

Dokumenttype	NOU 1990:13	Dokumentdato	1990-06-21
Tittel	Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner		
Utvalgsnavn	Kommunelovutvalget		
Utvalgsleder	Bernt, Jan Fridthjof		
Utgiver	Kommunaldepartementet		
Oppnevnt	1987-08-28	Sider	501
Note	Vedl. bl.a. av Harald Hove, Kristin Bjella og Steinar Dalbakk		
Kapittel	2 - Sammendrag av utredningen 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 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 styring 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 kommunestyrets/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.

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

21 Retningslinjer for gjennomgåelse av særlovgivningen

De største, viktigste og mest kostnadskrevede 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 Kommune- og Fylkeskommune- loven 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 overprøvnings- 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/fylkeskommuner 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 fylkeskommune- loven.

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 fylkeskommune- loven 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 rettssikkerhetsmessig hensyn. De lovbestemte funksjoner bør legges til kommunen/fylkeskommunen som sådan, med kommunestyret/fylkestinget som det styrende og overordnede organ. Ved å integrere særlovforvaltningen i det alminnelige politiske 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 ikraftsetningsdato 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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/EFs 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 Kommune- og Fylkeskommune-lov 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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

- a) bidrar til læring i den enkelte kommune/fylkeskommune.
- b) bidrar til nyttig erfaringsspredning mellom kommunene/ fylkeskommunene
- c) 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 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 gjør 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 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 Kommuneloven/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 kommunal lovgivningen i de øvrige nordiske land. I tillegg er kommunallovgivning 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 virksomheten 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 forlenget til 30 mars 1990.

Kommuneloven fra 1954 og Fylkeskommuneloven fra 1961 er etterhvert kommet i utakt med samfunnsutviklingen. Lovene, som er tilnærmet identiske i oppbygging og innhold, bygger i hovedtrekk 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 en 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/fylkeskommunesektoren, 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 godkjenningmyndighet. 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 premiss for lovutvalgets arbeid. Utvalget foretok dessuten i 1988 studiebesøk til Danmark og Sverige, og fikk informasjon om kommunallovgivningen og aktuelt reformarbeid i disse landene fra Indenrigsministeriet i Danmark og Civildepartementet i Sverige.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

3 Kommunallovgivningen - et historisk tilbakeblikk

Formannskapslovene av 1837 (en lov for byene og en for landdistriktene) 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 måter 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 besluttsende 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 en 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 lovkomite avga sin innstilling i 1920. Denne dannet grunnlaget for de reviderte kommunestyreløvene (fortsett en lov for byene og en lov for landdistriktene) 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 kommunesammenslåing 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 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 fylkesskatt 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

4 Gjeldende 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 kompetansmessige forhold. Særlovnemndene spiller en viktig rolle her. Dette er folkevalgte organer som kommuner og fylkeskommuner er pålagt å opprette, f eks skolestyre og fylkesskolestyre, 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 organisasjonsfrihet 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 delegerer 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 kommunestyre/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/fylkeskommunale bedrift, 3) styre for inter(fylkes)kommunale tiltak og 4) ad-hoc komiteer.

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 amtsrådsrets. Det består av amtmannen (leder) og 4 andre medlemmer som velges av og blant amtsrådets medlemmer. Tilsynsrådets oppgaver tilsvare stort sett fylkesmannens legalitetskontroll etter den norske Kommuneloven.

Den danske kommuneloven inneholder to spesielle ankeinstututter, den såkalte innbringelses/forslagsrett og standsningsretten. Innbringelses/forslagsretten innebærer at medlemmer av kommunalbestyrelsen kan bringe ethvert spørsmål om kommunens anliggender 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 (kommunalbesvar). Fullmaktiget tilsvare 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 kammarratten, 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 forvaltningsbesvar (forvaltningsklage), som er regulert i Forvaltningsloven, Forvaltningsprosessloven og i den kommunale særlovgivningen. Ved forvaltningsklage er har klageinstansen adgang til også å overprøve hensiktsmessigheten (skjønnsutøvelsen). Ofte omtales forvaltningsbesvar som "lamplighetsbesvar", mens kommunalbesvar betegnes som "rattsbesvar".

Den svenske kommuneloven er nå under revisjon. Det foreligger en prinsippskisse fra 1985, et forslag til ny kommunelov fra 1988 og et endelig forslag til ny lov fra en parlamentarisk sammensatt komite (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 lansnivået. Det har derfor utviklet seg et omfattende og lite enhetlig system med store "kommunalforbund" (en type interkommunalt samarbeid) som tar seg av betydelige oppgaver innenfor bl.a. spesialsykepleien, tiltak for utviklingshemmede, yrkesutdanning og fysisk planlegging. Regionalforvaltningsenhetene er lanene, 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 forvaltning", 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; lansstyrelsen skal således føre en alminnelig legalitetskontroll med både kommuner og kommunalforbund.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 7 Kommunelovene og det kommunale/fylkeskommunale selvstyre - prinsipielle betraktninger
- 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 7 Kommunelovene og det kommunale/fylkeskommunale selvstyre - prinsipielle betraktninger
- 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 rammelovgivning 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 inntektssystemet 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

7 Kommunelevene og det

kommunale/fylkeskommunale selvstyre -
prinsipielle betraktninger

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 hovedhensyn ved statens styring av offentlig virksomhet:

Et hovedhensyn, og historisk sett det primære, er ivaretagelsen av rettssikkerhet. 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 fortrenghet 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 7 Kommunelovene og det kommunale/fylkeskommunale selvstyre - prinsipielle betraktninger
- 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 ideen 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 demokratispektet 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 8 Kommunelovens formål og virkeområde.
- En eller to kommunelover

Utvalget er kommet til at det bør være en 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 en felles lov.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

8 Kommunelovens formål og virkeområde.

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 ideen 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 den etablerte forståelse av det kommunale selvstyrets formål og rammer.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

8 Kommunelovens formål og virkeområde.

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

8 Kommunelovens formål og virkeområde.

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 oppstilling 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

8 Kommunelovens formål og virkeområde.

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 8 Kommunelovens formål og virkeområde.
 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. Navnereglene 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 navnereglene 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 8 Kommunelovens formål og virkeområde.
 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 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 8 Kommunelovens formål og virkeområde.
 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 klagemennd 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

9 Styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner

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 betraktningmåte, 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 formannskap/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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

9 Styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

9 Styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 9 Styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner
 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 9 Styringsystemet i kommuner og fylkeskommuner
 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
 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.

Den administrative ledelsesfunksjon skal etter lovforslaget samles på en 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 en administrasjonssjef gjøres obligatorisk i alle kommuner og fylkeskommuner.

Et sentralt element er dessuten en utvidet adgang til å delegerer 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 kommunedirektør 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 ivaretatt ved at kommuner og fylkeskommuner gis adgang til å opprette åremålsstillinger for ledere.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 10 Administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner
- 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

- 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 medlemmer) 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/fylkesordfører, og at denne erstattes av en særskilt leder for kommunestyret/fylkestinget. Kommunerådet/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 kabinettspørsmål i rådet eller i et annet organ. Utvalgets flertall (alle medlemmer unntatt ett) går inn for alle som er valgbare til kommunestyre/fylkesting også skal være valgbare 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 parlamentarismemodellen 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 oppnevningsorganet 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 administrasjon 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 lovfestes 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 forholdvalg og flertallsvalg.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

13 Folkevalgtes rettigheter og plikter

Utvalget foreslår å beholde hovedtrekkene i dagens lovgivning på dette området, med enkelte justeringer. Det er foretatt en skjerpning 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, utelukkelsesreglene 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen**14 Interkommunalt og interfylkeskommunalt 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 klargjørde 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 ved kommende 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen**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, andelslag 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.

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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen

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 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 årsperspektivet 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 årsbudsjettet.

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 tilsynsordninger 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
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 etterhvert 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 tilsynsmynd, som består av to representanter for vedkommende kommune/fylkeskommune og tre representanter oppnevnt av departementet, slik at de sistnevnte utgjør flertallet. Tilsynsmyndens 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. Myndens 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 myndens 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.

Kapittel 2 - Sammendrag av utredningen
18 Internt tilsyn og kontroll

De prinsipielle betraktninger som danner grunnlaget for uvalgets 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 ivaretaelse 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.

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 klagereregler ikke gjelder for organer som er opprettet etter Kommuneloven/Fylkeskommuneloven. 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/departement 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 .

