

**Sakskart til møte i
Ekstraordinært fylkesutvalg 26.09.2016**

Møtested **Galleriet Schweigaardsgt. 4, Oslo**
Fylkestingsalen

Møtedato **26.09.2016**

Tid **09:00**

Saksliste

Saksnr	Tittel
	Politiske saker
161/16	Høringsnotat om oppfølging av forslag i Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen mv.
162/16	Høring NOU 2016:4 Ny kommunelov - Akershus fylkeskommunes uttalelse

Dato: 19.09.2016
Arkivref: 2016/14931-1

Saksnr	Utvalg	Møtedato
161/16	Fylkesutvalg	26.09.2016

Høringsnotat om oppfølging av forslag i Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen med videre.

Innstilling

Akershus fylkeskommune anbefaler at brukere av tannhelsetjenesten får et likeverdig, kostnadseffektivt og faglig godt tjenestetilbud i hele landet. Dette må ivareta den enkeltes behov for spesialiserte tjenesteområder som narkosebehandling, tannlegeangstbehandling og tannlegevakt. Det bør derfor gjøres en ny vurdering av om tannhelsetjenesten kan videreføres som en del av de nye regionenes ansvarsområde.

Sammendrag

Vedrørende forslaget i oppgavemeldingen om overføring av Den offentlige tannhelsetjenesten til kommunene.

De viktigste lovendringene som foreslås er at tannhelsetjenesteloven, som regulerer både fylkeskommunenes plikter og pasientenes rettigheter, skal oppheves. Kommunenes plikter skal reguleres i helse- og omsorgstjenesteloven, mens pasientenes rettigheter reguleres i pasient- og brukerrettighetsloven. En revisjon av tannhelsetjenesteloven har også vært vurdert, men departementet mener at det uavhengig av oppgaveoverføring er behov for en harmonisering av lovverk som regulerer det offentliges ansvar for tannhelsetjenester med øvrig helselovgiving.

Departementets vurdering er at det vil være fordeler ved å overføre ansvaret for Den offentlige tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til større og mer robuste kommuner fordi tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å integrere allmenntannhelsetjenester med den øvrige kommunale helse- og omsorgstjenesten.

I forslaget om overføring av tannhelsetjenesten til kommunene var generalistkommuneprinsippet en forutsetning for overføringen. Det lå til grunn at tannhelsetjenesten skulle overføres til store og robuste kommuner da forslaget ble fremmet. Dagens situasjon tyder på at

en trolig ikke vil få en slik kommunestruktur i overskuelig framtid. Det innebærer at tannhelsetjenesten vil splittes opp fra 19 store enheter til flere hundre enheter av varierende størrelse. Tannhelsetjenesten vil svekkes faglig og kvalitetsmessig når tjenesten fragmenteres, og det vil kunne bli aktuelt med interkommunale løsninger eller kjøp fra private, og det er ikke lenger samsvar mellom de forutsetningene som lå til grunn for overføringen og status i dag.

Utfra å kunne gi tannhelsetjenester av høy kvalitet i hele landet på en effektiv måte er det fordeler ved at tannhelsetjenesten også i framtiden er organisert regionalt. Det vil kunne sikre brukerne av tannhelsetjenesten et likeverdig, kostnadseffektivt og faglig godt tjenestetilbud som også ivaretar et bedre tilrettelagt tilbud innenfor spesielle tjenesteområder som er sårbare i dag. Dette gjelder blant annet tannbehandling i narkose, tilbud til personer med tannlegeangst samt bedre tannlegevaktordninger.

Saksutredning

Bakgrunn og saksopplysninger

To hovedargumenter for større og mer robuste kommuner var sterkere fagmiljøer og mindre interkommunalt samarbeid. Det vises til Stortingsmelding 14 (2014-2015) - nye oppgaver til større kommuner som pekte på at det er et mål å redusere behovet for interkommunalt samarbeid gjennom større kommuner.

For tannhelsetjenestens vedkommende vil en overføring av Den offentlige tannhelsetjenesten til kommunene innebære en fragmentering av fagmiljøet og behov for et betydelig omfang av interkommunale løsninger for å sikre at brukerne får de rettigheter som foreslås i helse- og omsorgstjenesteloven. For alle øvrige helsetjenester legges det opp til en styrking av faglig kompetanse, mens det for tannhelsetjenesten legges opp til en svekking av etablerte fagmiljøer.

Fylkesrådmannen er bekymret for den samlede kvaliteten på ledelse, systemer og kultur, samt tjenestetilbudet i tannhelsetjenesten etter en overføring til kommunene. Dette er trolig en mer krevende problemstilling i fylker hvor kommunestørrelsen er vesentlig mindre enn den i hovedsak er i Akershus. Selv om det kan være enkelte argumenter for å overføre tannhelsetjenesten til kommunene, er det ut fra en tannhelsetilnærming best for pasientene om den offentlige tannhelsetjenesten fortsatt er organisert på et regionalt nivå. Det vil være vanskelig og ressurskrevende å sikre likhet i tjenestetilbudet til befolkningen når det er flere hundre kommuner som har ansvaret for å organisere tilbudet. Rike kommuner kan gi et tilbud på nivå med dagens tjenestetilbud, mens økonomisk vanskeligstilte kommuner ikke kan det.

Forslaget om at det er opp til den enkelte kommune hvordan tjenesten skal organiseres, innebærer at det er fritt fram for kommunene å tildele offentlige oppgaver til private aktører. Konsekvensen kan bli at den offentlige tannhelsetjenesten med fokus på høy faglig kvalitet og langsiktige planer knyttet til forebygging og et samfunnsoppdrag innen folkehelsearbeidet, kan forsvinne.

Viktige følger for brukere av tannhelsetjenesten ved en fragmentering av tjenesten vil være:

- Det vil ikke være mulig å gi et likeverdig tilbud til alle prioriterte grupper over hele landet
- Tilbudet til pasienter med behov for akutt hjelp utenom tannklinikkenes ordinære åpningstid blir dårligere, fordi kommunene vil bli for små til å opprette og drifte egen tannlegevakt. Det bør være en offentlig styrt og koordinert funksjon som sikrer alle

innbyggere et akutt tilbud, spesielt i helger og høytider. Dette tiltaket er ressurskrevende og krevende å samordne i en kommunal modell.

- Pasienter med behov for tannbehandling i narkose vil ha større problemer med å få tilgang til denne type behandling når over 300 kommuner skal sørge for henvisning mot dagens 19 aktører.
- Tilbudet til odontofobipasienter svekkes fordi kommunene vil bli for små til å ha egen kompetanse på fagområdet odontofobi. Dette er et tilbud om tilrettelagt tannbehandling for torturofre, personer som har vært utsatt for seksuelle overgrep og personer som har invalidiserende angst for tannbehandling. Felles for disse pasientgruppene er at de ikke kan benytte seg av ordinær tannbehandling. Pågangen av pasienter er stor, og det er fra ett til flere team i fylkene i dag.
- Tilbudet til pasienter med behov for behandling i lystgass svekkes fordi kommunene vil bli for små til å ha egen kompetanse på tannbehandling i lystgass
- Tilgangen til spesialisttjenester i egen kommune vil bli dårligere fordi kommunene vil bli for små eller befolkningstettheten for liten til å dekke opp behovet for spesialisttjenester innenfor egen kommune
- Innkjøpsordninger vil bli dårligere fordi enhetene blir mindre, og det vil være nødvendig med interkommunalt samarbeidsavtaler.
- Dentaltekniske tjenester svekkes
- Det vil bli vanskeligere å ansette personell som kan dekke opp for vakanser i stillingene fordi personellet tilsettes i en kommune istedenfor en fylkeskommune.
- Tilsyns- og kontroll funksjonen blir vanskeligere å utføre fordi kontrollrutiner av den utøvende tjenesten er etablert på overordnet nivå. Funksjonen er viktig for å sikre forsvarlig behandling i hele tjenesteområdet, og derav høy pasientsikkerhet,
- Det vil bli vanskeligere å sikre faglig kompetanse. Odontologifaget er i rask utvikling gjennom forskningsbasert kunnskap og nye behandlingsmetoder. Det må derfor sikres at alle medarbeiderne får tilegne seg nødvendig kunnskap. Dette gjøres effektivt med pålagt og tilbudt etterutdanning på regionnivå.

Fylkesrådmannen ser behovet for revidering av den eksisterende tannhelsetjenesteloven slik at det blir en tydeligere grenseflate mellom personer som har rettigheter til offentlig tannhelsetjeneste og de som ikke har rettigheter. Dette gjelder i hovedsak personer som mottar ulike somatiske og psykiatriske pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Andelen personer som omfattes utgjør imidlertid en liten andel av den totale pasientmengden i offentlig tannhelsetjeneste. Av totalt 155.000 personer i de prioriterte gruppene i Akershus (A-D) er det 8200 personer (gr. B, C1 og C2) som har nære grenseflater til kommunale tjenesteområder med dagens lovgivning. Dette utgjør 5,3 % av pasientandelen under tilsyn.

Vedrørende lovfesting av krav om at kommunene skal ha knyttet til seg bestemte profesjoner

Det er uoverensstemmelse i teksten vedrørende lovfesting av krav om tannpleier i kapittel 10.1 og kapittel 3.2.5, men teksten i kapittel 10.1 legges til grunn for høringsvaret.

Fylkesrådmannen er i tvil om hensiktsmessigheten av å lovfeste krav om at kommunene skal ha knyttet til seg bestemte profesjoner ved å liste opp profesjonene i lovteksten. Årsaken er delvis at enkelte fagområder kan være overlappende, og at kommunen derfor kan få tak i nødvendig og tilstrekkelig kompetanse ved å tilsette personer med en annen yrkestittel, og delvis fordi en slik liste ikke er uttømmende og fort kan bli uaktuell.

Et eksempel på denne problemstillingen er om man skal lovfeste om kommunen skal ha knyttet til seg en tannpleier eller ikke. En tannpleier kan ikke erstatte en tannlege, da tannpleieren ikke

kan utføre all nødvendig behandling. Men en tannlege kan utføre forebyggende arbeid og undersøkelser som en tannpleier kan gjøre. I en liten kommune kan det derfor være hensiktsmessig å knytte til seg bare én person, som nødvendigvis må være tannlege. Dersom departementet holder på avgjørelsen om å liste opp profesjonene i lovteksten, er fylkesrådmannen enig i at tannlege, men ikke tannpleier listes opp.

Vedrørende personer som har rett til et regelmessig og oppsøkende tilbud fra kommunene

Fylkesrådmannen antar at det er feilskrift både i kapittel 5.8.4 og i kapittel 10.1 hvor det står: «Tannhelsetjenester, herunder til pasient og brukergrupper som nevnt i § 3-2 b».

Det antas at riktig tekst skal være: «Tannhelsetjenester, herunder spesialisttannhelsetjenester, til pasient og brukergrupper som nevnt i § 3-2 b».

Lovfesting av rett til tannhelsetjenester for innsatte i fengsel støttes.

Høringsnotatet slår fast at det er oppholdsprinsippet og ikke bostedsprinsippet som vil gjelde for hvilke rettigheter personer har til tannhelsetjenester. I høringsnotatets side 215 står det at «Forslaget betyr blant annet at tannhelsetjenester ikke uten videre vil bli omfattet av forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket». Denne forskriften begrenser rettighetene til personer uten fast opphold i landet.

Dette er forslaget til hvordan § 2-1 f skal lyde:

*§ 2-1 f Rett til nødvendig tannhelsehjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste
Pasient og bruker som omfattes av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 b har rett til et regelmessig og oppsøkende tilbud fra kommunen, herunder nødvendig tannhelsehjelp. Kommunen skal gi den som søker eller trenger tannhelsetjenester, de helse- og behandlingmessige opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett.*

Nødvendig tannbehandling er definert slik i Helsedirektoratets veileder (01-2011, IS 1589):

1. Akutt behandling etter foreløpig undersøkelse og diagnose
2. Undersøkelse, diagnose, diskusjon om behandlingalternativer
3. Informasjon og råd om forebygging av skader i tenner og munnhule
4. Begrensning av skadeutvikling og opplæring i egenomsorg
5. Behandling av patologiske tilstander i tenner, kjeve og munnhule:
 - erstatning av skadet tannsubstans
 - tannkjøttbehandling
 - rotbehandling
6. Erstatning av tapte tenner

Etter fylkesrådmannens oppfatning kan det være nødvendig å ha inklusjonskriterier for gruppene i nåværende tannhelsetjenestelovs § 1-3 som er tenkt flyttet til kommunehelse-tjenestelovs § 3-2 b.

Gråsoner:

- Midlertidig opphold i landet (transittmottak, asylmottak, utlendinger i fengsel, utvekslingsopphold for skoleelever, ferierende)
- Midlertidig opphold i kommunen (på gjennomreise, «tannturister»)
- Midlertidig tilknytning til sykepleie i hjemmet (kortvarig sykdom eller rehabilitering)
- Midlertidig tilknytning til en helseinstitusjon (somatiske sykehus, rehabilitering)
- Midlertidig tilknytning til et fengsel (utlendinger)

Dersom opphold i kommunen skal kunne utløse rett til tannhelsetjenester på alle områdene for nødvendig tannbehandling (og spesielt punkt 6), kan det bli en økonomisk utfordring for kommuner som blir oppsøkt av personer med rett til tannbehandling etter § 3-2 b. Det bør derfor være tydelige inklusjons-/eksklusjonskriterier.

Når det gjelder grupper av rusavhengige, er det et kjent problem at tannhelsetjenestene ikke er fullført på det tidspunktet hvor den rusavhengige har fullført sitt institusjonsopphold og dermed mister sine økonomiske rettigheter. Det kan være hensiktsmessig å forskriftsfeste at den rusavhengige har krav på å få fullført en behandlingsplan som er lagt mens vedkommende var i institusjon.

Vedrørende dekning av skyssutgifter

Departementet foreslår at kommunene selv skal lage forskrifter til dekning av skyssutgifter. Skyssutgiftene vil variere fra kommune til kommune, og det kan føre til at det blir ulik grad av dekning for pasienter i de ulike kommunene avhengig av hvilke kriterier kommunene vektlegger. Det kan bli ulik grad av egenbetaling fra kommune til kommune.

Vedrørende administrative og økonomiske konsekvenser

Når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser av overføringen, vil fylkesrådmannen peke på følgende punkter:

- Analysen er ufullstendig i forhold til funksjoner
- Analysen har ikke tatt hensyn til at det blir mange flere aktører
- Analysen har ikke tatt hensyn til transaksjonskostnader i form av samarbeid, avtaler, kjøp av tjenester

Funksjoner

Tannhelsetjenesten er en spesialisert helsetjeneste, og det er nødvendig med fagspesifikk ledelse for å kunne yte gode offentlige tannhelsetjenester. Det er behov for at ledelsen følger med og sørger for nødvendig tannbehandling, og det er nødvendig med overvåkning av kvalitet i tjenesten samt implementering av retningslinjer. Det vil være vanskelig å skaffe slik kompetanse i hver kommune, og det vil være dyrere å lede i mange kommuner fremfor i en fylkeskommune eller en region.

Med utgangspunkt i at det fortsatt vil være mange hundre kommuner i landet, har det store følger for satsingen innen eTannhelse og IKT. IKT-utfordringene i tannhelsetjenesten krever stor grad av samordning og store driftsenheter både i forhold til utvikling og gode driftsløsninger. Det vil bli krevende å ivareta hensiktsmessige og fremtidsrettede driftsløsninger når dette er fragmentert, og mange enkeltkommuner vil ikke ha den nødvendige kompetansen. Tannhelsefaglig IKT har et behov for å samle seg for å kunne klare utfordringene innenfor ehelse-området. Da vil en oppsplitting føre til stagnasjon i utvikling av løsninger tilpasset sektoren på IKT-området.

Det vil i større grad bli nødvendig å kjøpe fagutvikling i form av hospitering og eksterne kurs, fordi kommunene jevnt over vil være for små til å produsere egne kurs.

Det er nødvendig med god innkjøps- og bestillerkompetanse ved offentlige anskaffelser, og mange kommuner har ikke tilstrekkelig kompetanse på innkjøp til tannhelsetjenesten. Ved overgang til kommunal tannhelsetjeneste vil man miste storkundefordelene knyttet til innkjøp.

Aktører

Det skrives flere steder i høringsnotatet at tiltak ikke vil få administrative og økonomiske konsekvenser fordi kommunene skal gjøre det samme som fylkeskommunen gjør i dag. Endringen vil få økonomiske og administrative konsekvenser, fordi flere hundre aktører skal gjøre det samme som 19 aktører gjør i dag. En av årsakene til at det vil føre til økonomiske og administrative konsekvenser er fordi aktørene gjør ting sjeldnere og i mindre målestokk.

Transaksjonskostnader

Det gjelder for eksempel alt interkommunalt samarbeid. På side 250 i høringsnotatet heter det: «Dersom interkommunalt samarbeid får et betydelig omfang, vil dette på kort sikt kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for samarbeidende kommuner. Det er grunn til å anta at dette særlig vil gjelde kommuner med lavt innbyggertall i områder med spredt bosetting. På lang sikt vil imidlertid interkommunalt samarbeid kunne medføre stordriftsfordeler og innsparinger.» Det er mulig at dette er riktig i forhold til om hver kommune skulle drive for seg, men det er ikke riktig i forhold til nåværende løsning hvor Den offentlige tannhelsetjenesten drives regionalt.

Departementet omtaler på side 192: «Som i dag vil det være opp til den enkelte kommune hvorvidt den vil søke å inngå avtale med pasientens hjemkommune om dekning av utgifter til tannhelsehjelp. Dette vil for eksempel være aktuelt for kommuner hvor det ligger utdanningsinstitusjoner. Disse kommunene vil med oppgaveoverføringen kunne få ekstrautgifter til tannbehandling av 19- og 20-åringer som flytter dit fra andre kommuner for å studere.» Det er ingen grunn til å tro at det vil være mulig å få til denne type avtaler, siden loven sier at det er oppholdsprinsippet som gjelder for finansieringsansvar.

Fylkesrådmannens anbefalinger

Ut fra en helhetlig vurdering av det som er fremlagt i primærhelsetjenestemeldingen bør hensynet til likeverdig kvalitet overfor innbyggerne i hele landet og effektivitet være avgjørende for organiseringen av tannhelsetjenesten. Det bør derfor gjøres en ny vurdering av om tannhelsetjenesten kan videreføres som en del av de nye regionenes ansvarsområde.

Oslo, 19.9.2016

Tron Bamrud
fylkesrådmann

Saksbehandler: Kirsten Nerheim Ahlsen

Dato: 22.09.2016
Arkivref: 2016/6341-3

Saksnr	Utvalg	Møtedato
162/16	Fylkesutvalg	26.09.2016

Høring NOU 2016:4 Ny kommunelov - Akershus fylkeskommunes uttalelse

Forslag til vedtak

- 1) Fylkesutvalget slutter seg til fylkesrådmannens forslag til høringsuttalelse til kommunelovutvalgets utredning i NOU 2016:4, med forslag til ny kommunelov.*
- 2) Høringsuttalelsen oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS.*

Innledning

I NOU 2016:4 har Kommunelovutvalget utformet et forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt utredningen på høring med frist 06.10.2016.

Nedenfor – under de nummererte avsnitt - følger fylkesrådmannens forslag til høringsuttalelse fra Akershus fylkeskommune ved fylkesutvalget. Kommunelovutvalgets innstilling er et omfattende dokument, som teller nesten 500 sider. Fylkesrådmannen legger ikke opp til en høringsuttalelse om alle deler av utredningen, men vil behandle mer overordnede og prinsipielle spørsmål.

Fylkesrådmannen tar sikte på å oversende uttalelsen fra AFK både til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og til KS. KS` landsstyre vil behandle saken 28. oktober og har fått utsatt høringsfrist.

KS har utarbeidet et «debattgrunnlag», som ble sendt ut til kommunene og fylkeskommunene i slutten av juni. Her har KS-administrasjonen gjort en bred vurdering av ulike sider ved utredningen, herunder forslag til enkeltbestemmelser.

KS` administrasjon har i debattgrunnlaget gitt en foreløpig vurdering av en rekke spørsmål i tilknytning til lovutkastet. Man stiller seg bak utvalgets vurderinger av mange sentrale temaer. Fylkesrådmannen er enig i de fleste av de foreløpige vurderingene som KS-administrasjonen gir til kjenne. Noen avvikende standpunkter har man likevel inntatt i forslaget til høringsuttalelse. Fylkesrådmannen har for øvrig sett hen til vurderingene til enkelte kommuner som allerede har avgitt sine høringsuttalelser.

Generelt om kommunelovutvalgets utredning

Utvalget foreslår å videreføre de mest sentrale elementer i dagens kommunelov. Man legger opp til at det fortsatt skal være en felles lov for fylkeskommuner og kommuner. Betegnelsen «fylkeskommune» foreslås beholdt.

Utvalget mener at dagens lov i hovedsak gir en hensiktsmessig regulering av det lokale og regionale selvstyret. Det er like fullt behov for endringer og justeringer. Utvalget framhever følgende hovedhensyn bak sitt lovforslag:

1. Styrket kommunalt selvstyre
2. Styrket folkevalgt styringen i kommunene
3. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner
4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
5. En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn
6. Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Kommunelovutvalgets viktigste forslag

Selvstyret: Kommunelovutvalget foreslår å gi det kommunale/ fylkeskommunale selvstyret en tydeligere rettslig forankring i kommuneloven. Det gjelder selvstyrets hovedinnhold og rammer, samt enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg. Utvalget ønsker med dette å motvirke detaljert statlig styring.

Folkevalgte og administrasjonen: Kommunelovutvalget ønsker tydeligere roller, herunder et klarere skille mellom folkevalgte og administrasjonen. Man vil åpne for at kommunen/ fylkeskommunen selv kan bestemme at ordføreren velges direkte av innbyggerne. Videre vil man ha utvidet adgang til fjernmøter i kommunestyret og andre folkevalgte organer. Det legges opp til en utvidelse av folkevalgte organers rett til innsyn i administrasjonens dokumenter. Utvalget vil innføre «kommunedirektør» som ny kjønnsnøytral tittel på lederen av kommunens administrasjon. Fylkesordfører/ordfører skal på visse vilkår kunne suspenderes eller fratras vervet.

Parlamentarisme bør, ifølge utvalget, fortsatt være et alternativ til formannskapsmodellen, men terskelen for å kunne innføre parlamentarisme bør bli høyere (2/3 flertall) enn i dagens lov.

Kommunestyrets/ fylkestingets og opposisjonens rolle i kommuner/ fylkeskommuner med parlamentarisme styrkes.

Tillit, informasjon, offentlighet og habilitet: Utvalget ønsker mer åpenhet og bedre mulighet for allmennheten til innsyn i kommunenes/ fylkeskommunenes virksomhet og styring. Man vil lovfeste at kommunens/ fylkeskommunens informasjon om sin virksomhet skal inkludere tjenester og funksjoner som andre rettssubjekter utfører på dens vegne. Prinsippet om møteoffentlighet skal gjelde for alle folkevalgte organer med unntak av kommunerådet/ fylkesrådet i kommuner/ fylkeskommuner med parlamentarisme. Medlemmer av fylkesting/ kommunestyre skal ikke kunne velges til styret i fylkeskommunale og kommunale foretak. Dermed vil man unngå dobbeltroller og habilitetsproblemer.

Økonomi: Det er foreslått en generalbestemmelse som slår fast at fylkeskommunene/ kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handlefriheten ivaretas over tid. Utvalget vil innføre en plikt til å bruke finansielle måltall som verktøy for den langsiktige styringen av økonomien, sammen med en utvidelse av plikten til å redegjøre for økonomien i årsmeldingen. Det er foreslått nye regler for minimumsavdrag på lån, som knyttes til kapitalslit. Lovutkastet klargjør rettsvirkningene av at en kommune gjør disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene.

Kontroll og tilsyn: Utvalget legger frem en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for reguleringer i særlovgivingen. Det legges opp til mer rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret/ fylkestinget. Styring og kontroll med selskaper skal styrkes gjennom krav om at fylkeskommunen/ kommunen skal utarbeide en eierskapsmelding, og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i ekstern virksomhet som utfører tjenester for fylkeskommunen/kommunen.

Administrasjonen: Tittelen på øverste leder av administrasjonen skal være «kommunedirektør», ifølge utvalget. Noen egen tittel på øverste leder av fylkeskommunens administrasjon er imidlertid ikke foreslått. Utvalget vil lovfeste at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelser og oppsigelser.

Fylkesrådmannens forslag til høringsuttalelse fra fylkesutvalget

1. Formålsparagrafen (kap 3)

Det kommunale selvstyret fikk våren 2016 sin forankring i grunnloven, etter at kommunelovutvalget hadde avgitt sin innstilling. I grunnlovens § 49 annet ledd heter det nå:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

Utvalget foreslår, i tråd med nydannelsen i grunnloven, denne formålsbestemmelsen i sitt forslag til ny kommunelov (§ 1):

«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyre og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt

lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.»

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag til formålsbestemmelse støttes. En lovfesting vil i seg selv kunne styrke bevisstheten om selvstyret i befolkningen og hos offentlige beslutningstakere. Formålsbestemmelsen vil også kunne påvirke tolkningene av lovens øvrige bestemmelser.

2. Prinsipper i forholdet mellom stat og kommuner

Utvalget foreslår å lovfeste tre prinsipper i forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Prinsippene er ikke nye, i og for seg, men å lovfeste dem er nytt.

2.1 Legalitetsprinsippet

Utvalget foreslår å lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyre krever hjemmel i lov (*legalitetsprinsippet*). Forslagets § 2-1 tredje ledd lyder: «*Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.*»

At legalitetsprinsippet lovfestes, innebærer en markering av at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen. Statsforvaltningen skal altså ikke kunne pålegge kommunene plikter bare med grunnlag i rundskriv, veiledere, retningslinjer m.v. .

Utvalget påpeker for øvrig at kravet om lovhjemmel vil bli mer effektivt om fylkeskommunen/kommunen får en adgang til å gå til søksmål mot staten. Dermed vil saker om statlige inngrep overfor fylkeskommunen/ kommunene kunne prøves av domstolene.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelse støttes.

2.2 Forholdsmessighetsprinsippet

At nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål, er en sentral tanke bak selvstyret. Flertallet i utvalget går inn for en lovfesting av et «forholdsmessighetsprinsipp» i § 2-3, 1. ledd: «*Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.*»

Stortinget kan ikke, ved vanlig lovvedtak, pålegge seg selv begrensninger hva gjelder fremtidige lovvedtak. Det ville kreve grunnlovsendring. Derfor vil den foreslåtte formuleringen fungere bare som en «påminnelse» overfor den lovgivende makt. Den kan imidlertid også få betydning

ved tolkningen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve fylkeskommunale/ kommunale vedtak.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelse støttes.

2.3 Nærhetsprinsippet

At ansvaret for oppgaver i utgangspunktet bør legges så nær innbyggerne som mulig, følger av det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Dette «nærhetsprinsippet» er foreslått lovfestet gjennom følgende formulering i § 2-3, 2. ledd: «*Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.*»

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelse støttes. Administrasjonen i KS har i sitt debattgrunnlag kommet med en innvending til den lovtekst som utvalget foreslår, en innvending som fylkesutvalget er uenig i. Spørsmålet bør ikke bare være hvilken oppgaveplassering som er «mulig». Man bør i tillegg vurdere om den er hensiktsmessig, for eksempel ut fra økonomiske grunner. Utvalgets forslag legger opp til en mer sammensatt vurdering og bør foretrekkes.

2.4 Finansieringsprinsippet

Uten at kommunen/ fylkeskommunen har økonomisk handlefrihet, vil selvstyret ha begrenset betydning. Et «finansieringsprinsipp» er foreslått i lovutkastets § 2-3, 3. ledd: «*Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.*»

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelse støttes i det vesentlige. Lovteksten som gjelder finansieringsprinsippet er imidlertid noe uklar. Fylkesutvalget er enig i det alternative forslaget til § 2-3, 3. ledd i debattgrunnlaget fra KS: «*Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.*»

3. Folkevalgte og folkevalgte organer (kap 8)

Utvalget foreslår, i hovedsak, å videreføre innholdet i dagens lovbestemmelser om folkevalgte organer. Utgangspunktet er at kommunestyret/ fylkestinget, innen visse rammer, har frihet til å organisere underordnede organer slik man finner det hensiktsmessig. Det foreslås imidlertid en mer utførlig regulering av hvilke organer som kan opprettes, hvordan saksbehandlingen skal være og hvilke navn som skal brukes på dem.

Utvalget ser ikke behov for vesentlige endringer i *kommunestyrets* rolle, men foreslår noen flere lovbestemmelser om den. Den adgang som kommunestyret har til å delegere sin myndighet til

andre er uttrykkelig omtalt, og det kan eliminere enkelte tolkningsspørsmål. Utvalget foreslår også å videreføre dagens lovbestemmelser om *formannskapet* i det alt vesentlige.

Utvalget mener at innholdet i dagens lovregulering av *komiteer og utvalg* bør videreføres langt på vei, men forenkles i formen. I lovutkastet brukes fellesbetegnelsen «utvalg» på alle komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov, jf. lovforslaget § 5-5. Kommunestyret skal ha stor handlefrihet til å bestemme et utvalgs oppgaver, myndighet og varighet. Utvalg skal således kunne være faste eller midlertidige. De kan bli tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. Det foreslås at utvalg i utgangspunktet bare kan opprettes av fylkestinget/ kommunestyret selv. Et utvalg skal for øvrig selv kunne opprette et arbeidsutvalg blant sine medlemmer.

Reglene om *kontrollutvalg, partssammensatte utvalg, kommunestyre- og fylkestingskomiteer og styrever for institusjoner* foreslås videreført, i all hovedsak.

Det foreslås dessuten å videreføre bestemmelsene om *kommune-/ fylkesråd* i parlamentarisk styrte kommuner/ fylkeskommuner.

Flertallet vil ha en egen pliktbestemmelse om at *lovens* betegnelser på folkevalgte organer skal brukes i alle kommuner og fylkeskommuner. De aktuelle betegnelser er «fylkesting»/ «kommunestyre», «fylkesutvalg»/ «formannskap», «fylkesråd»/«kommuneråd» og «utvalg». Et mindretall foreslår at parlamentarisk styrte kommuner skal kunne bruke betegnelsen «regjering» i stedet for «råd».

Fylkesutvalgets vurdering:

Fylkestinget/ kommunestyret bør ha stor frihet til å organisere virksomheten i fylkeskommunen/kommunen. Fylkestinget/ kommunestyret bør således ha en adgang til å opprette andre folkevalgte organer enn dem som er omtalt i kommuneloven og i andre lover. Man bør ta inn en definisjon av «folkevalgt organ» i lovteksten. Videre bør kommunestyret/ fylkestinget ha en viss adgang til å fravike kommunelovens saksbehandlingsregler som gjelder folkevalgte organer, slik som i dagens kommunelov.

De foreslåtte forenklingene av regelverket for komiteer og faste utvalg støttes i hovedsak, herunder samlebetegnelsen «utvalg» og prinsippet om at kommunestyret/ fylkestinget skal ha enerett på å opprette slike (med en modifikasjon for ordførerens myndighet, se nedenfor).

For øvrig vil fylkesutvalget vise til vurderingene i KS` debattgrunnlag.

4. Ordføreren (kap 10)

Ordføreren/ fylkesordføreren har i praksis en sentral rolle som øverste folkevalgte leder, representant for kommunen/ fylkeskommunen utad og bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen. Vedkommende har imidlertid begrenset med myndighet etter kommuneloven.

Utvalget foreslår å åpne for at kommuner/ fylkeskommuner som selv ønsker å delegerer mer myndighet til ordføreren, kan gjøre dette. Ordføreren kan etter forslaget få forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem. Ordføreren kan videre gis myndighet til å opprette utvalg til å forberede saker uten prinsipiell betydning og til å fatte enkelte hastevedtak. Dersom slik myndighet blir delegert, skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret/ fylkestinget om hvordan myndigheten er benyttet.

Utvalget foreslår å åpne for at kommunene/ fylkeskommunene kan beslutte at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne i kommunen. Utvalget fremholder at direkte valg av ordfører vil kunne styrke ordførerrollen og ha positiv effekt på valgdeltakelsen.

Reglene for ordføreren foreslås å gjelde for både kommuner og fylkeskommuner. Det skal være opp til den enkelte fylkeskommune å bestemme om tittelen blir fylkesordfører eller ordfører.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelser støttes.

5. Fritak, suspensjon o.l. (kap 12)

Utvalget foreslår at de alminnelige reglene om valgbarhet til og utelukkelse fra valg i utgangspunktet bør være de samme for alle folkevalgte organer. Utvalget foreslår likevel enkelte unntak.

For det første mener utvalget at kravet om at man må være bosatt i kommunen/ fylkeskommunen, ikke bør gjelde ubetinget der organets funksjon er mer driftspreget enn politisk. Utvalget foreslår derfor at personer som er bosatt i andre kommuner/ fylker, men som oppfyller de øvrige valgbarhetsvilkår, skal kunne velges til styret for en institusjon eller for en del av virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner/ fylkeskommuner. Det samme skal gjelde, som hovedregel, folkevalgt organ innen et kommunalt oppgavefelleskap og styret for fylkeskommunalt/ kommunalt foretak.

For det andre mener utvalget at det bør gjelde visse særregler ved valg av medlemmer til styrer og andre styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap.

Etter valgloven kan en person kreve seg fritatt fra valg til kommunestyret/ fylkestinget dersom vedkommende avgir skriftlig erklæring om at han eller hun ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle listen. Utvalget mener at det bør innføres en tilsvarende fritaksrett ved valg til underordnede organer. Fritaksretten gjelder etter forslaget ikke ved valg til formannskapet/ fylkesutvalget. Begrunnelsen er at medlemmene av formannskapet/ fylkesutvalget skal velges blant medlemmene av kommunestyret.

Utvalget foreslår å videreføre prinsippet om at det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ. Utvalget mener at ombudsplikten er grunnleggende i lokaldemokratiet.

Utvalget mener at det bør innføres en utvidet adgang til å suspendere ordføreren dersom han eller hun blir tiltalt for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år. Vedtak om å suspendere ordføreren må treffes av kommunestyret selv med minst 2/3 av de avgitte stemmene.

I forlengelsen av den utvidede adgang til å suspendere ordføreren, foreslår utvalgets flertall at det skal være adgang til å frata ordføreren vervet. Dette kan bare skje hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til vervet. Vedtak om å frata ordføreren vervet må treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene. Et mindretall i utvalget vil ikke lovfeste en slik regel.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og vurderinger støttes i det vesentlige. Hva som skal til for at en ordfører anses for å være «uskikket», vil imidlertid kunne by på tolkningsproblemer. Skal en ordfører kunne fratras vervet, bør kriteriene gjøres tydeligere enn det som følger av utvalgets forslag. For øvrig vil fylkesutvalget vise til vurderingene i KS` debattgrunnlag.

6. Valg av medlemmer til folkevalgte organer (kap 13)

Etter utvalgets vurdering sikrer ikke de gjeldende regler om forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer at begge kjønn blir godt nok representert. Utvalget foreslår derfor at kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg ikke bare skal knytte seg til det enkelte listeforslag, men også til sammensetningen av organet som helhet.

Flertallet foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått *flest* stemmer. Dersom kandidatene fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått *færrest* stemmer, slik det er etter domstolloven, kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet kan være representert med i organet. En slik regel vil innebære et inngrep i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med, fremholdes det.

Utvalgets mindretall foreslår å videreføre gjeldende rett. Mindretallet mener at statistikken viser at begge kjønn i dag er godt representert i både formannskap/fylkesutvalg og faste utvalg/komiteer. Mindretallet peker også på at flertallets forslag vil medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn. Dette anser mindretallet som et demokratisk problem. Etter mindretallets syn må hensynet til demokratiet i denne sammenhengen gå foran hensynet til kjønnsbalansen. Det vises også til at den regel som flertallet forslår, vil gjøre dagens regler enda mer komplekse.

Fylkesutvalgets vurdering:

Forslaget og begrunnelsen til utvalgets mindretall støttes.

7. Godtgjøring og velferdsgoder (kap 14)

Utvalget mener at det er viktig med gode økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale og fylkeskommunale tillitsverv. Utvalget anser imidlertid dagens ordninger som stort sett tilfredsstillende. Utvalget ser således ikke behov for å gjøre vesentlige endringer, men har noen forslag av mindre rekkevidde.

Utvalget mener at lønnede folkevalgte på halvtid eller mer skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder hvis vedkommende ikke har en stilling å gå tilbake til. Annen inntekt som opparbeides i perioden for ettergodtgjøring, skal komme til fradrag. Dette skal ikke kun gjelde for lønnsinntekt, men også for næringsinntekt, honorarer, pensjonsinntekt og lignende. Ettergodtgjøringen skal, etter utvalgets forslag, også avkortes med inntekt som vedkommende frivillig avstår fra.

Utvalget ser det som viktig for demokratiet at folkevalgte har de samme rettigheter til ulike velferdsordninger som ansatte. Dette gjelder rettigheter i henhold til både folketrygdloven, ferieloven og annen velferdslovgivning. Det lå ikke i utvalgets mandat å foreslå endringer i denne typen særlovgivning. Utvalget mener likevel at særlovgivningen bør endres slik at folkevalgte med tillitsverv som tilsvarer minst 50 pst stilling, gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.

Fylkesutvalgets vurdering:

Forslaget om å gi folkevalgte ettergodtgjøring og rettigheter i tråd med velferdslovgivningen støttes. Slike ordninger bør imidlertid kun gjelde folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Dette bør reguleres i kommuneloven, noe som igjen kan forutsette en justering av særlovgivningen. For øvrig vil fylkesrådmannen vise til de foreløpige vurderingene i KS` debattgrunnlag.

8. Parlamentarisme (kap 9)

Utvalget vil beholde «formannskapsmodellen» som kommunelovens hovedmodell.

Flertallet i utvalget mener at fylkestinget/ kommunestyret fortsatt skal ha adgang til å vedta parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen, men vil stille strengere krav for at slikt vedtak skal anses fattet. Flertallet vil således kreve 2/3 flertall, mot simpelt flertall i dag. Man vil likevel beholde simpelt flertall som tilstrekkelig for å gå tilbake til formannskapsmodellen.

Et mindretall i utvalget mener prinsipielt at det ikke lenger skal være adgang til å ha parlamentarisk styreform. Det fremholdes at parlamentarisk styre av kommuner er prinsipielt uheldig, men at utfordringene med folkevalgt styring av de største kommunene bør utredes separat.

Utvalget foreslår at fylkes-/kommunerådet skal rapportere til fylkestinget/ kommunestyret om sine vedtak i saker som har prinsipiell betydning. Dette skal skje minst én gang i halvåret.

Utvalget vil styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner. Det foreslås å innføre en rett for fylkestings-/ kommunestyrerepresentanter til å fremsette private forslag. Fylkesrådet/ kommunerådet gis selv rett til å opprette politiske stillinger, altså uten at kommunestyret må godkjenne slikt.

Fylkesutvalgets vurdering:

Forslaget og begrunnelsen til utvalgets flertall støttes.

9. Innsynsrett og taushetsplikt (kap 15)

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at alle opplysninger som trengs for å treffe vedtak i saken, skal fremgå av de dokumenter administrasjonen legger frem for vedkommende organ. Hvis de folkevalgte ønsker innsyn i andre dokumenter, og administrasjonen ikke ønsker å gi ut disse, kan den enkelte folkevalgte be om innsyn etter offentleglova. Ulovfestede prinsipper hjemler en innsynsrett som går noe lengre enn denne loven. Prinsippene er imidlertid uklare og praktiseres på ulik måte i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget foreslår derfor å lovfeste og presisere den særlige innsynsretten for de folkevalgte.

Utvalget vil gi de folkevalgte rett til innsyn også i taushetsbelagte opplysninger og i opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentleglova. Begrunnelsen er å sikre at de folkevalgte får den informasjonen de trenger for å utføre vervet sitt. Denne innsynsretten skal ligge hos de folkevalgte organer, ikke hos den enkelte folkevalgte.

Som en konsekvens av den utvidede retten til innsyn, foreslår utvalget en bestemmelse som pålegger de folkevalgte taushetsplikt om visse opplysninger. Hvis en folkevalgt mottar opplysning som er taushetsbelagt med hjemmel i forvaltningsloven eller særlovgivningen, har man allerede i dag en taushetsplikt. Utvalget mener at også når de folkevalgte får innsynsrett i et dokument som kan unntas fra offentlighet etter offentleglova, skal de ha taushetsplikt.

Utvalget foreslår at et dokument som blir oversendt til et folkevalgt organ i henhold til et krav om innsyn, ikke mister sin status som internt dokument som kan unntas fra offentlighet. Det betyr at allmennheten ikke automatisk får rett til innsyn.

Den foreslåtte bestemmelsen om de folkevalgtes taushetsplikt innebærer gjelder ikke alt som drøftes eller kommer frem i lukkede møter. En slik taushetsplikt følger heller ikke av dagens regler. Når et organ vedtar at opplysningene i et dokument skal kunne være offentlige, vil de folkevalgte også kunne omtale disse opplysningene utad, selv når de har vært gjenstand for forhandlinger i et lukket møte.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelse støttes.

10. Saksbehandlingsregler folkevalgte organer. Møteoffentlighet (kap 16)

Utvalget foreslår å videreføre hovedprinsippene for saksbehandlingen i folkevalgte organer; at den skal skje i møter som er åpne for allmennheten, og at det dessuten skal være åpenhet om innkalling og saksliste.

Utvalget foreslår at det ikke lenger skal kunne bestemmes å lukke møtene i en bestemt type organer. Det bør ikke være organtypen som avgjør om dørene kan lukkes, men arten av de saker som er til behandling.

Utvalget mener at dagens lukningsgrunner, jf kommuneloven §§ 31 og 31 a, i hovedsak bør videreføres. Det foreslås imidlertid, som generell regel, at møter hvor organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, skal kunne lukkes for offentligheten. Slike saker kan også sladdes på sakslisten. Saker som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal ikke føres på den sakslisten eller fremgå av den møteprotokoll som er tilgjengelig for allmennheten.

Utvalget har vurdert å tillate lukkede møter i folkevalgte organer i noen flere situasjoner. Utvalget har, blant annet, drøftet om det skal innføres en adgang til å lukke møter i den innledende fase av en sak, hvor folkevalgte har behov for opplæring eller en konkret orientering. Et flertall mener at det ikke bør gjøres unntak fra regelen om møteoffentlighet i slike tilfeller. Mindretallet viser til at det er viktig å gi folkevalgte mulighet til, uten å måtte skjule til utenforstående, å lære om et saksområde før man drøfter realiteter og beslutter.

Utvalget foreslår videre at folkevalgte organer skal kunne avholde fjernmøter i langt større omfang enn i dag. Så lenge de ordinære saksbehandlingsreglene overholdes, og så lenge møtedeltakerne kan se, høre og kommunisere med hverandre i sanntid, skal møter i folkevalgte organer i utgangspunktet kunne avholdes uten at møtedeltakerne befinner seg på samme sted.

Fylkesutvalgets vurdering:

Det bør, slik et mindretall i utvalget foreslår, innføres en adgang til å lukke møter i folkevalgte organer i en innledende fase av en sak, hvor folkevalgte har behov for konkret orientering. Utvalgets forslag om å utvide adgangen til fjernmøter støttes.

11. Delegering av beslutningsmyndighet (kap 8.7)

Utvalget fremmer forslag om å lovfeste at kommunestyret skal kunne delegere sin beslutningsmyndighet til andre rettssubjekter i saker som ikke har prinsipiell betydning. I kategorien «andre rettssubjekter, jf. utkastets § 5-2, 4. ledd, inngår både selskaper som kommunen/fylkeskommunen selv eier, og selskaper hvor man ikke har noe eierskap. Det kan være grunn til å vurdere de to type-tilfellene forskjellig. Problemstillingene i den forbindelse er imidlertid ikke vurdert av utvalget. Det er en svakhet ved forslaget.

I dag kan kommunen/fylkeskommunen delegere lovpålagte oppgaver til et annet rettssubjekt så langt dette ikke strider mot lov. Ordlyden i den foreslåtte regel i § 5-2, 4. ledd, annet punktum, innebærer en innskrenkning i forhold til gjeldende rett. Her heter det at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til et eget rettssubjekt dersom «denne eller annen lov tillater det». Dermed begrenses, blant annet, mulighetene for interkommunalt samarbeid. Det er for øvrig ikke klart

hva som menes med «vedtak» i den foreslåtte lovteksten; om begrepet omfatter *noen eller alle* avgjørelser, eventuelt også i privatrettslige forhold.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag støttes ikke. I dag kan en kommune/fylkeskommune overlate oppgaver også av prinsipiell karakter til et selskap som kommunen eier alene eller sammen med andre. For eksempel legges avgjørelser om fast eiendom ofte til et eiendomsselskap som eies av kommunen/fylkeskommunen. Dette har stort sett gode praktiske og økonomiske grunner for seg. Forslaget om å begrense delegeringsadgangen til saker av ikke-prinsipiell karakter innebærer også å begrense mulighetene for å velge løsninger som fremtrer som fornuftige etter en konkret vurdering.

13. Innbyggerdeltakelse (kap 7)

Utvalget foreslår å videreføre de deltakelsesordninger som er regulert i gjeldende kommunelov, det vil si innbyggerforslag og folkeavstemninger, samt alminnelig ettersyn av forslag til økonomiplan og årsbudsjett.

Formålet med *innbyggerforslag* er at folk flest skal ha en mulighet for å sette saker på den politiske dagsorden. Utvalget mener at ordningen med innbyggerforslag bør videreføres, men vil ha en økning i kravet til antall underskrifter fra to til åtte prosent. Begrunnelsen er at utviklingen på internett, med sosiale medier m.v., har gjort det enklere å samle inn underskrifter. 1000 underskrifter skal likevel alltid være tilstrekkelig, også i en fylkeskommune.

Etter utvalgets mening bør den nye kommuneloven ikke legge begrensninger på friheten til å gjennomføre rådgivende lokale *folkeavstemninger*. Man vil imidlertid skrive inn i lovteksten at folkeavstemninger bare kan gjelde kommunens eller fylkeskommunens egen virksomhet.

Utvalget har for øvrig vurdert å åpne for bindende lokale folkeavstemninger. Utvalget har kommet til at det ikke bør innføres en slik adgang.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelser støttes.

14. Administrasjonen (kap 8.5)

Utvalget ser behov for å tydeliggjøre de folkevalgte og administrasjonens ulike roller og har følgende forslag i den forbindelse (forslagets § 13-1):

- Handlingsrommet til øverste administrative leder skal uttrykkelig begrenses av «*de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir*».
- Ansvar til øverste administrative leder for å veilede folkevalgte organer presiseres: «*Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske og rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelsen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på det på en egnet måte*»

- Øverste administrative leder får et lovfestet ansvar for personalforvaltningen, herunder ansettelse og oppsigelse.
- Kommunestyret skal fortsatt ansette øverste administrative leder, samt ha et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk.
- Organer (utvalg, arbeidsgrupper mm) skal enten være folkevalgte eller administrative.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelser støttes, i hovedsak. Fylkesutvalget vil imidlertid bemerke at «kommunedirektør» ikke er en egnet tittel på den øverste administrative leder i en fylkeskommune. Det må finnes en annen tittel for denne stillingen.

15. Økonomiforvaltning (kap 19)

15.1 Generelt

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om at fylkeskommunen/ kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handlefrihet og styrke blir ivarettatt over tid, og at man ikke skal ta vesentlig finansiell risiko. Dette løfter frem idealet om langsiktighet i økonomiforvaltningen.

Utvalget vil lovfeste en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy i den langsiktige økonomiske styringen. Det foreslås en utvidet plikt til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen.

Utvalget vil forenkle og klargjøre reglene om årlige minimumsavdrag på lån, samt sikre at avdragstiden ikke blir urimelig lang.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å ta opp lån til videre utlån («formidlingslån»), men det skal ikke kunne tas opp slike lån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko.

Utvalget drøfter også om loven, av hensyn til selvstyret og rollen som samfunnsutvikler, bør åpne opp for flere lovlige låneformål. Utvalget legger avgjørende vekt på at reglene om lån skal bidra til å trygge kommuneøkonomien. Utvalget har kommet til at loven fortsatt ikke bør tillate at det tas opp lån til andres investeringer («investeringstilskudd») eller til kjøp av aksjer. Utvalget foreslår likevel at det åpnes for å lånefinansiere anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av såkalte «single-purpose»- selskaper, hvor det eneste formål er å eie og drifte en eiendom.

Utvalget foreslår å videreføre reglene om finansforvaltning, deriblant forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko og kravet om å ha et finansreglement.

Utvalget vil videreføre kravet om statlig godkjenning av garantier og forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet. I tillegg foreslår utvalget at kravet om økonomisk ansvarlighet blir klargjort gjennom en regel om at det ikke kan stilles garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelser støttes.

15.2 Regnskapsplikt og konsernregnskap (kap 19.5)

Utvalget foreslår en ny regel som gir plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen/ fylkeskommunen som juridisk enhet, altså for kommunekasse, kommunale foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen/ fylkeskommunen. Målet er å gi både fylkestinget/ kommunestyret og innbyggerne bedre oversikt over fylkestingets/ kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling.

Utvalget foreslår derimot ikke en plikt til å utarbeide et «konsernregnskap» som innbefatter også andre rettssubjekter (selskaper, interkommunale selskaper, stiftelser m. v.) som kommunen/ fylkeskommunen har interesse i. Utvalget begrunner dette bl.a. med at det er tvilsomt om nytteverdien av slik regnskapsinformasjon vil forsvare kostnadene.

Fylkesutvalgets vurdering:

Fylkesutvalget støtter forslaget om en plikt til å utarbeide et samlet regnskap for all virksomhet i fylkeskommunen/ kommunen. Fylkesutvalget er videre enig i at det *ikke* bør innføre en plikt til å utarbeide et regnskap («konsernregnskap») som også omfatter tjenesteproduksjon i virksomheter utenfor fylkeskommunen/ kommunen som juridisk enhet. Det ville medføre økte kostnader, som nytteverdien neppe oppveier. Fylkeskommuner/ kommuner som ønsker det, kan uansett gjøre mer enn det loven krever i sine oversikter og analyser.

15.3 Balanse i årsbudsjett og inndekning av merforbruk (kap 19.6)

Utvalget foreslår nye regler for inndekning av regnskapsmessig merforbruk. Etter de gjeldende regler kan kommunene skyve inndekningen over på de kommende årsbudsjetter, selv om kommunen har tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Utvalget foreslår en endring i dette, slik at et eventuelt merforbruk, så langt som mulig, skal dekkes av tilgjengelige midler på disposisjonsfondet før regnskapet kan avsluttes. På tilsvarende måte skal et regnskapsmessig mindreforbruk avsettes til disposisjonsfondet.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og vurderinger støttes.

15.4 Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier (kap 20)

Utvalgets lovforslag inneholder flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Utvalget foreslår blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn de kommuneloven tillater, skal være privatrettslig ugyldige hvis lovbruddet var kjent for långiver, eller långiver burde ha kjent til det (ikke i aktsom god tro). Utvalget foreslår det samme for avtaler som går utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen.

Utvalget foreslår også at enkelte typer disposisjoner som strider mot lovens regler, alltid skal være privatrettslig ugyldige. Dette gjelder for eksempel garantitilsagn som ikke er godkjent av departementet.

Utvalget har søkt å klargjøre rettsvirkningene av brudd på økonomibestemmelsene. Det fremholdes at en klar regulering kan gi partene større forutsigbarhet, virke preventivt og begrense antallet konflikter. «Terra-saken» har, i sine ulike fasetter, demonstrert et behov for tydelige løsninger.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalgets forslag og begrunnelser støttes.

16. Kommunale/ fylkeskommunale foretak (kap 11)

Kommunale/ fylkeskommunale foretak er en del av kommunen/ fylkeskommunen, men ledes av et styre som står ansvarlig overfor kommunestyret. Utvalget foreslår å videreføre denne modellen, men med noen endringer.

Utvalget foreslår et krav om at kommunen/ fylkeskommunen skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper (AS, samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap m.v.) minst en gang i valgperioden. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunal/ fylkeskommunale foretak. Den skal dessuten inneholde prinsippene for og formålet med eierstyringen.

Utvalget mener at det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale/ fylkeskommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. Utvalget mener at en slik rolle-kombinasjon kan svekke allmenhetens tillit til forvaltningen. Det foreslår at medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget eller daglig leder ikke skal kunne være medlemmer av styret (§ 9-5 i forslaget). De ordinære reglene om hvem som er valgbare, og hvem som er utelukket fra valg, skal også gjelde (§§ 7-2 og 7-3 i forslaget).

Styret i et kommunalt/ fylkeskommunalt foretak er etter gjeldende rett ikke å anse som et folkevalgt organ. Denne regelen er foreslått videreført.

Fylkesutvalgets vurdering:

Fylkesutvalget mener at det i lovteksten bør presiseres at styret i et kommunalt/ fylkeskommunalt foretak *ikke* er et folkevalgt organ, uavhengig av om styret har folkevalgte som medlemmer.

Fylkesutvalget er uenig i at kommunestyrets/ fylkestingets medlemmer og personer i toppledergruppen ikke skal kunne velges til styret i kommunale/ fylkeskommunale foretak (forslagets § 9-5, 2 ledd). På dette punktet bør kommunen/ fylkeskommunen ha selvstyre. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å ha egne habilitetsbestemmelser for slike styrer, slik som for aksjeselskaper, jf aksjeloven.

For øvrig støttes utvalgets forslag og begrunnelser.

17. Interkommunalt samarbeid (kap 18)

Utvalget vil fjerne regelen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 27. I stedet foreslås to nye modeller, betegnet som «regionråd» og «kommunalt oppgavefelleskap».

Utvalget foreslår at *kommunalt oppgavefelleskap* skal gi en mulig ramme for samarbeid mellom kommuner om løsning av felles oppgaver. Utvalget vil ha en modell som gir kommunene/ fylkeskommunene frihet til å velge egne løsninger, basert på en vurdering av konkrete behov. Samtidig foreslås det en noe mer inngående regulering enn dagens § 27. Partene plikter således å klargjøre om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, og hvilken ansvarsform som eventuelt skal gjelde. Oppgavefelleskap bør bare benyttes på relativt enkle og oversiktlige funksjoner, mener utvalget. Det foreslås imidlertid ingen regulering av det mulige omfanget på virksomheten i et oppgavefelleskap.

Et *regionråd* vil, i utvalgets terminologi, være et politisk samarbeidsorgan som behandler mer generelle samfunnsspørsmål. Et regionråd skal ikke drive tjenesteproduksjon og i utgangspunktet heller ikke utøve offentlig myndighet. Utvalget mener at dette bør nedfelles i kommuneloven.

Fylkesutvalgets vurdering:

Utvalget presenterer ingen overbevisende begrunnelse for at samarbeidsordningen «regionråd» skal lovreguleres. Norske kommuner og fylkeskommuner er tilsluttet flere typer foreninger (KS er ett eksempel). Etter fylkesutvalgets syn er det tilstrekkelig å la alminnelige foreningsrettslige prinsipper også regulere samarbeidsformen «regionråd».

Fylkesutvalget kan heller ikke gi sin støtte til alle enkeltheter i forslaget om «kommunalt oppgavefelleskap». Modellen fremstår som noe rigid i forhold til dagens § 27. Det bør ikke stilles krav om at alle deltakerne skal være representert i styret eller om antall styremedlemmer. I denne sammenhengen skal det vises til betraktningene i KS' debattgrunnlag.

Oslo, 22.09.2016

Tron Bamrud
fylkesrådmann

Saksbehandler: Geir Atle Mjeldheim

Lenke til KS' debattgrunnlag:

<http://www.ks.no/contentassets/f3dea1b78bdf48eb913d9d37e0fb456f/kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016.pdf>

Lenke til NOU 2016:4:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>