdet til særlovgivningen, vises det til merknadene til pkt. 2.

Nr. 2:

Bestemmelsene i den nye Kommune- og fylkeskommuneloven skal etter sitt innhold gjelde også på særlovgivningens område. Som den nyeste lov - lex posterior - går Kommune- og fylkeskommuneloven foran også eldre spesiallover når det fremgår at dette er meningen med den nye lov.

Den nye lov nødvendiggjør imidlertid en gjennomgang av særlovgivningen for å få foretatt formell opphevelse av eldre bestemmelser som strider mot den nye lov, og eventuell treffe beslutning om opprettholdelse av særregler på områder hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende, i første rekke hvor det er behov for ekstra rettssikkerhetsgarantier som ved tvangsmessige inngrep i barnevern, edruskapsvern og helsevesen.

Det kan lett komme til å dra ut med en slik endelig formell gjennomgang av særlovgivningen. Det vil på den annen side bli en svært ufullstendig og haltende reform om den nye lov settes i kraft uten å gis anvendelse på særlovgivningen. Det foreslås derfor at den nye lov settes i kraft også for særlovgivningens område, men at i en overgangsfase gis Kongen fullmakt til å fastsette at visse bestemmelser i særlovgivningen inntil videre fortsatt skal gjelde. Denne fremgangsmåte har den fordel at den gjør det mulig å foreta gjennomgangen av særlovgivningen i to trinn; først en rask vurdering av hvilke særregler som man i alle fall i første omgang ikke uten videre kan la bortfalle, og dernest en mer inngående, men likevel tidsmessig begrenset endelig vurdering av hvilke deler av særlovgivningens regler om organisasjon og saksbehandling det fortsatt er nødvendig å beholde.

Innen utløpet av den fastsatte frist må det så fremmes egen lovproposisjon om de særregler som ønskes opprettholdt.

Nr. 3:

Det vises til de alminnelige merknader om ikraftsettingstidspunktet til nr. 1, ovenfor.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Overgangsbestemmelsen i nr. 3 medfører at de eksisterende folkevalgte organer stort sett kan fortsette å fungere som før ut valgperioden. Det må imidlertid foretas nyvalg på klagenemnd og kontrollnemnd.

Nr. 4:

Den økte økonomiske handlefrihet for kommunene og fylkeskommunene må bygge på det nye planleggingsinstrument økonomiplanen. Inntil slik er vedtatt, må kommunen eller fylkeskommunen følge de gamle bestemmelser om låneopptak, disponering av overskudd, inndekning av underskudd, og statlig godkjenning av visse typer vedtak.

**FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 10.
FEBRUAR 1967, FORVALTNINGSLOVEN:**

(i) § 6, 1. ledd pkt. e) skal lyde:

«når han eller hun leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, selskap, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke når oppnevning til styre eller bedriftsforsamling er foretatt av statlig eller kommunalt organ eller etter forslag fra slikt organ.»

Til forslag til endring i Forvaltningsloven § 6, 1. ledd, pkt. e):

I § 6, 1. ledd. pkt. e) er gitt en regel om inhabilitet for den som er medlem av styret eller bedriftsforsamling for selskap som er part i saken, og for forening sparebank eller stiftelse som er part i saken. Fra dette er det gjort et unntak for selskaper som «helt eies av stat eller kommune», et unntak som det må antas må gjelde tilsvarende ved helt offentlige styrte stiftelser.

Denne unntaksregelen er begrunnet i at i situasjoner hvor stat eller kommune er eneeier av vedkommende selskap eller stiftelse, er det liten grunn til å operere med en strengere inhabilitetsregel enn det som gjelder hvor en og samme folkevalgte sitter i to eller flere folkevalgte organer som behandler samme sak. Utvalget antar at det ikke er aktuelt å fjerne dette unntaket.

Det er imidlertid påpekt at unntaket er gjort for snevert, både ut fra sin begrunnelse og ut fra praktiske behov. Det er ingen prinsipiell forskjell inhabilitetsmessig på en folkevalgt som er medlem av ledelsen av et rent kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap, og en som er utpekt eller valgt til å ivareta kommunens eller fylkeskommunens interesser i et selskap, en stiftelse e.l. Det oppleves videre ikke sjelden som ganske uholdbart at den som kommunen eller fylkeskommunen har

oppnevnt til å sitte i et styre for å ivareta kommunens eller fylkeskommunens interesser, og som er den som kjenner vedkommende saksområde, i neste omgang er avskåret fra å delta ved kommunens eller fylkeskommunens behandling av saker vedrørende vedkommende institusjon eller selskap.

Utvalget antar at en slik innskrenkning av rekkevidden av den automatiske og ubetingete inhabilitetsregelen i § 6, 1. ledd skulle være helt ubetenkelig, i det det vises til at samme bestemmelses 2. ledd vil fange opp de mer spesielle situasjoner hvor en folkevalgts engasjement eller interesse i den aktuelle virksomhet er av en slik styrke eller karakter at det tilsier at han eller hun anses som inhabil.

(ii) § 11 b (adgang for Kongen til å gi regler om nemnder) skal lyde:

Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av statlige nemnder (styrer, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

Kongens myndighet etter første ledd gjelder bare spørsmål som ikke er uttømmende regulert i lov.

Til endring av Forvaltningsloven § 11 b (adgang for Kongen til å gi regler om nemnder):

Bestemmelsen unntar i dag nemnder opprettet i medhold av kommunelovene. Dette unntaket vil få karakter av en alminnelig regel når særlovnemndene helt fjernes. Det vil imidlertid også være lite naturlig med en slik statlig forskriftskompetanse overfor det som måtte bli igjen av slike særlovnemnder. Den nye lovs bestemmelser om nemnder og saksbehandling må antas å være tilstrekkelig i de aller fleste situasjoner, og kan om nødvendig suppleres med forskrift i medhold av vedkommende særlov. En så vid forskriftskompetanse som den som i dag er gitt staten overfor kommunale nemnder, harmonerer også dårlig med det kommunale selvstyre.

(iii) § 26 oppheves.

Til forslag om opphevelse av Forvaltningsloven § 26:

Unntaket fra grunnlovsplikten for kommunestyre, fylkesting, formannskap og fylkesutvalg er begrunnet i at det vil kunne være vanskelig for større kollegiale organer å

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

utforme en felles begrunnelse for det som blir et flertallsstandpunkt. I utkastet til ny Kommune- og fylkeskommunelov bortfaller formannskap og fylkesutvalg som lovfestede organer, og utvalget vil foreslå at unntaksregelen i Forvaltningsloven § 26 oppheves for de to gjenværende organer, kommunestyret og fylkestinget.

Erfaringer i andre sammenhenger tyder på at det ikke behøver å være noe stort problem å overholde lovens krav til begrunnelse i kollegiale organer, fordi man vil ha et saksforelegg fra administrasjonen som et forslag til begrunnelse som medlemmene enten kan slutte seg til eller bruke som utgangspunkt for en stemmeforklaring. Hvor kommunestyret eller fylkestingets medlemstall er så stort at dette er særlig tungvint, må man også regne med at antallet saker om enkeltvedtak vil og bør være ganske beskjedent i disse organer, slik at den totale merbelastning vil bli akseptabel. Det er også et nærliggende synspunkt at det er urimelig om partens rett til å få en autoritativ begrunnelse skal undergraves når ett av disse organer velger selv å avgjøre en sak om et enkeltvedtak.

Forslaget om rett til å kreve lovlighetskontroll av vedtak i kommunestyre eller fylkesting tilsier også at dette unntaket fra begrunnelsesplikten oppheves. Ikke sjelden knytter innsigelser mot vedtak i kommunestyre eller fylkesting seg til at man har bygget på galt eller ufullstendig faktum, eller har tatt utenforliggende hensyn. Dette vil det normalt være nesten umulig for departementet å ta stilling til hvis det ikke er gitt noen form for begrunnelse for vedtaket.

(iv) § 28, annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd.

Til forslaget om opphevelse av 2. ledd i Forvaltningsloven § 28:

Det vises her til de generelle merknader til utkastets § 55.

FORSLAG TIL ENDRING I LOV NR. 69, 1970, OFFENTLIGHETSLOVEN:

§ 2, 2. ledd, 2. pktm. skal lyde:

Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til kommuneråd, fylkesråd og andre faste kommunale og fylkeskommunale nemnder.

Til forslaget om endring av Offentlighetsloven § 2, 2. ledd:

Da Offentlighetslovens § 2, 2. ledd ble revurdert i 1982 og fikk en bestemmelse hvor man

ekspisitt fastslo at møtekart er offentlige, vek man tilbake for å trekke andre organer enn fylkesutvalg og formannskap inn under denne regelen. Med den posisjon de faste utvalg og styreverer nå får, må de likestilles med formannskap og fylkesutvalg i forhold til den gamle lov på dette punkt, og det samme gjelder kommuneråd og fylkesråd under parlamentarisk styringsmodell.

FORSLAG TIL ENDRING I LOV NR. 3, 1985, VALGLOVEN:

(i) § 12, 2. og 3. ledd oppheves .

(ii) § 13, 2. og 3. ledd oppheves . 2. ledd (tidligere 4. ledd) skal lyde:

Hvorvidt en person som er nevnt i første ledd skal utelukkes fra valg, avhenger av hvorvidt han eller hun innehar stillingen på valgdagen.

(iii) § 14, 2. ledd oppheves

(iv) Ny § 14a skal lyde:

Om valgbarhet, utelukkelse fra valg og rett til å kreve seg fritatt fra valg til kommunestyre og fylkesting, gjelder bestemmelsene om dette i Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Til forslag om endring i Valgloven §§ 12 og 14:

Reglene om valgbarhet til og rett til å kreve seg fritatt for valg til kommunestyre og fylkesting foreslås flyttet over i Kommune- og fylkeskommuneloven, sammen med bestemmelsene om valgbarhet og fritak for valg til nemnder, se utkastets § 13, med merknader.

FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV NR. 3, 1956, KOMMUNEINDELINGSLOVEN:

(i) § 1:

2. ledd oppheves.

Til forslag til endring av Kommuneinndelingsloven § 1, 2. ledd:

Se nærmere merknadene til ny § 1a.

(ii) Ny § 1a skal lyde:

Endringer i en kommunes navn besluttet av Kongen. Før beslutning treffes, skal navnespørsmålet forelegges den eller de berørte kommuner og fylkeskommuner til uttalelse.

I de tilfelle beslutning om endring i kommunal inndeling skal treffes av Stortinget, jf. § 1, skal også navnespørsmålet avgjøres av Stortinget.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Til forslag til ny § 1a i
Kommuneinndelingsloven:

1. ledd:

De gjeldende regler om kommuners navn er dels tatt inn i Kommuneloven, jf. § 2, og dels i Kommuneinndelingsloven § 1, 2. ledd. De sistnevnte regler gjelder for fastsetting av en kommunes navn i forbindelse med endringer i den kommunale inndeling, det vil si ved sammenslåing av kommuner eller ved vesentlige endringer av kommunegrensene. Kommuneloven § 2 fastsetter at navnespørsmål skal avgjøres av Stortinget, hvis et flertall i kommunestyret uttaler seg imot navneendring. For øvrig avgjøres navnespørsmål av Kongen.

Utvalget finner det mest hensiktsmessig at alle bestemmelser som gjelder endringer i en kommunes navn samles i Kommuneinndelingsloven, og slik at navnespørsmålet skal avgjøres av Kongen, se dog annet ledd. Utvalget foreslår dessuten at det lovfestes som generell regel at den eller de berørte kommuner og fylkeskommuner alltid skal gis anledning til å uttale seg før navnespørsmålet avgjøres.

Sett i forhold til gjeldende lovgivning innebærer lovforslaget ellers tre endringer: For det første at navnespørsmål alltid skal avgjøres av Kongen, selv om et flertall i kommunestyret uttaler seg imot navneendring. For det andre at uttaleretten i forbindelse med navneendringer som er knyttet til inndelingsendringer legges til de berørte kommuner, og ikke til de kommunestyrerepresentanter som bor på det område som omfattes av inndelingsendringen. For det tredje at det alltid skal innhentes uttalelse fra vedkommende fylkeskommune.

2. ledd:

Etter de gjeldende regler skal Kongen avgjøre navnespørsmålet ved endringer i den kommunale inndeling, også i de tilfelle der Stortinget skal avgjøre selve inndelingssaken. Stortingets samtykke til inndelingsendringer kreves i de tilfelle der vedkommende kommunestyre eller fylkesting uttaler seg imot endring i inndelingen, så fremt inndelingen «ikke er av mindre betydning», jf. lovens § 1. I alle andre tilfelle avgjøres endringer av Kongen.

Utvalget foreslår at de gjeldende regler opprettholdes, men med ett unntak. Dersom Stortinget skal avgjøre inndelingsendringen, vil det etter utvalgets oppfatning være mest naturlig at Stortinget også tar stilling til navnespørsmålet. Det vil ikke helt sjelden kunne være strid om dette, og det enkleste er da at også dette spørsmålet finner sin endelige av-

gjørelse i Stortinget. Det innebærer med andre ord at Stortinget i disse tilfelle avgjør både inndelingsendringen og navnespørsmålet. For øvrig vil første ledd gjelde tilsvarende, i den forstand at de berørte kommuner og fylkeskommuner får anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

**FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV NR. 1,
1918, OM FORANDRING AV RIKETS
INDELINGSNAVN:**

(i) § 2 nr. 2 skal lyde:

Rikets fylker og fylkeskommuner skal ha følgende navn:

.....

Til forslag til endring i lovens § 2 nr. 2:

Etter Fylkeskommuneloven § 3 skal endring i en fylkeskommunes navn «fastsettes ved lov». Den lov det her siktes til er loven av 14. august 1918 om forandring av rikets inndelingsnavn. I 1918-lovens § 2 nr. 2 er navnet på alle landets fylker fastsatt. Det innebærer at en fylkeskommune skal ha samme navn som vedkommende fylke.

Utvalget finner det hensiktsmessig at alle regler som gjelder fylkeskommuners navn samles ett sted. Siden fylkeskommuners navn er knyttet til navnet på de respektive fylker, er det mest naturlig å samle disse reglene i 1918-loven.

(ii) 2 nr. 3 skal lyde:

Kongen kan beslutte endring av skrivemåte av et fylkes/en fylkeskommunes navn, når dette ikke har betydning for uttalen. Fylkeskommunen skal gis anledning til å uttale seg før endring blir gjort.

Til forslag til endring i lovens § 2 nr. 3:

Det framgår av Fylkeskommuneloven § 3 at Kongen - etter å ha innhentet uttalelse fra fylkestinget - kan beslutte endring i «skrivemåte» for fylkeskommunens navn, når dette «ikke har betydning for uttalen».

Etter utvalgets oppfatning bør også reglene om endring i skrivemåten for fylkeskommuners navn tas inn i 1918-loven, jf. merknadene til § 2 nr. 2.

Forutsetningen må ellers være - som nå - at fylkeskommunen gis anledning til å uttale seg, før det blir gjort endringer i skrivemåte. Utvalget bruker her uttrykket «fylkeskommune» bevisst, slik at fylkestinget, hvis det ønsker det, skal kunne delegere til et underliggende organ å gi slik uttalelse.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

FORSLAG TIL ENDRING I LOV NR. 59, 1976, AKSJELOVEN:**Ny § 18 - 8 skal lyde:**

I selskaper der en kommune eller fylkeskommune eier alle aksjer gjelder følgende særlige regler:

1. **Opptak av lån, investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og rasjonaliseringer eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken, kan ikke foretas før kommunestyret eller fylkestinget har gitt samtykke.**
2. **Kommunestyret eller fylkestinget kan kreve at det holdes ekstraordinær generalforsamling, sørger for innkalling og fastsetter innkallingsfristen.**
3. **Den kommunale eller fylkeskommunale revisjon har rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra selskapets administrerende direktør som fra styre og den valgte revisor. Revisjonen kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta regnskapsundersøkelser i selskapet. For øvrig kan kommunestyret eller fylkestinget fastsette regler om revisjonens kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i alle aksjeselskaper, og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes revisjonen.**

Den kommunale eller fylkeskommunale revisjon skal varsles og ha rett til å være til stede på generalforsamlingen og møter i bedriftsforsamlingen eller representantskapet.

*Til forslag til ny § 18 - 8 i aksjeloven:**Generelt*

Aksjeloven inneholder ingen særlige regler for kommunale eller fylkeskommunale aksjeselskaper, bortsett fra bestemmelsen i § 10-2 om revisjon, se merknadene til nr. 3 nedenfor. Heller ikke de gjeldende kommunelover har slike regler. Det innebærer at aksjelovens regler får tilsvarende anvendelse på kommunale/fylkeskommunale selskaper, både på selskaper som en enkelt kommune eller fylkeskommune oppretter og på inter(fylkes)kommunale selskaper.

Utvalget mener at det er nødvendig å lovfeste enkelte særregler for aksjeselskaper som én kommune eller én fylkeskommune oppretter, for å sikre politisk styring og kontroll med denne praktisk sett viktige selskapsformen for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget finner at de bestemmelser

som er fastsatt for *statsaksjeselskaper* i §§ 18-3, 18-4 og 18-5 er et tjenlig utgangspunkt for fastsetting av særregler for kommunale og fylkeskommunale aksjeselskaper.

Utvalget vil presisere at de foreslåtte bestemmelser bare gjelder selskaper der en kommune eller en fylkeskommune eier alle aksjer, bortsett fra § 18-8 nr. 3, 3. punktum, som også får anvendelse på selskaper som er i deleie med private. Inter(fylkes)kommunale aksjeselskaper må i denne forbindelse vurderes på linje med selskaper som den enkelte kommune eller fylkeskommune har delinteresser i.

Nr. 1:

Denne bestemmelse tilsvarer Aksjeloven § 18-3 annet ledd og § 8-20. Formålet med bestemmelsen er først og fremst å sikre politisk kontroll med større økonomiske disposisjoner som selskapet foretar.

Det vil etter lovforslaget ikke være noe til hinder for at kommunestyret/fylkestinget fastsetter en årlig ramme for låneopptak eller gir generelle retningslinjer for andre disposisjoner av økonomisk eller annen art som går inn under nr. 1, og overlater til selskapet å treffe avgjørelser innenfor de fastsatte rammer og retningslinjer. Det er med andre ord ikke nødvendig at kommunestyret/fylkestinget tar konkret standpunkt til den enkelte disposisjon.

Nr. 2:

Denne bestemmelsen tilsvarer Aksjeloven § 18-4.

Nr. 3:

Se Aksjeloven § 18-5. Hensikten er å sikre den nødvendige kontroll, siden den virksomhet som et aksjeselskap driver må anses som en del av den samlede kommunale/fylkeskommunale virksomhet og fordi kommunestyret/fylkestinget mangler de styrings- og kontrollinstrumenter som de ellers har i forhold til underliggende forvaltningsorganer opprettet i medhold av Kommune- og fylkeskommuneloven.

Det framgår av Aksjeloven § 10-2 annet ledd at Kongen ved forskrift kan bestemme at kommunens eller fylkeskommunens revisor kan velges som revisor i selskap hvor en eller flere kommuner eller fylkeskommuner har mer enn 50% av stemmene. Slik forskrift er ikke utarbeidet. Utvalget mener at bestemmelsen i § 10-2 bør kunne gjelde som *alternativ* til den foreslåtte bestemmelse i § 18-8 nr. 3, fordi hensikten med § 18-8 nr. 3 er å føre en *ytre* kontroll med selskapet på vegne av kom-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

munestyret eller fylkestinget. Løsningen blir dermed at man enten velger den ordning som § 10-2 gir anvisning på eller det system som § 18-8 nr. 3 legger opp til. Å kombinere disse bestemmelsene for ett og samme selskap vil være utelukket, siden dette ville innebære at den kommunale/fylkeskommunale revisjon skulle føre kontroll med seg selv.

I praksis vil antakelig bestemmelsen i § 18-8 nr. 3 føre til at man velger ikke å la den kommunale/fylkeskommunale revisor fungere som selskapsrevisor i medhold av § 10-2, men dette bør vedkommende kommune/fylkeskommune selv kunne vurdere. Det faktum at det ikke er utarbeidet forskrift i medhold av § 10-2 kan også tyde på at det praktiske behov for en slik løsning ikke er særlig stort.

3. punktum omfatter alle aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune har eierinteresser, også inter(fylkes)kommunale aksjeselskaper.

UTKAST TIL

FORSKRIFT OM TELEFONMØTER OG SKRIFTLIG SAKSBEHANDLING I FOLKEVALGTE ORGANER.

1. Ved telefonmøte skal alle møtedeltakere kunne høre og kommunisere med hverandre. Innkalling kan skje telefonisk. Hvor det ikke er tid til å utsendelse av saksdokumentene, skal disse refereres i møtet. Skal møtet holdes for åpne dører, må det også være mulighet for tilhørere til å overhøre dette. $\frac{1}{3}$ av organets medlemmer kan kreve saken utsatt til ordinært møte kan holdes.

2. Ved skriftlig saksbehandling sendes kopi av sakens dokumenter samtidig til alle organets medlemmer med forslag til vedtak. For gyldig vedtak kreves at samtlige medlemmer gir sin tilslutning til det fremlagte forslag til vedtak, og til at dette treffes etter skriftlig saksbehandling.

KAPITTEL 26.

**Utkast til Lov om kommuner og fylkeskommuner.
Forslag til endringer i andre lover.
Utkast til forskrift om telefonmøter og skriftlig saksbehandling
i folkevalgte organer.**

**A. Utkast til
LOV OM KOMMUNER OG
FYLKESKOMMUNER**

Kapittel 1.

**LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE.
KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL
PLANLEGGING.**

§ 1. Lovens formål.

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.

§ 2. Lovens virkeområde.

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

§ 3. Kommuneinndeling. Kommunenavn.

1. Hver kommune hører til ett fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør én fylkeskommune.
2. Endring i den kommunale eller fylkeskommunale inndeling, eller av en kommune eller fylkeskommunes navn, vedtas etter regler fastsatt i lov.

§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

§ 5 Kommunal og fylkeskommunal planlegging.

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske res-

surser som vil stå til rådighet, slik dette fremgår av økonomiplanen.

3. Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov.

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: Nr. 3 bør lyde:

«3. Planarbeidet organiseres og gjennomføres i samsvar med de regler som er trukket opp for økonomiplanlegging i denne lovs § 40 og for kommuneplanlegging og fylkesplanlegging i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kap. VI.»

Kapittel 2.

**DE KOMMUNALE OG
FYLKESKOMMUNALE ORGANER.**

§ 6. Kommunestyre og fylkesting.

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Fevolden, Kjellberg og Overå: Det bør inntas i loven følgende bestemmelse:

«§ 6a. Plan- og økonomiutvalg.

1. Kommunestyret eller fylkestinget velger et plan- og økonomiutvalg blant sine medlemmer.
2. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter plan- og økonomiutvalgets medlems-tall. Medlemstallet skal være et ulike tall, minst fem og høyst femten. Vedtak om endring av plan- og økonomiutvalgets medlems-tall med virkning for inneværende valgperiode krever minst 2/3 av de avgitte stemmer.»

§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning.

1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2. Kommunestyrets og fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, minst 11.

3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i løpet av de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode.

Særforslag fra utvalgets medlem Fevolden:
Nr. 2 bør lyde:

«2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik:

I kommuner med ikke over 5 000 innbyggere, minst 11.

Over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19.

Over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27.

Over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35.

Over 100 000 innbyggere, minst 43.

Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik:

I fylkeskommuner med ikke over 150.000 innbyggere, minst 19.

Over 150.000, men ikke over 200.000 innbyggere, minst 27.

Over 200.000, men ikke over 300.000 innbyggere, minst 35.

Over 300.000 innbyggere, minst 43 medlemmer.»

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: De nåværende regler om kommunestyrets og fylkestingets medlemstall (i hhv. Kommuneloven § 4 og Fylkeskommuneloven § 5) innarbeides i den nye lov.

§ 8. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører.

1. Kommunestyret velger blant sine medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger blant sine medlemmer fylkesordfører og varaordfører. Valget foretas for hele valgperioden. Den som har vært ordfører eller fylkesordfører de siste fire år, kan nekte valg. Krav om fritak må fremsettes før valget foretas.

2. Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og ny varaordfører velges. Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg.

3. Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.

4. Ordfører og fylkesordfører har møte- og talerett i alle utvalg, styrer og komitéer, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han

eller hun er valgt medlem. Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

5. Kommunal eller fylkeskommunal nemnd kan gi ordfører eller fylkesordfører myndighet til å treffe vedtak på sine vegne i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

§ 9. Faste utvalg. Komitéer.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av denne lov.

3. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.

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

5. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette komitéer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag.

6. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge faste utvalg og komitéer.

§ 10. Styre for bedrift, institusjon o.l.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Slike styre skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

3. Til slikt styre kan overdras kompetanse til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

4. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.

§ 11. Kommunedelsnemnder.

1. Kommunestyret kan opprette kommunedelsnemnder for deler av kommunen. Hver kommunedel består av én eller flere av de stemmekretser som opprettes til kommunevalget.

2. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.

Kommunestyret kan bestemme at kommunedelsnemndene skal velges ved direkte valg av innbyggerne i kommunedelen i forbindelse med kommunevalget. Ved direkte valg av kommunedelsnemnder gjelder bestemmelsene om valg til kommunestyret tilsvarende. Er det foretatt direkte valg av en kommunedelsnemnd, velger denne selv sin leder og nestleder.

3. Kommunestyret fastsetter kommunedelsnemndenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsnemndene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av denne lov.

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

5. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsnemnd som er valgt av kommunestyret. Kommunedelsnemnd som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges med virkning for inneværende valgperiode.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Fevolden og Overå: 2. ledd i nr. 2 og 2. pktm. i nr. 5 utgår.

Særforslag fra utvalgets leder og utvalgsmedlem Kjellberg: I nr. 2, 2. ledd tilføyes et nytt 3. pktm. sålydende:

«Medlem av kommunedelsnemnd som flytter ut av kommunedelen i valgperioden, behøver ikke fratruke så lenge han eller hun fortsatt er bosatt i kommunen.»

Flertallsforslagets 3. pktm. blir nytt 4. pktm.

§ 12. Utvidet kompetanse i haste-saker.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet skal ha kompetanse til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av an-

net organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

2. Ordfører eller fylkesordfører kan treffe vedtak i en sak hvis det ikke er tid til å innkalle kommunestyre, fylkesting eller en nemnd med slik kompetanse. Den samme kompetanse har leder for kommuneråd eller fylkesråd hvor det er innført parlamentarisk styringsform.

3. Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf forelegges vedkommende organ i dettes neste møte.

Særforslag: Utvalgets medlem *Overå* viser til sitt særforslag om at ordførerinstusjonen beholdes også under kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Dette innebærer at 2. pktm i nr. 2 kan utgå.

§ 13. Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg.

1. Valgbar og pliktig til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting er den som har stemmerett ved vedkommende valg, og som står innført i folkeregisteret som bosatt på valgdagen i vedkommende kommune, eller i en av kommunene i fylket. Valgbar er likevel ikke fylkesmannen og fylkeskontorsjefen, samt den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, leder av forvaltninggren, eller foretar revisjon for kommunen, fylkeskommunen eller kommunal eller fylkeskommunal bedrift.

2. Valgbar og pliktig til å ta imot valg til kommunale og fylkeskommunale faste utvalg, kommunedelsnemnder, klagenemnd, kontrollnemnd, kommuneråd og fylkesråd, er den som er valgbar til vedkommende kommunestyre eller fylkesting. Den som oppfyller de øvrige vilkår for valgbarhet, men ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar men ikke pliktig til å ta imot valg.

3. Rett til å kreve seg fritatt for kommunale verv har ellers den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år. Den som er medlem av et parti som er registrert etter Lov nr. 3, 1985 (Valgloven) § 17, kan nekte valg på grunnlag av listeforslag som ikke er fremsatt av dette partiet.

4. Har en foreslått kandidat sagt seg villig til å ta imot valg, er det tilstrekkelig at han eller hun oppfyller vilkårene for dette når vedkommende organ trer i funksjon.

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: Reglene om valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting skal fortsatt stå i Valgloven. Nr. 1 i utkastet utgår.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Særforslag fra utvalgets leder og utvalgsmedlem Klundelien: I nummer 2 tilføyes et nytt 2. pktm. sålydende:

«Også leder for forvaltningsgren er valgbar til organer som vedkommende ikke har et generelt saksforberederansvar i forhold til.»

Flertallsforslagets 2. pktm. blir 3. pktm.

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: Nr. 4 utgår. I stedet tas inn i Valgloven § 13, siste ledd, et nytt 2. pktm., sålydende:

«Dersom vedkommende på forhånd har sagt seg villig til å ta imot valg til fylkestinget eller kommunestyret, er det dog tilstrekkelig at han eller hun etter valget dokumenterer at vilkårene for dette vil være oppfylt når vedkommende organ trer i funksjon.»

§ 14. Uttreden. Suspensjon.

1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen for to år eller mindre, trer vedkommende bare ut av sine kommunale verv for den tid utflyttingen varer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i Straffelovens kapittel 11 eller 33, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

Særforslag fra utvalgets leder: Nr. 1 bør lyde:

«1. Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes midlertidig utflytting fra kommunen eller fylket i mindre enn to år, eller utflytting i løpet av de to siste år av valgperioden, avgjør vedkommende medlem selv om han eller hun vil tre ut av vervet. Medlemmet må i tilfelle selv dekke meromkostninger ved reise utenfor kommunen eller fylket.»

§ 15. Opprykk og nyvalg.

1. Har medlemmer forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer såvidt mulig i den nummerorden de er valgt. Er medlemmene valgt ved forholdsvalg, innkal-

les varamedlemmer fra den gruppe hvor det er forfall.

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

3. Dersom et medlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre og fylkesting trer endelig ut, velges nytt medlem, selv om det er valgt varamedlem. Er organet valgt ved forholdsvalg, skal det suppleres fra samme gruppe som den uttredende.

4. Trer lederen av et folkevalgt organ endelig ut av organet, skal det velges ny leder.

§ 16. Konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting.

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

2. I det konstituerende møte velges ordfører eller fylkesordfører, og varaordfører, for den nye valgperiode. I det konstituerende møte bør også velges medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder, og leder for disse hvis ikke det er overlatt til vedkommende nemnd selv å foreta dette valget.

For nemnder forlenges de sittende medlemmers funksjonstid inntil nyvalg foretas.

3. Kommunestyre og fylkesting trer i funksjon fra det konstituerende møte. Ordfører, fylkesordfører, varaordfører og andre folkevalgte organer trer i funksjon fra de er valgt. Det nyvalgte kommunestyre eller fylkesting treffer vedtak om neste års budsjett.

Særforslag fra utvalgets medlem Kjellberg: Det bør inntas i loven en bestemmelse sålydende:

«§ 16a. (Rådgivende folkeavstemninger)

1. Kommunestyret/fylkestinget kan med alminnelig flertall bestemme at det skal avholdes avstemninger av de stemmeberettigede i kommunen/fylkeskommunen om kommunal virksomhet, før det fattes vedtak om det. Slike avstemninger er rådgivende.

2. Unntatt fra folkeavstemninger er ansettelses- og personalsaker, samt interne organisasjonsspørsmål.

3. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om avholdelse av folkeavstemninger.»

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kapittel 3.**KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PARLAMENTARISME.****§ 17. Innføring eller oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme.**

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å gå tilbake til ordinær styringsform. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Kjellberg, Knudsen og Overå: Det innføres et nytt nr. 2 sålydende:

«2. Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være reist i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i siste år av valgperioden, og kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når andre året av den nye valgperioden tar til.»

Flertallsforslaget § 20 nr. 2 foreslås tatt inn som nr. 3.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Kjellberg, Knudsen og Overå: Nr. 2, 1. pktm. får følgende tilføyelse:

«... med virkning fra tiden etter neste kommunestyre- eller fylkestingvalg.»

§ 18. Kommuneråd. Fylkesråd.

1. Kommunestyret og fylkestinget kan opprette et kommuneråd eller fylkesråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.

2. Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef og ordfører eller fylkesordfører etter denne lov.

3. Kommunerådet og fylkesrådet velges av kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret eller fylkestinget velger også rådets leder og nestleder. Valget skjer som flertallsvalg.

4. Kommunerådet, fylkesrådet og enkeltmedlemmer av dette har plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Rådet eller det enkelte medlem kan fratre etter eget ønske i valgperioden.

5. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funk-

sjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- og fylkestingsmedlem for den tid medlemmet er kommuneråd eller fylkesråd.

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: I nr. 2 utgår ordene «og ordfører eller fylkesordfører».

Særforslag fra utvalgets medlem Kjellberg: Nr. 3, 1. pktm. får følgende ordlyd:

«Kommunerådet og fylkesrådet velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.»

Særforslag fra utvalgets medlem Overå: Det tilføyes et nytt siste pktm. til nr. 3, sålydende:

«Ordfører og fylkesordfører kan ikke velges til medlem av henholdsvis kommunerådet og fylkesrådet.»

§ 19. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og kompetanse.

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.

2. Kommunerådet eller fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

3. Rådets leder er kommunens eller fylkeskommunens rettslige representant, og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne i alle tilfelle hvor denne myndighet ikke er tildelt andre.

4. Kommunestyret eller fylkestinget kan tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av denne lov. Rådet kan overdra til enkeltmedlemmer å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

5. Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter, og har adgang til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale kollegiale organer, alle steder uten forslags- og stemmerett.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

§ 20. Kommunestyreleder. Fylkestingsleder.

I kommuner og fylkeskommuner med kommuneråd eller fylkesråd velges en særskilt leder og nestleder for kommunestyret og fylkestinget av og blant dettes medlemmer.

Særforslag fra utvalgets medlem Overå:
§ 20 utgår.

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting.

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

Kapittel 4.**KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS ADMINISTRASJON.****§ 22. Administrasjonssjef.**

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef, i kommunen kalt kommunedirektør, i fylkeskommunen fylkesdirektør.

2. Kommunestyret eller fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.

Særforslag fra utvalgets medlem Veierød:
Nr. 2 utgår.

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov.

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, personlig eller ved en av sine underordnede.

4. Kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ kan overdra til administrasjonssjefen å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

§ 24. Kommunale og fylkeskommunale stillinger.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan tildele nemnd, styre eller administrasjonssjefen kompetanse til å opprette og nedlegge

stillinger og til å treffe avgjørelse i personalsaker.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.

Særforslag fra utvalgets medlem Klundeli:
en: I nr. 2 skal 2. pktm. lyde:

«Slikt åremål skal være på minst fire år.»

Kapittel 5.**SAKSBEHANDLINGSREGLER I FOLKEVALGTE ORGANER.****§ 25. Bestemmelsenenes anvendelsesområde.**

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, og kommunale og fylkeskommunale nemnder, herunder kommuneråd og fylkesråd. Bestemmelsene gjelder også for styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter og institusjoner, og interkommunale og interfylkeskommunale styrever, så langt oppnevningorganet ikke fastsetter noe annet.

§ 26. Møteprinsippet.

1. Folkevalgte organer treffer sine vedtak i møte.

2. Når en sak skal avgjøres av annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, kan lederen for organet beslutte saken tatt opp til behandling ved telefonmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få avgjort saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette anses nødvendig.

Departementet kan gi nærmere regler om adgang til å treffe vedtak på grunnlag av telefonmøte eller skriftlig saksbehandling.

§ 27. Åpne eller lukkede møter.

1. Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.

2. Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video e.l., eller kringkastes over radio eller fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.

3. Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

4. Kommunestyret eller fylkestinget kan av hensyn til personvern gi bestemmelser om at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal gå for lukkede dører.

5. Kommunestyret eller fylkestinget kan også ellers, av hensyn til den interne saksbehandling, bestemme at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal gå for lukkede dører, når organet ikke selv skal treffe vedtak i saken.

6. Møte i kommuneråd eller fylkesråd til behandling av saker hvor rådet selv skal avgjøre saken, holdes for lukkede dører hvis ikke rådet bestemmer noe annet.

§ 28. Fastsetting av møter. Sakliste. Innkalling.

1. Møte i folkevalgte organer skal holdes på de tidspunkter som er vedtatt av organet selv, kommunestyret eller fylkestinget, og ellers når organets leder finner det påkrevet eller minst 1/3 av medlemmene krever det.

2. Lederen av folkevalgt organ setter opp sakliste for det enkelte møte. Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.

3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for almenheten. Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

§ 29. Vedtaksforhet.

Et folkevalgt organ kan bare treffe vedtak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak.

§ 30. Endring av dagsorden. Forespørsler.

1. Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av sak på den utsendte saklisten. Det kan også ta opp til behandling og treffe vedtak i sak som ikke er oppført saklisten, hvis ikke møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmer motsetter seg dette.

2. Ethvert medlem kan rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten.

§ 31. Avstemninger.

1. Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende.

2. Ved behandlingen av økonomiplan eller årsbudsjett i kommunestyret og fylkestinget

stemmes det ved den endelige votering over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Er det fremsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det på nytt. Får intet forslag flertall av de avgitte stemmer ved annen gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne.

3. Valg av ordfører, fylkesordfører, varaordfører, og leder og nestleder for nemnder og styrer foretas som flertallsvalg.

4. Valg av medlemmer av nemnder og styrer holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg.

5. Ved valg og ansettelse kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning.

Særforslag fra utvalgets medlem Klundeli-
en: Nr. 2 og nytt nr. 3 får følgende ordlyd:

«2. Ved behandlingen av økonomiplanen i kommunestyret og fylkestinget stemmes det ved en endelig votering over forslag til økonomiplan som helhet. Er det fremsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.

3. Ved behandlingen av årsbudsjettet skal kommunestyret eller fylkestinget først fatte bindende vedtak om skatter og avgifter, og inntektsanslag for disse.

Forslag til endringer i budsjettmemndas utgiftsforslag må anwise dekning innenfor vedtatte inntektsanslag for å kunne tas opp til avstemning.

Etter at det er votert over samtlige forslag, tas budsjettforslaget med vedtatte endringer opp til endelig avstemning.»

Flertallsforslagets nr. 3 - 5 blir nytt nr. 4 - 6.

§ 32. Forholdsvalg - listeforslag.

Ved forholdsvalg følges denne fremgangsmåten:

1. Valg foregår på grunnlag av på forhånd innleverte lister med forslag til kandidater. Hver liste kan inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer.

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 % blant de foreslåtte kandidater på den enkelte liste. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg av nemnder eller styrer som bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.

3. Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det velgende organ. Fo-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

reslås kandidat som kan kreve seg fritatt fra valg, skal det være innhentet samtykke fra denne. Ingen kan skrive under på mer enn ett listeforslag.

4. Ingen kan være kandidat på mer enn én liste. Blir en kandidat oppført på flere lister, må vedkommende gi beskjed før valget om hvilken liste han eller hun ønsker å stå på. Hvis ikke slik beskjed gis, strykes vedkommende fra alle andre lister enn den som ble først innlevert av de han eller hun er oppført på.

Særforslag fra utvalgets medlem *Overå*: Flertallsforslagets nr. 2 *utgår*, nr. 3 og 4 blir henholdsvis nr. 2 og 3.

§ 33. Forholdsvalg - valgoppgjøret.

1. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene forholdsmessig mellom listene på grunnlag av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

2. Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, foretas en ny stemmeopptelling for listens kandidater. En går fram slik:

Først telles de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en inntil alle plasser listen skal ha er besatt, med de modifikasjoner som følger av bestemmelsen i denne paragrafs nr. 3. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ses bort fra andre navn enn de som står på den innleverte valgliste.

3. Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40 % av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

4. Hver liste skal såvidt mulig tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med et tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt for medlemmene i pkt. 2 og 3 ovenfor.

Særforslag fra utvalgets medlem *Overå*: Nr. 3 bør ha følgende ordlyd:

«3. Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40 % av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, kan det foretas nyvalg etter likestillingsombudets merknader, jf. Likestillingsloven § 21 fjerde ledd femte punktum.»

§ 34. Flertallsvalg. Ansettelse.

1. Ved flertallsvalg og ansettelse er den eller de valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer, med de modifikasjoner som følger av denne paragrafs nr. 2. Hvis ingen eller et utilstrekkelig antall får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møteleder, valg ved loddtrekning.

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 % blant de som velges. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert.

Viser det seg ved opptellingen etter nr. 1 at ett kjønn etter denne fremgangsmåte vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

§ 35. Reglement. Forskrifter.

1. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

2. Kongen kan gi forskrifter om oppbevaring, ordning av og tilsyn med kommunens og fylkeskommunens arkiver.

Kapittel 6.

DE FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER.

§ 36. Rett og plikt til delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn.

1. Den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall.

Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig pga. møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale organer. Dette gjelder likevel ikke hvis fraværet vil føre til vesentlig skade eller urimelig ulempe for arbeidsgiver.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2. Medlem som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

3. Om inhabilitet gjelder reglene i Forvaltningsloven kap. II. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ.

Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.

4. Vedkommende organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette.

5. Kommunestyret eller fylkestinget skal utarbeide et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

§ 37. Dekning av utgifter og økonomisk tap ved møtedeltaking.

1. Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere bestemmelse av kommunestyret eller fylkestinget.

2. Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerte tap.

§ 38. Godtgjøring til folkevalgte.

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

§ 39. Pensjonsordning for kommunale og fylkeskommunale tillitsverv.

Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta at man skal opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunale og fylkeskommunale tillitsverv. Det skal fastsettes vedtekter for pensjonsordningen. Disse vedtektene må godkjennes av departementet for at pensjonsordningen skal være gyldig.

Kapittel 7.

ØKONOMIPLAN. ÅRSBUDSJETT.

§ 40. Økonomiplan.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.

2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. I økonomiplanen skal inngå en oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.

3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer av denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.

4. Nemndas innstilling legges ut til alminnelig ettersyn i minst fjorten dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til nemnda offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i Offentlighetsloven § 5a eller § 6.

5. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

6. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om oppstilling av økonomiplanen.

Særforslag: Utvalgets medlemmer *Fevolden, Kjellberg og Overå* foreslår at nr. 3. 2. pktm. skal lyde:

«Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra plan- og økonomiutvalget.»

§ 41. Årsbudsjettet.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.

2. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra en nemnd utpekt av kommunestyret eller fylkestinget.

3. Nemndas innstilling er offentlig fra den avgis. Fra samme tidspunkt er administrasjonens saksframlegg og forslag til nemnda offentlig, hvis ikke annet følger av unntakene i Offentlighetsloven § 5a eller § 6.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Fevolden, Kjellberg og Overå*: Nr. 2, 2. pktm. bør lyde:

«Vedtak treffes på grunnlag av en innstilling fra plan- og økonomiutvalget.»

Særforslag fra utvalgets medlem *Knudsen*: Nr. 2 utgår. Nr. 3 i flertallsforslaget blir nytt nr. 2.

§ 42. Krav til årsbudsjettets innhold.

1. Årsbudsjettet skal være realistisk og i balanse. Det skal omfatte alle disponible økonomiske midler og anvendelsen av disse.

2. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.

3. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om oppstillingen av årsbudsjettet. I disse bestemmelser kan det gjøres unntak fra bestemmelser i denne lov når det gjelder budsjett for kommunal eller fylkeskommunal bedrift.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Kjellberg og Overå*: Nr. 3, 1. pktm. får følgende ordlyd:

«Departementet kan fastsette forskrift for oppstillingen av årsbudsjettet, og herunder bestemme i hvilken utstrekning det skal være adgang for kommunestyret eller fylkestinget til å delegerer myndighet i saker om budsjettbehandling.»

§ 43. Årsbudsjettets bindende virkning

1. Skjer det vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte utgifter eller inntekter, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

2. De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i dette.

Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte årsbudsjett må ikke gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold foreligger, kan departementet dispensere fra denne regel.

Viser det seg at det blir vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, må det foretas de nødvendige endringer av budsjettet.

3. Foretar kommunestyret eller fylkestinget vesentlige endringer i årsbudsjettet, gjelder reglene for saksbehandlingen ved det opprinnelige budsjettvedtak tilsvarende.

§ 44. Avsetninger.

1. I årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i inneværende eller senere budsjettår.

2. Midler som innkommer ved salg av fast eiendom eller av andre større kapitalgjenstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter. Departementet kan dispensere fra forbudet i dette ledd.

§ 45. Regnskapsmessig overskudd eller underskudd.

1. Udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning føres til avsetning.

2. Underskudd på årsregnskapet som ikke dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret eller fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.

Kapittel 8.

GJELDSFORPLIKTELSER. VERN AV BETALINGSEVNE. GJELDSINNDRIVELSE. BETALINGSINNSTILLING.

§ 46. Låneopptak.

1. En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån til investeringsformål og til konvertering av eldre gjeld.

2. Det kan også tas opp lån til likviditetsformål. Slikt lån må gjøres opp før regnskapsavslutning for vedkommende budsjettår. Foreligger det regnskapsmessig underskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.

3. Vedtak om opptak av lån må også angi hvordan lånet skal avdras.

4. Kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde må ikke være større enn det er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.

Særforslag: Utvalgets medlemmer *Fevolden og Overå* foreslår tilføyet et nr. 5, sålydende:

«5. Alle kommunale lån skal registreres i et register - Kommunelånregisteret - hos fylkesmannen. Fylkeskommunale lån registreres i et Fylkeslånregister i departementet. Samme sted registreres en øvre låneramme, fastsatt av fylkesmannen for den enkelte kommune eller departementet for den enkelte fylkeskommune. Lånerammen fastsettes på grunnlag av økonomiplan, årsbudsjett og gjeldsoversikt.

Lån til kommune eller fylkeskommune skal ikke utbetales før det foreligger bekrefteelse fra Kommunelånregisteret eller Fylkes-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunelånregisteret på at lånet har prioritet innenfor den godkjente låneramme. Hvis lån utbetales til tross for at lånet ikke er sikret prioritet innenfor den godkjente låneramme, kan utlåner ikke kreve rente og avdrag på lånet, og det påløper ikke rente på lånet, så lenge lånet fortsatt ligger utenfor den godkjente låneramme.

Departementet kan gi nærmere forskrifter.»

§ 47. Garantiforpliktelser. Pantsetting for andres gjeld.

1. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig garantere for andres gjeld, med mindre dette følger av lov.

2. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Bjørke, Kjellberg og Thu: § 47 nr. 1 bør lyde:

«1. En kommune eller fylkeskommune kan garantere for økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller når lov eller stortingsbeslutning forutsetter at kommunal eller fylkeskommunal garanti blir gitt.

Det kan bare garanteres for økonomiske forpliktelser når det er stilt realsikkerhet for disse av andre enn kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret eller fylkestinget kan fravike dette vilkåret når tungtveien- de kommunale eller fylkeskommunale interesser gir grunnlag for det.»

Særforslag fra utvalgets medlem Klundeli- en: § 47 nr. 1 bør lyde:

«1. Kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig garantere for andres gjeld, hvis ikke dette:

- a) gjelder lån til bygging eller forbedring av institusjon som i det vesentlige får sitt driftstilskudd fra kommunen eller fylkeskommunen, og driver en virksomhet i samsvar med plan vedtatt av kommunen eller fylkeskommunen,
- b) gjelder lån til kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte som ledd i personalpolitiske tiltak, eller
- c) følger av lov.»

§ 48. Utlegg, arrest, utpanting, avsetning.

En kommunes eller fylkeskommunes eien- deler kan ikke være gjenstand for utlegg, ar- rest, utpanting eller avsetning.

§ 49. Motregning.

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.

2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken.

§ 50. Overdragelse av krav på skatter og av- gifter.

En kommunes eller fylkeskommunes krav på skatter og avgifter kan ikke overdras. De- partementet kan dispensere fra dette forbu- det.

§ 51. Konkurs og gjeldsforhandling.

En kommune eller fylkeskommune kan ik- ke tas under konkurs eller åpne gjeldsfor- handling etter Konkursloven.

§ 52. Vedtak om betalingsinnstilling. Opp- nevning av tilsynsnemnd.

1. Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Mel- ding om slikt vedtak skal straks sendes de- partementet.

2. Blir slikt vedtak ikke truffet, kan depar- tementet beslutte betalingsinnstilling for ved- kommende kommune eller fylkeskommune.

3. Departementet sender melding om beta- lingsinnstilling til kunngjøring i pressen og i Norsk Lysingsblad.

4. Når det er truffet vedtak om betalings- innstilling, skal departementet straks opp- nevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, admini- strasjonssjefen, og tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet. Har kommunen eller fylkeskommunen parlamentarisk sty- ringsform, representeres denne i stedet av kommunerådets eller fylkesrådets leder, samt av øverste ansatte administrative leder, eventuelt øverste ansatte leder for økonomi- forvaltningen.

§ 53. Utbetalinger etter vedtak om betalings- innstilling.

1. Så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, skal ingen utbetalinger foretas uten etter god- kjenning av eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Følgende krav skal fortrinnsvis dekkes:

- a) Utgifter som er nødvendig for at kommu- nen eller fylkeskommunen skal oppfylle forpliktelser den er pålagt ved lov overfor enkeltpersoner.
- b) Krav på lønn, pensjon og annen godtgjø- ring til kommunens eller fylkeskommu- nens ansatte eller til folkevalgte i heltids- verv, bidrag som påhviler kommunen eller fylkeskommunen til lønn til andre ansatte, samt de fordringer som er nevnt i Lov om fordringshaveres dekningsrett §§ 9-3 og 9-4.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

c) Utgifter som må dekkes for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter og inkasso- og saksomkostninger har samme rett som hovedfordringen.

2. Tilsynsnemnda avgjør i hvilken rekkefølge det skal foretas utbetalinger på de fordringer som er nevnt i punkt a) - c), og - om det er midler også til dette - til dekning av andre fordringer.

3. Tilsynsnemnda kan med én måneds varsel bestemme at ordning med godtgjøring til folkevalgte for annet enn dokumenterte utgifter og tap i ordinær inntekt, skal endres og eventuelt bortfalle inntil betalingsinnstillingen opphører. For folkevalgte i heltidsverv kan en slik ordning bare iverksettes med tre måneders varsel.

§ 54. Utarbeiding av revidert årsbudsjett og økonomiplan.

1. Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, vedtar tilsynsnemnda ny økonomiplan og nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.

2. Økonomiplanen og årsbudsjettet oversendes departementet til godkjenning. Departementet kan foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens fremtidige økonomi.

3. Betalingsinnstillingen opphører og tilsynsnemnda oppløses når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet.

4. Endringer i økonomiplanen i inneværende og de tre neste følgende år må forelegges departementet til godkjenning. I samme tidsrom kan departementet foreta endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet når dette anses nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens fremtidige økonomi.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Bjørke, Klundelien, Thu: Nr. 1 bør lyde:

«1. Når vedtak om betalingsinnstilling er truffet, skal tilsynsnemnda utarbeide innstilling om ny økonomiplan og nytt årsbudsjett. Denne innstillingen forelegges kommunestyret eller fylkestinget til avgjørelse.»

Kapittel 9.

KLAGE. KONTROLL

§ 55. Klage på enkeltvedtak

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det være én eller flere særskilte klagenemnder som avgjør klager etter Forvaltningsloven § 28. Klagenemndene velges for valgperioden og kan ikke oppløses eller omorganiseres i løpet av denne.

2. Vedtak av kommunestyret eller fylkestinget kan ikke påklages.

3. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at klagenemnda også skal behandle klager over avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, etter bestemmelsene i denne paragraf.

4. Ansatt eller folkevalgt som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, er inhabil ved klagenemndas behandling av saken, og ved tilretteleggelsen av saken for klagenemnda.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klagenemndas behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klagenemnda.

5. Ved behandlingen av klage over vedtak truffet av fast utvalg, kommuneråd, fylkesråd, styre for bedrift eller institusjon, eller av administrasjonen på vegne av slik nemnd, legges saken fram for vedkommende nemnd selv til vurdering av hvorvidt den ønsker å endre vedtaket.

Hvis nemnda fastholder vedtaket, oversendes saken til klagenemnda. Hvis nemnda endrer vedtaket og det nye vedtak blir påklaget, oversendes klagen direkte til klagenemnda til avgjørelse.

6. Departementet kan ikke omgjøre et kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak av eget tiltak.

Særforslag fra utvalgets leder og utvalgets medlemmer Fevolden, Kjellberg og Overå: Nr. 2 bør lyde:

«Vedtak av kommunestyre eller fylkesting kan ikke påklages til klagenemnda.»

Særforslag fra utvalgets leder og utvalgets medlemmer Fevolden, Kjellberg og Overå: § 6, 1. - 3. ledd bør lyde:

«6. Er enkeltvedtak truffet av kommunestyret eller fylkestinget, avgjøres klagen av departementet.

Klagenemndas avgjørelse i sak om enkeltvedtak kan påklages til departementet.

Departementet kan bare endre eller oppheve påklaget vedtak hvis det finner at vedtaket er ugyldig eller klart urimelig.»

Utvalgets leder og utvalgsmedlem Kjellberg foreslår at flertallsforslagets nr. 6 går inn som 4. ledd.

Utvalgets medlemmer Fevolden og Overå foreslår at flertallsforslagets nr. 6 utgår.

§ 56. Krav om lovlighetskontroll.

1. Medlem av kommunestyret eller fylkestinget kan bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departe-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

mentet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Den samme rett har administrasjonssjefen og medlem av kommuneråd eller fylkesråd.

2. Part eller annen med rettslig klageinteresse kan bringe enkeltvedtak truffet av kommunestyre, fylkesting eller klagenemnd inn for departementet til kontroll av vedtakets lovlighet.

3. Krav om lovlighetskontroll fremsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

4. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at denne ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.

5. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til hvorvidt avgjørelsen

- a) er innholdsmessig lovlig,
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c) er blitt til på lovlig måte.

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis den finner at det er gjort slike feil at den er ugyldig.

Særforslag fra utvalgets leder og utvalgsmedlemmene Fevolden, Kjellberg og Overå: Nr. 2 utgår. Nr. 3 - 5 blir nr. 2 - 4.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Fevolden og Overå: Det tilføyes et nr. 5, sålydende:

«Departementet kan på eget initiativ ta avgjørelse opp til gyldighetskontroll.

Kommunestyret eller fylkestinget skaffer i denne forbindelse til veie de opplysninger og gir de uttalelser som departementet ber om.»

§ 57. Tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

1. Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.

2. Kommunestyret og fylkestinget velger en kontrollnemnd til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Ordfører, fylkesordfører og varaordfører kan ikke være medlem av kontrollnemnda. Det samme gjelder medlem av kommuneråd eller fylkesråd, eller av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet.

3. Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om revisjonsordningen. Revisjon kan skje ved en eller flere ansatte kommune- eller fylkesrevisorer, eller ved felles revisjon for flere kommuner innen ett revisjonsdistrikt.

4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for revisjonsdistriktet med medlemmer fra alle de deltaende kommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollnemnd, kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.

5. Kontrollnemnda ansetter en eller flere revisorer til å revidere kommunens eller fylkeskommunens regnskaper. Distriktsrevisor ansettes av distriktsrevisjonsstyret.

6. Revisor for kommune eller fylkeskommune har, uavhengig av regler om taushetsplikt, rett til nødvendig innsyn i offentlige saksdokumenter og arkiver.

7. Revisjonen skal også kontrollere at de vedtak som er truffet er satt ut i livet, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

8. Revisjonens rapporter forelegges kontrollnemnda. Kontrollnemnda legger rapportene fram for kommunestyret eller fylkestinget med merknader og forslag til vedtak.

9. Departementet fastsetter forskrifter om regnskapsføring og revisjon. Kommunestyret eller fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser ved instruks.

10. Departementet kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsikt i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Bjørke, Fevolden, Knudsen og Thu: Nr. 3 bør lyde:

«3. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.»

Særforslag fra utvalgets medlemmer Bjørke, Fevolden, Knudsen og Thu: nr. 5, 1. pktm. bør få følgende tilføyelse:

«eller inngår avtale med revisjonsfirma.»

Særforslag fra utvalgets medlemmer Bjørke, Fevolden, Knudsen og Thu: Det bør føyes til et nytt 2. pktm. i nr. 6, sålydende:

«Også revisor som ikke er ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, har taushetsplikt etter Forvaltningsloven § 13, jf. Straffeloven § 121.»

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Kapittel 10.**INTERKOMMUNALT SAMARBEID.****§ 58. Interkommunalt styre.**

1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kongen kan gi pålegg om opprettelse av slikt styre.

2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:

- a) styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
- b) området for styrets virksomhet,
- c) hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
- d) hvorvidt styret har kompetanse til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
- e) uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

3. Den enkelte kommune eller fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av dette. Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Den uttredende kommune eller fylkeskommune fortsetter å hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttreden finner sted.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

§ 59. Overdragelse av tariffavtalekompetanse.

Kommunestyret eller fylkestinget kan gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

Kapittel 11.**IKRAFTSETTING.****§ 60. Ikraftsetting.**

1. Denne lov trer i kraft
2. Bestemmelser i eldre lover som pålegger kommuner eller fylkeskommuner å opprette særlige forvaltningsorganer eller på andre måter gir særregler om organisasjon og saksbehandling i kommunale og fylkeskommunale saker, viker i den utstrekning de strider mot bestemmelsene i denne lov.

Kongen kan fastsette at visse bestemmelser i denne lov skal tre i kraft på et senere, nærmere angitt tidspunkt på enkelte saksområder regulert i særlov.

3. Reglementer og instruksjoner om folkevalgte organer, administrasjon og saksbehandling i den enkelte kommune eller fylkeskommune gjelder fortsatt så langt de passer.

Foretatte valg til kommunale og fylkeskommunale organer gjelder ut valgperioden hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget bestemmer noe annet.

Formannskap og fylkesutvalg anses som faste utvalg i forhold til den nye lovs bestemmelser.

Ordfører i kommune med parlamentarisk styringssystem går over i verv som kommunestyreleder hvis ikke kommunestyret bestemmer noe annet.

4. Bestemmelsene i Kommuneloven av 1954 §§ 50, 51 og 59, og i Fylkeskommuneloven av 1961 §§ 47, 48 og 60, gjelder fortsatt inntil vedkommende kommune eller fylkeskommune har vedtatt økonomiplan etter § 40 i denne lov.

B. Forslag til endringer i**LOV 10. FEBRUAR 1967,
FORVALTNINGSLOVEN.**

(i) § 6, 1. ledd pkt. e) skal lyde:

når han eller hun leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, selskap, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke når oppnevning til styre eller bedriftsforsamling er foretatt av statlig eller kommunalt organ eller etter forslag fra slikt organ.

(ii) § 11 b (adgang for Kongen til å gi regler om nemnder) skal lyde:

Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av statlige nemnder (styret, råd og andre kollegiale forvaltningsorganer), herunder om plikt til å gjøre tjeneste, om funksjonstiden og om løsning fra vervet. Kongen kan også gi regler om saksbehandlingen i nemndene og om delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd.

Kongens myndighet etter første ledd gjelder bare spørsmål som ikke er uttømmende regulert i lov.

(iii) § 26 oppheves.

(iv) § 28, 2. ledd oppheves. Nåværende 3. ledd blir nytt annet ledd.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

C. FORSLAG TIL ENDRING I LOV NR. 69, 1970, OFFENTLIGHETSLOVEN.

§ 2, 2. ledd, 2. pktm. skal lyde:

Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til kommuneråd, fylkesråd og andre faste kommunale og fylkeskommunale nemnder.

D. FORSLAG TIL ENDRING I LOV NR. 3, 1985, VALGLOVEN.

(i) § 12, 2. og 3. ledd oppheves.

(ii) § 13, 2. og 3. ledd oppheves. 2. ledd (tidligere 4. ledd) skal lyde:

Hvorvidt en person som er nevnt i første ledd skal utelukkelse fra valg, avhenger av hvorvidt han eller hun innehar stillingen på valgdagen.

(iii) § 14, 2. ledd oppheves

(iv) Ny § 14a skal lyde:

Om valgbarhet, utelukkelse fra valg og rett til å kreve seg fritatt fra valg til kommunestyre og fylkesting, gjelder bestemmelsene om dette i Lov om kommuner og fylkeskommuner.

F. FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 21. DESEMBER 1956 OM ENDRING AV KOMMUNAL INNDELING.

(i) § 1, 2. ledd oppheves.

(ii) Ny § 1a skal lyde:

Endringer i en kommunes navn besluttes av Kongen. Før beslutning treffes, skal navnespørsmålet forelegges den eller de berørte kommuner og fylkeskommuner til uttalelse.

I de tilfelle beslutning om endring i kommunal inndeling skal treffes av Stortinget, jf. § 1, skal også navnespørsmålet avgjøres av Stortinget.

G. FORSLAG TIL ENDRING I LOV 14. AUGUST 1918 OM FORANDRING AV RIKETS INNDELINGSNAVN.

(i) § 2 nr. 2 skal lyde:

Rikets fylker og fylkeskommuner skal ha følgende navn:

.....

(ii) Ny § 2 nr. 3 skal lyde:

Kongen kan beslutte endring av skrivemåte av et fylkes/en fylkeskommunes navn, når dette ikke har betydning for uttalen. Fylkes-

kommunen skal gis anledning til å uttale seg før endring blir gjort.

H. FORSLAG TIL ENDRING I NR. 59, 1976, OM AKSJESELSKAPER.

Ny § 18-8 skal lyde:

I selskaper der en kommune eller fylkeskommune eier alle aksjene, gjelder følgende særlige regler:

1. Opptak av lån, investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, og rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken, kan ikke foretas før kommunestyret eller fylkestinget har gitt samtykke.

2. Kommunestyret eller fylkestinget kan kreve at det holdes ekstraordinær generalforsamling, og sørge for innkalling og fastsette innkallingsfristen.

3. Den kommunale eller fylkeskommunale revisjon har rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra selskapets administrerende direktør som fra styre og den valgte revisor. Revisjonen kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta regnskapsundersøkelser i selskapet. For øvrig kan kommunestyret eller fylkestinget fastsette regler om revisjonens kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i alle aksjeselskaper, og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes revisjonen.

Den kommunale eller fylkeskommunale revisjon skal varsles og ha rett til å være til stede på generalforsamlingen og møter i bedriftsforsamlingen eller representantskapet.

I. UTKAST TIL FORSKRIFT OM TELEFONMØTER OG SKRIFTLIG SAKSBEHANDLING I FOLKEVALGTE ORGANER.

1. Ved telefonmøte skal alle møtedeltakere kunne høre og kommunisere med hverandre. Innkalling kan skje telefonisk. Hvor det ikke er tid til utsendelse av saksdokumentene, skal disse refereres i møtet. Skal møtet holdes for åpne dører, må det også være mulighet for tilhørere til å overhøre dette. 1/3 av organets medlemmer kan kreve saken utsatt til ordinært møte kan holdes.

2. Ved skriftlig saksbehandling sendes kopi av sakens dokumenter samtidig til alle organets medlemmer med forslag til vedtak. For gyldig vedtak kreves at samtlige medlemmer gir sin tilslutning til det fremlagte forslag til vedtak, og til at dette treffes etter skriftlig saksbehandling.

Vedlegg 1**Forvaltningslovens anvendelse i kommunal og fylkeskommunal forvaltning***v/advokat Harald Hove***I. BAKGRUNNEN FOR Å UTREDE SPØRSMÅLET OM FORVALTNINGSLOVEN I RELASJON TIL KOMMUNAL SAKSBEHANDLING**

Forvaltningsloven ble vedtatt i 1967, og har vært i funksjon siden 1. januar 1970. Dette innebærer at den nå har vært anvendt i 20 år. Loven ble revidert forholdsvis grundig i 1977.

Spørsmål knyttet til saksbehandling i nemnder ble forøvrig grundig behandlet i NOU 1974:43. De forslag som denne komiteinnstillingen fremsatte har vært vurdert i ulike sammenhenger ved lovrevisjoner, bl.a. i tilknytning til revisjonen av Forvaltningsloven i 1977 og ved revisjonen av reglene for kommunale nemnder i 1987. Utredningen har likevel ikke vært gjenstand for mer systematisk oppfølging, og en rekke av forslagene i denne utredningen har ikke senere vært tatt opp.

I november/desember 1987 arrangerte Justisdepartementet en erfaringskonferanse vedrørende Forvaltningsloven. En rekke problemer knyttet til anvendelsen av loven ble tatt opp, og det foreligger et ganske utførlig referat fra konferansen. Dette er endel av bakgrunns materialet for denne utredningen.

Forut for vedtagelsen av Forvaltningsloven i 1967 var det gjennomført et grundig utredningsarbeid, noe som fremgår både av Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958, og av odelstingsproposisjonen hvor loven ble foreslått. Etter at loven var vedtatt ble det også gjennomført et grundig arbeid med sikte på å tilpasse saksbehandlingsregler i de enkelte lovene til Forvaltningsloven. Det må likevel være tillatt å hevde at det miljø som utarbeidet Forvaltningsloven i langt større grad var fortrolig med statlig forvaltningsvirksomhet og saksbehandling, enn med kommunal saksbehandling. I Forvaltningskomiteens innstilling er det på sidene 81 til 87 foretatt en nærmere vurdering av om kommunene representerer spesielle problemer i forhold til saksbehandlingen. I forhold til resten av utredningen er dette forholdsvis lite. Det slås da også avslutningsvis fast at komiteen antar at saksbehandlingen i kommunene ikke reiser særlige problemer i forhold til det statlig forvaltningsvirksomhet medfører.

Etter mitt skjønn kan det være grunn til å stille visse spørsmålsteget ved denne konklusjonen. Det kan i denne sammenheng bemer-

kes at Forvaltningskomiteen særlig var orientert mot den administrative saksbehandlingen i kommunene. Særegenheten ved kommunal saksbehandling knytter seg særlig til den utstrakte bruken av nemnder både i saksbehandlingen og ved avgjørelsen. Dette ble ikke særskilt behandlet av Forvaltningskomiteen.

I tillegg til dette var Forvaltningskomiteen ved utarbeidelsen av loven også opptatt av endel spørsmål knyttet til selvstyreideologien i kommunene. Disse spørsmål er imidlertid særlig aktuelle i forhold til klagereglene, og faller dermed utenfor rammen av denne utredningen. (Spørsmålene er særskilt behandlet i kap. 18 i Kommunelovutvalgets innstilling.)

De saksbehandlingsregler som er gitt i Forvaltningsloven tar særlig sikte på å sikre en forsvarlig behandlingsmåte i forhold til publikum, og da særlig i forhold til de personer som har en særlig sterk interesse i saken. Ved siden av disse reglene har vi også regler om saksbehandlingen gitt av hensyn til en forsvarlig nemndsbehandling. De reglene som er gitt av hensyn til behandlingen i nemnder er regelmessig å finne i de enkelte lovene, og da særlig Kommuneloven. Det kan være grunn til å være oppmerksom på dette skillet.

Samtidig er det grunn til å ha for øye at det ikke trenger å være noe absolutt skille mellom disse reglene. Regler gitt av hensyn til partene vil også kunne ha funksjon til å sikre saksbehandlingen av hensyn til nemndsbehandlingen. Samtidig vil regler som primært er gitt ut fra hensynet til en forsvarlig nemndsbehandling, også gi trygghet for saksbehandlingen i relasjon til partene.

II. NÆRMERE OM HVA SOM ER SPESIELT VED KOMMUNAL SAKSBEHANDLING**1. Innledning**

Det å ta opp spørsmålet om hva som er spesielt ved behandlingen av saker i kommunal forvaltningen forutsetter et sammenligningsgrunnlag. Når jeg nå skal gå inn på spesielle forhold i kommunalforvaltningen, vil sammenligningsgrunnlaget være den typiske statlige forvaltningsbehandling. Statens forvaltningsorgan er gjennomgående rene tjenstemannsadministrasjoner. Dette innebærer at avgjørelsene i prinsippet tas av enkelt-

personer, dog normalt etter forutgående behandling av en annen tjenestemann.

I den kommunale saksbehandling er det normale at avgjørelser treffes av kollegiale organer, og at avgjørelsene dermed treffes i møter. Dette innebærer at ansvaret for avgjørelsen er dels knyttet til et individuelt ansvar for de enkelte nemndsmedlemmer, men samtidig også et kollektivt ansvar for organet som sådan.

Videre er det et gjennomgående trekk ved den kommunale saksbehandling at saken forut for behandlingen i nemnda har vært gjenstand for en mer ordinær administrativ behandling. Saken er normalt utredet i administrasjonen, og det vil vanligvis foreligge et ferdig utkast til vedtak forut for nemndsbehandlingen. Dette kan ofte reise spørsmål om når saksforberedelsen må ansees som avsluttet, og når en er kommet over til tidspunktet for avgjørelse av saken.

I denne sammenheng kan det være grunn til å understreke at det ikke er ukorrekt av nemndsmedlemmene også å foreta saksbehandling i forlengelsen av administrasjonens saksforberedelse. Det historiske utgangspunkt for kommunal saksbehandling er vel tvert imot at det var medlemmene av nemnda, kanskje særlig formannen, som nettopp forestod også saksforberedelsen. Den debatt som foregår i nemndsmøte forut for at vedtak treffes, må forøvrig antagelig sees på som en del av saksforberedelsen. I denne debatten kan medlemmene komme med nye synspunkter vedrørende vurderinger, og eventuelt nye opplysninger vedrørende faktum. Disse opplysningene kan knytte seg til forhold medlemmene selv kjenner, eller til forhold de har fått opplyst av andre, enten ved aktiv virksomhet, eller ved at andre har tatt kontakt med medlemmene. Som nevnt er dette som utgangspunkt neppe i strid med forutsetningene, men spesielt nye opplysninger i saken vedrørende de faktiske forhold skaper visse problemer, særlig i forhold til reglene i Forvaltningslovens § 17, 2. og 3. ledd. Dette spørsmålet vil jeg komme tilbake til senere.

Et annet forhold som er særegent for nemnder i forhold til ordinær administrasjon er at de ikke er i kontinuerlig arbeid. Det vil kunne være forholdsvis lang tid mellom møter i nemnda. At nemnda ikke har møter oftere enn en gang i måneden, eller hver annen måned, er neppe noe særlig uvanlig. Det er kanskje mer uvanlig at nemndene har møter hyppigere enn dette. Mens det å utsette en sak for å undersøke en opplysning nærmere kan være ganske kurant i en tjenesteadministrasjon, vil forholdet med sjeldne møter medføre at dette er anderledes for nemndene. Dette kan

skape et klart press på saksbehandlingsreglene. Det medfører at det vil være større tidsmessige omkostninger ved å utsette en sak for å supplere saksforberedelsen enn når det er en ordinær administrasjon som har avgjørelsesmyndigheten. Dette vil kunne medføre et press ved tolkingen av regelen i § 17 i Forvaltningsloven, og kanskje også i forhold til mer alminnelige rettsgrunnsetninger om en forsvarlig saksforberedelse.

Et noe annet spørsmål knytter seg til det forhold at en ofte vil ha en flertrinnsbehandling av en sak også i nemndssystemet. Det er forholdsvis ofte at en sak først skal behandles i ett organ, og deretter går til et annet organ for avgjørelse i saken. Dette skyldes dels at endel lovregler pålegger behandling i et særlovsorgan når avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunestyret. Det er også vanlig at kommunalt vedtatte regler medfører en forberedende behandling i en nemnd, mens avgjørelsesmyndighet er lagt til en annen nemnd, gjerne formannskap eller kommunestyre. Poenget med en slik flertrinnsbehandling er vanligvis å sikre saken en forsvarlig behandling før behandlingen i vedtaksorganet, bl.a. slik at den nemnda som behandler saken under saksforberedelsen har til oppgave å sikre at visse hensyn og synspunkter kommer inn før avgjørelsen treffes.

Det kan da stilles spørsmål om på hvilket tidspunkt saken skal være forsvarlig forberedt rent faktisk. Må saken behandles på nytt i den nemnda som har en forberedende funksjon dersom det under den videre saksbehandling kommer inn nye opplysninger? Også dette spørsmålet vil jeg komme tilbake til nedenfor.

I relasjon til reglene om habilitet representerer det et problem at det er organet selv som har ansvaret for å ta stilling til om det enkelte medlem er inhabilt. Dette skaper visse problemer med hensyn til de faktiske forhold, det aktuelle medlem må redegjøre i forhold til en forsamling om de forhold som eventuelt kan føre til inhabilitet. Dernest representerer det et problem at et organ, uten spesiell juridisk fagkyndighet, skal ta stilling til ganske kompliserte juridiske spørsmål. Endel habilitetsavgjørelser inneholder dessuten et betydelig element av skjønn.

I praksis tror jeg at måten avgjørelser om habilitet skal treffes på representerer et praktisk problem. Det kan heller ikke legges skjul på at en politisk forsamling kan komme i fare for å legge vekt på det enkelte medlems standpunkt i saken når en skal treffe avgjørelse vedrørende spørsmålet om habilitet.

Kravet om at vedtak skal begrunnes vil representere et særlig problem for et kollegialt

organ. Rett nok kjenner en en rekke eksempler på at kollegiale organ skal begrunne avgjørelser, f.eks. domstoler med mer enn en dommer. I disse tilfellene vil imidlertid organet normalt ha relativt god tid til å utforme begrunnelsen, og det vil sjelden være mer enn maksimalt 5 medlemmer i domstolen.

I praksis makter nok kollegiale forvaltningsorgan å gi begrunnelse for vedtakene i mange tilfeller. Det er imidlertid en fare for at begrunnelsene lett blir forholdsvis «blodfattige», idet det som kan tas med i begrunnelsen lett vil være det som de fleste er enige om, samtidig som der vil kunne være betydelige nyanser i begrunnelsen mellom de enkelte medlemmene som tilhører flertallet. Dette spørsmålet fortjener etter min oppfatning en viss oppmerksomhet på den praktiske siden, og det kan vel kanskje stilles spørsmålsteget om ikke dagens krav om begrunnelse av vedtak i en viss utstrekning er vel omfattende.

2. Sammenheng med budsjettreglene

Kommuneloven § 50 inneholder et klart krav om at kommunalforvaltningen, herunder de enkelte politiske nemnder og utvalg, skal holde seg innenfor budsjettammene. Dette er ikke et forhold som er prinsipielt forskjellig fra statsforvaltningen. Men det er likevel neppe tvil om at en i kommunalforvaltningen vil ha et tettere forhold mellom budsjett og vedtak i de enkelte sakene enn det en har i statsforvaltningen.

I denne sammenheng har det ikke minst betydning at kommunene etter hvert har fått ansvaret for en rekke forvaltningsområder hvor en etter hvert i større utstrekning har definert rettigheter for borgerne. Forholdet mellom slike rettigheter og budsjettreglene skaper i praksis problemer, bl.a. usikkerhet med hensyn til hvilket rettslig innhold rettighetene for den enkelte borger har. Det er heller ikke grunn til å legge skjul på at en omfattende rettighetssituasjon for borgerne vil være et problem for kommunalforvaltningen i relasjon til de krav budsjettreglene stiller.

Dette spørsmålet reiser også problemer i forhold til Forvaltningsloven, og da kanskje særlig til spørsmålet om hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak. Problemet vil imidlertid også oppstå i forhold til spørsmålet om hvilke avgjørelser som er forskrifter i Forvaltningslovens forstand, bl.a. kan det være grunn til å reise spørsmål om en rekke budsjettvedtak i realiteten er forskrifter. I så fall vil en måtte foreta en avveining mellom reglene i Forvaltningsloven om forskrifter, og reglene i kommunelovgivningen om budsjetter.

3. Gruppemøter

De fleste medlemmene i folkevalgte organ i kommunene har sin basis i politiske partier. Ofte vil samme parti ha flere medlemmer, og det er i mange organ vanlig at medlemmene fra samme parti holder gruppemøter forut for behandlingen i nemnda. I slike gruppemøter vil ofte andre partimedlemmer kunne ha adgang, f.eks. ved at partiets styremedlemmer deltar i gruppemøter forut for møter i kommunestyret og formannskapet. Også partier med bare ett medlem arrangerer ofte gruppemøter. De som har adgang til disse vil gjerne være varamedlemmer, samt som nevnt andre medlemmer av partiet f.eks. styremedlemmer. I enkelte reglement vil en også finne regler som gir «gruppene» rettigheter, noe som medfører at en slik sett opererer med begrepet gruppe også for representanter som er aleine om å representere et parti.

Det forhold at en rekke saker behandles i gruppemøter kan reise endel særskilte problemer. I forhold til spørsmålet om taushetsplikt vil det f.eks. være et poeng at taushetsplikten gjelder i forhold til de som ikke er medlemmer av organene, med en mulig reservasjon for varamedlemmer.

Men også forholdet mellom nemnda som sådan og de enkelte gruppene kan reise problemer. Er f.eks. opplysninger som kommer frem i gruppemøtene dermed også lagt frem for organet som sådan? Jeg forutsetter her at det er tale om opplysninger som formidles til samtlige grupper. Kan medlemmer som er inhabile i nemnda delta i gruppemøtene? Satt på spissen kan det stilles spørsmål om gruppebehandling er å se på som endel av nemndas egen saksbehandling, eller om gruppemøtene er å se på som partiorgan.

Jeg tror at dette spørsmålet er vanskelig, og det kunne fortjene en egen og omfattende behandling, og da langt utover spørsmål som naturlig har sammenheng med Forvaltningsloven. Jeg vil imidlertid nedenfor ta opp enkelte spørsmål som særlig har relasjon til Forvaltningsloven, bl.a. i relasjon til inhabilitet og saksforberedelse etter kap. IV.

Som et løselig mer generelt utgangspunkt vil jeg antyde at gruppene som utgangspunkt er å se på som partiorgan, og ikke som deler av det behandelende organ. Men jeg antar samtidig at dette utgangspunktet må modifiseres dersom reglement, eller praksis, gir gruppene status ved nemndas saksbehandling.

4. Plan for den videre fremstilling

Jeg har her redegjort for endel av de problemer som jeg skal behandle i fortsettelsen. Jeg vil først ta for meg spørsmålet om hvilke avgjørelser som er vedtak etter Forvaltningslo-

ven § 2, og da både spørsmålet om enkeltvedtak og om forskrifter.

III. OM DE ULIKE TYPER AVGJØRELSER - BETYDNINGEN FOR ANVENDELSEN AV FORVALTNINGSLOVEN

1. Innledning

Etter Forvaltningslovens § 3 gjelder deler av loven bare for enkelte typer avgjørelser. Kapitlene II og III gjelder for alle avgjørelser, mens kapitlene IV til VI bare gjelder for enkeltvedtak, og kapittel VII bare for forskrifter. Kapittel VIII gjelder i prinsippet alle avgjørelser, men de aktuelle reglene har klart størst betydning for enkeltvedtak.

Hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak og hvilke som er forskrifter defineres i § 2, jf. «a), b) og c). Som fellesbegrep for enkeltvedtak og forskrifter opererer loven med begrepet «vedtak». Det er her grunn til å være oppmerksom på at Forvaltningslovens «vedtaks»-begrep er vesentlig forskjellig fra den språkbruk som er vanlig i kommunalforvaltningen. I kommunalforvaltningen er det vanlig å omtale enhver standpunkttagen fra nemndas side som «vedtak», uansett innholdet i standpunktet. Det brukes således også om uttalelser, det at en sak utsettes o.s.v. Denne vesentlige ulikheten i begrepsbruken kan være et problem, og er noe en må være oppmerksom på.

Felles for både enkeltvedtak og forskrifter er at dette er avgjørelser som «treffes under utøving av offentlig myndighet» og som er «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer».

Enkeltvedtak er da de vedtak som gjelder «en eller flere bestemte personer», mens forskrifter er vedtak som gjelder «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer».

Jeg er gitt i oppdrag også å se nærmere på hvilke vedtak i kommunalforvaltningen som er enkeltvedtak og hvilke som er forskrifter. Etter mitt skjønn er det imidlertid vel så viktig å se nærmere på hvilke konsekvenser det trekkes av om et vedtak er av den ene eller annen art, som å gå nærmere inn på hvilke vedtak som tilhører disse gruppene. En del av de problemer som reglene om enkeltvedtak skaper for kommunalforvaltningen, kan kanskje heller med fordel løses gjennom tolkning av virkningene av at et vedtak er enkeltvedtak, heller enn ved å ta det standpunkt at de aktuelle vedtak ikke er enkeltvedtak. I denne sammenheng kan det også være aktuelt å se nærmere på hvem som er parter i den enkelte sak, og kanskje ikke minst spørsmålet om hvem som har innsynsrett om ulike personers forhold etter § 18, samt hvilke krav som skal stilles til begrunnelser i enkelte typer saker. Her

vil det være spørsmål som dels vil kunne løses gjennom tolking av de aktuelle bestemmelsene, og eventuelt ved lovendringer for å presisere endel spørsmål. I denne sammenheng inneholder utkastet til ny sosiallov endel synspunkter som kan fortjene mer generell anvendelse. (Se Ot.prp. nr. 60 (1988-89), som imidlertid er trukket tilbake.)

2. Nærmere om hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak

Som nevnt er et enkeltvedtak et vedtak som gjelder «rettigheter eller plikter» under «utøving av offentlig myndighet» for en eller flere bestemte personer.

I praksis representerer neppe avgrensingen av personkretsen de store problemer, selv om det i enkelte tilfeller vil være vanskelig å ta stilling til om et bestemt vedtak er enkeltvedtak eller forskrift. Det sentrale spørsmålet vil i praksis være hva som knytter seg til at det er tale om «rettigheter eller plikter».

Det er neppe tvil om at i den 20-års periode hvor Forvaltningsloven har vært i virksomhet, så har en gradvis utvidet kretsen av avgjørelser som defineres som enkeltvedtak. Det er samtidig også klart at der har vært noe ulike tradisjoner innen ulike forvaltningsområder. Det kan her være nærliggende å vise til ulike vurderinger innen helseforvaltningen på den ene side og sosialforvaltningen på den annen side. Det er neppe tvil om at en innen sosialforvaltningen har vært mer tilbøyelig til å definere avgjørelser som enkeltvedtak, enn det har vært innenfor helseforvaltningen. På det siste området har synspunkter om helseforvaltningen som et tilbud om en offentlig serviceytelse hatt forholdsvis tung gjennomslagskraft i forhold til synspunkter om at dette er et spørsmål om «rettigheter» for den enkelte borger. Den nye Kommunehelsetjenesteloven fra 1982 representerer her klare brudd på tidligere forestillinger. I denne loven har en definert rettigheter for borgerne i forhold til helseforvaltningen som i alle tilfeller innebærer at flere av de rettsvirkninger som etter Forvaltningsloven er knyttet til kriteriet enkeltvedtak, også gjelder avgjørelser innen helseforvaltningen.

I praksis vil det sjelden være «plikt»-delen av begrepet som reiser problemer. Det vil her være tale om inngrep i en eller annen forstand fra offentlig myndighet, og i de fleste tilfeller vil det da være rimelig klart at en vil ha med et «vedtak» å gjøre. Det som derfor skaper størst tolkningsproblemer er knyttet til begrepet «rettigheter».

Spørsmålet om når privatpersoner har «rettigheter» i forhold til den offentlige forvalt-

ning, vil ofte være noe tvilsomt. Alternative synspunkter vil kunne være at det er tale om ytelseser som det offentlige tildeler i kraft av en mer serviceorientert funksjon. Dette siste synspunktet har som nevnt hatt en viss gjennomslagskraft innen helseforvaltningen.

Et rettighetsbegrep vil ofte være temmelig sammensatt. Det vil kunne være ulike grader av rettigheter, noe som ikke minst vil gjøre seg gjeldende hvor det vil være ulike former for begrensninger med hensyn til muligheten å få gjennomslag for en eventuell rettighet i praksis. Et avgjørende skille vil på mange måter være mellom de tilfeller hvor en har rett på noe, under forutsetning av at der er et tilgjengelig gode, og de situasjoner hvor en har rett på noe i den forstand at det offentlige har plikt til å oppfylle ens individuelle behov. Grensen mellom disse to situasjonene kommer klart frem i en dom fra Gulating lagmannsrett av 8. april 1986, ankesak 99/1985. Dommen gjaldt spørsmål om spesialundervisning. I denne saken hevdet kommunen at vedkommende elev hadde rett til sin forholdsmessige andel av de ressurser som var stilt til disposisjon, mens eleven hevdet at hun hadde krav på slik undervisning som ble fastsatt av sakkyndige som hennes behov. Så vidt jeg har forstått prosederte kommunen i utgangspunktet på det noe ekstreme standpunkt at loven kun stilte opp en forutsetning om bevilgning til spesialundervisning, og ikke påla slike bevilgninger. Et slikt mer ekstremt standpunkt var neppe særlig formålstjenelig å innta fra kommunens side. Dommen ga eleven medhold. Men dommen kritiseres, etter min oppfatning med rette, av Harald Kobbe i Matheson red. Norsk skolerett på s. 60 til 63. Etter min oppfatning er det likevel i forhold til Forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep riktig å si at eleven hadde en «rettighet» til spesialundervisning, selv om denne rettigheten ikke var uavhengig av hvilke budsjettmidler som ble stilt til rådighet.

For den offentlige forvaltning vil det i forhold til ytelsessiden være av meget avgjørende betydning om en eventuell rettighet er knyttet til å oppnå noe, forutsatt at der er et tilgjengelig gode, eller om rettigheten er absolutt i den forstand at en har krav på godet uten videre. I relasjon til saksbehandlingsregler er det imidlertid ikke gitt at den ulike graden av rettighet skal ha betydning ved tolkingen av hva som er enkeltvedtak eller ikke. For den som er interessert i å oppnå et gode vil dette i mange tilfeller føles som et spørsmål om en rettighet. I alle tilfeller vil det i seg selv være en rettighet å være i den posisjon at en får adgang til å være med å «konkurrere» om et gode, og de vedtak som da regulerer forde-

lingen mellom ulike borgere vil ha klar betydning for ens rettighetssituasjon. Typiske eksempler vil være barnehageplass, og plass på aldershjem eller sykehjem. Men det vil også kunne gjelde pengeytelser som er begrenset til et bestemt budsjettert beløp. Sosialhjelp etter sosialomsorgsloven § 3 nr. 2 kan her være et eksempel.

Det er vel særlig i disse relasjoner at spørsmålet om hva som er enkeltvedtak har kommet opp fra kommunalforvaltningens side. I endel sammenhenger føles det byrdefullt i forhold til endel av reglene i Forvaltningsloven å skulle oppfylle de krav loven oppfattes å stille til saksbehandlingen. Ved konkurranse om et begrenset gode vil der f.eks. være problemer med hvem som er parter i samme sak. Men jeg er heller ikke fremmed for at det her tankemessig foretas en kobling mellom spørsmålet om hva som er et enkeltvedtak, og i hvilke situasjoner det er tale om en «rettighet» i den forstand at en har krav på noe uavhengig av om der foreligger budsjettmidler og andre faktiske ressurser til å oppfylle «rettigheten» fullt ut eller ikke. Dette er som det vil fremgå av det jeg har sagt foran en misforståelse.

Det kan være grunn til å skille relativt klart mellom på den ene side om en avgjørelse er enkeltvedtak eller ikke, og på den annen side hvilke konsekvenser det skal ha for saksbehandlingen at avgjørelsen er enkeltvedtak. Ikke minst gjelder dette spørsmålet om hvem som skal ansees som parter i en og samme sak. Det vil være ganske byrdefullt dersom samtlige søkere til barnehageplasser i en kommune anses som parter i relasjon til den enkelte tildeling av plass. Allerede det å anse samtlige søkere til en barnehage som parter i samtlige tildelingssaker, vil være byrdefullt. Tilsvarende vil gjelde for en rekke andre områder.

Spørsmålet om hvem som ansees som parter i samme sak, vil lett også ha betydning for hvilke krav som stilles til begrunnelsen i forhold til både opptak av den enkelte søker, og avslag på de enkelte søknader.

Spørsmålet har også ganske stor betydning for hvem som kan kreve partsinnsyn i relasjon til hvilke søkere. Jeg vil her tro at en vil ha behov for en viss oppklaring omkring både hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser en skal trekke av at en avgjørelse er enkeltvedtak.

Etter mitt skjønn bør en her ikke legge seg på en restriktiv tolkningslinje når det gjelder defineringen av hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak. Den tradisjon en her har lagt seg på er etter min oppfatning den mest forstandige. En rekke av de ytelseser som kommunal-

forvaltningen har ansvaret for, og som oppleves som viktige for en rekke borgere, er av en slik karakter at de bør oppfattes som «rettigheter». Dette gjelder slike eksempler som nevnt vedrørende fordeling av plasser i institusjoner med begrenset plassstall. Problemstillingen er imidlertid også aktuell for ytelser som er budsjettmessig regulert, og hvor tildelingen vil være avhengig av budsjettsituasjonen. Også her vil imidlertid forholdet være at det kan være spørsmål om viktige ytelser for den enkelte, og ytelser som er av en slik karakter at de bør oppfattes som «rettigheter». Dette vil f.eks. gjelde sosialhjelp etter § 3 nr. 2, og spørsmål om hjemmehjelp, eller hjemme-sykepleie, i de tilfeller hvor dette ikke blir pliktmessige ytelser etter Sosialomsorgsloven eller Kommunehelsetjenesteloven.

Det er ellers grunn til å understreke at «rettigheter» her kan etableres både gjennom lovgivning og gjennom kommunale avgjørelser. Dersom kommunene oppretter ordninger som innebærer ytelser etter søknad, vil det være meget nærliggende at det er tale om vedtak i Forvaltningslovens forstand. Som eksempel kan det her vises til ombudsmanens årsmelding for 1984 s. 68. Ombudsmanen kom her til at kommunale regler om pendlerstøtte var forskrifter, noe som antagelig fører til at de enkelte tildelingsvedtak om slik støtte var å se på som enkeltvedtak.

Tilsvarende synspunkter vil lett kunne gjøres gjeldende også på andre områder hvor kommunene etablerer ulike støtteordninger. Dette er nok likevel et område hvor det kan være grunn til noe varsomhet, bl.a. vil jeg anta at en bør være varsom å se på utleie av idrettsanlegg, kommunale lokaler m.v. som enkeltvedtak og dette selv om det ikke betales vederlag, eller bare et mer symbolsk vederlag, for bruken.

3. Nærmere om forskrifter

Som nevnt vil vedtak som gjelder «rettigheter eller plikter», og som er generelle, være forskrifter.

Spørsmålet om hvilke vedtak som er forskrifter har vært langt mindre påaktet innen kommunalforvaltningen enn spørsmålet om hvilke vedtak som er enkeltvedtak. Jeg tror at en på dette området gjør seg skyldig i visse misforståelser av Forvaltningsloven som innebærer at en overser at en rekke generelle vedtak nettopp vil være forskrifter. Det ovenfor nevnte eksempel fra Ombudsmanens årsmelding kan her være illustrerende.

Forvaltningslovens definisjon av hva som er forskrifter er egentlig temmelig vid. Jeg vil derfor anta en rekke generelle vedtak innen

kommunalforvaltningen vil dekkes av denne definisjonen. I annen sammenheng har jeg f.eks. tatt det standpunkt at inndelingen av de ulike grunnskolenes inntaksområder vil være forskrifter idet de fastlegger hvor den enkelte elev vil ha plikt til å gå i skolen. (Matheson, red. Norske skolerett (Oslo 1987) s. 122). Det er her grunn til å understreke at et vesentlig poeng fra min side er at grunnskoleundervisningen er pliktig. Jeg tviler på om en bør gjøre tilsvarende synspunkter gjeldende for den videregående skole, eller for andre institusjoner, hvor det tross alt vil være et spørsmål om frivillighet fra den som nyttiggjør seg av et tilbud om plass. Selv om selve plassen bør oppfattes som et enkeltvedtak, tviler jeg på om de mer generelle reglene om hvilke institusjoner eller skoler en skal komme på, samt de konkrete plasseringsvedtak, bør sees på som «rettigheter». Tross alt er «plikter» mer sentrale enn «rettigheter» i denne vurderingen.

Derimot kan en etter mitt skjønn med god grunn stille spørsmål ved det formålstjenlige ved å se på en rekke av disse avgjørelsene som forskrifter, hensett til de krav til behandlingsmåten og kunngjøringen som gjelder for forskrifter etter Forvaltningsloven. Her har jeg da kanskje særlig kunngjøringssiden i tankene.

Ut fra definisjonen i Forvaltningsloven vil forøvrig de aller fleste vedtak i budsjettssammenheng som gjelder kommunens inntekts-side være å se på som forskrifter. Det samme vil også gjelde en rekke av de budsjettvedtak som har karakter av tildelingsvedtak. Unntaket vil stort sett gjelde de tilfeller hvor kommunen tar betalt for ytelser som borgerne ikke nødvendigvis vil måtte nyttiggjøre seg av. En rekke gebyrer vil måtte sees på som forskrifter, selv om de skal dekke kommunens utgifter ved den aktuelle virksomhetstypen. Dette vil f.eks. gjelde gebyrer som etableres for behandlingen av byggesaker, eller de gebyrer som Delingsloven gir adgang til å pålegge ved kartforretninger og delingsforretninger.

Det vil være et tolknings spørsmål i hvilken utstrekning Forvaltningslovens regler om forskrifter supplerer Kommunelovens budsjettbehandlingsregler. I en dom inntatt i RG 1983 s. 841 inntar Frostating lagmannsrett det standpunkt at reglene om saksforberedelse ved forskrifter i Fvl. § 37 ikke gjaldt ved innføring av egenandeler i forbindelse med skoleskiss. Dette ble begrunnet med at vedtaket ble truffet som ledd i fylkeskommunens budsjettbehandling, og at reglene om budsjettbehandling i Fylkeskommuneloven da måtte ansees som uttømmende. Det ble vist til Fvl. § 1, 1. punktum som sier at Fvl. ikke gjelder

når «annet er bestemt i eller i medhold av lov». Denne rettsanvendelsen er etter mitt skjønn tvilsom.

Budsjettbehandlingsreglene knytter seg til budsjettet som sådant, og i første rekke spørsmål om en forsvarlig behandling i folkevalgte organ. De er i mindre grad knyttet til spørsmålet om innføring av nye ordninger om betaling for bestemte ytelser. I den aktuelle sak var det poeng at det her var tale om en ny ordning, og ikke bare om nye beløp for en eksisterende ordning, etter min oppfatning ganske sentralt. Jeg er derfor tilbøyelig til å mene at reglene om saksforberedelsen for forskrifter i Forvaltningsloven i dette tilfellet supplerer budsjettbehandlingsreglene.

I enkelte tilfeller vil det nok kunne være slik at forskriftsdefinisjonen kan være noe videre enn definisjonen av enkeltvedtak, og da slik at enkelte regler om den generelle virksomheten innenfor et område må ansees som forskrifter, selv om de enkelte avgjørelser ikke trenger sees på som enkeltvedtak. Jeg er ikke fremmed for den tanken at generelle regler om utleie av kommunale bygg må ansees som forskrifter, selv om en ikke vil se på de enkelte konkrete tildelingsvedtakene, den enkelte utleie om en vil, som enkeltvedtak.

4. Parts-begrepet

Forvaltningsloven § 2 definerer i e) hvem som er parter i en sak. Dette er «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Det å være part er i realiteten nøkkelen til en rekke av de rettighetene Forvaltningsloven gir til utenforstående. Begrepet har dernest også betydning i relasjon til spørsmålet om inhabilitet. Ved siden av å være et spørsmål om «parts»-begrepet er det imidlertid også et spørsmål hva som anses som «samme sak». De rettigheter som er gitt partene vil nemlig vanligvis være knyttet til den sak man er part i.

Det vil kunne oppstå særlige problemer vedrørende dette spørsmålet i de tilfeller hvor det foreligger en konkurransesituasjon. I en konkurransesituasjon vil det i realiteten være tre noe ulike spørsmål. Det vil for det første være et spørsmål om overhodet å få være med i konkurransen om godet, m.a.o. bli oppfattet som en søker som i prinsippet skulle kunne oppnå det aktuelle godet. Dernest vil det kunne være et spørsmål om hvilken prioritet en kommer inn i konkurransen med, m.a.o. om en oppfattes som å stå sterkt med sikte på å oppnå godet, eller om en vurderes som å være i en relativt lite gunstig situasjon i forhold til det en vil oppnå. Endelig vil det være en vur-

dering av hvem som helt konkret når frem med hensyn til å oppnå godet. Poenget er at de to første spørsmål på mange måter er spørsmål knyttet til den enkelte part selv, mens det siste spørsmålet er knyttet til en avveining mot andre søkere. Det er neppe tvil om at det reiser seg særlige problemer knyttet til det siste spørsmålet.

Ved anvendelsen av reglene i Forvaltningsloven kan ett alternativ være at en sier at den enkelte er part i egen sak, m.a.o. i relasjon til å være med i konkurransen, og i forhold til prioriteringssynspunkter, og endelig at en er part i hele saken vedrørende spørsmålet om å oppnå godet eller ikke. Det kan da eventuelt legges til grunn at en ikke er part i samme sak som de andre som konkurrerer om godet, og da med det resultat at en ikke kan kreve partsinnsyn vedrørende andre søkere, eller klage over at andre søkere har fått plass. Alternativt kan en se på hele konkurransesituasjonen som en og samme sak, med det resultat at man får en rekke parter i saken.

Spørsmålet har interesse i en rekke sammenhenger. For det første knytter det seg til spørsmålet om habilitet, og dernest til spørsmål om forhåndsvarsel og varsel om eventuelle nye opplysninger. Videre knytter det seg til spørsmålet om partsoffentlighet, og har antagelig også betydning for spørsmålet om begrunnelse og i hvert fall for spørsmålet om klage.

I og for seg er det neppe tvil om at det mest naturlige på mange måter vil være å se alle som søker om samme godet som parter i samme sak. På den annen side er det ikke tvil om at dette reiser en rekke særskilte problemer for forvaltningen, og også kan være ganske problematisk for andre parter i samme sak. Problemet er tatt opp i relasjon til Sosialomsorgsloven i utkastet til ny Sosiallov. Det er behandlet både i Ot.prp. nr. 60 (1988-89) s. 165-66 og i NOU 1985:18 på s. 267-69. I utkastet til ny Sosiallov heter det i § 9-1, 2. ledd, 3. og 4. punktum: «Er det flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak. Og en søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen».

Etter mitt skjønn har denne problemstillingen klar aktualitet også utover Sosialloven. Den vil f.eks. være aktuell også ved spesialundervisning, og egentlig i en rekke andre situasjoner hvor det konkurreres om et begrenset gode. I forarbeidene til Sosialloven legges det særlig vekt på at det i de aktuelle sakene vil være en rekke følsomme opplysninger, og at dette bør sette grenser for graden av partsoffentlighet. Særlig i proposisjonen er det dette som fremheves. I utredningen i NOU 1985:18

settes imidlertid også søkelyset på andre sider av spørsmålet om anvendelse av Forvaltningsloven.

Dette spørsmålet er etter mitt skjønn vanskelig. Det er klart at for den som får avslag, er det lite tilfredsstillende kun å bli vurdert som part i «egen sak», og ikke i sakene til de som oppnår godet. Samtidig er det ikke tvil om at det her må være en realitet som innebærer at det er vanskelig å oppfylle Forvaltningslovens mer idelle krav dersom en legger til grunn at vi har med en sak å gjøre.

Jeg er ikke fremmed for at dette spørsmålet fortjener en mer generell behandling, og at den mest nærliggende foranledning til dette er den komiteutredning som nå foreligger.

Jeg tror på mange måter en bør erkjenne at der er spesielle problemer knyttet til denne situasjonen, og at dette har betydning både for saksforberedelsen, partsoffentlighet, begrunnelse og klage. Den har minst betydning i forhold til habilitet, idet problemet kan løses gjennom anvendelsen av § 6, 2. ledd.

IV. SPØRSMÅL VEDRØRENDE HABILITETSREGLENE

1. Innledning

Den som har en offentlig stilling, eller som er valgt til et kommunalt ombud, har i utgangspunktet både plikt og rett til å delta i de avgjørelser som hører under vedkommendes arbeidsområde.

Som utgangspunkt er det ingen regler som gir den enkelte adgang til å bli fritatt fra denne plikten ut fra rent personlige ønsker, selv om regelen i Kommuneloven § 15, 3. ledd kan oppfattes slik.

På den annen side er det klare forestillinger ved offentlig saksbehandling om at denne skal være ubundet av personlige fordeler, sympatier eller antipatier. Tilsvarende gjelder fordeler for personer som man har en nær tilknytning til. Dette er grunnlaget for habilitetsreglene. De medfører at personer som har en nærmere definert tilknytning til en sak eller parter i denne, hverken har rett eller plikt til å delta ved avgjørelsen. Reglene har en klar side til forbudet mot utenforliggende hensyn. Dersom en har en for nær tilknytning til en sak eller parter, er det fare for at ens standpunkt kan bli begrunnet ut fra hensyn som ikke er forsvarlige å ta med i betraktning.

I denne sammenheng er det også viktig å understreke at habilitetsreglene har til formål å sikre at omverdenen har tillit til forvaltningens avgjørelser.

2. Hvilke regler som gjelder

I Kommuneloven er der regler om habilitet i § 15, 31c nr. 7 og § 44a. § 15 gjelder kom-

munestyret og formannskapet, og denne regelen er gitt anvendelse for kommunale nemnder forøvrig gjennom § 31 c nr. 7 og for kommunale tjenestemenn gjennom § 44 a.

Det følger av § 15 at Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder. Dette innebærer at reglene i Forvaltningsloven kap. 2 også gjelder innenfor kommunalforvaltningen. Reglene i Forvaltningsloven suppleres da av to mer spesielle regler, § 15, 2. ledd og § 15, 3. ledd.

I fortsettelsen vil jeg først se på de materielle spørsmål, m.a.o. de regler som fastslår når en person er inhabil. Dernest vil jeg se på de regler som gjelder for behandlingen av inhabilitetsspørsmål.

3. De materielle reglene

Hovedreglene om inhabilitet er Forvaltningsloven § 6, 1. og 2. ledd. 1. ledd fastslår inhabilitet for den som er part i saken, eller har en nærmere spesifisert tilknytning til noen som er part i saken. 2. ledd fastlegger inhabilitet etter en mer skjønsmessig vurdering av hvilket tilknytningsforhold en har til saken, eventuelt til personer eller andre interesser som direkte berøres i saken. Jeg finner ikke grunn til å gå direkte inn på disse reglene, idet disse må oppfattes som relativt fastlåste i dagens situasjon.

Et par spesielle spørsmål kan likevel fortjene å bli bemerket. Det gjelder de situasjoner hvor et medlem av en kommunal nemnd har en viss tilknytning til saken, men hvor denne er av politisk art. Jeg tror det kan være grunn til å understreke at i visse tilfeller vil en tjenestemann kunne bli inhabil, men ikke en person som er medlem av et politisk valgt organ. En tjenestemann vil kunne bli inhabil på grunn av sterkt engasjement ut fra mer politiske innfallsvinkler, selv om også dette hører til det mindre vanlige. En slik begrunnelse for inhabilitet for et politisk valgt medlem, kan vanskelig tenkes. I denne sammenheng må det legges vekt på at politikere kan bli innvalgt nettopp fordi de skal ivareta en bestemt interesse, f.eks. å sikre vei til en liten bygd der medlemmet selv bor.

Et annet spørsmål er om det har betydning for habilitetsvurderingen at der er en rekke medlemmer av et organ, og om dette har betydning for hvor mye som skal kreves for at det enkelte medlem blir inhabil. Etter min oppfatning bør en som utgangspunkt ikke tillegge dette særlig sterk betydning. Det kan likevel kanskje være et lite moment ved vurderingen av om en person er inhabil.

Et særskilt spørsmål oppstår dersom habilitet lett vil kunne inntreffe for en større del av f.eks. kommunestyrets medlemmer. Dette vil særlig kunne gjelde i tilknytning til planleg-

gingsspørsmål. I denne sammenheng kan det være grunn til å gi visse signaler om at en kan komme i den situasjon at en må mene at inhabilitet for en, blir opphevet gjennom at det også vil foreligge en tilsvarende inhabilitetsituasjon for svært mange andre.

Etter Forvaltningsloven § 6, 3. ledd vil en tjenestemann som er direkte underordnet en inhabil tjenestemann ikke kunne treffe avgjørelse i saken, men har adgang til å foreta saksforberedelse. Denne regelen har ikke betydning for kollegiale organ, idet de enkelte medlemmene ikke står i noe underordningsforhold til hverandre. Det enkelte medlem er f.eks. ikke underordnet lederen for et utvalg, eller ordføreren. Tilsvarende vil administrasjonen ikke bli inhabil fordi et eller flere medlemmer av nemnda eller kommunestyret er inhabile.

Frihagen reiser i sin bok om inhabilitet spørsmålet om det å avgi innstillinger er saksforberedelse i den forstand som nevnes i § 6, 3. ledd, eller om en innstilling mer må sees som en avgjørelse i saken. Dette har konsekvenser for spørsmålet om en sak kan forbedres i administrasjonen, og at innstillingen kan avgis av «nestleder» for administrasjonen. Han er noe uklar i svaret, men synes å helle til det standpunkt at innstillinger i tradisjonell forstand overfor folkevalgte organer ikke er å se på som avgjørelser etter § 6, 3. ledd. Dette er et standpunkt jeg er enig med ham i.

Jeg antar at Forvaltningsloven § 6, 4. ledd neppe har særlig relevans i kommunalforvaltningen.

Kommuneloven § 15, 2. ledd slår fast at et medlem ikke er inhabil til å delta i valg hvor vedkommende selv er kandidat til et offentlig tillitsverv. Dette må oppfattes som en presisering av en rettsstilstand som ganske sikkert ville være gjeldende også uten denne bestemmelsen. Da kan det ha større selvstendig betydning at bestemmelsen dernest slår fast at man heller ikke er inhabil ved fastsettelsen av godtgjøringen for de tillitsverv en selv har. Dette er nok en regel som ut fra visse synspunkter kan kritiseres, men er ganske sikkert praktisk nødvendig. Godtgjøringen for tillitsverv vil måtte være et budsjettspørsmål, og de fleste kommunestyremedlemmer vil ha verv som enten har godtgjøring, eller hvor det vil være aktuelt å vurdere spørsmålet om godtgjøring. Reglen har nok derfor praktisk sett de beste grunner for seg.

I § 15, 3. ledd er det derimot en spesialregel som har en viss praktisk betydning. Den fastsetter at den enkelte nemnd *kan* fritta et medlem fra å delta i saken ut fra at vedkommende medlem av «personlige grunner» ikke finner at det er riktig å delta ved avgjørelsen av saken. Denne regelen oppfatter jeg for min del

som noe problematisk. Dette innebærer at et stykke på vei frittar medlemmer for den plikten som i utgangspunktet knytter seg til vervet. Regelen er etter det jeg kan se lite behandlet i litteraturen, og kan etter mitt skjønn, dersom den skal opprettholdes, fortjene endel presiseringer.

4. Inhabilitet ved behandling av samme sak i flere nemnder

Et spesielt spørsmål i forhold til habilitetsreglene er om en person blir inhabil fordi vedkommende tidligere har deltatt i behandlingen av en sak. Forvaltningsloven inneholder ikke noen eksplisitt regel om dette, og det legges til grunn som utgangspunkt at denne situasjonen ikke fører til inhabilitet etter § 6, 2. ledd. Dette synspunktet har ikke minst betydning i kommunalforvaltningen hvor en rekke saker behandles i flere nemnder, og hvor det ikke i liten grad nettopp er et poeng at samme person deltar i flere omganger. I de tilfeller hvor det er tale om uttalelser/innstillinger forut for endelig avgjørelse er dette et spørsmål som bør vurderes under andre innfallsvinkler enn habilitetsreglene. Jeg er neppe i tvil om at det tradisjonelle standpunkt her er det riktige.

Anderledes er det i de situasjoner hvor det er tale om klagebehandling av en sak. Heller ikke i dette tilfellet er spørsmålet særskilt behandlet i Forvaltningsloven § 6. Dette innebærer at eventuell inhabilitet må vurderes etter den skjønnsmessige regelen i 2. ledd. Dette er etter mitt skjønn lite heldig.

Dersom utvalget legger frem forslag om klagebehandling internt i kommunen, bør dette spørsmålet derfor reguleres særskilt. Jeg er ikke i tvil om at en her bør innføre den regel at en person som skal være med ved behandlingen av klagesaken, ikke kan ha deltatt ved behandlingen av samme sak tidligere. Mye kan tale for at en også bør sikre at saken forut for behandlingen i klagenemnda administrativt behandles av andre enn den administrasjonen som har hatt ansvaret for saken i første omgang.

5. Gruppemøte

Jeg har tidligere pekt på at det forhold at saker som skal behandles av en nemnd forut for behandlingen behandles i gruppemøter reiser enkelte spesielle spørsmål. I denne omgang vil jeg behandle spørsmålet om en person som er inhabil, og dermed ikke kan delta ved behandlingen i nemnda, heller ikke kan delta i gruppemøter.

Frihagen reiser dette spørsmålet i sin bok *Inhabilitet etter Forvaltningsloven* (Oslo 1985) på s. 489-90. Han synes her å innta det stand-

punkt at et nemndsmedlem som er inhabil, heller ikke kan delta i gruppemøter.

Reelt sett har Frihagens standpunkt gode grunner for seg. Jeg er imidlertid i tvil om hans synspunkt er dekkende for den rent praktiske situasjonen som foreligger, og det kan reises prinsipielle innvendinger også mot standpunktet. Gruppemøtene må nok som utgangspunkt sees på som partiorganer, og ikke organer for den enkelte nemnd. Det vil i prinsippet være opp til den enkelte partigruppe å bestemme hvem som kan være til stede.

Det kan imidlertid være grunn til å oppfordre partiene til å vise større aktpågivenhet i slike spørsmål enn det jeg tror en i dag gjør. I alle tilfeller vil jeg mene at dersom en skal hevde at habilitetsreglene også gjelder for gruppemøter, vil dette kreve at spørsmålet lovreguleres. Jeg vil anta at en da vil oppleve problemer med hensyn til å definere hvilke møter reglene skal gjelde for.

6. Reglene om fremgangsmåten ved stillings- tagen til habilitetsspørsmålet

Reglene om hvilken fremgangsmåte som skal nyttes ved avgjørelsen av habilitetsspørsmålet fremgår av Forvaltningsloven § 8. Regelen inneholder også bestemmelse om hvem som har kompetanse til å treffe avgjørelsen.

For tjenestemenn er det i utgangspunktet tjenestemannen selv som har plikt til å vurdere sin habilitet, samt å ta stilling til denne. Det er grunn til å understreke at det tjenestemannen skal vurdere er sin habilitet i forhold til reglene i § 6. De skjønnsmessige spørsmål som skal avveies vil derfor være lovbundne. Det er adgang for overordnede til å overprøve tjenestemannens eget standpunkt. Dette vil gå begge veier, m.a.o. den overordnede kan innta det standpunkt at den tjenestemann som anså seg inhabil ikke er det, eller at den tjenestemann som har ansett seg habil er inhabil. Jeg vil anta at folkevalgte organ vil kunne foreta denne overprøvingen i relasjon til tjenestemenn som er underlagt organet. Kommunestyre må derfor kunne innta det standpunkt at rådmannen er inhabil, eventuelt habil, i strid med rådmannens eget standpunkt.

Etter Forvaltningsloven § 44a gjelder Kommuneloven § 15 også for kommunale tjenestemenn. Dette innebærer neppe at den enkelte tjenestemann kan påberope seg personlige grunner utover de som er relevante etter Fvl. § 6 og be seg fritatt fra å medvirke ved avgjørelse eller saksforberedelse på dette grunnlag. Derimot er det mulig at det folkevalgte organ overordnet tjenestemannen kan innta dette

standpunkt forutsatt at tjenestemannen påberoper seg slike personlige grunner.

Når det gjelder medlemmer av kollegiale organ, er kompetansen til å fastsette om det enkelte medlem er inhabilt eller ikke knyttet til organet. Det medlem hvis inhabilitet skal vurderes fratrer under behandlingen, men har innledningsvis adgang til å gi en redegjørelse for sin oppfatning av spørsmålet.

Dette er en regel jeg har en klar mistanke om er noe problematisk i praksis. Jeg har inntrykk av at de fleste kollegiale organ langt på vei overlater til det enkelte medlem selv å vurdere sin habilitet. Jeg tror det er relativt sjelden at andre tar opp spørsmålet om inhabilitet for et medlem, og i en god del tilfeller tror jeg medlemmets eget standpunkt tas til etterretning uten noen egentlig behandling i organet.

Det er derfor grunn til å understreke at avgjørelsen av dette spørsmålet ligger til organet. I praksis vil nok ofte forholdet kunne være, og da særlig ved inhabilitet etter § 6, 1. ledd, at lederen for nemnda kort sier fra om den grunn som foreligger, og nærmest forutsetter på det grunnlag at nemnda er enig og har tatt standpunkt. Det ligger i dette at en i mange tilfeller naturlig nok ikke vil få noen diskusjon omkring disse spørsmålene.

Det kunne i og for seg være nærliggende å vurdere om en her burde ha en annen regel. Det egentlige alternativ ville være å overlate til det enkelte medlem å ta standpunkt til sin habilitet, men med adgang for organet til å reise spørsmålet. Da ville nemnda få karakter av å være overordnet det enkelte medlem, og da slik at en ville få samme regel som for tjenestemenn. Det kan neppe være aktuelt å gi det enkelte medlem avgjørelsesmyndighet uten overprøvingsadgang for organet.

Det kan nok være spørsmål om ikke en slik endring ville være best i samsvar med den praksis en i dag har, og en kan vel reise visse spørsmål ved hvor uheldig en slik ordning ville være.

Det er også her grunn til å understreke at den vurdering nemnda skal foreta er et lovbundet skjønn i samsvar med Forvaltningsloven § 6, 1. og 2. ledd, dog også med tillegg av Kommuneloven § 15, 3. ledd. Det er grunn til å understreke at å reise habilitetsinnsigelse mot en person ikke representerer noe spørsmålstegn ved vedkommendes integritet. Det er videre grunn til å understreke at det enkelte medlems standpunkt i en sak ikke har betydning for habilitetsvurderingen. På dette punkt har jeg en viss mistanke om at der av og til skjer visse overtramp. Habilitetsreglene skal ikke kunne brukes til å kvitte seg med en brysom motstander.

V. SAKSFORBEREDELSEN

1. Innledning

Som tidligere nevnt er saksbehandlingen i den kommunale forvaltningen kjennetegnet ved at saken først behandles administrativt, og deretter av et folkevalgt organ, kommunestyret, formannskapet eller en kommunal nemnd.

Utgangspunktet vil være at saken når den legges frem for nemnda, er ferdig forberedt. Dette innebærer at det i utgangspunktet vil være administrasjonen som har ansvaret for saksforberedelsen. I denne forbindelse må en anta at administrasjonen har delegert myndighet til å treffe de nødvendige avgjørelser under saksforberedelsen.

Det vil likevel være det organ som treffer avgjørelse i saken som har det endelige ansvaret også for saksforberedelsen. I praksis vil nemnda selv sjelden kunne gjennomføre direkte saksforberedelse, og den må derfor normalt sende saken tilbake til administrasjonen for videre behandling dersom den er misfornøyd med forberedelsen.

To noe særskilte problemer vil kunne oppstå i de tilfeller hvor saken først forberedes av administrasjonen, deretter sendes til en kommunal nemnd som skal uttale seg i saken, og dernest går videre til det avgjørende organ. Det vil for det første være et spørsmål om saken allerede for det organ som skal avgi uttalelse, må være ferdig forberedt. I så fall vil det innebære at dersom saken under den videre behandling kommer i en annen stilling, vil den måtte sendes tilbake til det organ som har avgitt uttalelse. Det annet spørsmål vil gjelde administrasjonens rolle etter at saken har vært oversendt til de folkevalgte organene dersom der oppstår nye problemstillinger etter behandlingen i det første organet.

I forhold til den første problemstillingen vil jeg anta at en som det klare utgangspunkt må knytte kravet om sakens fullstendige opplysning til avgjørelsestidspunktet. Dette innebærer at en må prøve hvor godt forberedt saken er for det organ som treffer den endelige avgjørelsen. I praksis vil det nok i enkelte tilfeller være mest korrekt å sende saken tilbake for uttalelse, men det vil etter mitt skjønn bare kunne være i helt ekstreme situasjoner at vedtaket blir ugyldig dersom en lar dette være.

I en bestemt sammenheng har jeg registrert at det fra rådmannens side sterkt ble hevdet at når en sak var lagt frem for folkevalgt organ, og da slik at saken etter normal prosedyre ikke skulle tilbake til administrasjonen, så var administrasjonen uten ansvar for den videre behandlingen av saken. Rent konkret

gjaldt det kommunebudsjettet som var lagt frem for formannskapet. På bakgrunn av forslag i formannskapet ble det aktuelt med innsparinger innenfor barnehagesektoren, noe som bl.a. berørte de ansattes arbeidssituasjon. Det ble hevdet at dersom forslaget hadde vært lagt frem fra administrasjonen, ville dette utløst plikt til å orientere organisasjonene etter hovedavtalen. I og med at forslaget kom i formannskapet, ble det hevdet at denne plikten ikke kunne knyttes til rådmannen, og mest trolig overhodet ikke var tilstede.

Etter mitt skjønn er dette en lite naturlig angrepsvinkel. Som nevnt gjaldt den konkrete saken i forhold til hovedavtalen, men parallelle problemstillinger vil kunne være aktuelle i forhold til Forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Etter mitt skjønn er det kommunen som sådan som vil være ansvarlig for den totale saksbehandlingen, og det kan da ikke være avgjørende om forslag kommer fra politikere, og dermed vedtas av et forberedende organ, eller om forslaget opprinnelig hadde vært kommet fra administrasjonen. Uansett vil man måtte iverksette den saksbehandling som situasjonen foranlediger. Formelt kan det nok hevdes at det her var formannskapet som måtte ta initiativ til videre saksbehandling. Jeg er i tvil om dette er en fornuftig vurdering. Jeg kan se visse hensyn som kan tale for at en inngripen fra rådmannens side i en slik situasjon kan oppfattes som å gripe inn i en politisk beslutningsprosess. Etter mitt skjønn er det her likevel snakk om å ivareta visse tekniske krav til saksbehandlingen som en vanskelig kan forvente at politikerne i de folkevalgte organene er oppmerksomme på. Det vil derfor etter mitt skjønn være mest fornuftig å anse administrasjonen som ansvarlig for å iverksette de tekniske saksbehandlingsskritt som situasjonen til enhver tid tilsier. I denne sammenheng kan det likevel rent praktisk være naturlig å søke samarbeid med lederen for det folkevalgte organet, i det aktuelle tilfelle ordføreren. Men at plikten til saksforberedelse skal avhenge av hvor initiativet kommer fra, virker lite naturlig.

2. Det nærmere krav til saksbehandlingen – så godt opplyst som mulig

Etter Forvaltningsloven § 17, 1. ledd skal en sak være så godt opplyst som mulig før det treffes avgjørelse i saken. Hvilket krav det ligger i dette vil være vanskelig å fastslå mer generelt.

Kravene vil variere med sakens art, viktighet, samt hvilket tidspress en har med hensyn til å treffe vedtak i saken.

Det kan likevel være grunn til å understreke at dette kravet vil knytte seg til forberedelsen forut for det endelige vedtak. Det vil derfor være vedtaksorganet som vil ha ansvaret for å ta stilling til om saken er forsvarlig opplyst. I prinsippet kan det neppe stilles svakere krav til vedtak som treffes av politisk valgte organ enn de en stiller til vedtak truffet i tjenesteadministrasjonen.

3. Forhåndsvarsel

Etter Forvaltningsloven § 16 skal parter i en sak om enkeltvedtak ha forhåndsvarsel med adgang til å uttale seg før saken kan behandles ferdig. Unntak gjelder for de situasjoner hvor en part selv er søker, og der er også enkelte andre unntak fra denne plikten til å gi forhåndsvarsel.

Det normale vil være at administrasjonen selv tar seg av spørsmålet om forhåndsvarsel.

Regelen om forhåndsvarsel kan likevel sette visse grenser for behandlingen av en sak i et nemndsmøte. Dersom det kommer nye forslag i saken som innebærer at der vil bli nye parter, vil hovedregelen klart være at saken må utsettes slik at de nye partene i saken kan varsles. Det forhold at saken behandles av en nemnd, vil bare i liten utstrekning kunne ha betydning ved tolkingen av Forvaltningsloven § 16.

Dette spørsmålet har forøvrig en viss side og parallell til spørsmålet om hva som er «samme sak» i forhold til regler om saksliste og nye saker i et nemndsmøte.

Jeg viser ellers også til det jeg har sagt foran i punkt IV vedrørende spørsmålet om hvem som skal ansees som parter i samme sak. Dette forholdet er imidlertid ikke spesielt for nemndsforvaltning.

4. Nye opplysninger i saken

Etter Forvaltningsloven § 17, 2. og 3. ledd skal nye opplysninger i en sak legges frem for partene på nærmere vilkår. Der er visse unntak fra denne plikten. Her vil det kunne reises flere problemstillinger i tilknytning til behandlingen av saker i kollegiale organ.

For det første vil de enkelte medlemmene av organet lett kunne ha foretatt en viss saksforberedelse på egenhånd. Medlemmene kan tenkes selv å aktiv ha innhentet informasjon, eksempelvis ved å dra på befaring, eller at de rett og slett mener å kjenne til forhold av betydning for saken. Men medlemmene kan også ha fått informasjon om saken gjennom at andre, f.eks. parter i saken, har tatt kontakt med vedkommende medlem. Denne situasjonen skaper problemer hva enten medlemmet holder opplysningene for seg selv, eller legger

disse frem for nemnda. Det kan også tenkes at opplysningene legges frem for enkelte andre medlemmer, f.eks. i gruppemøter.

Dersom medlemmet holder opplysningene for seg selv, vil de likevel kunne påvirke vedkommendes eget standpunkt i saken. Det kan derfor reises spørsmål om ikke det enkelte medlem vil ha plikt til å legge opplysningene frem for nemnda uansett om vedkommende finner dette formålstjenelig eller ikke.

Denne situasjonen er etter mitt kjennskap egentlig ganske praktisk, jf. f.eks. RG 1988 s. 822. Jeg tror en her vanskelig kan operere med absolutte standpunkter. I endel tilfeller vil det enkelte medlem finne at opplysningene har liten verdi, og at de av den grunn neppe fortjener å bli bragt videre. En på forhånd tidkrevende arbeidsprosedyre ville lett bli enda mer tidkrevende dersom en forlangte at alle opplysninger skal legges frem. Men det kan være grunn til å understreke at organets endelige avgjørelse på mange måter er summen av de enkelte medlemmenes standpunkt. Opplysninger som derfor har påvirket et medlem, vil i en viss forstand ha vært tilgjengelig også for organet som sådan. Dette innebærer nok at det bør oppfordres til at alle opplysninger som et medlem anser som relevante for sin egen standpunkt, i alle tilfeller må legges frem for nemnda. I tillegg må en også kunne forlange dette vedrørende opplysninger som medlemmet selv ikke anser å ha vesentlig betydning i saken, men som medlemmet samtidig forstår at andre medlemmer vil vurdere på en annen måte. I den nevnte saken i RG 1988 s. 822 hadde flere medlemmer klare oppfatninger om faktiske forhold som avvek fra de som fulgte av skriftlige dokumenter. Opplysningene ble lagt frem i gruppemøte i det største partiet, men ble ikke lagt frem for kommunestyret. Etter mitt skjønn må dette være en klar feil i saksbehandlingen.

Det neste spørsmålet vil gjelde når slike opplysninger eventuelt skal legges frem. Dersom disse først legges frem i møte, vil det i praksis være vanskelig å forholde seg til opplysningene. En vil ha små muligheter til en nærmere etterprøving for å vurdere opplysningene. Det bør derfor oppfordres til at medlemmer som får nye opplysninger av den art som her er nevnt, meddeler disse videre til enten lederen for nemnda, eller til administrasjonen. Det må så bli opp til disse å vurdere hvilke skritt det er naturlig å ta på bakgrunn av de nye opplysningene.

Når opplysningene foreligger, enten for lederen i nemnda eller administrasjonen forut for møtet, eller ved at opplysningene legges frem i møte, blir det et spørsmål om hvordan saken videre skal håndteres. En må her følge

reglene i Forvaltningsloven § 17, 2. ledd og 3. ledd. Det å skulle forholde seg til nye opplysninger vil lett kunne medføre et ønske om å utsette saken. Dette vil samtidig i mange tilfeller ha klare ulemper, bl.a. fordi nemnda i mange tilfeller ikke har møter særlig ofte. Det vil derfor være vanskelig å utsette saker som haster, og også saker som ikke direkte haster vil man gjerne være varsom med å utsette. Dette vil innebære et press på de unntaksreglene i Forvaltningsloven som fritar for plikten til å legge frem opplysningene for sakens parter. Dette gjelder særlig unntakene i Forvaltningsloven § 17, 2. ledd, 2. punktum b) og c). Dette gjelder for det første når det å treffe avgjørelse er nødvendig «av hensyn til andre parter eller offentlige interesser», og dernest at opplysningene ikke har «avgjørende betydning for vedtaket».

Ved slike vurderinger vil en alltid måtte avveie hensynet til at partene får mulighet til å uttale seg i saken mot hensynet til en behandling av saken umiddelbart. At en utsettelse av saken lett vil medføre at det går uforholdsmessig lang tid før den på nytt kan behandles, vil lett presse fortolkningen av de aktuelle reglene. De kan også føre til at organet, vel lett-vint, kommer til at opplysningene ikke egentlig har noen betydning i saken. Dette vil ofte være lite heldig. En løsning kan i enkelte sammenhenger være at nemnda selv trekker opp retningslinjer for avgjørelsen under forutsetning av at opplysningene kontrolleres nærmere og at endelig vedtak treffes av administrasjonen etter delegasjon. En særlig heldig løsning er neppe dette heller, men i endel tilfeller vil det formodentlig være en bedre løsning enn at saken enten utsettes til neste møte uansett hvilken verdi opplysningene har etter nærmere undersøkelse, eller at den blir behandlet endelig i det pågående møte.

Så lenge kommunale vedtak som hovedregel ikke kan påklages, eller om de kan påklages med begrenset kompetanse for klageorganet, vil alternativet om at partens interesser ivaretas ved å bli kjent med opplysningene i tilknytning til underretning om vedtaket være lite aktuell. Det vises her til unntaket i § 17, 2. ledd, 2. punktum c), 2. alternativ.

5. Gruppemøter

Som tidligere nevnt vil det ofte bli avholdt gruppemøter forut for behandlingen av saker i nemnder. I slike gruppemøter vil medlemmene utveksle synspunkter, og ikke sjelden også komme med nye opplysninger som en vurderer om har betydning for saken.

I enkelte tilfeller er nok også situasjonen at opplysninger som legges frem i et gruppemøte, samtidig også formidles til de øvrige grup-

pene. Dette kan særlig gjelde relativt følsomme opplysninger som en vurderer det som vanskelig å legge frem for nemnda som sådan. Det er svært mye som taler for at en slik praksis ut fra prinsipielle synspunkter er lite heldig.

Etter mitt skjønn kan en ikke se på slike opplysninger som fremlagt for nemnda som sådan. En er egentlig i den situasjonen som tidligere er beskrevet, nemlig at et medlem har kjennskap til opplysninger i saken uten at disse er lagt frem for nemnda. Forskjellen er den at her vil de fleste, kanskje alle, medlemmene av nemnda ha de samme opplysningene.

Etter mitt skjønn må det oppfattes som en saksbehandlingsfeil dersom opplysningene ikke også legges frem for nemnda. Hvordan en da skal forholde seg må vurderes i forhold til Forvaltningsloven § 41. Det som i denne sammenheng er særlig viktig er at en ikke kan omgå reglene om fremlegging av nye opplysninger for parter i Forvaltningsloven § 17, 2. og 3. ledd gjennom å legge disse frem for nemnda uformelt.

6. Partenes adgang til sakens dokumenter

Reglene om partsoffentlighet er de reglene i Forvaltningsloven hvor en har mest direkte regulert situasjonen i den kommunale forvaltningen. Regelen er her at administrasjonens innstilling til det folkevalgte organ er undergitt partsoffentlighet. Dette standpunkt bygger på det synspunkt at administrasjonens behandling representerer at selvstendig ledd i saksbehandlingen, og at det ofte vil være nyttig for partene å kunne gjøre seg kjent med dette dokumentet. Dette innebærer imidlertid samtidig at det nettopp vil kunne være aktuelt for parten deretter å ta et initiativ overfor nemnda. Dette aktualiserer de problemstillingene som er behandlet foran.

Etter mitt skjønn er de reglene vi har i dag godt tilpasset dagens behandling i kommunalforvaltningen. Dersom en endrer ansvaret for saksfremleggingen for det folkevalgte organ, kan dette innebære at en også må endre endel av de synspunkter en har på partsoffentlighet.

VI. BEGRUNNELSE FOR VEDTAK

Reglene om begrunnelse i Forvaltningsloven er kanskje der en i sterkeste grad har følt behov for å komme til kompromiss mellom de idelle krav, og det som er praktisk mulig. I denne sammenheng kan det særlig være grunn til å se nærmere på situasjonen ved begrunnelse av vedtak truffet i kollegiale organ.

Forvaltningsloven § 26 innebærer unntak fra den alminnelige begrunnelsesplikt for vedtak truffet i kommunestyre, fylkesting, formannskap og fylkesutvalg. Unntaket er imidlertid knyttet til disse organene, og gjelder ikke tilsvarende for andre nemnder. Det kan forøvrig opplyses at man i endel særlover har innført begrunnelsesplikt også for vedtak truffet av organ hvor § 26 i utgangspunktet fritar for begrunnelsesplikt.

Problemet med å begrunne vedtak i kollegiale organer knytter seg til to forhold. For det første vil det enkelte medlems begrunnelse for å stemme for et bestemt resultat kunne være varierende fra andre medlemmer som også tilhører flertallet. En skikkelig begrunnelse ville derfor kunne kreve at en redegjør for de ulike medlemmenes standpunkt i saken. En felles begrunnelse som skal dekke ulike og avvikende vurderinger, som rett nok fører til samme resultat, vil lett kunne bli svært «blodfattig».

Derneft er det å begrunne vedtak på en tilfredsstillende måte arbeidskrevende. Det vil i en nemnd regelmessig bli oppfattet som lite konstruktiv bruk av tid å legge arbeid i å gi en begrunnelse i tilknytning til at vedtaket treffes.

Slike hensyn har imidlertid ikke medført at en har fraveket kravet om begrunnelse. Noe av bakgrunnen for dette er nok at Forvaltningslovens krav til begrunnelsens innhold egentlig er relativt sparsomme. Det er derfor ikke så veldig vanskelig å oppfylle disse kravene. Det kan likevel være grunn til å gjøre seg visse refleksjoner om hvordan kravet til begrunnelse best kan oppfylles.

En bør her etter mitt skjønn ta utgangspunkt i den innstillingen som legges frem for nemnda fra administrasjonen. Det bør etter mitt skjønn være et meget nærliggende krav til en slik innstilling at den også skal kunne tilfredsstillende kravene til begrunnelse etter Forvaltningsloven. Det vil da kunne være tilstrekkelig at nemnda i vedtaket viser til administrasjonens innstilling.

Også denne fremgangsmåten har sine klare svakheter. Det kan påvirke administrasjonens saksfremstilling at denne også skal kunne tjene som begrunnelse. Dette tror jeg imidlertid er et lite problem, idet de krav som stilles til en begrunnelse i hvert fall bør være oppfylt av en innstilling. Om innstillingen i tillegg inneholder endel som ikke vil kreves av en begrunnelse, og for den saks skyld kanskje være lite formålstjenlig i den sammenheng, har etter mitt skjønn mindre betydning.

En annen svakhet er at dette kan fokusere mer på administrasjonens begrunnelse enn på medlemmenes begrunnelse for det stand-

punkt som inntas. Dette problemet kan en ikke uten videre overse. Etter mitt skjønn bør en løse det ved at en i de tilfeller hvor begrunnelsen ikke er rimelig dekkende for medlemmenes synspunkter, så bør dette fremheves i tilknytning til vedtaket. Normalt vil dette kunne gjøres gjennom reservasjoner, eller ved tillegg, til den innstillingen som foreligger. I de tilfeller dette ikke er formålstjenlig, får en heller kreve at nemnda selv avgir en egen begrunnelse. En svakhet kan være at noe av poenget med en begrunnelse nettopp er å vise at de som har tatt standpunkt i saken selv har gått igjennom denne. Dette vil ikke ivaretas ved at en legger den forberedende innstilling til grunn som begrunnelse for det endelige vedtaket. En får dermed ikke noen garanti for at medlemmene selv har tenkt igjennom saken. Dette hensynet tror jeg likevel en må la stå tilbake for de rent praktiske hensyn som gjør seg gjeldende. Ved at en i vedtaket direkte viser til innstillingen som begrunnelse, får også medlemmene en foranledning til å gi de reservasjoner som er nødvendige.

Etter min oppfatning kan det være en viss grunn til usikkerhet med hensyn til om en i denne sammenheng har vist de praktiske vanskeligheter tilstrekkelig oppmerksomhet når en har gitt reglene. Det er i alle tilfeller på dette punkt all grunn til ved tolkningen av reglene å legge vekt på de rent praktiske problemstillinger.

VII. NÆRMERE OM SAKSBEHANDLINGEN VED FORSKRIFTER

Som tidligere nevnt har jeg grunn til å anta at en rekke vedtak som treffes av folkevalgte organ på kommunalt nivå er forskrifter uten at en har hatt dette klart for seg. Jeg viser her til behandlingen foran i pkt. IV, 3.

Forvaltningsloven stiller i kap. VII nærmere krav til saksforberedelsen forut for at en forskrift gis, og nærmere krav til kunngjøringen i forbindelse med forskrifter.

De kravene som stilles til saksforberedelsen er for det første at saken skal være forsvarlig forberedt. Det nærmere innhold i dette kravet vil være enda mer usikkert enn ved enkeltvedtak.

Derneft stiller en krav til den forutgående behandling ved at utkast til de aktuelle forskriftene skal være sendt på høring til berørte offentlige organ og private organisasjoner som en vet representerer interesser som berøres. I tillegg skal også andre høres i den utstrekning det ansees hensiktsmessig.

I praksis vil nok den tradisjon en har for saksbehandling i den kommunale forvaltning

gen i mange tilfeller erstatte de mer formelle kravene i Forvaltningsloven langt på vei. En rekke særbestemmelser i lovgivningen om at bestemte organ skal høres forut for at vedtak treffes vil også praksis i mange tilfeller tilfredsstillende den høringsbehandling en eventuelt vil kunne kreve etter Forvaltningsloven § 37.

Som nevnt foran i pkt. IV, 3 kom Frostating lagmannsrett i RG 1983 s. 841 til at kommunelovgivningens budsjettbehandlingsregler gikk foran Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter. Dette kunne etter mitt skjønn vært begrunnet mer direkte med at budsjettbehandlingsreglene sikrer en viss åpenhet forut for vedtaket, og at dette eventuelt var tilstrekkelig til å oppfylle de krav § 37 stiller reelt sett, i alle tilfeller slik at ikke forskriften ble ugyldig. Jeg er imidlertid i tvil om en slik begrunnelse ville være tilfredsstillende, og den ble i alle fall ikke påberopt i den aktuelle dommen.

Jeg vil anta en som utgangspunkt må kreve av Forvaltningslovens regler om forskrifter følges også ved kommunale forskrifter. Men jeg ville samtidig anta at en i mange tilfeller ved en konkret vurdering ofte kan komme til at forskriften ikke blir ugyldig nettopp på grunn av den behandlingsformen kommunale saker ofte har. I denne sammenheng har den åpenhet kommunal saksbehandling er omgitt av betydning, og det gjelder i alle tilfeller når berørte interesser har kjent til saken, og særlig dersom de rent faktisk har uttalt seg i saken. Jeg vil likevel ikke anse dette som en tilfredsstillende situasjon, og mener at kommunalforvaltningen bør vurdere nærmere om ikke en rekke vedtak reelt sett er forskrifter, og at det bør påvirke saksbehandlingsrutinene.

Etter at en forskrift er vedtatt krever Forvaltningsloven § 38 at den skal kunngjøres, og at kunngjøringen skal skje gjennom Norsk Lovtidend.

I § 38, 3. ledd er der så visse unntak fra kunngjøringsplikten i Norsk Lovtidend. De aktuelle unntaksreglene vil ikke direkte dekke kommunale forskrifter. Det vil imidlertid i prinsippet den hjemmelen Kongen har til å kunne gjøre unntak i prinsippet kunne gjøre. Dette knytter seg til at slik kunngjøring ikke er «formålstjenlig på grunn av forskriftens innhold, eller virkefelt». Det må imidlertid være tvilsomt om denne hjemmelen kan brukes til å unnta kommunale forskrifter helt generelt.

Etter mitt skjønn må en her kunne stille

meget klare spørsmålstegn ved det formålstjenlige i at kommunale forskrifter skal offentliggjøres i Norsk Lovtidend. Det er klart at Lovtidende ikke er noen god kilde for å bli kjent med forskrifter uten aktiv oppsøking. Derimot kan slik kunngjøring ha en viss verdi for den som er ute med mer aktiv informasjonssøking. Dette hensyn kan imidlertid kanskje vel så godt ivaretas også på annen måte.

Etter mitt skjønn bør kunngjøringskravet til kommunale forskrifter bli knyttet til lokalpresse, eller annen tilfredsstillende lokal kunngjøring. Det er langt mer sannsynlig at en på denne måten vil kunne rekke ut til det aktuelle publikum.

I tillegg bør en etter mitt skjønn vurdere å påby kommunene å opprette en form for eget «lovtidend». Det er neppe formålstjenlig å gjøre det i den form som Lovtidende har. Men en bør kunne kreve av kommunen at de samler og systematiserer de forskrifter som gis på et sentralt tilgjengelig sted i kommunen. I mange tilfeller kunne det være naturlig å kreve at slik tilgjengelighet for forskriftene gjelder flere steder i kommunen. En bør her vurdere om en kan nyttiggjøre seg av offentlige institusjoner som befinner seg i folks nærmiljø. Aktuelle eksempler kan være bibliotek og skoler, i tillegg til et sentralt oppbevaringssted.

Jeg tror det kan ha klar verdi for publikum at de på denne måten vet hvor de kan gjøre seg kjent med kommunale forskrifter, og jeg er heller ikke fremmed for at dette vil kunne være av verdi for kommunens egen administrasjon, og for folkevalgte medlemmer i ulike kommunale organ.

Vedtatt av en noe annen art enn forskrifter er delegasjonsvedtak. Ikke sjelden vil forøvrig delegasjonsvedtakene kunne inneholde bestemmelser som i alle tilfeller vil være i nærheten av å være forskrifter. En vil imidlertid også når det gjelder delegasjonsvedtak ha behov for en systematisk arkivering av disse, og helst også en alminnelig tilgjengelighet for disse. Jeg har grunn til å tro at en rekke kommunale virksomheter har en noe usikker situasjon slik sett. Ikke sjelden tror jeg at vedtak treffes i henhold til delegert myndighet uten at en har klart for seg hvilket delegasjonsvedtak det er tale om, og kanskje heller ikke grensene for dette. Et slikt kommunalt informasjonsopplegg som nevnt foran vedrørende forskrifter, kan derfor med fordel antagelig også inneholde delegasjonsvedtak.

Vedlegg 2**Samarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar**

v/ Cand. jur. Kristin Bjella

A. INNLEIING OG AVGRENSING.**1. Om organisering av kommunale oppgåver.**

Sidan formannskapslovene i 1837 har kommunane engasjert seg på svært mange områder, også i næringslivet. Det kan til dels vere tale om oppgåver som ikkje naturleg fell inn under den alminnelege kommunale forvaltninga, og som det tradisjonelle kommunale organisasjonsapparatet høver dårleg for.

Det finnst etter det eg kjenner til inga oversikt over i kva for former kommuner faktisk organiserer oppgåvene sine, eller i kva grad det skjer i samarbeid med andre.

Ein kommunes/fylkeskommunes kompetanse kan tenkjast organisert i ulike former. Under pkt. B skal eg sjå på kva for organisasjonsformer det rettsleg sett er *høve til* å nytte for kommunar og fylkeskommunar.

Ein kommune/fylkeskommune kan nedsetje kommunale/ fylkeskommunale utval, nemnder eller styre for særlege formål. Det kan vere nemnder eller utval som berre skal utreie bestemte oppgåver eller som skal ta seg av ein tenesteytande funksjon for kommunen/fylkeskommunen, eventuelt eit styre til forvaltning av ei slik teneste (barnehagenemd o.s.b). I det siste tilfellet har brukarane av tenesta kanskje direkte kontakt med nemnda/styret/utvalet for søknad og annan forvaltning av tenesta. Kanskje har det kommunale/fylkeskommunale organet også kontakt med medkontrahentar og andre tredjemenn, og det kan vere tildelegert større eller mindre grad av sjølvstendig avgjerdskompetanse med omsyn til økonomi og forvaltning.

Av ulike årsakar kan ein kommune/fylkeskommune ynskje å gjennomføre oppgåver i *samarbeid* med private eller andre offentlege organ. Ein kommune/fylkeskommune kan til dømes sikre seg at kommunale/fylkeskommunale interesser vert tekne omsyn til i reint private verksemdar ved å støtte prosjektet økonomisk på bestemte vilkår.

Kanskje er det tale om oppgåver det offentlege elles ville teke seg av. Eller kommunen/fylkeskommunen kan stifte selskap saman med private, vere direkte representerte i styret i verksemda, stå økonomisk ansvarleg o.s.b.

Mange oppgåver vert organiserte gjennom samarbeid med andre *offentlege* organ, som t.d. andre kommunar eller fylkeskommunar. Dette har synt seg særleg praktisk for mindre

kommunar når det gjeld oppgåver som krev store investeringar. Typiske samarbeidsområder er bygging og drift av kraftverk, renovasjonsanlegg osb. Samarbeidsformene kan variere frå det reine tingsrettslege sameige til etableringa av eit aksjeselskap.

Organisasjonsforma kan vere avgjerande for kva for reglar verksemda fell inn under, og for kor stor innverknad kommunen/fylkeskommunen kan ha på forvaltninga av verksemda. Dei forskjellige organisasjonsformene, og den ofte gradvise overgangen mellom dei, kan gjere det vanskeleg å seie om det er tale om eit reint kommunalt styre underlagt kommunelova, eller om det er eit sjølvstendig rettssubjekt som er underlagt selskapsrettslege reglar. På same vis kan det vere vanskeleg å avgjere konkret om det er tale om eit reint sameige, eller om det vert driven slik verksemd med sameigetingen at det er tale om eit selskap.

2. Avgrensing.

Når ein kommune/fylkeskommune legg kompetanse til eit organ utanom den vanlege kommunale/fylkeskommunale forvaltninga, vil særleg to omsyn støyte mot einannan. På den eine sida vil ofte bakgrunnen for å organisere oppgåver utanom den alminnelege forvaltninga vere eit ynskje om å sikre ei meir effektiv og rasjonell drift av verksemda. Dette må på den andre sida gå utover høvet til demokratisk og partipolitisk forholdsmessig innverknad på vedtaksprosessen og den økonomiske forvaltninga av verksemda.

På denne bakgrunnen reiser det seg fleire prinsipielle rettslege spørsmål. Ein må spørje om i kva grad ein kommune/fylkeskommune *kan* organisere oppgåvene sine i samanslutningar, og i tilfelle korleis. Eit vidare spørsmål er kva for oppgåver kommunen kan leggje til slike samanslutningar. Dette notatet skal ikkje gå nærare inn på kva for einskilte oppgåver ein kommune kan delegere. Sidan det er tale offentlegrettsleg kompetanse som vert organisert i tradisjonelt privatrettslege former, må det også drøftast kva for rettslege rammer som vil gjelde for samanslutningar som ein kommune/fylkeskommune tek del i.

Ein kommune/fylkeskommune kan organisere kompetanse ved å skipe reine kommunale/fylkeskommunale samanslutningar, eller dei kan gå saman med andre i ei samanslut-

ningsform utanom dei alminnelege forvaltningsorgan. Dette notatet skal sjå på problemstillingar som reiser seg når kommunar/fylkeskommunar går *saman med andre* om arbeidsoppgåver i samanslutningsform.

Sidan systemet etter kommunelova (lov 12. november 1954 nr. 1) og fylkeskommunelova (lov 16. juni 1961 nr. 1) er så likt, vil framstillinga bli konsentrert om *kommunar* i samarbeid med andre. Dei aktuelle problemstillingar i notatet skal drøftast i høve til kommunelova. Kompetansen etter og forholdet elles til særlover vert ikkje drøfta.

Forskjellige former for samanslutningar skal takast opp; ansvarlege selskap (herunder komandittselskap), aksjeselskap, andelslag og stiftingar. Komandittaksjeselskap er ei lite nytta form, som eg difor har vald ikkje å sjå nærare på.

3. Bruk av kjelder.

Eit gjennomgåande problem i arbeidet med dette emnet er at dei obligatoriske rettskjeldene lov og forarbeid er usikre eller uklare, dersom dei i det heile seier noko om det ein-skilde spørsmålet. Det er heller ikkje mykje litteratur eller rettspraksis å finne. Notatet byggjer difor på alminneleg selskapsrett, kommunalrett og forvaltningsrett.

På eit område som dette er forvaltningspraksis ei viktig rettskjelde. Eg har difor også bygd på opplysningar om administrativ praksis frå Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen, Kommunaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund som eg innhenta til arbeidet med avhandlinga mi om interkommunale ansvarlege selskap. Det er ikkje godt å seie kor stor vekt den praksis eg har funne fram til har som kjelde, fordi det i stor grad er tale om muntlege opplysningar. Ein veit lite om kva det ein oppfattar som gjeldande praksis botnar i, eller kor fast og langvarig han er.

Til særavhandlinga innhenta eg også vedtektene til ei rekkje interkommunale selskap. Dette materialet har vore nyttig også for dette notatet.

B. OM GJELDANDE RETT

1. Kva for generell kompetanse har ein kommune etter kommunelova?

Spørsmålet om ein kommune kan gå inn i samarbeid med andre, er i utgangspunktet eit spørsmål om organisasjonskompetanse. Dersom private driv same type verksemd, vil kommunen kunne kome i ein konkurransesituasjon til private, men så langt det vernar private, kjem ikkje legalitetsomsyn inn når

det gjeld organisasjonskompetansen eller når det gjeld val av oppgåver.

Men offentlege organ står ikkje dermed utan vidare fritt til å gjere det dei vil. Handlefriheten til eit offentleg organ er avhengig av grunnlaget for organet. Offentlege organ treng i prinsippet heimel for ein meir allmenn fridom. Dei er oppretta for å løyse offentlege oppgåver eller arbeide for eit offentleg formål, og kompetanse er i prinsippet tildelt organet i samsvar med dette. Kompetansen kan nok vere gjeven i form av ei meir åpen fullmakt, men den er uansett definert av det rettslege grunnlaget som regulerer verksemda nærare.

På bakgrunn av kommunelovas forhistorie og den praksis som knytter seg til lova, må ein seie at kommunane ut ifrå sitt kompetansegrunnlag i utgangspunktet står fritt til sjølv å velje sine oppgåver. Men det kommunale verkeområdet er negativt avgrensa av plikter og forbod som er fastsett i lov. Oppgåver kan dessutan ved lov vere reservert andre enn kommunane.

Ei «kommunal oppgave» som nemnt til dømes i kommunelova § 27, er difor berre eit uttrykk for dei arbeidsoppgåver ein kommune til einkvar tid tek del i, og som ikkje strir mot lovfesta plikter, forbod eller reservasjonar. Dersom ein kommune kjøper aksjar i eit aksjeselskap for å skaffe auka inntekter i form av avkastning, er dette ei kommunal oppgave, sjølv om selskapets verksemd er bilsal eller restaurantdrift. Kompetansen til å engasjere seg i arbeidsoppgåver er vid etter kommunelova. Det problematiske spørsmålet er korleis kommunane kan organisere arbeidet med dei oppgåver dei engasjerer seg i, og om dei kan organisere arbeidet i *andre former* enn kommunelova nemner.

2. Samarbeidsformer og deltakarar i samarbeid.

2.1. «Tillatne» former for samarbeid etter kommunelova (organisasjonskompetanse).

Å opprette eller ta del i eit selskap inneber ikkje berre val av verksemd, men også bruk av ei spesiell form. At det er høve til å opprette spesielle organ, har som føresetnad at det kan overlatast kompetanse til det.

Organiseringa av kommunens kompetanse kan ha ulike konsekvensar for det kommunale sjølvstyret. I til dømes eit ansvarleg selskap vil det i utgangspunktet vere nødvendig med samstemje for å fatte vedtak, og alle deltakaranes stemmer vil telle likt. I eit aksjeselskap vil kommunane normalt ha stemmerett for dei aksjar dei eig, og vedtak vert avgjort ved fleirtalsvedtak. Ei stifting derimot, har ingen

deltakarar eller eigarinteresser, og kommunens innverknad vil vere avhengig av ein plass i styret eller innverknad på vedtektene.

Private står i utgangspunktet fritt i å organisere sine verksemdar som dei ynskjer. Eit offentleg organs kompetanse må derimot avgjerast ut i frå det grunnlag som etablerer organet, noko som er eit argument for at offentleg kompetanse berre kan organiserast i dei former som det rettslege grunnlaget gjev heimel til. Eit anna argument for at heimel er nødvendig, er at delegasjon til ei samanslutning i mange tilfelle må sjåast som ekstern delegasjon. Ekstern delegasjon må ein etter vanleg lære ha heimel for å foreta, jf. Eckhoff, Forvaltningsrett 1984 s. 235-236. Å rekne det som ekstern delegasjon synest i alle fall naturleg når det underordna organet vert tillagt sjølvstendig vedtakskompetanse.

Spørsmålet er difor om kommunelova gjev kommunane ein generell heimel til å organisere arbeidsoppgåvene fritt, eller om det krevst særleg heimel for dei einskilde organisasjonsformene.

Det har vore sagt at kommunelova har organisasjonsoppbygging som si hovudoppgåve (Eckhoff, Forvaltningsrett 1984 s. 184). Kommunelova avgjer såleis kva for organ ein kommune kan ha. Lovas system kan tyde på at ho er meint å regulere uttømmande kva for organ ein kommune kan opprette.

2.1.1. Interkommunalt samarbeid

Kommunelovas heimel til å gå inn i interkommunalt samarbeid, § 27, seier ikkje noko om kva for former drifta kan organiserast i, og gjev ingen direkte heimel for å stifte selskap. Kommunelova § 27, jf. § 65, har som føresetnad at det kan stiftast selskap der deltakarane er ansvarlege for gjelda, og er tolka som heimelen for å skipe interkommunale selskap med uavgrensa ansvar, jf. Overå, Kommuneloven med kommentarer 1988, s. 175. Dette må også omfatte selskap der deltakarane har delt ansvar. Meir tvilsamt er det om § 27 også gjev heimel til å stifte komandittselskap i interkommunalt samarbeid. I eit komandittselskap er det nok at ein av deltakarane er fullt ansvarleg for gjelda (komplementaren), dei andre deltakarane kan ha avgrensa ansvar (komandittistar), jf. selskapslova § 1-2 (e).

Lova seier heller ikkje noko om det er høve til å stifte og delegere kompetanse til aksjeselskap eller andelslag, foreining eller stifting.

Etter aksjelova § 18-2 (1) fell ikkje interkommunale selskap med avgrensa ansvar inn under aksjelova med mindre dei kallar seg aksjeselskap. Men korkje aksjelova § 18-2 (1) eller § 1-1 kan sjåast som heimel for at kommunar

kan skipe aksjeselskap eller anna selskap med begrensa ansvar.

Aksjeselskap og andelslag fell etter alminneleg tolking utanom § 27, jf. Overå s. 175. Tolkninga er etter det eg forstår i samsvar med Kommunaldepartementets praksis. Dette er inga opplagt tolking av lova, og det er heller ikkje klart kvifor selskap med avgrensa ansvar skulle falle utanom den statlege kontrollen etter § 59 nr. 7, jf. nedanfor. Til støtte for denne tolkinga kan hevdast at å kjøpe eit selskap med avgrensa ansvar er det same som å kjøpe andelar, og at slike kjøp fell inn under kommunens alminnelege autonomi til å disponere økonomiske middel.

Den administrative praksis som her utfyller rettsbiletet, er på dette området ei viktig rettskjelde. Kommunar har lenge organisert seg både i aksjeselskaps og andelslags form, utan klar heimel i kommunelova, sjølv om § 27 er tolka i samsvar med Hammer, jf. ovanfor. Det kan også vere grunn til å leggje vekt på at lovgjevar ved revisjonar av kommunelova ikkje har funne det nødvendig å gje nærare reglar om dette. Praksis er her så langvarig og så omfattande at den må utgjere eit sikkert rettsleg grunnlag for slike arbeidsformer.

Når det gjeld andre interkommunale samanslutningar enn aksjeselskap og andelslag, som til dømes stiftingar og kommandittselskap, kjenner eg lite til administrativ praksis. Eit kommandittselskap har likskapstrekk med både eit ansvarleg selskap og eit aksjeselskap. Dersom kommunen går inn som komplementar, sjå foran, vert han i utgangspunktet ansvarleg som i eit ansvarleg selskap. Er kommunen kommandittist, er ansvaret avgrensa til eit innskot, som i eit aksjeselskap. Dersom det vert avtala at selskapslova skal gjelde, jf. selskapslova § 1-1 (5), vil dessutan dei alminnelege reglane for forvaltninga av eit ansvarleg selskap gjelde i stor grad, jf. § 1-1 (2). Men komplementaren forvaltar selskapet, eller har den daglege leiinga, jf. § 3-9, § 3-10. Sidan eit kommandittselskap ligg så nær ansvarsforma både til deltakarane i aksjeselskap og ansvarleg selskap, og forvaltninga ligg så nær eit ansvarleg selskap, må det vere naturleg å tolke gjeldande rett om kompetanse til nytte ulike samarbeidsformer til også å omfatte slike selskap.

Stiftingar står i ei noko anna stilling. Ei stifting har ingen eigarar eller deltakarar. Ei stifting kan skipast ved at kommunen går saman med andre om å stille ein formueverdi til disposisjon for eit formål, jf. stiftingslova § 2 (lov 23. mai 1980 nr. 11). Kommunen må sitje i styret for stiftinga for å kunne ha innverknad på drifta. Samansetninga av styret kan avgjerast av fylkesmannen eller av vedtekter som ut-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

gjer grunnlaget for stiftinga. Stiftarane har ikkje som stiftarar kompetanse til å velje styret. Ei stifting vil, som eg skal kome attende til, som eit aksjeselskap og andelslag falle utanom den alminnelege kommunale forvaltninga. Men i større grad enn for deltakarformer med avgrensa ansvar, må det å opprette ei stifting vere å sjå som å disponere økonomiske middel, som fell inn under kommunens alminnelege autonomi.

2.1.2. Kommunar i samarbeid med private.

Ein kommune kan samarbeide med private om felles mål ved å engasjere seg økonomisk i foretaket til den private. Så lenge det ikkje går ut over oppgåver kommunen er pålagt ved lov å utføre, er det neppe noko i vegen for slike investeringar.

Kommunelova seier ikkje noko om ein kommune kan gå saman med private i verksemder i direkte samarbeid, gjennom aktiv deltaking i selskapet, ansvar for gjeld osv.

Som eit særskilt vedlegg til NOU 1977:28 vart det utarbeidd eit bedriftsregister, som mellom anna syner ei oversikt over kommunale eigarinteresser og kontaktformer i private selskap i ein del kommunar. Det går fram av oversikta at mange kommunar faktisk har eigarinteresser i og er direkte representerte i private selskap av ulike slag; som andelslag, aksjeselskap og såkalla personlege selskap.

Det er ikkje godt å seie kor utbreidd denne praksisen er, eller kva ein skal trekkje ut av den som generell heimel for kommunar til å samarbeide med private. Men oversikta syner i alle fall at det er utbreidd praksis for slikt samarbeid.

2.1.3. Oppsummering.

Som nemnt over, kan administrativ praksis for særlege samanslutningsformer vere så langvarig og utbreidd at det må utgjere eit særskild rettsleg grunnlag for å organisere arbeidsoppgåver slik. Sikkert er det at administrativ praksis utgjør eit rettsgrunnlag for at kommunar kan gå saman i interkommunale aksjeselskap, selskap med uavgrensa ansvar og andelslag. Som nemnt er det på denne bakgrunn naturleg å tolke denne administrative praksis til også å omfatte komandittselskap. Om det er tilstrekkeleg fast praksis for interkommunale stiftingar kjenner eg ikkje til. Det same gjeld praksis om i kva grad og i kva for former kommunar går saman med private i samarbeid.

Å kartleggje om denne praksisen er omfattande og fast nok til å utgjere eit sjølvstendig heimelsgrunnlag, og i tilfelle kva for samar-

beidsformer det gjeld, er ei omfattande oppgåve som ligg langt utanom det dette notatet kan ta opp. Men som nemnt kan mykje tale for at det er høve til å nytte dei ulike former etter gjeldande rett. Eg har difor vald å ta utgangspunkt i ein føresetnad om at slike samarbeidsformer faktisk vert nytta, og sjå på konsekvensane av det.

2.2. Kven kan vere deltakar i interkommunalt samarbeid?

Spørsmålet om i kva grad ein kommune kan organisere kompetansen han er tillagt i samarbeid med andre, er også eit spørsmål om kven som i tilfelle kan vere deltakar i eit samarbeid.

2.2.1. Kommunelova § 27.

Heimelen til interkommunalt samarbeid i kommunelova § 27, som gjeld interkommunale selskap der deltakarane har ansvar for skyldnadene til selskapet, seier at to eller fleire kommunar kan gå saman. Av fylkeskommunelova § 29 følgjer at også fylkeskommunar kan gå inn i samarbeid med kommunar. Utover dette seier ikkje kommunelova, fylkeskommunelova eller forarbeida til desse noko om kven som kan vere deltakar i eit interkommunalt selskap, heller ikkje om kommunelova eller fylkeskommunelova skal tolkast antitetisk. Kommunelova regulerer elles nokså inngåande kven det kan delegerast kompetanse til. Lovas system kan difor tyde på at berre dei lova nemner kan vere deltakarar i interkommunale selskap. Men interkommunale selskap syner i praksis dømer på selskap med andre deltakarar enn kommunar og fylkeskommunar.

Om staten som deltakar uttaler Kommunaldepartementet i eit skriv 23. september 1958 at § 29 (no § 27) må kunne tolkast så vidt at også staten kan vere deltakar, men legg til at spørsmålet om kven som kan vere deltakar generelt er tvilsamt. Staten vil vere ein velstående deltakar, og ofte sitje inne med nyttig fagkunnskap. Ei innvending mot staten som deltakar saman med komunar, er at staten som ein større og rikare deltakar kan gjere styrkeforholdet skeivt. Men dette er ei innvending ein også kan reise overfor selskap der deltakarkommunane er ulikt sterke. Det er såleis neppe sterke omsyn mot å tolke § 27 til også å omfatte staten som deltakar, jf. også Overå s. 175.

Engh/Tofte legg utan vidare grunngeving til grunn at private ikkje kan vere med i eit interkommunalt selskap med heimel i § 27, jf. Engh/Tofte, Kommunalkunnskap 1982 s. 87. Som nemnt over, ser det elles ut til å vere

etablert ein praksis med samarbeid i selskapsform mellom kommunar og private. Engh/Toftes tolking skulle innebera at kommunalt samarbeid mellom fleire kommunar og private i former der deltakarane har ansvar for gjelda ikkje kan godtakast etter § 27. Som deltakar i eit ansvarleg selskap er kommunen solidarisk ansvarleg. Grunngevinga for ei tolking som nemnt kan vere at ein meiner risikoen for å bli gjort ansvarleg for ein større del av skyldnadene enn det indre selskapsforholdet tilseier er større med private meddeltakarar. Men dette gjeld likefullt når ein kommune åleine går saman med private i ansvarleg selskapsform. Dersom det må seiast å vere etablert grunnlag i praksis for slike samarbeidsformer, kan det difor heller ikkje vere noko til hinder for at fleire kommunar skal kunne gå saman med private etter kommunelova § 27.

Kommunaldepartementet seier i eit skriv 7. april 1967 at § 27 ikkje «antas å hjemle adgang» til å «danne et.. interessentskap...» der også andelslag og aksjeselskap skal være deltakere.» Det går ikkje klart fram av skrivet om det er private eller offentlege selskap ein meiner. Eg kan ikkje riktig sjå kvifor ikkje andre statlege eller kommunale/fylkeskommunale aksjeselskap og andelslag skulle kunne vere deltakarar. Kanskje er grunngevinga at slike selskap berre ville vere ansvarlege for den selskapskapital selskapet har. Ein kan sjå det som problematisk at ansvaret såleis i praksis kan bli ujamnt fordelt. Også ordlyden i § 27 kan peike i same retning, og tolkinga er lagt til grunn av Overå s. 175.

2.2.2. Utanom kommunelova § 27.

Kommunelova § 27 gjev ikkje heimel for selskapsformer med avgrensa ansvar eller stifting, og seier heller ikkje noko om kven som kan delta i slikt samarbeid saman med kommunen. I eit aksjeselskap og andelslag inneber deltaking å kjøpe aksjer eller andelar i selskapet. I ei stifting inneber det å gå saman om å stille ein formuesverdi til disposisjon for eit formål. Ein kan spørje om det må trekkjast ein analogi frå tolkinga av § 27 om avgrensinga av kven som kan vere deltakarar til dette ulovfesta området. Det ville innebære at andre kommunar, fylkeskommunar og staten kan vere medstiftarar, aksjeeigarar og andelshavarar, medan det ville vere tvilsamt om private og andre selskap med avgrensa ansvar kan det. Som nemnt må kompetansen til ein kommune avgjerast etter det rettslege grunnlaget den kommunale verksemda byggjer på. Eg har gått ut i frå administrativ praksis som rettsleg grunnlag for slikt samarbeid. Sidan eg ikkje har nærare kjennskap til denne prak-

sis m.o.t. kven som kan vere deltakar, går eg ikkje nærare inn på spørsmålet.

3. Om å skipe samarbeidet.

3.1. Avtale - delegasjon.

Avgjerda om å gå inn i interkommunalt samarbeid eller samarbeid med private går gjennom tre hovudfaser i dei kommunale organ; førebuing, vedtak i kommunestyra, og godkjenning av departementet eller legalitetskontroll av fylkesmannen. Det kan synast uklart når den endelege avtala er inngått. Utan annan avtale eller atterhald må kommunane avtalerettsleg seiast å ha akseptert samarbeidet når kommunestyra har fatta vedtaket. Når det gjeld kommunestyrets vedtak om samarbeid med private, er vedtaket underlagt alminneleg legalitetskontroll frå fylkesmannen, jf. § 60. Men vedtaket må sjåast som bindande for kommunen frå kommunestyret fatta det, med mindre fylkesmannen seinare erklærer det ugyldig. Kommunestyrets vedtak om delegasjon etter § 27 er derimot ikkje gyldig før departementet har godkjent det, jf. § 59 fyrste ledd nr. 7. Utan slik godkjenning kan såleis ikkje deltakarkommunane bygge på vedtaket eller avtala om å stifte ei samanslutning.

3.2. Delegasjon av kompetanse.

Å ta del i ei interkommunal samanslutning eller i ei samanslutning med private som skal ha sjølvstendig vedtakskompetanse, inneber at det må delegerast kommunal kompetanse. At det vert inngått avtale om samarbeid, vil difor innebære at det også vert delebert kompetanse til selskapet. Etter vanlege forvaltningsrettslege prinsipp, må ein ha særleg heimel for å delegere eksternt.

3.2.1. Delegasjon til samanslutningar etter kommunelova § 27.

§ 27 gjev etter ordlyden svært vid adgang til å delegere kompetanse til eit interkommunalt organ der deltakarane har ansvar for skyldnadene til selskapet.

Etter § 27 kan kommunane overdra den kompetanse dei blir samde om når ikkje anna er sagt i lov. Som tidlegare nemnt, er det kommunale verkeområde negativt avgrensa. Innan lovsette og avtala grenser kan ein kommune såleis ta seg til det han finn formålstenleg, og delegere av denne kompetansen til interkommunale selskap etter § 27, jf. også Overå s. 177.

§ 27 gjeld berre kompetanse etter kommunelova. Når det gjeld delegasjon av kompetanse tillagt kommunestyret ved særlov, seier Overå, Kommuneloven med kommentarer

1988 s. 148 at dei beste grunnar taler for «å anta at delegasjon av særlovskompetanse fra kommunestyret til formannskapet må kunne godtas hvor dette er nødvendig for å ivareta praktiske behov og hensynet til en rasjonell og forsvarlig arbeidsordning, men likevel slik at en iakttar kommunelovens prinsipp om at de viktigste vedtak av organisatorisk og økonomisk karakter må treffes av kommunestyret selv.» Konklusjonen er naturleg når det gjeld delegasjon til formannskapet, som er politisk samansett og står i nær tilknytning til kommunestyret. Når det gjeld delegasjon av særlovskompetanse til andre organ, som til eit interkommunalt selskap, må ein falle attende på ei tolking av særlova, jf. også Overå s. 177.

Kommunelova set elles grenser for delegasjon til andre kommunale organ. Visse vedtak av økonomisk og administrativ karakter kan kommunestyret ikkje delegere frå seg, jf. § 24, som gjeld delegasjon til formannskapet. For delegasjon til komitear, utvalg og kommunale bedrifter, gjeld ikkje heilt dei same grenser som for delegasjon til formannskapet. Forarbeida til §§ 24, 25, 26 eller 27 seier ikkje noko om at dei same grensene skal gjelde interkommunale selskap.

Det kan synast merkeleg at eit interkommunalt selskap skal kunne overlatast meir kompetanse enn (andre) kommunale organ. Kompetanse til å fatte vedtak om nye tiltak kan t.d. ikkje delegerast til formannskapet, jf. § 24 nr. 2. Men eit interkommunalt ansvarleg selskap kan vere tildelegert kompetanse til å bygge nye driftslokale, ta opp lån til dette, og såleis auke kommunedeltakaranes økonomiske risiko. Saker som er sett som så viktige at dei ikkje kan overlatast til formannskapet eller andre organ som kommunestyret har nært samarbeid med og som er politisk samansett, kan fritt overlatast til eit interkommunalt styre etter § 27.

At det ikkje er sett grenser for delegasjon til interkommunale selskap etter kommunelova, kan også synast merkeleg fordi det må seiast å vere eit åpent spørsmål om ein kan kalle eit interkommunalt selskap for eit organ som er underordna den einskilde kommune. Ved delegasjon til eit *kommunalt* styre eller ei bedrift, vil kommunestyret som det delegerande organ kunne endre vedtektene eller avgjerdene til styret/bedrifta, og også oppheve delegasjonen når det ynskjer. Ved å gå inn i eit interkommunalt samarbeid, bind den deltakande kommunen seg overfor dei andre kommunane til å delegere den nødvendige kompetansen til eit felles organ som kan binde kommunen med sine disposisjonar. Den einskilde deltakarkommune kan ikkje utan særleg av-

tale instruere andre enn sine eigne representantar i selskapet. Ein delegasjonsheimel til eit interkommunalt selskap innber såleis eit unntak frå den alminnelege lære om delegasjon, slik at kommunen kan binde seg til ikkje å endre den delegerte kompetanse, eller å trekkje seg ut av samarbeidet utanom avtalefesta eller selskapsrettslege grenser.

Å la selskapsrettslege reglar avgjere høvet til å trekkje seg ut, inneber ei streng binding av den delegerte kompetansen. Ein må difor i alle fall krevje at delegasjonen har ei tidsgrense, eller at avtala gjev eit rimeleg høve til å tre ut. Eg kjem attende til spørsmålet om i kva grad privatrettslege reglar regulerer slike samanslutningar.

På den andre sida kan det hevdast at det interkommunale samarbeidet ville bli vanskeleg og tungrodd om alle deltakarkommunar skulle måtte fatte vedtak t.d. som nemnt i § 24 nr. 9 (om salsprisar). Trass alle innvendingar; når det gjeld selskap oppretta med heimel i § 27, er delegasjonsheimelen så klar og i så openberr motsetnad til andre reglar om delegasjon, at det må leggjast avgjerande vekt på denne.

Sjølv om kommunestyret såleis i utgangspunktet kan delegere fritt av eiga kompetanse, vil sjølv sagt andre lover, og også det ein kan kalle kommunalrettslege grunnprinsipp setje grenser. Kommunestyret kan ikkje gje frå seg kompetansen for godt, og visse særleg viktige vedtak, som t.d. å velje ordføraren, kan ikkje delegerast utan at det er uttrykkelig sagt. Vidare har ein etter opplysningar frå Kommunaldepartementet i praksis satt ei særleg grense for delegasjonen; deltakarkommunane kan ikkje overlata styrefunksjonen etter § 27 til ein av deltakarkommunane.

3.2.2. Delegasjon til interkommunale samanslutningar utanom § 27 og til samanslutningar med private.

Delegasjon til interkommunale samanslutningar som fell utanom § 27 seier ikkje kommunelova noko om.

Kompetansen til å organisere kommunens arbeidsoppgåver er i stor grad regulert av kommunelova. Systemet i lova tyder på at delegasjonshøvet er uttømmende regulert. At det er tale om ekstern delegasjon, taler også for at det er nødvendig med heimel i lov for å kunne delegere vidare frå kommunestyret. Delegasjon til eit organ oppretta på grunnlag av ei avtale om samarbeid med andre kommunar eller med private, inneber dessutan som nemnt ei særleg binding av den delegerte kompetanse. I like stor grad som for selskap etter § 27, er underordningsforholdet til det

einskilde kommunestyre i beste fall uklart. Den einskilde kommunes høve til å ha innverknad på vedtaksprosessen vil i stor grad variere etter forma til samanslutninga.

I flg. Eckhoff kan det likevel også utan uttrykkeleg delegasjonsfullmakt tenkjast at ei naturleg forståing av lova tilseier ein viss kompetanse til å delegere, sjå Statsrettslige emner 1979 s. 160. Dette må innebere at lova må tolkast mellom anna på bakgrunn av veksten av arbeidsoppgåvene i den kommunale sektoren, og det følgjande praktiske behovet for å spreie arbeidsoppgåvene på fleire. Som nemnt har ein når det gjeld særlov kome til at kommunestyret må kunne delegere til formannskapet utan uttrykkeleg heimel. Men her er det tale om delegasjon til samanslutningar utan den politiske samansetnad og utan den nære tilknytning til kommunestyret som formannskapet har.

Ein har ingen haldepunkt for at kompetansen til å delegere til andre samarbeidsorgan enn dei som fell inn under § 27 er vurdert av lovgjevar. På denne bakgrunn må administrativ praksis i den grad den er utbreidd og langvarig nok, saman med reelle omsyn ha atskilleg vekt som kompetansegrunnlag.

Justisdepartementets Lovavdeling nemner i brev 2. desember 1985 visse moment som kan tilseie høve til delegasjon utan klar heimel i lov. Moment som praktiske behov, arbeidsmengde og tidspress, kva slag kompetanse det er tale om, kva for organ som kan fatte den fagleg beste avgjerda, og organets samansetnad er viktige for avgjerda. I tillegg til dette kan nemnast høve til å ha innverknad.

Eg vil tru det må vere avgjerande for om det kan delegerast utan klar heimel til interkommunale samanslutningar utanom § 27 og til samanslutningar i samarbeid med private, om det er viktig å ha politisk innverknad og kommunal styring på sakområdet. Dersom ja, krev det klar lovheimel eller klar utfyllande praksis for seie at kommunen har heimel til å delegere kommunal kompetanse til samanslutningar der den einskilde kommune har liten innverknad på vedtaksprosessen. Antakelig må det stillast særlege krav til heimelen for delegasjon til samanslutningar med private. Vidtgåande delegasjon til slike samanslutningar kan neppe foretakast utan klar heimel i lov eller administrativ praksis dersom det gjeld eit sakområde som nemnt.

3.2.3. Godkjenning og staled kontroll av delegasjonen.

Vedtaket etter § 27 må godkjennast av departementet, jf. § 59 nr. 7, i motsetnad til delegasjon til andre organ etter kommunelova. De-

partementet må gripe inn og kjenne vedtaket ugyldig dersom det strir mot kommunelova og mot dei prinsipp denne byggjer på. Departementet har ikkje berre legalitetskontroll, det kan også vurdere om ordninga er formålstenleg.

Justisdepartementet har i eit skriv 6. september 1954 uttala at endring av vesentlege punkt i vedtektene i eit interkommunalt selskap ikkje kan gjerast av selskapets organ, men må vedtakast av kvar einskild deltakar-kommune (jf. Hammer Kommuneloven md kommentarer 1981 s. 136). Dette er også i samsvar med alminnelege prinsipp for slike selskap. Justisdepartementet nemner i den konkrete saka vedtektsendringar om formål, representasjon, stemmerett og skyldnader. Endring i vedtektene om slike spørsmål vil innbera endring av den tildelegerte kompetansen. Det synest difor å følgje allereie av § 27 at kommunestyret må vedta dette. Selskapet kan ikkje sjølv avgjere kva for kompetanse det skal ha. I praksis vert visst alle vedtektsendringar sende til godkjenning, anten dei er vesentlege eller ikkje.

Kommunelova § 59 krev departementets godkjenning berre for delegasjon til selskap som fell inn under § 27. Dette inneber at delegasjon til eit selskap der deltakarane har ansvar for skyldnadene, fullt ut eller delvis, treng departementets godkjenning. Delegasjon til samanslutningar som fell utanom § 27, treng ikkje departementets godkjenning, sjå Overå s. 177. Men kommunestyrets vedtak om delegasjon er som alle andre vedtak underlagt fylkesmannens legalitetskontroll, jf. § 60.

4. Kva for rettslege rammer gjeld for selskap som ein kommune er deltakar i?

4.1. Offentlegrettslege rammer.

4.1.1. Kommunelovas rammer.

Kommunelova regulerer kommuners verksemd generelt, d.v.s. verksemda til dei kommunale organa; kommunestyret, formannskapet, komitear og utval. Eit interkommunalt selskap, stifting eller ei samanslutning i samarbeid med private fell ofte ikkje naturleg inn under den kommunale forvaltninga.

a) Det følgjer av kommunelova § 65 at einskilde av kommunelovas reglar skal gjelde tilsvarende for selskap og samanslutningar der berre kommunar er deltakarar og deltakarane er ansvarlege for gjelda. § 65 har såleis som føresetnad at ikkje alt samarbeid som ein kommune går inn i vert regulert av kommunelova. Ein har difor funne det nødvendig å seie uttrykkeleg at kommunelovas §§ 51-57, om låneopptak, garantiar, pantsetjing osv. skal gjelde for særlege samarbeidsformer.

Kommunelova § 65 avgrensar dei einstilte reglane i kommunelova til berre å gjelde interkommunale selskap der deltakarane har ansvar for gjelda, jf. også Overå s. 348. Selskap med avgrensa ansvar og stiftingar fell etter dette utanom § 65, og utanom kommunelova generelt. Eit noko tvilsamt spørsmål er om eit interkommunalt komandittselskap fell inn under lova. I eit komandittselskap har ikkje alle fullt ansvar for gjelda. Men ein kommune-deltakar som er komplementar i selskapet, vil ha det same behov for kontroll som i eit selskap der alle deltakarane har fullt ansvar. Eg finn det på denne bakgrunn naturleg å tolke § 65 slik at §§ 51-57 må gjelde tilsvarende for komandittselskap der kommunedeltakarane er komplementarar. Dersom kommunen er komandittist, er ansvaret til kommunen avgrensa. Etter ordlyden i § 65 gjeld difor ikkje dei nemnde reglane i kommunelova for komandittselskap der kommunane er komandittistar. Det same må etter ordlyden gjelde sjølv om berre ein av kommunane er komandittist.

Kommunelova §§ 51-57 gjeld etter § 65 berre selskap som har *kommunar* som deltakarar, (ev. fylkeskommunar og staten, jf. ovanfor). Kommunalt samarbeid med private fell utanom.

b) Kommunelova § 65 gjeld etter ordlyden berre selskap med uavgrensa ansvar. Den historiske bakgrunnen for § 65 syner vidare at det må trekkjast eit skille mellom selskap med uavgrensa ansvar som er egne rettsobjekt i forhold til kommunen, og slike som ikkje er det. Selskap som ikkje er egne rettsobjekt i høve til kommunen, fell utanom § 65, og vert fullt ut regulert av kommunelova, jf. Overå s. 347-348. (Sjå nærare om bakgrunnen i mi særavhandling Interkommunale ansvarlege selskap, Institutt for Privatretts stenilserie nr. 112 1987).

Ikkje alle selskap med uavgrensa ansvar er egne rettsobjekt. Heller ikkje § 65 seier at selskap der deltakarane har ansvar for gjelda skal sjåast som egne rettsobjekt. § 65 seier berre at dersom dei etter andre reglar er egne rettsobjekt, fell dei innunder reglane som § 65 syner til.

Før selskapslova måtte det avgjerast i høve til den einstilte regel om eit handelsselskap var egne rettsobjekt (Aarbakke s. 166). Etter dagens reglar kan ansvarlege selskap og komandittselskap ha partstilling, og såleis selskapsrettsleg sjåast som eit egne rettsobjekt, jf. selskapslova § 2-1 fyrste ledd. Indre selskap har ikkje partstilling, jf. § 2-1 andre ledd. Men det følgjer av forarbeida til selskapslova at sjølv om ansvarlege selskap generelt skal sjåast som egne rettsobjekt, må grensene

trekkjast i høve til den einstilte lov, jf. NOU 1980:19 s. 110-111. Selskapslova si føresegn om at ansvarlege selskap er egne rettsobjekt, treng difor ikkje falle saman med avgrensinga av eit egne rettsobjekt i høve til kommunelova. Avgrensinga må avgjerast i høve til kommunelova.

Nogjeldande § 65 omhandla opprinneleg fylkeskommunar og hamnekasser. Ved lovgiving i 1933 vart lova utvida til også å omfatte interkommunale selskap. Interkommunale selskap med uavgrensa ansvar vart likestilte med ymse andre samanslutningar som kommunelova ikkje regulerte direkte, fordi dei vart rekna som egne rettsobjekt. Formålet syntest å vere at kommunane ynskte å føre kontroll med samanslutningane. Den særlege heimelen var nødvendig fordi desse samanslutningane hadde særskilt økonomi og formuesmasse, og fordi kommunelovas reglar berre gjeld kommunane sine eigendelar. At ei samanslutning har eiga formuesmasse og økonomi, må såleis i høve til kommunelova ha vore sett på som eit kriterie på at ho er egne rettsobjekt.

På bakgrunn av forhistoria til § 65, er det såleis naturleg å seie at hovudkriteriet på eit egne rettsobjekt i høve til § 65 er at selskapet har eiga formuesmasse og eigen økonomi. Poenget er at kommunen ikkje har den vanlege råderetten og kontrollen med desse økonomiske midla og denne drifta fordi subjektet/organet er økonomisk sjølvstyrt. Hovudkriteriet for å sjå eit interkommunalt selskap som egne rettsobjekt i høve til kommunelova er etter dette ikkje om selskapet opptrer som selskap utetter, men om det har ei eiga formuesmasse og kan binde deltakarkommunane når det gjeld denne utan deira samtykke.

Spørsmålet er så korleis grensa skal trekjast for selskap der deltakarane har ansvar for skyldnadene til selskapet. Også selskapet heftar med eiga formuesmasse i slike selskap, anten det er eit ansvarleg eller eit indre selskap.

Vedtaket i øvste organ i eit selskap med uavgrensa ansvar må etter selskapslova som etter tidlegare ulovfesta rett i utgangspunktet vere samrøystes, jf. selskapslova § 2-12. Reglane om vedtakskompetanse må utan annan avtale gjelde tilsvarende for interkommunale selskap med uavgrensa ansvar. Kvar kommune har såleis i utgangspunktet vetoett, og kan som hovudregel ikkje pådragast utgifter utan at han har gjeve fullmakt til det. Sjølv om både deltakarane og selskapet vert ansvarlege for gjeld og lån, jf. § 2-4, kan deltakarkommunane ikkje pådragast gjeld utan at dei har gått med på det. I utgangspunktet vil såleis deltakarkommunane både i indre og ansvarlege

selskap ha stor innverknad på selskapets avgjerder. Men dette gjeld fullt ut berre mellom deltakarane. I eit ansvarleg selskap vil kvar deltakar vere legitimert overfor tredjemann til å disponere for og binde selskapet. Dessutan er regelen om samrøystes vedtak fråvikeleg, og for ansvarlege selskap vil det vere naturleg og vanleg å avtale fleirtalsvedtak.

Eit selskap som opptre utetter vil ha behov for å kunne ta raske avgjerder, og fleirtalsavgjerder vil ofte vere praktisk.

Ansvarlege selskap med avtala fleirtalsregel må klart vere eigne rettssubjekt i høve til kommunelova. Det kan synast meir tvilsamt kva ein skal seie om indre selskap, sidan slike selskap ikkje har det same behov for å avtale fleirtalsregel, og ikkje opptre som selskap utetter. Etter bakgrunnen for § 65 kan dette likevel ikkje vere avgjerande. Avgjerande må vere at også eit indre selskap har sjølvstendig formuesmasse og hefter med denne, og at også indre selskap kan avtale fleirtalsregel. Også eit indre selskap må såleis reknast som eit eige rettssubjekt i høve til kommunelova § 65.

4.1.2. Statleg kontroll med vedtak i samanslutninga etter kommunelova §§ 59-60.

Den alminnelege statlege kontrollen med kommuneforvaltninga vert utøvd gjennom fylkesmannen, jf. kommunelova § 60. Som nemnt skal alle vedtak av kommunestyret sendast fylkesmannen, som har legalitetskontroll, jf. § 60 andre ledd. Ein del vedtak krev også godkjenning av departementet, som også kan prøve om vedtaket er formålstenleg, jf. § 59. § 60 fyrste ledd fyrste punkt er tolka antitisk, slik at det berre er kommunestyrets vedtak som skal sendast fylkesmannen. Denne forståinga av lova er lagt til grunn etter ei fråsegn av Justisdepartementet 24. oktober 1966 (sjå Wilberg, Om kommunaladministrative ansvarsforhold, 1983 s. 24). Dersom vedtakskompetansen er delegert til anna organ, fell vedtaket såleis utanfor fylkesmannens kontroll. Dette inneber at eit vedtak i eit interkommunalt selskap, eller selskap i samarbeid med private ikkje er underlagt fylkesmannens kontroll. Men departementet har likevel meint at fylkesmannen, når han får kjennskap om det og han meiner det er behov for det, kan gje uttrykk for si meining overfor kommunen (Wilberg s. 24).

Departementet skal godkjenne ein del vedtak også om dei er fatta av andre enn kommunestyret, jf. § 59 fyrste ledd «annen kommunal myndighet». Desse vedtaka skal også sendast til fylkesmannen, jf. § 60 andre ledd. Godkjenning av departementet er nødvendig i høve til som nemnt i § 59 (og utanom desse

for vedtak etter §§ 50 tiende ledd og 55 i.f.). Vedtak som nemnt i § 59 treng såleis godkjenning også dersom dei er fatta av selskap med kommunar som deltakarar, dersom selskapet fell inn under uttrykket «annen kommunal myndighet».

Overå (s. 330) meiner ein med «annen kommunal myndighet» skal forstå alle kommunale organ, slik at uttrykket også omfattar interkommunale selskap som ein kommune tek del i med heimel i § 27. Denne tolkinga er ikkje opplagt. Forarbeida til lova seier ikkje noko om kva som ligg i dette omgrepet. At interkommunale styre fell inn under omgrepet må vere klart når det gjeld styre for samarbeid som ikkje er eigne rettssubjekt i høve til kommunen. Men eit interkommunalt selskap som er eige rettssubjekt i høve til kommunen fell som nemnt ikkje direkte inn under kommunelova, og § 65 syner ikkje til § 59. Utan andre haldepunkt for korleis omgrepet skal tolkast, er det etter ordlyden naturleg å trekkje grensa mot det som fell utanom omgrepet slik at eigne rettssubjekt ikkje reknast som «annen kommunal myndighet». Også praktiske omsyn kan tale for å trekkje grensa slik. Det ville vere tungvint å forlange godkjenning av departementet for alle selskapets vedtak av dei slag som nemnt i § 59. Også andre samarbeidsformer enn selskap med uavgrensa ansvar vil falle utanom § 59.

Omsynet til kontroll med eigne rettssubjekt kan ein likevel tilgodesjå ved å presisere den delegerte kompetansen. Kommunen sitt vedtak om delegasjon er underlagt departementets eller fylkesmannens kontroll.

4.1.3. Offentlegrettslegesakshandsamingsreglar.

Dei offentlegrettslege reglar om sakshandsaming går fram av forvaltningslova (lov 10. februar 1967) og offentleglova (lov 19. juni 1970 nr. 69). Spørsmålet om forvaltningslova gjeld for interkommunale selskap og for samanslutningar med private har to sider. Den eine er spørsmålet om lovas generelle reglar gjeld, den andre om også dei særlege reglar som gjeld enkeltvedtak kjem inn. Spørsmålet om forvaltningslovas reglar om enkeltvedtak kjem inn, er berre relevant når selskapet kontraherer med tredjemenn.

a) Generelle reglar.

Forvaltningslova kap. II og III gjeld all verksemd som vert drive av eit forvaltningsorgan, jf. § 1, jf. § 3. Offentleglova har same virkeområde, jf. § 1. Begge lover definerer vidare eit forvaltningsorgan som eit organ for stat og kommune. Forvaltningskomiteen nyt-

tar omgrepet forvaltning institusjonelt og ikkje funksjonelt i si innstilling (jf. Ot.prp. nr. 38 1964-65 s. 21). Dersom ei samanslutning er eit forvaltningsorgan, vert såleis all verksemd samanslutninga driv regulert av forvaltningslova kapittel II og III. I utgangspunktet er også alle dokumenta offentlege, jf. offentleglova § 2. (Sjå nærare om dette i mi avhandling om interkommunale ansvarlege selskap s. 59-60).

Interkommunale selskap, stiftingar og selskap i samarbeid med private er ei så mangfoldig gruppe at ein ikkje kan seie generelt om forvaltningslova og offentleglova gjeld eller ikkje. Justisdepartementet uttala i forarbeida til endring av offentleglova, jf. Ot.prp. nr. 4 1981-82 s. 7: «Virksomheter som er organisert som aksjeselskaper eller egne rettssubjekter, vil fortsatt falle utenfor loven. Dette er resultatet etter forvaltningsloven, og ved en harmonisering av forvaltningsloven og offentlighetsloven må det bli løsningen også for offentlighetslovens område.» Justisdepartementets Lovavdeling uttala i brev 9. oktober 1984 at *utgangspunktet* for selskap som er organiserte etter kommunelova er at offentleglova vil gjelde, eller m.a.o. at dei reknast som eit forvaltningsorgan. Men ein seier vidare: «Justisdepartementet antar at de beste grunner taler for at man ikke lar *ansvarsformen* alene være avgjørende. Man bør foreta en helhetsbedømmelse av selskapets karakter og -foruten ansvarsformen - legge vekt på hvordan selskapet er organisert, hvor selvstendig det opptrer i forhold til kommunale organer og hva slags virksomhet det driver.»

I tillegg til desse momenta må behovet for rettstryggleik ha innverknad. Forvaltningslova har m.a. til føremål å sikre den einskilde vern mot overgrep frå forvaltninga, i form av faste sakshandsamingsreglar. Dersom selskapet har og utøver makt som eit forvaltningsorgan, vil forvaltningslova gjelde direkte i den grad selskapet fattar vedtak som nemnt i forvaltningslova § 2. Men det kan også vere behov for å la forvaltningslovas reglar gjelde utanom dei tilfelle der det vert fatta vedtak, t.d. dersom selskapet har legalmonopol på verksemda (jf. Eckhoff s. 405). Mange interkommunale anlegg, som t.d. kraftverk, vassverk o.s.b. har faktisk monopol på tenesta. Sidan behovet for rettstryggleik er bakgrunnen for å la forvaltningslova gjelde for slik verksemd, kan det ikkje vere avgjerande om det er tale om eit faktisk monopol eller eit legalmonopol. Tvangssituasjonen for den som er avhengig av tenesta er den same.

b) *Selskapets avtaler.*

Selskapets representasjon og avtaler gjeld i hovudsak disposisjonar som fell inn under

det ein kallar selskapets privatrettslege autonomi (kompetanse). Selskapet må tinge utstyr, leige lokale o.s.b. Sal av tenester og varer til innbyggjarane i deltakarkommunane følger i utgangspunktet privatrettslege reglar.

Som nemnt kan ei samanslutning med kommunale deltakarar sjåast som eit forvaltningsorgan dersom ho driv ei verksemd som ho har monopol på, og som innbyggjarane er avhengige av, slik at verksemda fell inn under forvaltningslova kapittel II og III. Det gjeld også uskrivne avtalereglar for monopolverksemd, jf. Eckhoff s. 149. Om monopolet er faktisk eller rettsleg kan i flg. Eckhoff ikkje ha noko å seie. Etter dei uskrivne reglane har eit monopolselskap kontraheringsplikt. Eit kraftselskap kan såleis ikkje nekte å levere straum til nokon som ynskjer tenesta, utan å ha særleg grunnlag for nektinga.

Dersom selskapets avtaler kan kallast bruk av offentleg makt, kan også prinsippa om maktmisbruk kome inn.

Kva for reglar som gjeld for selskapets avtaler vil ha mykje å seie for handlingsfridomen til selskapet. Når eit forvaltningsorgan fattar vedtak i form av enkeltvedtak, gjeld dei særlege sakshandsamingsreglane i forvaltningslova kapittel IV-VI. Men dei same reglane gjeld også om andre enn reine forvaltningsorgan fattar slike vedta, jf. forvaltningslova § 1. Ein kan til dømes tenkje seg eit ansvarleg kraftselskap (med faktisk monopol i området) som sel straum til ein storkjøpar i strid med styrets vedtak om å skjera ned på straumsalet. Dersom avtala om sal av straum er å sjå som eit enkeltvedtak, vil det vere forvaltningslovas reglar om omgjerding av underordnas vedtak som avgjer om selskapet kan gå i frå avtala. Etter alminnelege selskapsrettslege reglar ville det avhenge av medkontrahentens gode tru. Det ville kunne gjere det vanskeleg for selskapet å ivareta dei offentlege interessene i kraftlevering om det skulle bli bunde slik. Avtaler som klart fell inn under reglane om enkeltvedtak, er tiltak medkontrahenten er nøydd til slutte seg til, som pålagt tilknytning til renovasjonsanlegg o.l.

I tenesteytande selskap, som dei fleste interkommunale er, vil tvangsmomentet ofte vere sterkt, fordi medkontrahentane er avhengige av tenesta og selskapet har faktisk eller legalt monopol. Reglane om maktmisbruk vil fange opp grove tilfelle av sakshandsamingsfeil. Men vegen til domstolen er lang, og det kan vere behov for å kunne klage. Vedtak fatta av organ som er oppretta i medhald av kommunelova er unnatekne frå forvaltningslovas klagereglar, med mindre det er tale om delegert kompetanse frå eit statleg organ, jf. forvaltningslova § 28 andre ledd.

Det er såleis ikkje høve til å klage på vedtak av interkommunale organ som er tildelegert kompetanse etter kommunelova § 27. Det er naturleg å seie at det same må gjelde samanslutningar som ikkje har direkte heimel i § 27, men som har sine rettsgrunnlag i administrativ praksis tilknytta kompetansen etter kommunelova.

4.2. Privatrettslege rammer.

Privatrettslege reglar vil gjelde også for interkommunale selskap, stiftingar eller samanslutningar med kommunar og private når dei utøver privatrettsleg kompetanse. Spørsmålet her er om alminnelege selskapsrettslege reglar gjeld for slike samanslutningar.

4.2.1. Interkommunale selskap.

a) Interkommunale aksjeselskap.

Lov 4. juni 1976 nr. 59 (aksjelova) § 1-1 andre ledd definerer eit aksjeselskap slik: «Med aksjeselskap forstås i denne lov selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som tilsammen utgjør selskapets samlede forpliktelser.

Alle selskap med avgrensa ansvar som definerer i § 1-1 andre ledd fell inn under aksjelova dersom ikkje anna er sagt i lov, jf. § 1-1 fyrste ledd.

Andenæs, Aksjeselskapsrett 1981 s. 1 seier: «Norske selskaper med begrenset ansvar i andre rettsformer enn aksjeselskapsformen kan anses uttømmende angitt ved bestemmelsene og henvisningene i §§ 18-1 og 18-2.» Dette må innebera at dersom eit interkommunalt selskap med avgrensa ansvar fell inn under definisjonen av eit aksjeselskap i § 1-1 andre ledd, må det stiftast i samsvar med aksjelova dersom det ikkje kan unnatakast etter § 18-1 eller § 18-2. (Sjå også Marthinussen/Aarbakke, Aksjeloven med kommentarer 1986 s. 16).

Det følgjer av § 18-2 nr. 1 at eit interkommunalt selskap med avgrensa ansvar fell utanom aksjelova dersom det ikkje er kalla eit aksjeselskap i stiftingsgrunnlaget. Det er m.a.o. høve til å velje om selskapet skal regulerast av aksjelova eller ikkje.

Av ordlyden i § 18-2 nr. 1 følgjer det vidare at det berre er interkommunale selskap med avgrensa ansvar med *kommunar* som deltakarar som er unnatekne frå aksjelova. Det er likevel klart at også selskap med fylkeskommunar som deltakarar fell inn under unnataket. Dersom selskapet har statlege deltakarar, eller andre selskap som deltakarar, fell det derimot utanom unnataket, jf. Marthinussen/Aarbakke s. 560. Dersom selskapet ikkje fell inn un-

der anna lovheimla unnatak, i aksjelov §§ 18-1, 18-2 eller annan lov, må interkommunale selskap med slike deltakarar stiftast som aksjeselskap og følgje aksjelova.

Det er ikkje uvanleg at interkommunale selskap er deltakarar i andre interkommunale selskap. Dersom både «hovudselskapet» og deltakerselskapet har berre kommunar eller fylkeskommunar som deltakarar, må dei kunne unnatakast frå aksjelova i medhald av § 18-2 nr. 1 sjølv om selskapet strengt tatt ikkje er stifta direkte berre av kommunar, jf. § 18-2 nr. 1.

Ei anna grense for høve til å unnata selskap etter § 18-2 nr. 1 ligg det i at unnataket gjeld selskap som er stifta til fremje av såkalla økonomiske fellesinteresser. Marthinussen/Aarbakke (l.c.) seier til dette at «selskapets virksomhet (formål) må være å løse eller å bidra til løsningen av felles oppgaver av kommunal karakter, f.eks. kraftproduksjon og -salg, drift av sykehus, skoler, vannverk, kommunikasjonsmiddel m.v. Men grensen for så vidt må trekkes rommelig. Hvilke oppgaver kommunen skal ta på seg, må langt på vei bestemmes av kommunene selv, på grunnlag av kommunalrettslige regler.»

Bakgrunnen for å unnata interkommunale selskap med avgrensa ansvar var m.a. at slike selskap ofte hadde ein overvegande offentlegrettsleg karakter, jf. Ot.prp. nr. 4 1957 s. 22. Dette tyder på at interkommunale selskap som driv reint forretningsmessig verksemd fell utanom § 18-2 nr. 1 og må organiserast som eit vanleg aksjeselskap, jf. også Marthinussen/Aarbakke over. Antakeleg har dette også dei beste grunnar for seg. Når det offentlegrettslege formål og karakter kjem i bakgrunnen, taler omsynet til tredjemenn og medkontrahentar for at selskapet fell inn under aksjelova.

Eit interkommunalt selskap med avgrensa ansvar kan også falle utanom aksjelova fordi selskapet ikkje har økonomisk formål, jf. § 18-2 nr. 3. Dette kan vere praktisk for selskap som ikkje fell utanom etter unnataket i § 18-2 nr. 1. Marthinussen/Aarbakke seier om dette at for «å falle utenfor loven må selskapet drive en virksomhet som har en egenverdi, dvs. virksomheten må ikke primært være et middel til å gi økonomiske fordeler». «At selskapet drives uten sikte på eget overskudd er ikke tilstrekkelig» (s. 563). Interkommunale selskap med sine offentlegrettslege formål vil ofte vere vanskelege grensetilfelle. At formålet er offentlegrettsleg inneber mellom anna at det er meint å vere almenn-nyttig. Men dette i seg sjølv kan ikkje vere nok til at selskapet fell utanom aksjelova etter 18-2 nr. 3. Den nærare avgrensinga vil det føre for langt å gå inn på her.

Kva for retningslinjer gjeld så for dei interkommunale selskap med avgrensa ansvar som er unnatekne frå aksjelova? Slike selskap fell utanom vanlege båsar; dei kan ikkje kallast aksjeselskap utan å falle inn under aksjelova, og det er heller ikkje tale om eit andelslag.

Marthinussen/Aarbakke seier til § 18-2 generelt (s. 559): «Felles for alle er at når de faller utenfor aksjeloven, er de uten selskapsrettslig lovregulering, og bygger på ulovfestet selskapsrett, jf. lov 83/1985 § 1-1. Valget må treffes ved stiftelsen av selskapet. Senere overgang fra aksjeselskap til ulovfestet selskapsform kan bare skje ved oppløsning av aksjeselskapet etter kap. 13 og nystiftelse etter reglene for den annen form».

I følgje Marthinussen/Aarbakke gjeld alminneleg ulovfesta selskapsrett for dei interkommunale selskap med avgrensa ansvar som fell utanom aksjelova.

Selskapsforholdet må i hovudsak byggje på avtale mellom deltakarane. Å la avtaler regulere selskapsforholdet er tilfredsstillande så lenge avtala går langt nok og partane er samde. Men ved usemje er det viktig å ha klare reglar, - og det har ein ofte ikkje. Sjølv om eit interkommunalt selskap skil seg frå andre selskap ved kommunar som deltakarar og ved å ha offentlegrettslege formål, vil dei i stor grad fungere som vanlege selskap, og trenge å kunne gjere det. At formålet er ideelt/ikkje å oppnå profitt, er ikkje det same som at ikkje verksemda kan ha stort omfang og i vesentleg grad kontakt med tredjemenn. Omsynet til vern av tredjemann kan ha vekt også i reguleringa av eit offentleg selskap. Difor kan det vere naturleg å nytte ulovfesta reglar om andelslag tilsvarende (analogisk) for interkommunale selskap med avgrensa ansvar så langt det høver, eventuelt einskildreglar i aksjelova.

b) *Interkommunale ansvarlege og indre selskap.*

I følgje selskapslova 21. juni 1985 nr. 83 er eit *selskap* ei økonomisk verksemd som vert utøvd for to eller fleire deltakarar si felles rekning og risiko og der ikkje alle deltakarane har avgrensa ansvar, jf. § 1-1 nr. 1, jf. § 1-2 nr. 1 a. Selskapslova omfattar i utgangspunktet alle selskap med dei nemnde ansvarsformene.

Sidan eit av kriteria i definisjonen på eit selskap etter selskapslova er at verksemda driv økonomisk verksemd, kan det spørjast om interkommunale selskap fell inn under definisjonen. Interkommunale selskap driv vanlegvis ikkje økonomisk verksemd slik ein i dagleg tale forstår dette. Det er ikkje nødvendig å ta stilling til dette. Interkommunale selskap

er no unnatekne frå selskapslova ved lov 27. juni 1986 nr. 49, med eit nytt femte ledd til § 1-1.

Selskapslovas unnatak for interkommunale selskap er ein parallell til aksjelova § 18-2 nr. 1. Deltakarane kan velje om dei ynskjer at selskapslova skal regulere samarbeidet. I praksis vil dette innebære at nokre interkommunale selskap vil falle direkte inn under selskapslova fordi dei avtaler det slik, medan andre som før vil falle utanom lovregulering.

Det går fram av ordlyden i selskapslova § 1-1 nr. 5 at unnataket har same avgrensing som aksjelova § 18-2 nr. 1. Unnataket gjeld berre selskap med kommunar eller fylkeskommunar som deltakarar, og berre selskap til fremje av økonomiske fellesinteresser. Sjå elles kommentar til § 18-2 nr. 1 om dette. Selskap med andre deltakarar eller andre formål vil såleis ikkje ha høve til å velje, men fell direkte inn under selskapslova dersom det dekkjast av definisjonen i § 1-1 nr. 1, jf. § 1-2. nr. 1 a.

For selskap som i utgangspunktet er unnatekne frå selskapslova, men som avtaler at heile lova skal gjelde, kan selskapslovas reglar ikkje fråvikast med mindre anna er sagt, jf. § 1-4. Det same gjeld sjølv sagt selskap som ikkje er unnatekne frå lova. Men dei selskap som kan avtale at selskapslova skal gjelde, må også kunne avtale at berre delar av selskapslov skal gjelde. Dette vil kunne løyse problemet dersom berre einskilde reglar i selskapslova valdar vanskar.

Dersom det interkommunale selskapet ikkje avtaler å la selskapslova gjelde, må selskapsforholdet regulerast ved avtale mellom partane, og elles ved almenne rettsgrunnsetningar. Men rettstillinga til slike selskap har vore og er uklar. Som eg har vore inne på, vil nokre av kommunelovas reglar gjelde tilsvarende for interkommunale selskap der deltakarane har ansvar for gjelda, men også desse retningslinene må seiast å vere vage. Å la avtaler regulere selskapsforholdet er tilfredsstillande så lenge avtala går langt nok og partane er samde. Men som for interkommunale selskap med avgrensa ansvar der det viktig å ha klare reglar å falle attende på ved usemje. Omsyna for å kunne nytte delar av selskapslova analogisk på interkommunale selskap med uavgrensa ansvar er dei same som for å nytte ulovfesta andelslagsreglar og aksjelovas reglar tilsvarende på interkommunale selskap med avgrensa ansvar, sjå foran.

Terminologien i selskapslova er noko forskjellig frå tidlegare ulovfesta rett. Særleg må skiljet mellom ansvarlege og indre selskap trekkjast noko annleis enn mellom dei tidlegare handels- og sivile selskap. Avgjerande

for skiljet etter selskapslova er om selskapet opptrer som selskap overfor andre eller ikkje, jf. § 1-2 nr. 1 b. Denne grensa kan i praksis vere vanskeleg å trekkje. Men sjølv om interkommunale selskap i hovudsak vert unnatekne frå selskapslova, vil dei likevel vere registreringspliktige dersom dei er næringsdrivande, jf. foretaksregisterlova § 2-1 nr. 2. Med næringsdrivande er meint ansvarlege selskap etter selskapslova sin språkbruk (jf. Ot.prp. nr. 50 1984-85 s. 23). Praktiske omsyn taler difor for å nytte same terminologi på interkommunale selskap der deltakarane har ansvar for skyldnadene til selskapet.

c) Interkommunale andelslag.

Dersom kommunar samarbeider i selskapsform med avgrensa eller uavgrensa ansvar med staten eller andre selskap med blanda eigarform, er som nemnt hovudregelen at selskapet fell inn under aksjelova eller selskapslova, men mindre dei er særskilt unnatekne.

Eit andelslag kunne etter tidlegare lære ha avgrensa eller solidarisk ansvar, jf. Andenæs, Sameier og selskaper 1976 s. 45. Etter selskapslova 21. juni 1985 nr. 83 vil alle selskap der deltakarane har uavgrensa ansvar og som driv økonomisk verksemd falle inn under lova dersom dei ikkje er unnatekne ved lov, jf. § 1-1. Sidan andelslag med uavgrensa ansvar ikkje er unnatekne frå selskapslova, kan det ikkje vere høve til å avtale slik selskapsform utan annan heimel i lov.

Andelslag med *avgrensa ansvar* fell i utgangspunktet inn under aksjelova, men er unnatekne dersom selskapet har til formål «å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser eller har til formål å skaffe medlemmene arbeidsplasser (samvirkeleg)», jf. § 18-2 nr. 2. Selskap med avgrensa ansvar som ikkje har slikt formål, må følgje aksjelovas reglar.

Skal eit interkommunalt selskap med avgrensa ansvar vere unnateke frå aksjelova med heimel i aksjelova § 18-2 nr. 2, må selskapet fylle dei lovfesta og ulovfesta krava til eit andelslag med avgrensa ansvar. Det vil som regel falle mest naturleg å unnata interkommunale selskap som driv til fremje av økonomiske fellesinteresser etter § 18-2 nr. 1. Men for interkommunale selskap som pga. deltakersamansetnad ikkje kan unnatakast frå aksjelova i medhald av § 18-2 nr. 1 kan det vere aktuelt å vurdere om selskapet må unnatakast med heimel i § 18-2 nr. 2.

Både fysiske og juridiske personar kan vere deltakarar i andelslag, jf. Marthinussen/Aarbakke s. 562 og Skåre, Lov og Rett 1976 s. 393. Marthinussen/Aarbakke vil leggje vekt om den juridiske personen som deltakar sjølv har

eit såkalla ko-operativt grunnlag. Med kommunar som deltakarar (ev. staten eller andre interkommunale selskap) er knapt dette noka hindring.

Forarbeida til aksjelova 1976 seier om andelslag: «Det som karakteriserer et samvirkeforetak i motsetning til et vanlig aksjeselskap, er at selskapet yter medlemmene varer eller tjenester, og at medlemmenes økonomiske interesser i selskapet i det vesentlige er knyttet til disse ytelser. Som eksempler kan nevnes garasjelag og selskap som har til formål å bygge lagerlokaler o.l. for medlemmene.» (Ot.prp. nr. 19 1974-75 s. 220).

Som det går fram av forarbeida, kan dei varer og tenester selskapet kan yte til medlemmane vere av mange slag. Det mest praktiske for eit andelslag med kommunar som deltakarar, er vel at det skal yte deltakarane (og dermed innbyggjarane i kommunane) tenester av forskjellig slag. Det kan vere tenester til fritidsaktivitetar, som t.d. ein interkommunal svømmehall eller liknande, sjå Marthinussen/Aarbakke s. 560. Men det er eit vikår at verksemda ikkje primært har eit ideelt eller allmenn-nyttig formål. Slike selskap fell som nemnt utanom aksjelova etter § 18-2 nr. 3, og kan heller ikkje kallast eit andelslag, jf. Marthinussen/Aarbakke l.c.

4.2.2. Stiftingar.

Det går fram av lov 23. mai 1980 nr. 11 § 2 kva som karakteriserer ei stifting: «En stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art.»

Det følgjer vidare av § 3 fyrste ledd at også stiftingar som er oppretta heilt eller delvis av offentlege organ skal falle inn under stiftingslova, dersom ikkje Kongen (delegert til Justisdepartementet) gjev unnatak i det einskilde tilfelle. Dette inneber at stiftingar oppretta av kommunar, åleine eller i samarbeide med andre, i utgangspunktet fell inn under stiftingslova fullt ut, jf. også Knudsen, Stiftelsesloven 1987 s. 18. Forarbeida nemner som døme at fylker eller kommunar som oppretter ei boligstifting vil måtte følgje lovas reglar om minstekapital for næringsdrivande stiftingar, jf. NOU 1975:63 s. 124.

Det kan vere uklare grenser mellom stiftingar oppretta av det offentlege og andre offentlege institusjonar. Andre offentlege institusjonar enn stiftingar fell i utgangspunktet utenom stiftingslova. § 3 andre ledd har til formål å unngå slike vanskelege grensespørsmål ved at det kan vedtakast at offentlege fond, innretningar eller institusjonar oppretta av

det offentlege heilt eller delvis skal falle inn under lova. Dersom dette ikkje er vedteke, står ein derimot attende med same grenseproblem; om det er tale om ei stifting eller ikkje.

Ei stifting skiljer seg frå andre samarbeidsformer som er omtala i dette notatet ved at ho ikkje er eigd av andre. Ei stifting er sjølvvegande. Stiftarane har ingen innverknad på den vidare verksemda til stiftinga etter at ho er endeleg oppretta, jf. § 4. Men dei kan sikre seg innverknad ved å vedtektsfeste rett til å oppnemne styre ved opprettinga av stiftinga, sjå § 5.

Sjølv om ei stifting er oppretta med offentlege middel, kallast ho ei privat stifting og fell inn under stiftingslovas reglar for slike. Dette går fram av § 14, som seier at ei offentlig stifting i denne lova er ei stifting som er stadfesta i samsvar med § 15 (eller som er oppretta ved testament som har fått kongeleg konfirmasjon før 1. januar 1855).

4.2.3. Kommunar i samarbeid med private.

Selskap med kommunar som deltakarar i samarbeid med private fell utanom dei omtala unnatak for interkommunale selskap frå aksjelova § 18-2 nr. 1 og selskapslova § 1-1 nr. 5. At eit selskap har kommunar som deltakarar, fører i seg sjølv ikkje til at selskapet fell utenom alminneleg selskapslovgjeving, når også private er med som deltakarar. I utgangspunktet vil dei alminnelege selskapslovene gjelde. Men selskapet kan sjølvstilt falle utanom av andre grunnar (det er eit andelslag, jf. aksjelova § 18-2 nr. 2, eit selskap med ideelt formål osv.).

C. NORDISKE LØYSINGAR.

I *Sverige* kan kommunar samarbeide gjennom s.k. kommunalforbund eller kommune-forbund.

Eit kommunalforbund reknast som eit offentlegrettsleg organ, og er regulert ved eiga lov (ny lag om kommunalforbund 1985:894). Kommunalforbund kan opprettast i samarbeid mellom primærkommunar eller landstingskommunar for å løyse ei offentlegrettsleg oppgåve. Vanlege arbeidsoppgåver er regionplanleggjing, renovasjon, vassverk osv. Eit s.k. forbundsfullmåktige er øvste organ i kommunalforbundet, vald av dei leiande organa til den einskilde deltakarkommunen. Eit forbundsstyre har den daglege leiinga, og elles kan det opprettast nemnder etter som det trengs. Deltakarkommunane overlet (delegerer) vedtakskompetanse innan det aktuelle området til kommunalforbundet. Kommunalforbundet opptrer vidare som ein eigen ju-

ridisk person utetter, har eige reknskap og budsjett og kan oppta lån.

Kommunforbund er ein privatrettsleg organisasjonsform, men fell utanom den type samarbeid som vi ser på i dette notatet. Sverige har no eitt felles kommunforbund som arbeider som service, informasjons- og samarbeidsorgan for svenske kommunar. Det har som oppgåve å gje råd og vegleiing, vere opinionsorgan og talerøyr for kommunale interesser overfor staten og andre, vere sentralt forhandlingsorgan for kommunane osv.

Den svenske kommunallagen (1977:179) har etter det eg kan sjå ingen heimel for å drive interkommunalt samarbeid i privatrettslege former.

Kommunallagen gjev heller ingen direkte heimel for kommunane til generelt å drive verksemd gjennom aksjeselskap og andre privatrettslege juridiske personar. Likevel hadde Sverige pr. 1. januar 1984 1.214 selskap der ein kommune åleine eller saman med andre kommunar eigde ein så stor del av kapitalen at det tilsvara minst 50 % av røysteretten i selskapet (jf. Svenska kommunforbundet, jf. Delbetankande av statkommunberedningen, Kommunala Foretag, Ds c 1985:13 s. 13).

Kommunane har elles vid heimel til sjølve å styre sine tiltak gjennom kommunallagen kapittel 1 § 4, jf. Ds C 1985:13 s. 13. Fleire særlover har dessutan som føresetnad at kommunar kan nytte privatrettslege juridiske personar som verksemdsformer. Stat- og Kommunberedningen oppsummerer gjeldande rett slik (s. 14): «I det senare hånseendet kan rättsläget med ledning av rättspraxis beskrivas så att förutsättningen för att en kommun skal få tillskapa ett s.k. kommunalt bolag för en kommunal verksamhet är att det med hänsyn till innehållet i bolagsordningen, verksamhetens art, omfattningen av kommunens medelstillskott och övriga liknande omständigheter framstår som i någon grad sannolikt eller tryggt att verksamheten i bolaget kommer att stanna inom de gränser som kompetensrätten ställer upp för kommunens egen verksamhet och att verksamheten också utövas i enlighet med de principer om exempelvis likställighet och självkostnad som gäller för kommunens egen verksamhet.»

Stat- og kommunberedningen drøftar om det bør opprettast ein ny juridisk person, det kommunale selskap, regulert ved lov. Beredningen meiner at behovet for innsyn, kontroll og innverknad i dei verksemdar som vert driven i privatrettslege former kan tilgodesjåast på anna vis. Statskommunberedningen foreslår endringar i den gjeldande kommunallagen for å sikre innverknaden til ein kommune i slike selskap. Det svenske fullmåktiget og

kommunalstyrelsen vert pålagte å sikre seg den kontroll og innverknad som er rimeleg og nødvendig etter eigarforhold, arten av verksemda og anna. Leiande organ i det kommunale selskapet skal ha rett til å ta opp saker i fullmaktiget, og fullmaktiget skal ha rett til å ta del i, og kan bli tilkalla til møter i leiinga i selskapet.

Finsk kommunelov regulerer samarbeid mellom kommunar i eit eige kapittel 11. Det kan opprettast eit felleskommunalt organ, «ombudsstamma», for samarbeid om felles oppgåver. Dei andre kommunane kan også leggje ei felles oppgåve til ein av kommunane for alles felles rekning. Dei samarbeidande kommunane kan avtale at dei andre kommunane skal vere representerte i dei leiande organa i den kommunen som oppgåva er lagt til. «Ombudsstamma» skal utarbeide ein plan for stifting av kommunalforbund som kommunane kan slutte seg til. Men kommunalforbund kan også stiftast ved at dei einskilde kommunar avtaler det seg i mellom, og kommunelova har som føresetnad at einskilde lover pålegg kommunane å opprette kommunalforbund.

Den finske kommunelova har reglar om kva for organ eit kommunalforbund skal ha, kva som må vedtektsfestast og særlege krav til innhaldet i vedtektene. Det kan t.d. ikkje vedtektsfestast at ein kommunes ansvar for gjelda til forbundet skal vere avgrensa til kommunens del av utbyttet i forbundet. Vidare er det gjevne reglar om retten til å tre ut av eit kommunalforbund, og om oppløysing av forbundet.

Den *danske* kommunelova har inga tilsvarende lovregulering av interkommunalt samarbeid. Lova har som føresetnad at kommunar kan samarbeide, jf. § 60, men seier ikkje noko om i kva for former. Etter § 60 krev som hovudregel ei avtale om samarbeide mellom kommunar som innskrenker den einskilde kommunes kompetanse godkjenning frå «tilsynsmyndigheten». «Tilsynsmyndigheten» kan vidare oppheve samarbeidet dersom ein deltakar ynskjer det, og ein finn det formålstenleg.

D. VURDERINGAR.

1. Etter mi meining bør det gå klarare fram av den nye kommunelova kva for høve det er til å delegere kompetanse til samarbeidsorgan, i kva for former og med kva for deltakrar, sjå elles foran pkt. B 3.

Som det går fram av pkt. B 3, er det i stor grad uklart etter kommunelova kva for kompetanse eit kommunestyre kan delegere til interkommunale og andre samarbeidsorgan.

Det går heller ikkje fram av lova kva for former kommunen kan organisere oppgåvene i, eller kven som kan delta i slikt samarbeid, utover det som er sagt om interkommunale selskap med uavgrensa ansvar. Ekstern delegasjon krev som hovudregel særleg heimel. Dette, i tillegg til at kommunelova i stor grad elles regulerer høvet til å delegere, gjev inntrykk av at lova er meint å vere uttømmmande.

Den administrative praksis som eg har lagt til grunn i dette notatet er ikkje i samsvar det lova gjev inntrykk av. Den er også i stor grad uklar, og kan saman med tolking av lova føre til konklusjonar som ikkje synest logiske. Dette gjeld til dømes tolkinga av kommunelova § 27 samanholden med det ein må gå ut i frå er administrativ praksis når det gjeld samarbeid med private. Etter den alminnelege tolkinga av § 27 kan ikkje private ta del i interkommunale selskap med uavgrensa ansvar. Men ein kommune åleine kan i følgje administrativ praksis samarbeide i selskaps form med private.

Den særlege bindinga av den delegerte kompetansen som samarbeid inneber, talar også for at det bør vurderast i kva for grad det skal vere høve til å delegere slik.

Det bør også i større grad vurderast i særlover kva for høve det skal vere til å delegere i interkommunalt og anna samarbeid.

2. Samarbeidsorgan med kommunale deltakarar kan som nemnt falle fullt inn under privatrettslege eller offentlegrettslege reglar, eller både og. I det siste tilfellet kan kommunedeltakaren kom opp i uforutsette situasjonar p.g.a. ulovfesta selskapsrettslege reglar ein ikkje tenkte over då ein gjekk inn i samarbeidet.

Som nemnt innleiingsvis, støyter særleg to omsyn mot einannan når kommunar går inn i samarbeid. Samarbeid med andre inneber i stor grad at kommunen ikkje sjølv lenger har full råderett over korleis oppgåvene skal løysast. Kommunens ynskje om kontroll og innverknad i verksemda vil dessutan i stor grad stå i motsetnad til eit ynskje om effektiv og rasjonell drift av verksemda.

Det kan difor diskuterast, som ein som nemnt gjorde i Sverige, om kommunalt samarbeid burde regulerast generelt i eiga lov. Dette ville gje klarare forhold. Men ein ville miste den valfridomen og det høvet ein har i dag til å tilpasse samarbeidsformen etter den beste løysing av den einskilde oppgåva. Det er dessutan mogeleg at behovet for innverknad og kontroll i samarbeidsorganet likevel kan tilgodesjåast ved å lovfeste klare reglar som regulerer høve til kontroll og innsyn i samarbeidet, i tillegg til klarare reglar om høvet til delegasjon og godkjenning av denne.

Slike reglar bør vere generelle, men må vurderast i høve til alle samarbeidsformer. Dette vil vere den enklaste vegen å gå, og ville også gjø den mest fleksible løysinga. Forslaga i

Delbetenkande av stat-kommunberedningen, Kommunala Foretag, Ds C 1985:13 kan nyttast som illustrasjon på korleis det kan gjennomførast.

Vedlegg 3**Godkjenning m.v. av kommunale og fylkeskommunale vedtak – oversikt over aktuelle bestemmelser i særlovgivningen**

Oversikten gjelder vedtak truffet av kommunale og fylkeskommunale organer, som i henhold til bestemmelser i særlov skal overprøves av statlige organer. Med overprøving siktes det her til godkjenning, samtykke, stadfesting, tillatelse m.v. Oversikten omfatter ikke overprøving etter klage fra en part eller andre med rettslig klageinteresse, se om disse tilfelle Vedlegg 4.

I en rekke tilfelle er kommunale og fylkeskommunale tiltak (som hovedregel) avhengig av offentlig tillatelse m.v. på lik linje med tilsvarende private tiltak, f.eks. konsesjon etter Konseksjonsloven av 31. mai 1974 og etableringssamtykke etter Etableringsloven av 20. februar 1976. Slike tilfelle faller utenfor oversikten; den omfatter bare godkjenningsordninger m.v. som i utgangspunktet kun gjelder for kommuner og fylkeskommuner.

Oversikten er ordnet departementsvis. Vedkommende statlige godkjenningsorgan er angitt i parentes. Oversikten er utarbeidet på grunnlag av Lovdata-basen. Det tas forbehold om at det kan eksistere godkjenningsordninger m.v. som ikke framgår av oversikten.

ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

- Sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9
 - (1) § 3: Godkjenning av fylkeskommunale vedtak om intern delegasjon i nærings- og sysselsettingsstyret (departementet).

FAMILIE- OG FORBRUKERDEPARTEMENTET

- Barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14
 - (2) § 45: Godkjenning av fylkeskommunal plan for opprettelse og drift av barnevern-institusjoner (departementet).
 - (3) § 51: Samtykke i avvikende ordninger for kommunalt ettervern for barn som har vært anbrakt i skole for spesialundervisning eller institusjon for særromsorg (departementet).
- Lov om åpningstider for utsalgssteder av 26. april 1985 nr. 20
 - (4) § 4: Stadfesting av kommunal forskrift om lukningstider for utsalgssteder (fylkesmannen).

FINANSDEPARTEMENTET

- Skatteloven av 15. august 1911 nr. 1
 - (5) § 139 nr. 3: Godkjenning av skattesatser for kommunale og fylkeskommunale skattevedtak (fylkesmannen).
- Skattebetalingsloven av 21. november 1952 nr. 2
 - (6) § 48 nr. 3: Godkjenning av forlik som en kommune inngår om betaling av skatt (departementet).
 - (7) § 42: Samtykke til ettergivelse eller nedsettelse av skatt ut over kr. 5 000, etter søknad fra en kommune (departementet).
- Ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24
 - (8) § 2-1 nr. 4: Godkjenning av kommunalt vedtak om medlemstallet i ligningsnemnda og overligningsnemnda (fylkesmannen).

FISKERIDEPARTEMENTET

- Lov om rettleidningstjenesten i fiskerinæringen av 11. juni 1982 nr. 42
 - (9) § 5: Fritak for plikt til å ha fiskeristyre i fylket (departementet).
 - (10) § 6: Godkjenning av medlemstall m.v. i fiskerinemnder i kommunene (departementet).
- Havneloven av 8. juni 1984 nr. 51
 - (11) § 10: Godkjenning av kommunale forskrifter (departementet).

JUSTISDEPARTEMENTET

- Domstolsloven av 13. august 1915 nr. 5
 - (12) § 27: Godkjenning av kommunalt vedtak om deling av en kommune i flere forliksrådsretter (fylkesmannen).
 - (13) § 28: Godkjenning av kommunalt vedtak om fastsetting av tid og sted for møter i forliksrådet (fylkesmannen).
 - (14) § 58: Godkjenning av kommunalt vedtak om valg av medlemmer til forliksrådet (fylkesmannen).
- Vergemålsloven av 22. april 1927 nr. 3
 - (15) § 28: Godkjenning av kommunalt vedtak om fast leder for overformyndert og dennes lønn (Kongen).
 - (16) § 69: Stadfestelse av kommunalt vedtak om forvaltning av umyndiges midler (Kongen).
- Oreigningslova av 23. oktober 1959 nr. 3
 - (17) § 3 (jf. § 2): Samtykke til kommunal og fylkeskommunal ekspropriasjon (Kongen m. fl., jf. § 5).
 - (18) § 25: Samtykke til forhåndstiltredelse i forbindelse med ekspropriasjon (Kongen m. fl., jf. § 5).

KIRKE- OG KULTURDEPARTEMENTET

- Lov om kirker og kirkegaarde av 3. august 1897 nr. 1
 - (19) § 13: Samtykke til salg av fast eiendom, tilhørende en kirkes menighet, etter vedtak i kommunestyret (Kongen).
 - (20) § 15: Godkjenning av kommunalt vedtak om betaling for visse kirkelige handlinger (Kirkens overtilsyn).
- Lov om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v. av 5. april 1957 nr. 1
 - (21) § 13: Godkjenning av kommunal vedtekt for betaling av visse kirkelige handlinger (departementet).
- Klokke-loven av 5. april 1963 nr. 1
 - (22) § 8: Godkjenning av kommunal vedtekt for betaling til klokker for visse kirkelige handlinger (departementet).
- Organistloven av 16. juni 1967 nr. 2
 - (23) § 4: Samtykke til kommunalt vedtak om reduksjon av en organists tjenesteplikter (departementet).
- Folkebibliotekloven av 20. desember 1985 nr. 108
 - (24) § 4: Godkjenning av samarbeidsavtale mellom kommuner eller mellom kommune(r) og fylkeskommunen om drift av folkebibliotek (departementet).
 - (25) § 8: Godkjenning av samarbeidsavtale mellom fylkeskommunen og vedkommende kommune (departementet).

KOMMUNALDEPARTEMENTET

- Husbankloven av 1. mars 1946 nr. 3
 - (26) § 23: Samtykke til overføring av uforfalt fordring på bostøtte til en kommune (departementet).
- Lov om endring i kommunal inndeling av 21. desember 1956 nr. 3
 - (27) § 3: Godkjenning av avtale mellom kommuner om økonomisk oppgjør ved endring av kommunegrenser (departementet).
- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
 - (28) § 4: Stadfestelse av kommunal vedtekt (departementet).
 - (29) § 35 nr. 2: Samtykke til (kommunal) ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan og bebyggelsesplan utenfor regulert område (departementet).

- (30) § 36 nr. 1: Samtykke til (kommunal) ekspropriasjon for å sikre grunnarealer til ny tettbebyggelse, uavhengig av reguleringsplan (departementet).
- (31) § 37: Samtykke til (kommunal) ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg (departementet).
- (32) § 41: Samtykke til (kommunal) ekspropriasjon i forbindelse med forsøksstakst (departementet).
- Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene av 21. juni 1985 nr. 85
 - (33) §§ 1, 2 og 6: Samtykke til gjennomføring av forsøk i kommunene med administrasjonsordninger m.v. som avviker fra kommunallovgivningen (Kongen).
- Midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner av 2. mai 1986 nr. 16
 - (34) §§ 2, 3 og 5: Samtykke for visse kommuner og fylkeskommuner til avvik fra lover og regler som ledd i forsøksvirksomhet (Kongen).
- Brannloven av 5. juni 1987 nr. 26
 - (35) § 12: Godkjenning av avtale mellom kommuner om brannvesen og feiervesen (Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern).
 - (36) § 28: Godkjenning av kommunale vedtak om feieravgift (fylkesmannen).

LANDBRUKSDEPARTEMENTET

- Kjøttkontrollloven av 12. april 1957 nr. 2
 - (37) § 16: Godkjenning av tilsetting av kommunal kontrollveterinær (departementet).
 - (38) § 27: Godkjenning av kommunalt vedtak om ervervsmessig handel med husdyr (departementet).
- Grannegjerdelova av 5. mai 1961
 - (39) § 18: Stadfesting av kommunal vedtekt om gjerdehold m.v. (Kongen).
- Konesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19
 - (40) § 2: Godkjenning av kommunalt vedtak om delegasjon av myndighet i konsesjonssaker til andre enn formannskapet (departementet).
- Dyrevernloven av 20. desember 1974 nr. 73
 - (41) § 29: Stadfesting av kommunal vedtekt om forbud mot bruk av piggrådgerde (departementet).

MILJØVERNDEPARTEMENTET

- Friluftsløven av 28. juni 1957 nr. 16
 - (42) § 14: Godkjenning av kommunalt vedtak om avgift for adgang til friluftsområde (departementet).
 - (43) § 15: Stadfesting av kommunalt vedtak om regulering av ferdsel i visse friluftsområder (fylkesmannen).
 - (44) § 24: Godkjenning av kommunalt vedtak om plikt til å melde byggverk og utparsellering (departementet)
 - (45) § 25: Godkjenning av fylkeskommunalt vedtak om byggeforbud m.v. (departementet).
- Lov om motorferdsel i utmark av 10. juni 1977 nr. 82
 - (46) § 5: Godkjenning av kommunal forskrift om tillatelse til motorferdsel i utmark m.v. (fylkesmannen).
- Delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70
 - (47) § 1-2: Samtykke til etablering av felles oppmålingsenhet for to eller flere kommuner (fylkesmannen).
 - (48) § 5-2: Godkjenning av kommunalt gebyrregulativ for delingsforretninger m.v. (fylkesmannen).

- Viltloven av 29. mai 1981 nr. 38
 - (49) § 6a: Godkjenning av kommunalt vedtak om at viltnemndas oppgaver og myndighet skal legges til kommunen (departementet).
- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
 - (50) § 19-4: Godkjenning av fylkesplan (Kongen).
 - (51) § 20-5: Godkjenning av arealdel til kommuneplan (departementet).
 - (52) § 109: Godkjenning av kommunalt gebyrregulativ for behandling av byggesaker m.v. (fylkesmannen).
 - (53) § 117: Samtykke til forlengelse av midlertidig plankrav (departementet).

NÆRINGSDEPARTEMENTET

- Industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16
 - (54) § 2 nr. 13: Godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtekter for konsesjonsavgiftsfond i forbindelse med erverv av eiendomsrett til vannfall (departementet).
 - (55) § 5 nr. 2: Godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtekter for konsesjonsavgiftsfond i forbindelse med erverv av bruksrett til vannfall (departementet).
 - (56) § 9 nr. 2: Godkjenning av fylkeskommunalt vedtak om bruk av forkjøpsrett til vannfall (Kongen).
 - (57) § 9 nr. 5: Godkjenning av avhendelse etter erverv ved bruk av fylkeskommunal forkjøpsrett til vannfall (Kongen).
- Handelsloven av 6. juni 1980 nr. 21
 - (58) § 3-2: Stadfesting av kommunal forskrift om handelsvirksomhet overfor forbruker utenom fast utsalgssted (fylkesmannen).

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

- Vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17
 - (59) § 11 nr. 2: Godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtekter for konsesjonsavgiftsfond i forbindelse med vassdragsreguleringer (departementet).
 - (60) § 12 nr. 8: Godkjenning av kommunale vedtekter for fond til fremme av fisket i vassdrag (departementet).
- Vassdragsloven av 15. mars 1940 nr. 3
 - (61) § 31 nr. 1: Godkjenning av kommunalt vedtak om tørrlegging av vassdrag (Kongen).
 - (62) § 148: Tillatelse til tvungen avståelse av vassfall til kommuner og fylkeskommuner (Kongen).

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

- Hotelloven av 3. juni 1983 nr. 52
 - (63) § 4: Samtykke til kommunalt vedtak om fastsetting av bevillingsplikt for visse utleieforhold (fylkesmannen).

SOSIALDEPARTEMENTET

- Barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14
 - (64) § 5: Fritak for tilkallelse av dommer i barnevernemnda i saker som gjelder fratakelse av omsorg m.v. for barn (departementet).
- Lov om psykisk helsevern av 28. april 1961 nr. 2
 - (65) § 2: Godkjenning av fylkeskommunal plan for planlegging, oppføring og drift av psykiatriske institusjoner (Kongen).
 - (66) § 10: Samtykke til overføring av pasienter fra psykiatriske sykehus m.v. til psykiatriske sykehjem m.v., uten at utskrivning finner sted (departementet).
 - (67) § 11: Godkjenning av forpleiningssted og forpleiningskontrakt (fylkeslegen).
- Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 nr. 2
 - (68) § 3 nr. 6: Samtykke til refusjon av visse ytelser til sosialhjelpsmottaker (fylkesmannen).

- (69) § 4: Samtykke til utpanting ved inndrivning av lån til sosialhjelp (fylkesmannen).
- Sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57
- (70) § 2: Godkjenning av fylkeskommunal plan for planlegging, utbygging og drift av helseinstitusjoner (Kongen).
- (71) § 3: Godkjenning av helseinstitusjoner (Kongen).
- (72) § 5: Godkjenning av at sykehus knytter til seg visse helseinstitusjoner (Kongen).
- Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66
- (73) § 6-7: Godkjenning av sykehjem m.v. (departementet).
- Lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten av 19. november 1982 nr. 68
- (74) § 4: Godkjenning av kommunal plan for sosiale tjenester og helsetjenester (departementet).
- (75) § 5: Samtykke til utarbeiding av særlige planer (departementet).
- (76) § 10: Samtykke til avvik fra gjeldende sosial-, helse- og trygdellovgivning som ledd i kommunal og fylkeskommunal forsøksvirksomhet (Kongen).
- Tannhelsetjenesteloven av 3. juni 1983 nr. 54
- (77) § 1-4: Godkjenning av fylkeskommunal plan for tannhelsetjenesten (departementet).
- Lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholistinstitusjoner av 30. mars 1984 nr. 13
- (78) § 2: Godkjenning av fylkeskommunal plan for planlegging, utbygging og drift av alkoholistinstitusjoner (departementet).
- Lov om kommunalt helse- og sosialstyre av 12. juni 1987 nr. 70
- (79) § 1: Samtykke (dispensasjon) til opprettelse av lokale helse- og sosialstyrer med full vedtakskompetanse (departementet).

UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTET

- Grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24
- (80) § 7 nr. 8: Samtykke i avvik fra gjeldende bestemmelser om fagsammensetning m.v. (Skoledirektøren).
- (81) § 9 nr. 1: Godkjenning av distriktsgrenser og kontorsteder for pedagogisk - psykologisk tjeneste (Skoledirektøren).
- (82) § 26: Unntak fra plikten til å ha eget skolestyre (Kongen).
- (83) § 32: Samtykke til avvik fra kravet om lovbestemte rådsorganer ved den enkelte skole (departementet).
- Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55
- (84) § 5: Samtykke til avvik fra bestemmelser om fagkrets ved en skole (departementet).
- (85) § 27: Samtykke til avvik fra bestemmelsene om skoleutvalg (departementene).
- (86) § 35: Samtykke til kommunal drift av videregående skole (departementet).
- Voksenopplæringsloven av 28. mai 1976 nr. 35
- (87) § 7: Godkjenning av alternative tilbud og eksamensordninger på grunnskolen og den videregående skolens nivå (departementet).
- Folkehøgskoleloven av 8. juni 1984 nr. 64
- (88) § 17: Samtykke i alternativ dekning av fylkeskommunens utgifter til folkehøgskoler (departementet).

Vedlegg 4**Klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak – oversikt over aktuelle bestemmelser i særlovgivningen**

Oversikten gjelder bestemmelser i særlovgivningen, som har egne regler om private personers rett til å påklage vedtak, truffet av kommunal eller fylkeskommunale organer. Der det uttrykkelig framgår av loven, er vedkommende organ særskilt angitt. - Det vises ellers til forvaltningsloven kap. VI.

Oversikten er ordnet departementsvis. Klageinstansen er særskilt angitt.

Oversikten er utarbeidet på grunnlag av Lovdata-basen. Det tas forbehold om at det kan eksistere klagebestemmelser som ikke framgår av oversikten.

ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

- Husleiereguleringsloven av 7. juli 1967
 - (1) § 20: Vedtak av husleienemnda om leiefastsetting m.v.
Klageinstans: Distriktskontoret for Statens pristilsyn.

FAMILIE- OG FORBRUKERDEPARTEMENTET

- Barnehageloven av 6. juni 1975 nr. 60
 - (2) § 3: Vedtak av kommunen om godkjenning av barnehage.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (3) § 7: Vedtak av barnehagenemnda om stenging av barnehager m.v.
Klageinstans: Fylkesmannen, se også § 6 siste ledd.
- Lov om åpningstider for utsalgssteder av 26. april 1985 nr. 20
 - (3) § 5: Vedtak av kommunen om virksomhet m.v. som er unntatt fra loven.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (4) § 6: Vedtak av kommunen om dispensasjon fra lukningspåbud, jf. § 3.
Klageinstans: Fylkesmannen.

FISKERIDEPARTEMENTET

- Havneloven av 8. juni 1984 nr. 51
 - (5) § 33: Vedtak av havnestyret, jf. § 17.
Klageinstans: Kystdirektoratet. Kongen kan fastsette andre klageinstanser.

JUSTISDEPARTEMENTET

- Forvaltningsloven av 10. februar
 - (6) § 21: Vedtak av kommuner eller fylkeskommuner om avslag på en parts begjæring om dokumentinnsyn.
Klageinstans: Fylkesmannen (for vedtak av organer opprettet etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven).
- Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69
 - (7) § 9: Vedtak av kommunen eller fylkeskommunen om avslag på begjæring om dokumentinnsyn.
Klageinstans: Fylkesmannen (for vedtak av organer opprettet etter Kommuneloven og Fylkeskommuneloven).

KOMMUNALDEPARTEMENTET

- Lov om brannfarlige stoffer av 21. mai 1971 nr. 47
 - (8) § 38: Bestemmelser om hvem som er klageinstans for vedtak etter loven, og forskrifter og vedtekter gitt i medhold av den:
 - Vedtak av brannvesenets eller feiervesenets tjenestemenn: Brannstyret.
 - Vedtak av brannstyret: Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
 - (9) § 15: (Generell bestemmelse om klage)
 - Vedtak av kommunestyret i dispensasjonssaker (Vedtak kan påklages uten hensyn til unntaket i forvaltningsloven § 28 annet ledd).
Klageinstans: Departementet.
 - Vedtak av bygningsrådet eller annen kommunal myndighet i henhold til delegasjon etter § 11-1.
Klageinstans: Departementet.
 - (10) § 35 nr. 7: Vedtak av kommunestyret om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, jf. § 35 nr. 1.
Klageinstans: Departementet.
 - (11) § 89a: Vedtak av kommunestyret om program for utbedring av bebyggelsen og tilhørende arealer.
Klageinstans: Departementet.
- Brannvernloven av 5. juni 1987 nr. 26
 - (12) § 35: Bestemmelser om hvem som er klageinstans for vedtak etter loven, og forskrifter og vedtekter gitt i medhold av den:
 - Vedtak av brannvesenets og feiervesenets tjenestemenn: Brannstyret.
 - Vedtak av brannstyret: Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

MILJØVERNDEPARTEMENTET

- Friluftsløven av 28. juni 1957 nr. 16
 - (13) § 5: Vedtak av kommunestyret eller formannskapet om løyve til å kreve bompenge for ferdsel på privat bru og privat veg.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (14) § 14: Vedtak av kommunestyret eller formannskapet om løyve til å kreve avgift for adgang til friluftsområde.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (15) § 23: Kongen kan fastsette nærmere regler om klage over vedtak av kommunale friluftsnemnder.
- Lov om motorferdsel i utmark av 10. juni 1977 nr. 82
 - (16) § 6: Vedtak av kommunen om tillatelse til motorferdsel i utmark som ellers er forbudt etter loven. (Vedtaket kan påklages uten hensyn til unntaket i forvaltningsloven § 28 annet ledd).
Klageinstans: Fylkesmannen.
- Forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6
 - (17) § 85: Vedtak av kommunen eller fylkeskommunen. (Vedtak kan påklages uten hensyn til unntaket i forvaltningsloven § 28 annet ledd).
Klageinstans: Henholdsvis fylkesmannen og departementet.
- Viltloven av 29. mai 1981 nr. 38
 - (18) § 37: Vedtak av kommunen om sammenslåing av utmarksarealer til felles viltområde, jf. § 6a.
Klageinstans: Direktoratet for naturforvaltning.
 - (19) § 38: Vedtak av kommunen om sammenslåing av arealer for å oppnå minsteareal for storviltjakt.
Klageinstans: Direktoratet for naturforvaltning.
- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77
 - (20) § 27-3: Endelig vedtak i kommunestyret om reguleringsplan. (Særregler om saksgangen i klagesak).
Klageinstans: Departementet.
 - (21) § 28-2: Vedtak av bygningsrådet om bebyggelsesplan og endring i denne.
Klageinstans: Departementet.

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

- Forsynings- og beredskapstiltaksloven av 14. desember 1956 nr. 1
(22) § 32a: Bestemmelser om at Forvaltningslovens regler, inklusive klagereglene, gjelder for behandling av saker etter loven i fredstid, med mindre annet er bestemt i medhold av Forvaltningsloven § 5. Kongen kan imidlertid bestemme at vedtak ikke skal kunne påklages. - Se ellers § 17 om delegasjon av myndighet til kommuner.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

- Vegloven av 21. juni 1963 nr. 23
(23) § 11: Vedtak av kommunen og fylkeskommunen.
Klageinstans: Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilket organ som skal være klageinstans.
- Hotelloven av 3. juni 1983 nr. 52
(24) § 12: Vedtak av kommunen i bevillingsaker.
Klageinstans: Fylkesmannen.

SOSIALDEPARTEMENTET

- Sunnhetsloven av 16. mai 1860 nr. 1
(25) § 7: Vedtak av helse- og sosialstyret om pliktig behandling av personer med farlige, smittsomme sykdommer, jf. § 21.
Klageinstans: Fylkesmannen (etter innhentet uttalelse fra fylkeslegen).
- Edruskapsloven av 26. februar 1932 nr. 1
(26) § 3a: Vedtak av lederen av sosialkontoret om tilsyn med misbrukere av alkohol m.v., jf. § 5 annet ledd.
Klageinstans: Departementet, etter uttalelse fra helse- og sosialstyret.
(27) § 6a: Vedtak av helse- og sosialstyret om anbringelse av misbruker av alkohol m.v. i sykehus. (Klage har ikke oppsettende virkning).
Klageinstans: Departementet.
- Næringsmiddelkontrollloven av 19. mai 1933 nr. 3
(28) § 4: Vedtak av 1) den kommunale eller interkommunale næringsmiddelkontroll, 2) av helse- og sosialstyret og 3) andre offentlige kontrollorganer.
Klageinstans: 1) Helse- og sosialstyret 2) Fylkesmannen 3) Helsedirektoratet.
(29) § 6: Vedtak av helse- og sosialstyret om forbud mot frambud og beslagleggelse av varer som anses som helseskadelige.
Klageinstans: Fylkesmannen.
- Lov om åtgjerder mot kjønns sykdommer av 12. desember 1947 nr. 5
(30) § 15: Vedtak av kommunens medisinske ansvarlige lege som gjelder personer med kjønns sykdommer.
Klageinstans: Helse- og sosialstyret, med adgang til videre klage til departementet.
- Barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14
(31) § 52: - Vedtak av helse- og sosialstyret som gjelder vernetiltak, omsorgsovertakelse m.v.
Klageinstans: Fylkesmannen.
- Vedtak av lederen for helse- og sosialstyret eller lederen for sosialkontoret, jf. § 11 annet punktum.
Klageinstans: Fylkesmannen (etter uttalelse fra helse- og sosialstyret).
- Yrkeskadetrygdeloven av 12. desember 1958 nr. 10
(32) § 4: Vedtak av kommunen om å nekte noen tatt opp i eller strøket i manntall over fiskere, fangstmenn m.v.
Klageinstans: Rikstrygdeverket.

- Lov om psykisk helsevern av 28. april 1961 nr. 2
 - (33) § 3: Vedtak om midlertidig (tvungen) innleggelse av pasient i sykehus m.v.
Klageinstans: Kontrollkommisjonen, jf. Kap. III.
 - (34) § 5: Vedtak om tvungen innleggelse av pasient i sykehus.
Klageinstans: Kontrollkommisjonen.
 - (35) § 6: Vedtak om å nekte utskriving av pasient som er innlagt i sykehus etter § 5.
Klageinstans: Kontrollkommisjonen.
Forvaltningsloven gjelder ikke for vedtak etter de ovennevnte §§ 3, 5, og 6, jf. § 7. Det er imidlertid fastsatt utførlige saksbehandlingsregler i Lov om psykisk helsevern og forskrifter gitt i medhold av denne.

- Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 nr. 2
 - (36) § 18:
 - Vedtak av helse- og sosialstyret om sosialhjelp.
Klageinstans: Fylkesmannen. (Bare adgang til å omgjøre vedtaket, dersom det er lovstridig eller skjønnet er åpenbart urimelig, sml. Forvaltningsloven § 34)
 - Vedtak av lederen for sosialkontoret, jf. § 11.
Klageinstans: Fylkesmannen (etter uttalelse fra helse- og sosialstyret).

- Sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57
 - (37) § 12: Vedtak av fylkeskommunen om pasienters egenbetaling.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (38) § 24: Vedtak av fylkeskommunen om avtale med privatpraktiserende klinisk legespesialist m.fl.
Klageinstans: Departementet.

- Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66
 - (39) § 2-2: Vedtak av kommunen om betaling av vederlag for helsetjenester.
Klageinstans: Fylkesmannen.
 - (40) § 2-3: Vedtak av kommunen om nødvendig helsehjelp, jf. § 2-1.
Klageinstans: Kommunestyret eller helse- og sosialstyret. Adgang til videre klage til fylkeslege/stadsfysikus i Oslo. (Forvaltningsloven gjelder imidlertid ikke for vedtak etter § 2-1, se denne bestemmelses siste ledd.)
 - (41) § 4a – 10: Vedtak av kommunens medisinske ansvarlige lege vedrørende miljørettet helsevern etter lovens kap. 4.
Klageinstans: Fylkesmannen etter uttalelse fra fylkeslegen.
 - (42) § 7-4: Vedtak av kommunen om helsepersonells rett til avtale med kommunen vedr. privat praksis, og tilsetting av visse leger i kommunal stilling.
Klageinstans: Departementet.
 - (43) § 7-8: Vedtak av kommunen om tilsetting av fylkeskommunalt personell (sykehjemspersonell) i kommunal stilling.
Klageinstans: Departementet.

- Tannhelsetjenesteloven av 3. juni 1983 nr. 54
 - (44) § 7-3: Vedtak av fylkeskommunen om tannlegens rett til avtale med fylkeskommunen om behandling av visse pasientgrupper og om tilsetting av tannlege i fylkeskommunal stilling, jf. §§ 7-1 og 7-2.
Klageinstans: Departementet.

- Alkoholistitutjonsloven av 30. mars 1984 nr. 13
 - (45) § 7: Vedtak av kommunen om refusjon av kommunens utgifter i institusjonsklients inntekter.
Klageinstans: Fylkesmannen.

- Lov om avvikling av HVPU-institusjoner av 10. juni 1988 nr. 48
 - (46) § 11: Vedtak om opptak i og utskriving fra HVPU-institusjoner m.v., overføring fra fylkeskommunal institusjon til en annen institusjon og valg av tilflyttingskommune for personer som utskrives fra HVPU-institusjon m.v.
Klageinstans: Fylkesmannen.

UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTET

- Voksenopplæringsloven av 28. mai 1976 nr. 35
 - (47) § 12: Vedtak av kommunen eller fylkeskommunen om opplæringstiltak m.v. etter loven.
Klageinstans: Departementet.

- Fagopplæringsloven av 23. mai 1980 nr. 13
 - (48) § 10: Vedtak av yrkesopplæringsnemnda om godkjenning av lærekontrakt, jf. § 5.
Klageinstans: Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.
 - (49) § 23: Vedtak av prøvenemnda om ikke bestått fagprøve (svenneprøve).
Klageinstans: Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.

Vedlegg 5**Normalinstruks for administrasjonssjef i kommune***(Instruks fastsatt av Kommunaldepartementet i 1985)*

§ 1

Administrasjonssjefen ansettes av kommunestyret etter offentlig lysing og med de rettigheter og plikter som er fastsatt i kommuneloven og andre bestemmelser. Administrasjonssjefen fratrer ved fylte år eller etter oppsigelse med måneders frist.

§ 2

Administrasjonssjefen er leder av den kommunale administrasjonen og har et overordnet administrativt ansvar for hele den kommunale virksomhet. Administrasjonssjefen har det nærmeste tilsyn med forvaltningen og særlig med penge- og regnskapsvesenet og sørger for at forvaltningen blir forsvarlig ivaretatt under omsyn til kommunens økonomi og gjeldende bestemmelser.

Administrasjonssjefen sørger for nødvendig planlegging, samordning og effektivisering av den administrative virksomhet og skal medvirke til å styrke samarbeidet innenfor den kommunale administrasjonen og mellom denne og de folkevalgte organene.

Etter samråd med ordføreren bør administrasjonssjefen ta initiativ i saker av kommunal interesse, og bør søke kontakt med andre offentlige myndigheter, organisasjoner, bedrifter og personer i saker der dette måtte være aktuelt.

Som leder av den kommunale administrasjonen er administrasjonssjefen overordnet kommunens ansatte og fører tilsyn med at de utfører sitt arbeid i samsvar med kommunens interesser, gjeldende lover, forskrifter og vedtak.

§ 3

Administrasjonssjefen skal ha oversikt over kommunens økonomiske stilling og likviditetsforhold. Administrasjonssjefen holder seg løpende orientert om disponeringen av de forskjellige bevilgninger, kontrollerer at disse ikke overskrides og sørger for at forslag om tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom budsjettet blir lagt fram i tide.

Administrasjonssjefen kan kreve de nødvendige rapporter og oversikter for de nevnte formål.

§ 4

Administrasjonssjefen leder og samordner administrasjonens budsjettarbeid. Med utgangspunkt i langtidsbudsjettet og tidligere vedtatte prioriteringer utarbeider administrasjonssjefen forslag til budsjett for kommunen, til eventuelle særbudsjetter og til skattevedtak innen den frist som formannskapet fastsetter og med nødvendige utredninger og vedlegg.

§ 5

Administrasjonssjefen leder og samordner administrasjonens arbeid med kommunens planleggingsvirksomhet og legger fram forslag til planer i samsvar med gjeldende bestemmelser og retningslinjer fra de kommunale myndigheter.

§ 6

Administrasjonssjefen sørger for utredning og legger fram forslag til vedtak i de sakene som skal legges fram for formannskap og kommunestyre.

Administrasjonssjefen sørger videre for at de vedtak som kommunestyret og formannskapet har gjort, blir gjennomført.

§ 7

Administrasjonssjefen holder ordføreren orientert om viktige saker som administrasjonen arbeider med, om den økonomiske situasjon og om andre forhold av interesse.

Administrasjonssjefen sørger for at opplysninger, uttalelser og forslag blir gitt uten unødig forsinkelse i saker som de folkevalgte organer ønsker å få seg forelagt, og at forberedelsen av saker som skal forelegges formannskap og kommunestyre, blir prioritert i samsvar med vedtak i disse organer eller, i mangel av slike vedtak, i samråd med ordføreren.

§ 8

Administrasjonssjefen sørger for at kommunens personaladministrasjon blir gjennomført på en betryggende måte og at det blir lagt vekt på en hensiktsmessig personalutvikling.

Administrasjonssjefen godkjenner ferietid for de kommunale fagsjefer, og kan gi tjenestefrihet inntil dager.

§ 9

Administrasjonssjefen påser at lokaler og utstyr blir disponert på en hensiktsmessig måte, at det etableres betryggende ordninger for journalisering, at arbeidet er mest mulig a jour, og at det ikke oppstår forsinkelser. Administrasjonssjefen påser videre at administrasjonen til enhver tid gjør bruk av effektive hjelpemidler og systemer i sin virksomhet.

§ 10

Administrasjonssjefen skal være med i kommunestyrets og formannskapets møter og har her talerett og forslagsrett. Administrasjonssjefen kan delta med tale- og forslagsrett i forhandlingene i utvalg, komitéer, styre og råd, men kan ikke stemme uten å være valgt til medlem.

Administrasjonssjefen kan ved møter i utvalg, komitéer, styre og råd la seg representere ved en av sine medarbeidere etter godkjenning av det aktuelle organ, og med de rettigheter som etter kommuneloven § 38 er tillagt administrasjonssjefen.

§ 11

De saker som skal avgjøres i utvalg, styre eller råd, og som administrasjonssjefen ikke selv forbereder, skal forelegges administrasjonssjefen til uttalelse for så vidt gjelder konsekvenser av finansiell og administrativ art som ikke er vedtatt eller ikke omfattes av delegert myndighet.

§ 12

Administrasjonssjefen utøver anvisningsmyndighet så langt kommunestyret ikke har overdratt den til andre. Er anvisningsmyndighet overdratt til andre, brukes den alltid under tilsyn av administrasjonssjefen (-bortsett fra de tilfelle der ordføreren er gitt anvisningsmyndighet).

§ 13

Administrasjonssjefen kan ikke uten samtykke fra formannskapet ha annen lønnet stilling eller fast bierverv.

Administrasjonssjefen kan heller ikke uten samtykke fra formannskapet være medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen har et nært samarbeid med, er økonomisk engasjert i eller på annen måte har spesiell tilknytning til.

§ 14

Administrasjonssjefen underretter ordføreren ved fravær. Tjenestefrihet gis av formannskapet.

§ 15

Administrasjonssjefen plikter å rette seg etter de endringer i instruksene som kommunestyret fastsetter.

Merknader

I kommunelovens § 36 er bestemt at det i hver kommune skal ansettes en administrasjonssjef, enten rådmann eller kontorsjef, jf. endringsloven 18. april 1980 og rundskriv H-11/80.

Det enkelte kommunestyre avgjør selv om stillingsbetegnelsen/tittelen for administrasjonssjefen skal være rådmann eller kontorsjef. Administrasjonssjefen er - uansett hvilken av de to stillingsbetingelser som nyttes - tillagt de samme rettigheter og plikter som rådmannen hadde etter de tidligere regler.

I lovens §§ 37 og 38 er gitt bestemmelser om administrasjonssjefstillingen. Kommunestyret gir nærmere instruks for administrasjonssjefens gjøremål. Slik instruks trenger ikke lenger godkjenning av Kongen.

Kommunaldepartementet utarbeidet utkast til instruks for rådmenn i 1947, med ajourføring i 1966. Da det lenge har vært behov for ny instruks, et behov som ble forsterket ved lovendringen 18. april 1980, har departementet nå omarbeidet normalinstruksene. Normalinstruksene for administrasjonssjefen (rådmannen eller kontorsjefen) som her foreligger er ikke beregnet på kommuner som har flere rådmenn. Den bygger på utkastet til instruks for fylkesrådmenn som ble laget i 1976. Norske Kommuners Sentralforbund har avgitt uttalelse på grunnlag av et utkast til instruks.

Flere av normalinstruksens bestemmelser følger direkte av kommuneloven. Departementet anser det nødvendig å ta også disse bestemmelsene inn i instruksene for at den skal gi en fullgod beskrivelse av stillingen. Instruksene må vedtas særskilt for den enkelte kommune. Normalinstruksene vil kunne fravikes ut fra særlige behov i den enkelte kommune, forutsatt at kommunelovens bestemmelser for administrasjonssjefstillingen og annen lovgivning overholdes.

Til § 1

Kommunestyret må selv foreta ansettelsen. Det kan ikke overlates dette til formannskapet, jf. kommunelovens § 24 nr. 7. Ansettelse skal skje etter offentlig lysing, jf. § 36 annet ledd.

Etter § 36 tredje ledd skal kommunestyret fastsette lønn og øvrige vilkår, og departementet har antatt at heller ikke disse avgjørelsene kan delegeres til formannskapet. På den annen side vil kommunestyret være bundet til å følge tariffavtale som er inngått.

Aldersgrensen må ses i sammenheng med gjeldende pensjonsbestemmelser, men det er etter hvert blitt mer vanlig med lavere aldersgrense for ledende stillinger.

Vanlig oppsigelsesfrist er i dag 3 måneder i offentlige stillinger, men i de tidligere normalforskriftene for rådmenn i kommunene ble det lagt til grunn 6 måneder. En del kommuner har imidlertid begrenset fristen til 3 måneder. Departementet regner med at det i praksis kan være vanskelig å opprettholde bestemmelsen om særskilt oppsigelsesfrist for administrasjonssjefstillingen.

En viser for øvrig til at administrasjonssjefen kan bringe et vedtak om oppsigelse inn for departementet, jf. § 36 fjerde ledd.

Til § 2

Det nærmeste tilsyn med hele kommunens forvaltning er lagt til administrasjonssjefen, jf. § 37 første ledd, men også formannskapet skal føre tilsyn, jf. § 21 første ledd. Mens formannskapets tilsyn vil måtte skje mer indirekte og være av generell karakter, vil administrasjonssjefen naturlig utføre sitt tilsyn i mer direkte kontakt med administrasjonen og den løpende virksomhet.

Tilsynsoppgavene er ikke bare en plikt, men også en rett overfor de kommunale forvaltningsorganer.

Tilsynet omfatter utvalg, styrer og råd, men omfatter ikke myndighet til å gi disse organer pålegg. Administrasjonssjefen må begrense seg til å vise til vedtak og bestemmelser og må legge forholdet fram for formannskapet såfremt disse ikke blir respektert.

Overfor administrasjonen vil administrasjonssjefen også kunne gi påbud i medhold av vedtak og bestemmelser. Dette gjelder også i administrative spørsmål som er av generell karakter for hele administrasjonen, eller som er tillagt administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen bør normalt rette sine henvendelser til administrasjonen gjennom lederen for vedkommende avdeling. Der det på dette området ikke er gitt spesielle bestemmelser, må vanlig administrativ praksis legges til grunn.

Når det i instruksene er sagt at administrasjonssjefen er overordnet kommunens ansatte, gjelder dette for de områdene som er underlagt administrasjonssjefens ansvar. I faglige spørsmål vil de fleste fagsjefene normalt være underlagt et utvalg, styre eller råd.

Tilsyn og kontroll er en viktig funksjon,

men det er ikke mindre viktig at virksomheten blir planlagt og samordnet, og det er nødvendig at administrasjonssjefen legger betydelig vekt på disse lederoppgavene.

Samarbeidsforholdene er også av stor betydning, og det er en viktig lederoppgave å bidra til at disse blir tilfredsstillende.

Det administrative tilsyn vil omfatte også formannskapskontoret, revisor og andre ansatte som ikke er engasjert i vanlig administrasjonsvirksomhet.

Til § 3

Administrasjonssjefen skal særlig føre tilsyn med penge- og regnskapsvesenet, jf. § 37 første ledd og § 50 som gir omfattende bestemmelser om den økonomiske forvaltning.

Det er ikke nødvendig at administrasjonssjefen selv fører fortegnelser og utarbeider oversikter vedrørende den økonomiske stilling m.v. Budsjett- og regnskapsforskriftene av 1971 gir også adgang til å sløyfe føring av anvisningsbok. Dette forutsetter imidlertid et godt regnskapsopplegg og ajourførte regnskaper og krever et nært samarbeid mellom administrasjonssjefen og kommunekasseren.

Reglene for tilleggsbevilgninger og nye bevilgninger er strenge, jf. § 50 tiende ledd i kommuneloven. En god budsjettkontroll er avhengig av at reglene blir respektert i alle instanser.

Til § 4

Kommuneloven har enkelte bestemmelser om budsjettbehandlingen. Blant administrasjonssjefens oppgaver er spesielt nevnt forslag til budsjetter og skattevedtak, jf. § 37 første ledd. Dersom det utarbeides særbudsjetter for deler av den kommunale virksomhet, skal administrasjonssjefen også gi forslag vedrørende disse.

Det er ikke gitt spesielle regler om administrasjonens forberedelse av budsjettene, men det er viktig at denne skjer på grunnlag av aktuelle regler og bestemmelser og i samsvar med de retningslinjer som kommunestyret og formannskapet har trukket opp. Det er også viktig at budsjettforslagene utarbeides innenfor realistiske rammer med utgangspunkt i langtidsbudsjetter og andre langtidsplaner, og at administrasjonssjefen samordner dette arbeid.

Til § 5

Bygningsloven har i § 20 bestemmelser om generalplan. Kommunaldepartementet har utarbeidet veiledende retningslinjer for langtidsbudsjettering.

Planleggingen innen de forskjellige oppgaveområdene har ofte nær sammenheng, og det er nødvendig å vurdere en innbyrdes prioritering og budsjettmessige og andre økonomiske konsekvenser. Uansett om det er etablert spesielle planleggingsorganer, vil derfor administrasjonssjefen, som administrativ leder, måtte ofre oppgaven stor oppmerksomhet.

I følge «normalreglement for kommunenes beredskapsarbeid i fredstid, ved beredskap og i krig» er administrasjonssjefen ansvarlig for at beredskapsarbeidet blir hensiktsmessig samordnet, at kommunenes beredskapsplaner holdes a jour og at planlagte forberedelser av beredskapstiltak i fred blir gjennomført.

Til § 6

Kommunelovens § 37 første ledd pålegger administrasjonssjefen å uttale seg om den finansielle side av de foreliggende saker, - derimot ikke å utarbeide forslag til vedtak i alle saker som skal legges fram for kommunestyre og formannskap. Det vil imidlertid være hensiktsmessig for sakens behandling at det foreligger forslag til vedtak, og det overveien- de antall saker vil ha en finansiell side.

I saker som gjelder oppnevning av medlemmer til utvalg, komitéer, styrer, råd og andre organer eller til å representere kommunen i andre sammenhenger, bør administrasjonssjefen redegjøre for saken på vanlig måte, men det vil ikke være naturlig at han fremmer forslag til personvalg.

Dersom det er andre typer saker hvor administrasjonssjefen ikke skal fremme innstilling, kan det tas inn bestemmelser om dette i § 6.

En sak som skal legges fram for formannskap og kommunestyre, har som regel på forhånd vært forelagt et utvalg, styre eller råd. Den redegjørelse for saken som da er gitt av sektoradministrasjonen, bør være så fullstendig at den også kan gå videre til formannskap og kommunestyre (fullført saksbehandling). Administrasjonssjefen kan da ofte begrense seg til å utforme forslag til vedtak og gi eventuelle begrensede tilleggsmerknader til formannskap og kommunestyre. Dersom prinsippet om fullført saksbehandling skal fungere godt, bør imidlertid administrasjonssjefen komme med sin vurdering av de økonomiske forhold og hensynet til kommunens totale funksjon på et tidlig stadium, f.eks. i ledermøte med etatsjefene.

I loven er det ikke sagt noe direkte om administrasjonssjefens plikter vedrørende gjennomføringen av vedtak. Derimot er formannskapet i § 21 første ledd nr. 3 pålagt et visst ansvar på dette området. Det må imidlertid væ-

re åpenbart at rådmannen/kontorsjefen, som er den administrative leder, må ha sin del av ansvaret. Som deltaker i formannskapets og kommunestyrets møter vil administrasjonssjefen også kunne orientere administrasjonen om synspunkter som er kommet fram i disse organer og som vil være av betydning i forbindelse med gjennomføring av de forskjellige vedtak.

Til § 7

Det er viktig at ordføreren blir holdt orientert, og det er ordføreren som bl.a. bør vurdere hvordan formannskapets og kommunestyrets medlemmer skal orienteres.

Opplysninger, uttalelser og forslag vil ofte kreve omfattende forberedelser. Det kan være nødvendig å forelegge saken for flere organer og forsinkelser kan lett oppstå i den forbindelse. Det er av stor betydning at ett organ har ansvar for oppfølgingen. Det er naturlig å legge dette ansvar på administrasjonssjefen for så vidt gjelder saker som er tatt opp i formannskap og kommunestyre. Det er videre naturlig at administrasjonssjefen har et visst overordnet tilsyn med at andre organer innen administrasjonen følger opp saker som er tatt opp i utvalg, styrer og råd.

Prioritering av de saker administrasjonen skal arbeide med, vil ofte gi seg selv, men i mange tilfelle kan dette være et viktig spørsmål å få avklart. Administrasjonssjefen bør sørge for at viktige prioriteringsspørsmål blir drøftet med ordføreren og eventuelt forelagt kommunestyre eller formannskap. Har disse organer uttalt seg om prioriteringen, er det videre meget viktig å påse at administrasjonen, utvalg, styrer og råd følger de retningslinjer som er trukket opp.

Til § 8

Det er en del kommuner som har ansatt spesielle tjenestemenn til å ta seg av lønns- og personalsaker, personalutvikling m.m. Personaladministrasjon er likevel en sentral oppgave for administrasjonssjefen i likhet med bl.a. planlegging og økonomi. Det er derfor nødvendig at administrasjonssjefen viser denne oppgaven oppmerksomhet.

Det er viktig at kommunens administrative apparat også er intakt i ferietiden. Det er derfor nødvendig med en viss samordning av ferieavviklingen under administrasjonssjefens ledelse. Stedfortredere vil som regel være fast utpekt ved de forskjellige fagkontorer, men det kan være behov for særskilte ordninger, som da må godkjennes av administrasjonssjefen. Blir lederen for et fagområde borte fra arbeidet for lengre tid, må det utpekes stedfor-

treder dersom det ikke fra før er noen fast utpekt.

Det vil være rimelig at tjenestefrihet kan innvilges i en viss utstrekning. En samordning under administrasjonssjefen vil hindre en uensartet praksis ved forskjellige fagkontorer. Mange kommuner har vedtatt eget permisjonsreglement, jf. normalreglement utarbeidet av Norske Kommuners Sentralforbund. Administrasjonssjefen kan da gi tjenestefrihet etter bestemmelsene i dette.

Til § 9

For en effektiv administrasjon er det også av betydning at man har hensiktsmessige kontorer og utstyr m.v. og at dette kan utnyttes på en tjenlig måte. Også dette er et sentralt spørsmål på linje med bl.a. personaladministrasjon, planlegging og økonomi, og det krever en samordnet vurdering under administrasjonssjefen.

Til § 10

Bestemmelsen svarer til det som er fastsatt i kommunelovens § 38. Administrasjonssjefen kan ikke være medlem av kommunestyre og formannskap, men kan velges inn i utvalg, styrer og råd såfremt ikke spesielle unntaksregler er fastsatt. Administrasjonssjefen plikter selv å møte i kommunestyret og formannskapet med mindre forfallsgrunn eller spesiell fritakelse foreligger. I så fall møter stedfortrederen. I kommuneloven § 38 er videre gitt bestemmelser om administrasjonssjefens rett til å delta i forhandlingene i utvalg, komitéer, styrer og råd. I disse organer har administrasjonssjefen derimot ikke plikt til å møte uten som valgt medlem av vedkommende organ, eller når særskilt møteplikt er bestemt. Til møter i disse organer er det ikke uvanlig at administrasjonssjefen har adgang til å la seg representere ved en av sine medarbeidere. Da det kan være ønskelig at en fast stedfortreder møter for administrasjonssjefen, er forutsatt at vedkommende organ skal godkjenne stedfortreder. For å kunne delta i møtene og forberede seg til dette, er det nødvendig at administrasjonssjefen i god tid får tilsendt dagsorden og saksdokumenter.

Til § 11

Det vil være hensiktsmessig at redegjørelse om saker som skal forelegges utvalg, styrer og råd, er så fullstendig som mulig. Det vil i den forbindelse være en fordel bl.a. å kjenne administrasjonssjefens oppfatning av saken, jf. merknadene til § 6 om prinsippet om fullført saksbehandling. Dersom saken skal avgjøres i et slikt organ, vil dette være av enda større

betydning. Reiser saken finansielle spørsmål som ikke tidligere er vurdert, skal administrasjonssjefen uttale seg, jf. § 37 første ledd i kommuneloven. Administrasjonssjefen er også ansvarlig for den administrative utvikling og bør derfor uttale seg i saker som har administrative konsekvenser. Bestemmelsen omfatter ikke disponeringer innenfor budsjett-rammene i den utstrekning vedkommende organ er gitt fullmakt til slike disponeringer.

Til § 12

Bestemmelsen er i samsvar med det som er fastsatt i kommunelovens § 37 annet ledd. De tidligere bestemmelsene om kontorsjef i § 39 og om ordførerens anvisningsmyndighet i § 35 ble opphevet ved endringslov 18. april 1980, som trådte i kraft 1. mars 1981. Kommuner som finner at ordføreren fortsatt bør ha anvisningsmyndighet, har anledning til dette, men må da treffe særskilt vedtak om det.

Der administrasjonssjefen utøver anvisningsmyndighet, overtar under hans fravær stedfortrederen automatisk anvisningsmyndigheten med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

Det har i praksis vist seg nødvendig å delegere anvisningsmyndighet, og dette skjer da vanligvis til den administrative leder for et fagområde. Stedfortreder utøver anvisningsmyndigheten i vedkommendes fravær med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

Innehaveren av anvisningsmyndighet behøver ikke personlig å utferdige alle anvisninger, men kan overlate dette til en av sine medarbeidere, som da anviser på innehaverens ansvar (intern delegasjon). Når en stedfortreder overtar myndigheten, gjelder den interne delegasjon fortsatt, men anvisningen skjer på stedfortrederens ansvar.

I de tilfelle anvisningsmyndighet er overlatt andre, brukes den alltid under administrasjonssjefens tilsyn. Slikt tilsyn skal likevel ikke føres med ordførerens utøvelse av anvisningsmyndighet, jf. § 37.

Til § 13

Stillingen som administrasjonssjef vil i allminnelighet være så arbeidskrevende at kombinasjon med annen stilling utenom kommunens tjeneste bør unngås. Bestemmelsen er i samsvar med det som er fastsatt for kommunekasserere og kommunerevisorer, jf. også Kommunaldepartementets utkast til instruks for fylkesrådmennene § 13.

Bestemmelsen i annet ledd er rettet mot virksomhet der kommunen allerede er engasjert økonomisk eller på annen måte, eller der

det er grunn til å regne med et slikt engasjement. Formålet er å unngå at administrasjonssjefen som legger fram innstillinger til formannskap og kommunestyre, skal komme i en vanskelig dobbeltstilling, eller at den kommunale saksbehandling som i saker av denne art vil kunne representere betydelige interessekonflikter, ikke skal bli ytterligere vanskeliggjort. Som nevnt under merknadene til første ledd, teller også hensynet til arbeidsbyrden.

Som eksempler på forhold som vil omfattes av bestemmelsen, kan nevnes virksomhet som har fått spesiell garanti eller annen støtte av en viss størrelse fra kommunen, virksomhet som har store leveranser til kommunen eller arbeidsoppgaver for kommunen, eller for eksempel banker som kommunen har omfattende forbindelser med.

Bestemmelsen berører ikke virksomhet der kommunen selv oppnevner eller foreslår oppnevnt medlem av styrende organer. Her vil kommunen i alle tilfelle vurdere sin interesse i eventuelt å være representert ved administrasjonssjefen. Bestemmelsen berører heller ikke virksomhet som ikke har spesiell tilknytning til kommunen.

Til § 14

Det vil være rimelig med gjensidig underretningsplikt mellom ordfører og administrasjonssjef, bl.a. av hensyn til møter og konferanser.

Administrasjonssjefen vil måtte ha en friere stilling i forhold til det som er vanlig kontortid, men det er rimelig å kreve godkjenning av tjenestefrihet.

Til § 15

For vedtak om endring i instruksjonen gjelder stort sett det samme som for vedtakelse av instruksjonen. Når instruksjonen bare inneholder bestemmelser om administrasjonssjefens rettigheter og plikter som følger av loven, kan den vedtas med alminnelig flertall. Dette gjelder normalinstruksjonen. Tas det inn bestemmelser om myndighetsoverdragelse til administrasjonssjefen, krever slike bestemmelser kvalifisert flertall, jf. kommunelovens § 16. Vedtak om å tilbakekalle overdratt myndighet er derimot gyldig med alminnelig flertall ved en gangs behandling.

Vedtaket om instruks for administrasjonssjefen trenger ikke lenger godkjenning av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Vedlegg 6**Valg av kommunale nemnder – oppgjørsmetode**

(Notat til kommunelovutvalget fra byråsjef Steinar Dalbakk i Kommunaldepartementet)

Vedlagt følger noen eksempler på valgoppgjør for valg av kommunale nemnder. Alle eksemplene er beregnet på grunnlag av 3 alternativer:

- a. Gjeldende oppgjørsmetode for kommunestyrevalg
- b. Lagues (modifiserte) metode - slik den brukes ved stortingsvalg og fylkestingsvalg
- c. d'Hondts metode - som er foreslått i utkastet til ny lov, og som tidligere ble benyttet ved stortingsvalg

Regneeksemplene synes å vise at det har liten betydning for nemndenes partivise sammensetning hvilken metode man velger. Der det blir forskjeller synes «kommunestyrevalgmodellen» å falle mer sammen med d'Hondts metode enn med Lagues (dette kan imidlertid være tilfeldige utslag p.g.a. de eksempler som er valgt). Derimot synes valg av oppgjørsmetode å ha en viss betydning når det gjelder hvilken liste som får sistemandatet i nemnda, og hvilken liste som står for tur til mandatgevinst (også her er det best samsvar mellom «kommunestyrevalgmodellen» og d'Hondts metode, mens Lagues metode avviker litt fra de to).

Eksempel 1:

Kommunestyret har 85 medlemmer. Det skal velges 1 nemnd med 21 medlemmer.
Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 27
H : 29
FrP : 16
SV : 6
KrF : 3
RV : 2
V : 2

A. Valgoppgjør etter «kommunestyrevalgmodellen»:

Totalt antall listestemmer : $85 \times 21 = 1785$

Delingstallet: $1785 : 22 (21 + 1) = 81,136$ d.v.s. $81 + 1 = 82$

Det forutsettes at det er brukt bare «rene» stemmesedler. Partiene får følgende antall representanter i nemnda ved 1. beregning:

DNA : $(27 \times 21 = 567 : 82 = 6,914)$ 6 representanter
H : $(29 \times 21 = 609 : 82 = 7,426)$ 7 representanter
FrP : $(16 \times 21 = 336 : 82 = 4,097)$ 4 representanter
SV : $(6 \times 21 = 126 : 82 = 1,536)$ 1 representant

18 representantplasser er fordelt. Det gjenstår å fordele 3 plasser. Dette skjer ved at partienes listestemmetall divideres med det antall representanter de allerede har fått, + 1, + 2 o.s.v., og de gjenstående plassene fordeles på grunnlag av kvotientenes størrelse.

DNA : $567 : (6 + 1) = 81$: $(6 + 2) = 70,875$: $(6 + 3) = 63$
H : $609 : (7 + 1) = 76,125$: $(7 + 2) = 67,666$
FrP : $336 : (4 + 1) = 67,2$
SV : $126 : (1 + 1) = 63$
KrF : $63 : (0 + 1) = 63$
RV : $42 : (0 + 1) = 42$
V : $42 : (0 + 1) = 42$

De 3 plassene fordeles med 2 til DNA, og 1 til H

Endelig fordeling:

DNA : 8 representanter

H : 8 representanter

FrP : 4 representanter

SV : 1 representant

(H er nærmest til å ta et mandat, DNA har sistemandatet)

B. Valgoppgjør etter Lague's metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9	11	13	15
H	20,714	9,666	5,80	4,142	3,222	2,636	2,230	1,939
DNA	19,285	9,0	5,40	3,857	3,0	2,454	2,076	1,80
FrP	11,428	5,333	3,20	2,285	1,777	1,454	1,230	1,066
SV	4,285	2,0	1,20					
KrF	2,142	1,0	0,60					
RV	1,428							
V	1,428							

Fordeling:

DNA : 7 representanter

H : 7 representanter

FrP : 4 representanter

SV : 2 representanter

KrF : 1 representant

(SV har sistemandatet. H står nærmest til mandatgevinst.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondt's metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6	7	8	9
H	29	14,5	9,66	7,25	5,80	4,83	4,14	3,625	3,222
DNA	27	13,5	9,0	6,75	5,40	4,50	3,85	3,375	3,0
FrP	16	8,0	5,33	4,0	3,20	2,66	2,28	2,0	
SV	6	3,0	2,0	1,50	1,20	1,0			
KrF	3	1,5	1,0						
RV	2	1,0	0,33						
V	2	1,0	0,33						

Fordeling:

DNA : 8 representanter

H : 8 representanter

FrP : 4 representanter

SV : 1 representant

(DNA har sistemandatet. H er nærmest til mandatgevinst.)

Eksempel 2:

Kommunestyret har 85 medlemmer. Det skal velges 1 nemnd med 11 medlemmer.

Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 27
 H : 29
 FrP : 16
 SV : 6
 KrF : 3
 RV : 2
 V : 2

A. Valgoppgjør etter «kommunestyrevalgmodellen»:

Totalt antall listestemmer : $85 \times 11 = 935$

Delingsstallet: $935 : 12 (11 + 1) = 77,916$ d.v.s. $77 + 1 = 78$

Det forutsettes at det er brukt bare «rene» stemmesedler. Partiene får følgende antall representanter i nemnda ved 1. beregning:

DNA : $(27 \times 11 = 297 : 78 = 3,807)$ 3 representanter

H : $(29 \times 11 = 319 : 78 = 4,089)$ 4 representanter

FrP : $(16 \times 11 = 176 : 78 = 2,256)$ 2 representanter

9 representantplasser er fordelt. Det gjenstår å fordele 2 plasser. Dette skjer ved at partienes listestemmetall divideres med det antall representanter de allerede har fått, + 1, + 2 o.s.v., og de gjenstående plassene fordeles på grunnlag av kvotientenes størrelse.

DNA : $297 : (3 + 1) = 74,25$: $(3 + 2) = 59,4$
 H : $319 : (4 + 1) = 63,8$: $(4 + 2) = 53,166$
 FrP : $176 : (2 + 1) = 58,666$
 SV : $66 : (0 + 1) = 66$
 KrF : $33 : (0 + 1) = 33$
 RV : $22 : (0 + 1) = 22$
 V : $22 : (0 + 1) = 22$

De 2 plassene fordeles med 1 til DNA, og 1 til SV

Endelig fordeling:

DNA : 4 representanter

H : 4 representanter

FrP : 2 representanter

SV : 1 representant

(H nærmest til å ta et mandat. SV har sistemandatet.)

B. Valgoppgjør etter Lague's metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9	11	13	15
H	20,714	9,666	5,80	4,142	3,222	2,636	2,230	1,939
DNA	19,285	9,0	5,40	3,857	3,0	2,454	2,076	1,80
FrP	11,428	5,333	3,20	2,285	1,777	1,454	1,230	1,066
SV	4,285	2,0	1,20					
KrF	2,142	1,0	0,60					
RV	1,428							
V	1,428							

Fordeling:

DNA : 4 representanter

H : 4 representanter

FrP : 2 representanter

SV : 1 representanter

(H nærmest til å ta et mandat. DNA har sistemandatet.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondt's metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6	7	8
H	29	14,5	9,66	7,25	5,80	4,83	4,14	3,625
DNA	27	13,5	9,0	6,75	5,40	4,50	3,85	3,375
FrP	16	8,0	5,33	4,0	3,20	2,66	2,28	2,0
SV	6	3,0	2,0	1,50	1,20	1,0		
KrF	3	1,5	1,0					
RV	2	1,0	0,33					
V	2	1,0	0,33					

Fordeling:

DNA : 4 representanter

H : 4 representanter

FrP : 2 representanter

SV : 1 representant

(H nærmest til å ta et mandat. DNA har sistemandatet.)

Eksempel 3:

45 medlemmer i kommunestyret. 13 medlemmer i nemnda.

Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 18

H : 14

FrP : 7

KrF : 3

SP : 2

SV : 1

A. Valgoppgjør etter «kommunestyrevalgmodellen»:

Antall listestemmer: $45 \times 13 = 585$. Delingstall: $585 : (13 + 1) = 41,785$ d.v.s. $41 + 1 = 42$

Beregning av nemndas sammensetning:

DNA : (18 x 13) = 234 listestemmer	: 42 = 5,571 d.v.s. 5 medlemmer
H : (14 x 13) = 182 « « «	: 42 = 4,333 d.v.s. 4 «
FrP : (7 x 13) = 91 « « «	: 42 = 2,166 d.v.s. 2 «
KrF : (3 x 13) = 39 « « «	: 42 = 0,928 d.v.s. 0 «
SP : (2 x 13) = 26 « « «	: 42 = 0,619 d.v.s. 0 «
SV : (1 x 13) = 13 « « «	: 42 = 0,309 d.v.s. 0 «

11 representantplasser er dermed fordelt. Det må foretas ny(e) beregning(er) for å finne hvilke partier skal ha de 2 siste plassene i nemnda.

DNA : 234 listestemmer	: (5 + 1) = 39	: (5 + 2) = 33,428
H : 182 « « «	: (4 + 1) = 36,4	: (4 + 2) = 30,333
FrP : 91 « « «	: (2 + 1) = 30,333	
KrF : 39 « « «	: (0 + 1) = 39	
SP : 26 « « «	: (0 + 1) = 26	
SV : 13 « « «	: (0 + 1) = 13	

De 2 siste representantplassene tilfaller DNA og KrF.

Nemndas sammensetning:

DNA : 6

H : 4

FrP : 2

KrF : 1

(H nærmest til å ta mandat. KrF har sistemandatet.)

B. Valgoppgjør etter Lagues metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9	11	13
DNA	12,857	6	3,6	2,571	2	1,636	1,384
H	10	4,666	2,8	2,0	1,555	1,272	1,076
FrP	5	2,333	1,4	1,0	0,777		
KrF	2,142	1,0	0,6				
SP	1,428	0,666					
SV	0,714						

Nemndas sammensetning:

DNA : 6

H : 4

FrP : 2

KrF : 1

(H nærmest til å ta et mandat. DNA har sistemandatet.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondts metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6	7
DNA	18	9	6	4,5	3,6	3	2,571
H	14	7	4,666	3,5	2,8	2,333	2
FrP	7	3,5	2,333	1,75	1,4	1,166	1
KrF	3	1,5	1	0,75	0,6	0,5	
SP	2	1	0,666				
SV	1	0,5	0,333				

Nemndas sammensetning:

DNA : 6

H : 4

FrP : 2

KrF : 1

(H nærmest til å ta et mandat. KrF har sistemandatet, p.g.a. lavere stemmetall enn DNA.)

Eksempel 4:

Kommunestyret har 45 representanter. Det skal velges 11 representanter til nemnda.

Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 20

H : 10

FrP : 6

KrF : 4

SP : 3

SV : 2

A. Valgoppgjør etter «kommunestyrevalgmodellen»:

Listestemmer: $45 \times 11 = 495$

Delingstall : $495 : (11 + 1) = 41,25$ d.v.s. $41 + 1 = 42$

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Vedlegg 6

DNA : (20 x 11 =) 220 listestemmer	: 42 = 5,23 d.v.s. 5 representanter
H : (10 x 11 =) 110 « « «	: 42 = 2,61 d.v.s. 2 « « «
FrP : (6 x 11 =) 66 « « «	: 42 = 1,57 d.v.s. 1 representant
KrF : (4 x 11 =) 44 « « «	: 42 = 1,04 d.v.s. 1 « « «
SP : (3 x 11 =) 33 « « «	: 42 = 0,78 d.v.s. 0 « « «
SV : (2 x 11 =) 22 « « «	: 42 = 0,52 d.v.s. 0 « « «

9 representanter er fordelt. Det gjenstår å fordele 2 plasser i nemnda.

DNA : 220 listestemmer	: (5 + 1) = 36,666
H : 110 « « «	: (2 + 1) = 36,666
FrP : 66 « « «	: (1 + 1) = 33
KrF : 44 « « «	: (1 + 1) = 22
SP : 33 « « «	: (0 + 1) = 33
SV : 22 « « «	: (0 + 1) = 22

De 2 plassene tilfaller DNA og H. P.g.a. lavere listestemmetall har H sistemandatet.

Endelig fordeling i nemnda:

DNA : 6 medlemmer
H : 3 « « «
FrP : 1 medlem
KrF : 1 « «

(H har siste mandat. FrP er nærmest til å få et nytt mandat, p.g.a. høyere listestemmetall enn SP.)

B. Valgoppgjør etter Lagues metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9	11
DNA	14,285	6,666	4	2,857	2,222	1,818
H	7,142	3,333	2	1,428	1,111	0,909
FrP	4,285	2	1,2	0,857		
KrF	2,857	1,333	0,8	0,571		
SP	2,142	1	0,6			
SV	1,428	0,666				

Fordeling i nemnda:

DNA : 5 medlemmer
H : 3 « « «
FrP : 1 medlem
KrF : 1 « «
SP : 1 « «

(H har sistemandatet p.g.a. flere stemmer enn FrP.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondts metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6	7	8
DNA	20	10	6,666	5	4	3,333	2,857	2,5
H	10	5	3,333	2,5	2	1,666	1,428	1,25
FrP	6	3	2	1,5	1,2	1		
KrF	4	2	1,333	1				
SP	3	1,5	1					
SV	2	1	0,666					

Fordeling i nemnda:

DNA : 6 medlemmer
H : 3 « « «
FrP : 1 medlem
KrF : 1 « «

(H har sistemandatet p.g.a. færre stemmer enn DNA. FrP er nærmest til å vinne et mandat p.g.a. flere stemmer enn SP.)

Eksempel 5:

Kommunestyret har 35 representanter. Det skal velges 11 medlemmer i nemnda.

Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 14
H : 11
FrP : 5
KrF : 2
SP : 2
SV : 1

A. Valgoppgjør etter «kommunestyrevalgmodellen»:

Listestemmer: $35 \times 11 = 385$

Delingstall : $385 : (11 + 1) = 32,083$ d.v.s. $32 + 1 = 33$

DNA : (14 x 11 =) 154 listestemmer		: 33 = 4,666 d.v.s. 4 representanter
H : (11 x 11 =) 121 « « «		: 33 = 3,666 d.v.s. 3 « « «
FrP : (5 x 11 =) 55 « « «		: 33 = 1,666 d.v.s. 1 representant
KrF : (2 x 11 =) 22 « « «		: 33 = 0,666 d.v.s. 0 « « «
SP : (2 x 11 =) 22 « « «		: 33 = 0,666 d.v.s. 0 « « «
SV : (1 x 11 =) 11 « « «		: 33 = 0,333 d.v.s. 0 « « «

8 representantplasser i nemnda er dermed fordelt, og det gjenstår 3 plasser.

DNA : 154 listestemmer	(: (4 + 1) =) 30,8	(: (4 + 2) =) 25,666
H : 121 « « «	(: (3 + 1) =) 30,25	
FrP : 55 « « «	(: (1 + 1) =) 27,5	
KrF : 22 « « «	(: (0 + 1) =) 22	
SP : 22 « « «	(: (0 + 1) =) 22	
SV : 11 « « «	(: (0 + 1) =) 11	

De 3 plassene fordeles slik: DNA 1, H 1, FrP 1. Nemndas sammensetning blir følgende:

DNA : 5
H : 4
FrP : 2

(FrP har sistemandatet. DNA er nærmest til å erobre et mandat.)

B. Valgoppgjør etter Laques metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9	11
DNA	10	4,666	2,8	2	1,555	1,272
H	7,857	3,666	2,2	1,571	1,222	1
FrP	3,571	2,333	1,4	1	0,777	
KrF	1,428	0,666				
SP	1,428	0,666				
SV	0,714	0,333				

Fordeling i nemnda:

DNA : 5
H : 4
FrP : 2

(DNA har sistemandatet. KrF/SP ligger nærmest - og er like nær - til å ta et mandat.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondts metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6	7
DNA	14	7	4,666	3,5	2,8	2,333	2
H	11	5,5	3,666	2,75	2,2	1,833	1,571
FrP	5	2,5	1,666	1,25	1		
KrF	2	1	0,666				
SP	2	1	0,666				
SV	1	0,333					

Mandatfordeling:

DNA : 5

H : 4

FrP : 2

(FrP har sistemandatet. DNA er nærmest til å ta et mandat.)

Eksempel 6:

Kommunestyret har 25 medlemmer. Det skal velges 7 medlemmer til nemnda.

Kommunestyrets sammensetning:

DNA : 13

H : 5

FrP : 4

B.fl : 3

Listestemmetall: $25 \times 7 = 175$ Delingstallet : $175 : (7 + 1) = 21,875$ d.v.s. $21 + 1 = 22$

DNA : (13 x 7 =)91 listestemmer	: 22 = 4,136 d.v.s. 4 representanter
H : (5 x 7 =)35 « « «	: 22 = 1,590 d.v.s. 1 representant
FrP : (4 x 7 =)28 « « «	: 22 = 1,272 d.v.s. 1 « « «
B.fl : (3 x 7 =)21 « « «	: 22 = 0,954 d.v.s. 0 « « «

6 plasser i nemnda er fordelt, og det gjenstår å fordele 1 plass.

DNA : 91 listestemmer	: (4 + 1) = 18,2
H : 35 « « «	: (1 + 1) = 17,5
FrP : 28 « « «	: (1 + 1) = 14
B.fl : 21 « « «	: (0 + 1) = 21

Sistemandatet tilfaller B.fl og nemnda får følgende sammensetning:

DNA : 4 representanter

H : 1 representant

FrP : 1 « « «

B.fl : 1 « « «

(B.fl. har sistemandatet. DNA er nærmest til å ta mandat.)

B. Valgoppgjør etter Laques metode:

Divisjon med:	1,4	3	5	7	9
DNA	9,285	4,333	2,6	1,857	1,444
H	3,571	1,666	1,0	0,833	0,555
FrP	2,857	1,333	0,8	0,571	0,444
B.fl	2,142	1,0	0,6	0,428	0,333

Nemnda får følgende sammensetning:

DNA : 4 representanter

H : 1 representant

FrP : 1 « « «

B.fl : 1 « « «

(DNA har sistemandatet. H er nærmest til å ta mandat.)

C. Valgoppgjør etter d'Hondts metode:

Divisjon med:	1	2	3	4	5	6
DNA	13	6,5	4,333	3,25	2,6	2,166
H	5	2,5	1,666	1,25	1,0	0,833
FrP	4	2,0	1,333	1,0	0,8	0,666
B.fl	3	1,5	1,0	0,75	0,6	0,5

Nemndas sammensetning blir slik:

DNA : 4 representanter

H : 1 representant

FrP : 1 « « «

B.fl : 1 « « «

B.fl har sistemandatet. DNA er nærmest til å ta mandat.)

Vedlegg 7**Konvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre****INNLEDNING**

Undertegnende regjeringer, medlemmer av Europarådet,

Som tar i betraktning at Europarådets formål er å opp nå større enhet blant medlemmene i den hensikt å sikre og realisere de idealer og prinsipper som er deres felles arv:

Som tar i betraktning at en måte å oppnå dette formål på er gjennom avtaler i den administrative sektor;

Som tar i betraktning at lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre;

Som tar i betraktning at borgernes rett til å engasjere seg i offentlige anliggender er et av de demokratiske prinsipper som alle Europarådets medlemsstater hevder;

Som er overbevist om at denne rett kan utøves mest direkte på lokalplanet;

Som er overbevist om at lokale myndigheter med reellt ansvar er istand til å yde en forvaltning som er effektiv samtidig som den er i nær kontakt med den enkelte borger;

Som erkjenner at tryggingen og styrkingen av det lokale selvstyre i de forskjellige europeiske land er et viktig bidrag til byggingen av et Europa basert på prinsippene om demokrati og desentralisert makt;

Som hevder at dette innebærer at lokale myndigheter har demokratisk opprettede besluttende organer og utstrakt selvbestemmelse når det gjelder ansvar, hvorledes ansvaret utøves, og hvilke ressurser som er nødvendige for at formålene realiseres,

er blitt enige om følgende:

DEL I

De Kontraherende Parter betrakter seg som bundet av Artikkelen nedenfor på den måte og i den utstrekning som dette Charters Artikkel 11 foreskriver.

Artikkel 1

Grunnlag for lokalt selvstyre i lovgivning og grunnlov

Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre.

Artikkel 2

Begrepet lokalt selvstyre

1. Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.
2. Denne rett skal utøves av råd og forsamlinger hvis medlemmer er fritt valgt ved hemmelige valg på grunnlag av direkte, lik og alminnelig stemmerett, og som kan ha utøvende organer som er ansvarlige overfor seg. Denne bestemmelsen skal ikke ha innvirkning på bruken av borgerdeltagelse.

Artikkel 3

Det lokale selvstyrets rekkevidde

1. Lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov. Denne bestemmelse skal imidlertid ikke forhindre at lokale myndigheter ved lov tillegges kompetanse og ansvar for bestemte formål.
2. Så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse eller hvor myndigheten ikke tilligger andre instanser.
3. Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.
4. Den kompetanse som tilligger lokale myndigheter skal normalt være ubeskåret og udelet. Den skal ikke kunne svekkes eller begrenses av en annen sentral eller regional myndighet med mindre det er fastsatt i lov.
5. Dersom sentrale eller regionale myndigheter delegerer kompetanse til lokalforvaltningen, skal disse så langt råd er fritt kunne tillempe utøvelsen av slike fullmakter til de lokale forhold.
6. I alle saker som direkte angår dem, skal lokale myndigheter i så god tid og på en så hensiktsmessig måte som mulig tas med på råd i planleggingen og når beslutninger skal fattes.

Artikkel 4*Beskyttelse av lokale myndigheters grenser*

Lokale myndigheters grenser skal ikke forandres uten at det berørte lokalsamfunn først er rådspurt, eventuelt ved folkeavstemning hvor loven tillater dette.

Artikkel 5*Tilstrekkelig administrasjon og ressurstilførsel til løsning av lokale myndigheters oppgaver*

1. Uten å være bundet av mer generelle lovbestemmelser, må lokale myndigheter selv kunne forme sin interne administrasjon slik lokale behov tilsier og for å sikre effektiv styring.
2. Kommunalt ansatte må ha lønns- og arbeidsvilkår som gjør det mulig å rekruttere høyt kvalifisert personell etter fortjeneste og kompetanse; for å oppnå dette må tilstrekkelige opplæringsmuligheter, lønn, og avansementsmuligheter kunne stilles i utsikt.

Artikkel 6*Betingelser for utøvelse av verv på lokalplanet*

1. Folkevalgtes arbeidsvilkår skal tillate dem fritt å utøve sine funksjoner.
2. Vilkårene skal innebære passende økonomisk vederlag for utgifter som påløper under utøvelsen av vedkommende verv og, hvor det passer, dekning av tapt arbeidsfortjeneste eller betaling for utført arbeid og tilsvarende trygderettigheter.
3. Enhver funksjon eller virksomhet som anses uforenlig med å inneha et verv som det velges til lokalt, skal fastsettes ved lov eller i henhold til grunnleggende juridiske prinsipper.

Artikkel 7*Administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet*

1. Administrativ kontroll over lokale myndigheter kan bare utøves i samsvar med slike fremgangsmåter og i slike tilfeller som grunnloven eller loven bestemmer.
2. Normalt skal administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper. Overordnede myndigheter kan likevel når det tjener saksgangen utøve administrativ kontroll når det gjelder saker hvor utøvelsen er blitt delegert til lokale myndigheter.
3. Administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta.

Artikkel 8*Lokale myndigheters økonomiske ressurser*

1. Innen rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelig egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker.
2. Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem.
3. En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.
4. De økonomiske systemer som lokale myndigheter henter sine midler fra, skal være så mangeartede og fleksible at midlene så langt det er praktisk mulig kan holde tritt med den reelle utviklingen i det det koster å få løst oppgavene.
5. For å beskytte lokale myndigheter som er økonomisk svakere stillet, må det iverksettes omfordelingsrutiner eller tilsvarende tiltak beregnet på å oppveie virkningen av ujevn fordeling såvel av mulige rutiner eller tiltak skal ikke innskrenke lokale myndigheters valgfrihet innenfor deres egne ansvarsområder.
6. Lokale myndigheter skal på en hensiktsmessig måte rådspørres om på hvilken måte omfordelte midler skal overføres til dem.
7. Så langt som mulig skal bevilgninger til lokale myndigheter ikke øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder selv å bestemme sin politikk.
8. Når det gjelder lån med sikte på kapitalinvesteringer, skal lokale myndigheter innen lovens begrensninger ha tilgang til det nasjonale kapitalmarked.

Artikkel 9*Lokale myndigheters organisasjonsrett*

1. Lokale myndigheter skal ha rett til å samarbeide under utøvelsen av sin myndighet og, så langt loven tillater, til å danne forbund med andre lokale myndigheter for å løse oppgaver av felles interesse.
2. Hver stat skal anerkjenne lokale myndigheters rett til å tilhøre forbund til beskyttelse og fremme av deres felles interesser, og til å tilhøre en internasjonal forening av lokale myndigheter.

3. Under slike betingelser som loven måtte bestemme, skal lokale myndigheter ha rett til å samarbeide med sine motstykker i andre land.

Artikkel 10

Lovmessig beskyttelse av lokalt selvstyre

Lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell over prøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov.

DEL II

DIVERSE BESTEMMELSER

Artikkel 11

Forpliktelser

1. Hver Kontraherende Part forplikter seg til å betrakte seg som bundet av minst tyve punkter i Charterets Del 1, hvorav minst ti skal velges blant følgende punkter:
 - Artikkel 1
 - Artikkel 2 punktene 1 og 2
 - Artikkel 3 punktene 1, 2 og 4
 - Artikkel 4
 - Artikkel 6 punkt 1
 - Artikkel 7 punkt 2
 - Artikkel 8 punktene 1, 2 og 3
 - Artikkel 9 punkt 1
 - Artikkel 10
2. Punktene som velges i samsvar med denne Artikkels punkt 1 skal meddeles Europarådets Generalsekretær samtidig med at den Kontraherende Part deponerer sine ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokumenter.
3. Enhver Kontraherende Part kan på et senere tidspunkt meddele Generalsekretæren at den betrakter seg som bundet av hvilke punkter som helst i dette Charter som Parten ikke allerede har akseptert i henhold til denne artikkels punkt 1. Slike forpliktelser i etterhånd skal betraktes som integrerte deler av den meddelende Parts ratifikasjon, tiltredelse eller godkjennelse, og skal få den samme virkning fra den trettiende dag fra datoen da meddeledsesdokumentet ble deponert hos Generalsekretæren.

Artikkel 12

Myndigheter som charteret gjelder for

Prinsippene for lokalt selvstyre som er nedfelt i dette Charter gjelder for lokale myndigheter av enhver kategori som finnes på den Kontraherende Parts territorium. Imidlertid kan enhver Kontraherende Part, når den rati-

fiserer, tiltrer eller godkjenner dette Charter, spesifisere hvilke kategorier lokale eller regionale myndigheter som den har til hensikt å begrense Charterets gyldighet til eller å unndra Charterets gyldighet. Ved senere å meddele dette skriftlig til Europarådets Generalsekretær, kan Parten også gjøre Charteret gjeldende for ytterligere kategorier lokale eller regionale myndigheter.

Artikkel 13

Formidling av opplysninger

Hver Kontraherende Part skal sende Europarådets Generalsekretær alle relevante opplysninger om lovgivning og andre tiltak som den treffer i den hensikt å etterkomme bestemmelsene i dette Charter.

Artikkel 14

Undertegnelse, ratifisering og ikrafttreden

1. Dette Charter skal være åpent for undertegnelse av Europarådets medlemsstater. Det er gjenstand for ratifisering, tiltredelse, eller godkjennelse. Ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjennelsesdokumenter skal deponeres hos Europarådets Generalsekretær.
2. Charteret skal tre i kraft tre måneder etter datoen for deponeringen av det fjerde ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjennelsesdokument.
3. For enhver medlemsstat som senere uttrykker sin vilje til å være bundet av det, trer Charteret i kraft tre måneder etter datoen for deponeringen av statens ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjennelsesdokument.

Artikkel 15

Oppsigelse

1. Enhver Kontraherende Part kan si opp dette Charter når som helst etter utløpet av en femårs periode fra datoen for Charterets ikrafttreden og etter å ha gitt Europarådets Generalsekretær seks måneders varsel. Slik oppsigelse skal ikke ha virkning for Charterets gyldighet for andre Kontraherende Parter, forutsatt at det til enhver tid finnes ikke mindre enn fire slike Kontraherende Parter.
2. I samsvar med bestemmelsene i foregående punkt, kan enhver Kontraherende Part si opp et hvilket som helst punkt i Charterets Del I som den tidligere har godtatt, forutsatt at den Kontraherende Part fortsetter å være bundet av det antall og den type punkter som kreves i Artikkel 11, punkt 1. En Kontraherende Part som ved å si opp et punkt ikke lenger tilfredsstiller kravene i

Artikkel 11, punkt 1, skal anses for å ha sagt opp selve Charteret.

Artikkel 16

Meddelelser

Europarådets Generalsekretær skal opplyse Rådets medlemsstater om:

a. Enhver undertegnelse

b. Deponeringen av ethvert ratifiserings-, tiltrjedelses-, eller godkjennelsesdokument

c. Enhver ikrafttreden av dette Charter i samsvare med Artikkel 14

d. Enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i Artikkel 11, punkt 3 eller Artikkel 12

e. Enhver oppsigelse som vedkommer dette Charter

Konvensjonen av 21. mai 1980 om interkommunalt grensesamarbeid mellom lokalsamfunn og myndigheter

INNLEDNING

Europarådets medlemsstater, som har undertegnet denne konvensjon,

I betraktning av at Europarådets mål er å oppnå større samhold mellom dets medlemmer og å fremme samarbeidet mellom dem;

I betraktning av at dette mål, slik som definert i artikkel 1 i Europarådets statutter, særlig vil bli søkt nådd ved avtaler på det administrative område;

I betraktning av at Europarådet skal sikre deltakelse av lokalsamfunnene eller myndighetene i Europa for å nå denne målsetting;

I betraktning av den potensielle betydning, i arbeidet for å nå dette mål, av samarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter i grenseområdene på felter som f. eks. regional og bymessig utvikling og utvikling på landsbygden, miljøvern, forbedring av de offentlige tilbud og tjenester og gjensidig bistand i krisituasjoner;

Som tar hensyn til tidligere erfaringer som viser at samarbeid mellom lokale og regionale myndigheter i Europa gjør det lettere for dem å utføre sine plikter på en effektiv måte og bidrar særlig til en bedring og videreutvikling av grenseområdene;

Som har besluttet å fremme et slikt samarbeid så meget som mulig og på denne måte bidra til økonomisk og sosial vekst i grenseområdene og til den fellesskapets ånd som forer Europas folk;

Er blitt enige om følgende:

Artikkel 1

Hver kontraherende part forplikter seg til å legge forholdene til rette for og støtte interkommunalt grense samarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter innenfor sitt myndighetsområde og lokalsamfunn eller myndigheter innenfor andre kontraherende parters myndighetsområde. Den skal bestrebe seg på å fremme inngåelse av eventuelle avtaler og ordninger som måtte vise seg å være nødvendige for dette formål under behørig hensyntagen til hver parts ulike konstitusjonelle bestemmelser.

Artikkel 2

1. Når det gjelder denne konvensjon, betyr grensesamarbeid ethvert felles tiltak for å styrke og hjelpe fram det gode naboforhold mellom lokalsamfunn eller myndig-

heter innenfor to eller flere kontraherende parters kompetanseområde og inngåelse av eventuelle avtaler og ordninger som er nødvendige for dette formål. Grensesamarbeidet skal finne sted innenfor rammen av lokalsamfunnenes eller myndighetenes kompetanse slik som denne er definert i vedkommende nasjonale lovgivning. Nevnte kompetanses omfang og natur skal ikke endres gjennom denne konvensjon.

2. Når det gjelder denne konvensjon, betyr uttrykket «lokalsamfunn eller myndigheter» samfunn, myndigheter eller organer som utøver lokale og regionale funksjoner og i henhold til hver stats nasjonale lovgivning betraktes som slike. Hver kontraherende part kan imidlertid, ved undertegningen av denne konvensjon eller ved senere underretning til Europarådets generalsekretær, oppgi de samfunn, myndigheter eller organer, saker og former til hvilke den akter å begrense konvensjonens virkeområde eller som den ønsker å holde utenfor dens ramme.

Artikkel 3

1. Når det gjelder denne konvensjon, skal de kontraherende parter med forbehold for bestemmelsene i artikkel 2, paragraf 2 oppmuntre ethvert initiativ fra lokalsamfunn og myndigheter som er inspirert av rammeordningene mellom lokalsamfunn og myndigheter og som er utformet av Europarådet. Hvis de finner det nødvendig kan de ta i betraktning de bilaterale eller multilaterale mellomstatlige avtalemønstre som er utarbeidet i Europarådet med tanke på å lette samarbeidet mellom lokalsamfunn og myndigheter.

De inngåtte ordninger og avtaler kan være basert på de avtalemønstre og rammeavtaler, statutter og kontrakter som er vedlagt denne konvensjon, og nummerert fra 1.1 til 1.5 og 2.1 til 2.6 med de endringer som er nødvendige for den spesielle situasjon hos hver kontraherende part. Disse avtalemønstre og rammeavtaler, statutter og kontrakter er bare ment som veiledning og har ingen traktatverdi.

2. Hvis de kontraherende parter finner det nødvendig å inngå mellomstatlige avtaler, kan disse blant annet fastsette bakgrunn, form og ramme innenfor hvilke lokalsam-

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

funn og myndigheter som er engasjert i grensesamarbeid kan virke. Hver avtale kan også fastsette hvilke myndigheter eller organer den gjelder for.

3. Ovennevnte bestemmelser skal ikke hindre de kontraherende parter i, etter felles overenskomst, å benytte andre former for grensesamarbeid. Likeledes bør denne konvensjons bestemmelser ikke forstås dithen at de setter eksisterende samarbeidsavtaler ut av kraft.
4. Avtaler og ordninger skal inngås idet det tas behørig hensyn til den jurisdiksjon som er nedfelt i hver kontraherende parts nasjonale lovgivning når det gjelder internasjonale forbindelser og generell politikk og til eventuelle kontroll- eller tilsynsregler som lokalsamfunn eller myndigheter måtte være underlagt.
5. For dette formål kan enhver kontraherende part, ved undertegningen av denne konvensjon eller ved senere underretning til Europarådets generalsekretær, nærmere angi de myndigheter som i henhold til dens nasjonale lovgivning har kompetanse til å utøve kontroll eller tilsyn når det gjelder vedkommende lokalsamfunn og myndigheter.

Artikkel 4

Hver kontraherende part skal bestrebe seg på å løse eventuelle rettslige, administrative eller tekniske vanskeligheter som vil kunne hindre utviklingen og en jevn fremdrift i grensesamarbeidet og skal i nødvendig utstrekning konsultere vedkommende annen kontraherende part eller andre kontraherende parter.

Artikkel 5

De kontraherende parter skal vurdere tilrådigheten av å innrømme lokalsamfunn eller myndigheter som går inn for grensesamarbeid i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjon de samme lettelser som om de samarbeidet på det nasjonale plan.

Artikkel 6

Hver kontraherende part skal i størst mulig utstrekning skaffe til veie eventuelle opplysninger som en annen kontraherende part ber om for å lette sistnevntes arbeid med å oppfylle forpliktelsene i henhold til denne konvensjon.

Artikkel 7

Hver kontraherende part skal påse at vedkommende grensesamfunn eller myndighe-

ter blir underrettet om de virkemidler de kan benytte i henhold til denne konvensjon.

Artikkel 8

1. De kontraherende parter skal tilstille Europarådets generalsekretær alle relevante opplysninger vedrørende de avtaler og ordninger som er forutsatt i artikkel 3.
2. Ethvert forslag fremsatt av en eller flere kontraherende parter med sikte på tillegg til eller utvidelse av denne konvensjon eller avtalemodellene og ordningene skal meddeles Europarådets generalsekretær. Generalsekretæren skal så forelegge det for Europarådets Ministerkomité som skal fatte avgjørelse om de tiltak som skal treffes.

Artikkel 9

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning av Europarådets medlemsstater. Den skal være gjenstand for ratifikasjon, godkjenning eller vedtakelse. Ratifikasjons-, godkjennings- eller vedtakelsesdokumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.
2. Konvensjonen trer i kraft tre måneder etter deponeringsdato for det fjerde ratifikasjons-, godkjennings- eller vedtakelsesdokument, forutsatt at minst to av de stater som har foretatt denne formalitet, har en felles grense.
3. Når det gjelder en signatarstat som ratifiserer, godkjenner eller vedtar senere, trer konvensjonen i kraft tre måneder etter deponeringsdatoen for dens ratifikasjons-, godkjennings- eller vedtakelsesdokument.

Artikkel 10

1. Etter denne konvensjons ikrafttreden, kan Europarådets Ministerkomité enstemmig vedta å innby enhver europeisk ikke-medlemsstat til å tiltre konvensjonen. Denne innbydelse må ha uttrykkelig samtykke fra hver av de stater som har ratifisert konvensjonen.
2. En slik tiltredelse gjennomføres ved deponering hos Europarådets generalsekretær av et tiltredelsesdokument som trer i kraft tre måneder etter deponeringsdatoen.

Artikkel 11

1. Enhver kontraherende part kan, for sitt vedkommende, si opp denne konvensjon ved meddelelse herom til Europarådets generalsekretær.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

2. En slik oppsigelse trer i kraft seks måneder etter at generalsekretæren har mottatt den.

Artikkel 12

- Europarådets generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater og enhver stat som har tiltrådt denne konvensjon om:

1. Enhver undertegning.

2. Enhver deponering av et ratifikasjons-, godkjennings-, vedtakelses- eller tiltredelsesdokument.
 3. Enhver ikrafttredelsesdato for denne konvensjon i samsvar med dens artikkel 9.
 4. Enhver erklæring mottatt i samsvar med bestemmelsene i artikkel 2, paragraf 2 eller artikkel 3, paragraf 5.
 5. Enhver meddelelse mottatt i samsvar med bestemmelsene i artikkel 11 og oppsigelsens ikrafttreden.
-
-

NOU

Norges offentlige utredninger 1989 og 1990

Statsministeren:

Departementet for handel og skipsfart:

Departementet for utviklingshjelp:

Finans- og tolldepartementet:

Penger og kreditt i en omstillingstid. NOU 1989: 1.
Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.
NOU 1989: 14.
Utviklingen på lotterimarkedet 1984–88. NOU 1990: 4.
Emisjonsregler og emisjonskontroll. NOU 1990: 6.
Ny lov om skatt til Svalbard. NOU 1990: 10.
Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester. NOU 1990: 11.

Fiskeridepartementet:

Landsplan for forvaltning av kystsel. NOU 1990: 12.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

En bedre organisert stat. NOU 1989: 5.
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1989. NOU 1990: 3.

Forsvarsdepartementet:

Godtgjøringssystemet for vernepliktige mannskaper. NOU 1989: 3.
Forsvarets arkiver. NOU 1990: 7.

Næringsdepartementet:

Dataregister til distriktene. NOU 1989: 6.

Justis- og politidepartementet:

Kongsberg Våpenfabrikk. NOU 1989: 2.
Straffansvar for foretak. NOU 1989: 11.
Strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner.
NOU 1990: 5.

Kirke- og undervisningsdepartementet:

Den lokale kirkes ordning. NOU 1989: 7.
Den lokale kirkes ordning. Særtrykk av sammendraget.
NOU 1989: 7B.

Kommunal- og arbeidsdepartementet:

Databaser. NOU 1989: 6.
Arbeidsmiljølovens virkeområde i petroleumsvirksomheten.
NOU 1989: 15.
Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad,
Arendal, Hamar og Hammerfest. NOU 1989: 16.
Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. NOU 1990: 13.

Kultur- og vitenskapsdepartementet:

Grenseløs læring. NOU 1989: 13.

Landbruksdepartementet:

Flersidig skogbruk. NOU 1989: 10.

Miljøverndepartementet:

Bioteknologi og patentering. NOU 1989: 8.
Norsk polarforskning. NOU 1989: 9.
Moderne bioteknologi. NOU 1990: 1.

Olje- og energidepartementet:

Elsikkerhet i Norge. NOU 1989: 4.

Samferdselsdepartementet:

Sosialdepartementet:

Pensjonstrygden for sjømenn. NOU 1989: 12.
Tjenestetilbud til autister. NOU 1989: 17.
Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Smitteloven).
NOU 1990: 2.
Regulering av Folketrygdens grunnbeløp. NOU 1990: 8.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet:

Opphevelse av foreldede lover. NOU 1990: 9.

ABONNEMENTSPRISER FOR SESJONEN 1989/90

- AKA 8901 Publikasjonsliste fra Storting og Regjering**
Liste over offentlige publikasjoner som foreligger trykt. Kommer ca. hver 14. dag under stortingsseksjonen.
Abonnement: kr. 58,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8904 Stortingsproposisjoner**
Forslag til vedtak fra Regjeringen i saker som Stortinget skal ta stilling til.
Abonnement: kr. 350,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8905 Stortingsmeldinger**
Inneholder bl.a. Statsregnskapet, meldinger til Stortinget om arbeidet i statens bedrifter, meldinger om planer som Regjeringen vil sette i verk i fremtiden.
Abonnement: kr. 386,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8906 Odelstingsproposisjoner**
Regjeringens lovforslag.
Abonnement: kr. 241,- pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8907 Dokumenter**
Omfatter bl.a. Riksrevisjonens antegnelser, grunnlovsforslag, private lovforslag, svar fra Regjeringen på forslag og henvendelser oversendt av Stortinget, Sivilombudsmannens og Ombudsmannsnemndas innberetninger m.m.
Abonnement: kr. 33,- pr. sesjon fritt tilsendt.
- AKA 8908 Innstillinger til Stortinget**
Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Stortinget. (INNST. S).
Abonnement: kr. 66,- pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8909 Innstillinger til Odelstinget**
Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Odelstinget. (INNST. O).
Abonnement: kr. 66,- pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8910 Stortingstidende**
Stenografiske referater fra møtene i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget.
Abonnement: kr. 55,- pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8912 Saksregister**
Omfatter register for alle ovennevnte trykksaker. Utarbeides etter endt sesjon.
Abonnement: kr. 22,50 pr. sesjon, fritt tilsendt.
- AKA 8914 Lover**
Etter endt sesjon blir lovene som er vedtatt i sesjonen samlet i ett hefte.
Abonnement: kr. 26,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

ABONNEMENTSPRISER FOR 1990

- AKA 8917 NOU – Norges offentlige utredninger**
Publikasjonsserie for utredninger som er foretatt om forskjellige forhold i samfunnet.
Abonnement: 15% avslag på løssalgpris, fritt tilsendt.
- AKA 8918 Meldinger fra Toll og avgiftsdirektoratet**
Meldinger fra Toll og avgiftsdirektoratet med omregningskurser for forskjellige valutaer.
Abonnement: kr. 130,50 pr. år, fritt tilsendt.
- AKA 8919 Sosialdepartementets sammendragsserie**
Om helse og sosialforskning, utredning og forsøk.
Abonnement: kr. 97,50 pr. år, fritt tilsendt.
- AKA 8921 Skattedirektoratets meldinger gruppe 1**
Avgiftavdelingen/Kontroll og Regnskapsavdelingen.
Abonnement: kr. 175,50 pr. år, fritt tilsendt.
- AKA 8922 Skattedirektoratets meldinger gruppe 2**
Skatteavdelingen/Kontroll og Regnskapsavdelingen.
Abonnement: kr. 211,50 pr. år, fritt tilsendt.
- AKA 8923 Skattedirektoratets meldinger gruppe 3**
Alle avdelinger som nevnt ovenfor (Gruppe 1 + 2).
Abonnement: kr. 291,50 pr. år, fritt tilsendt.

Alle priser er oppgitt med forbehold om endring uten foregående varsel.
Prisene er inklusive merverdiavgift, unntatt Stortingstidende og NOU-serien som er avgiftsfrie.

Akademika as

INTERNASJONAL FAGBOKHANDEL

Møllergt. 17, 0179 Oslo 1, Telf. (02) 45 30 40