



# Innst. O. nr. 19

(2006-2007)

## Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 97 (2005-2006)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)

Til Odelstinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Sammendrag

Proposisjonen inneholdt framlegg til nytt kapittel 10A om statleg tilsyn med kommunane og fylkeskommunane i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Proposisjonen byggjer på framlegg frå det såkalla Tilsynsutvalet i NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren. Proposisjonen inneholdt ei oppsummering av tilrådingane frå Tilsynsutvalet og tilrådingane frå departementet med omsyn til vidare arbeid med statleg tilsyn med kommunane og fylkeskommunane.

Departementet legg følgjande bruk av tilsynsordet til grunn i proposisjonen: Formålet med tilsynet er å sjå til at tilsynsobjekta oppfyller dei pliktene dei er gitt i lov, forskrift og anna regelverk. Kjerneelementa er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må vere heimla i lov.

##### 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Silvia K. Kosmo, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti,

Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at proposisjonen i hovedsak følger opp de forslagene som ble anbefalt av tilsynsutvalget i NOU 2004:17 og sluttet seg til det tilsynsbegrepet som er lagt til grunn i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet gjentatte ganger har fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomstoler i Norge, blant annet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004) og Dokument nr. 8:58 (2005-2006). Behovet for slike domstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningsaker.

Disse medlemmer ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Disse medlemmer mener også at muligheten for domstolskontroll i dag nærmest er fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Disse medlemmer påpeker at konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Disse medlemmer mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsambetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene.

Disse medlemmer viser til at prosessen ved norske domstoler tradisjonelt er sterkt preget av muntlighet og dermed også sterkt avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabo-krangler mv. Disse medlemmer ser for seg at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. Disse medlemmer mener videre at en domstol som hovedregel skal holde seg til legalitetskontroll, og ikke overprøve politisk skjønn foretatt av politisk ansvarlige organer som Regjeringen, Stortinget eller kommunestyrene. Disse medlemmer mener derfor den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

## 2. OVERORDNET VURDERING AV BEHOVET FOR STATLIG TILSYN MED KOMMUNESEKTOREN

### 2.1 Sammendrag

Utgangspunktet for at departementet tek ei overordna vurdering av behovet for statleg tilsyn med kommunesektoren, er at dei ulike tilsynsordningane som eksisterer i dag, har vorte utvikla i ulike kulturar eller vorte utarbeidde på ulike tidspunkt. Tilsynssystemet er derfor ikkje eit resultat av ei bevisst utforming av ulike tilsyn som ein har sett i samanheng. Statleg tilsyn med kommunesektoren er fragmentert, og det er usikkert både kva tilsyn er, og kva tilsynet kan gjere.

Om statleg tilsyn med kommunesektoren er eit nødvendig og tenleg verkemiddel, blir vurdert i forhold til desse omsyna og verdiane:

- Omsynet til rettstryggleiken til kvar enkelt.
- Omsynet til berekraftig utvikling og samfunns-tryggleik.
- Omsynet til det kommunale folkestyret.
- Omsynet til ein formåls effektiv offentleg ressursbruk.

Departementet foreslår at statleg tilsyn med kommunesektoren må grunnvist særskilt. Omsynet til rettstryggleik og samfunns-tryggleik kan vere ei særskild grunniving for statleg tilsyn med kommunesektoren. Tilsyn med kommunesektoren må ein sjå i samanheng med dei andre verkemidla, mekanismane og ordningane som er eigna til å påverke, overvake og sikre at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine:

- Høve innbyggjarane har til å klage.
- Statleg lovlegskapskontroll og andre verkemiddel hos fylkesmannen.
- Godkjenningsordningar.
- Rapporteringsordningar.
- Motsegnsinstituttet.
- Statlege ombudsordningar.
- Kommunal eigenkontroll.
- Den demokratiske styringskjeda lokalt.
- Informasjon og kommunikasjon mellom kommunane og innbyggjarane.
- Brukarmedverknad.
- Brukarundersøkingar.
- Serviceerklæringer, servicegarantiar, serviceav-  
talar.
- Friare brukarval.
- Lokale folkerøystingar.
- Innbyggjarinitiativ.
- Kommunale ombudsordningar.
- Domstolskontroll.
- Rolla media speler.

Departementet meiner at statleg tilsyn med kommunesektoren berre bør nyttast på dei områda der omsynet til rettstryggleik og samfunns-tryggleik ikkje blir godt nok sikra gjennom andre former for kontroll og påverknad. Med dette utgangspunktet bør det takast ein samla gjennomgang av dei tilsynsordningane ein har i dag, for å vurdere om tilsyn er nødvendig og tenleg. Val av område som krev statleg tilsyn, må byggje på risiko- og sårbarheitsanalysar, og val av tilsyn som verkemiddel må i tillegg kunne forsvarast gjennom kost-nytteanalysar. Desse to analyseverktøya bør også nyttast av departementa, fylkesmannen og andre tilsynsetatar i innrettinga og gjennomføringa av tilsyn med kommunesektoren. Omsynet til det kommunale folkestyret og eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påverknadsmåtar tilseier at statleg tilsyn med kommunesektoren bør bli meir målretta og effektiv.

### 2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at temaet i proposisjonen er måten tilsynsbehovet ivaretas overfor kommunesektoren. Gjennom den foreslåtte lovendringen vil kommunesektoren oppleve et mer samordnet og sammenhengende tilsynsarbeid. Komiteen mener også at Regjeringen erkjenner statlig tilsynsvirksomhet overfor kommunesektoren som bare ett av flere virkemidler for å sikre gode tjenester og rettstryggheten. Komiteen er opptatt av at tilsyn og kontroll ikke skal begrense det lokale selvstyret der dette tåler politisk skjønn. Det innbærer at tilbudets omfang og innhold kan variere fra kommune til kommune, men være innenfor rammene av lovverket. Særlovgivningens detaljeringsgrad varierer. Lovverket er preget

av ulike sektorers tradisjoner for statlig styring og at holdningen til det lokale selvstyret har vært ulikt vektlagt i perioder. Komiteen er derfor enig med Tilsynsutvalget i at det også er behov for en samlet gjennomgang av tilsynsordningene for å vurdere om tilsyn er nødvendig og tjenlig. Et slikt arbeid må også ha som mål å foreslå en bedre samordning av tilsynsordningene som er regulert i særlovgivningen. På denne bakgrunn ber komiteen Regjeringen foreta en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor og vurdere på hvilket område tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig.

I dette arbeidet bør valget av områder som krever statlig tilsyn bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser. Valg av tilsyn som virkemiddel må i tillegg kunne forsvares gjennom kost-nytteanalyser.

Komiteen ber om at den samlede gjennomgangen legges fram for Stortinget på egnet måte.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre mener det også er en utfordring at kommunal sektor opplever kontroll og overprøving fra fylkeskommunen i plan- og arealsaker. Med bakgrunn i at Regjeringen mener at statlig tilsyn med kommunesektoren bare må benyttes på de områdene der hensynet til rettstrygghet og samfunnsrygghet ikke blir godt nok sikret gjennom andre former for kontroll og påvirkning, mener disse medlemmer at det er problematisk at fylkeskommunen og fylkeslandbruksstyrene har hjemmel til å overprøve kommunale vedtak.

### 3. GJELDENDE RETT OG PRAKSIS

#### 3.1 Sammendrag

Heimelsgrunnlaget for tilsyn finst i særlovgivninga. Det er derfor regelverket på kvar enkelt sektor som er avgjerande for både om staten skal føre tilsyn, og for korleis eit eventuelt tilsyn skal innrettast og gjennomførast. Rettsgrunnlaget for tilsyn med kommunar og fylkeskommunar er derfor ikkje samanhengande eller einsarta.

Statusen kommunen har som pliktsubjekt, varierer etter innhaldet og formålet i dei ulike lovene. Nokre av lovene som det blir ført statleg tilsyn med etterlevinga av, legg ansvaret for oppgåva til kommunen generelt, mens andre gjer kommunen til pliktsubjekt indirekte. Lova kan innebere plikter som indirekte får følgjer for kommunane og fylkeskommunane ved at dei eig eller driv verksemd som er omfatta av reglane og er underlagd tilsyn.

Fylkesmannsembetet har i stor grad fått ansvaret for statleg tilsyn med kommunesektoren, men også andre statlege etatar har tilsynsoppgåver overfor kommunesektoren. Dette gjeld til dømes både Ar-

beidstilsynet, Kystdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Lovverket for statleg tilsyn med kommunesektoren inneheld både spesifiserte og uspesifiserte tilsynsheimlar. Spesifiserte tilsynsheimlar avgrensar tilsynet til å gjelde nærmare oppgitte plikter på området, mens uspesifiserte tilsynsheimlar seier at staten skal føre tilsyn på det aktuelle området utan å avgrense kva det skal førast tilsyn med.

Tilsynsmetodikk kan ein forstå som den strategien departementet eller tilsynsmyndigheita har for metode i samband med tilsynet. Kartlegginga Tilsynsutvalet har gjort, viser at i fleirtalet av dei sektorane der det blir ført tilsyn retta mot kommunesektoren, er det ikkje fastsett spesifikke krav til tilsynsmetode i lov eller forskrift.

Det kan skiljast mellom tre ulike tilsynsmetodar: systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervaking/tilstandsvurdering. Tradisjonelt har tilsynet vore gjennomført som såkalla inspeksjonstilsyn. Men denne typen kontroll er i større grad erstatta av ein type tilsyn som rettar seg mot at verksemdene sjølve skal kunne dokumentere at det er etablert system som er gode nok til å kontrollere at regelverket blir respektert, det vil seie internkontrollbasert tilsyn.

Systemrevisjon er ein metode for å kontrollere internkontrollsystem. Tilsynet ved fylkesmannsembeta som blir gjennomført som systemrevisjon, har to generelle hovudformål:

- Å fastslå om myndigheitskrav (lover og forskrifter) blir oppfylte.
- Å vere med på å utvikle internkontroll-/styringsystem og kvalitetsforbetring.

Med omsyn til reaksjonsmiddel kan nemnast pålegg om retting av forhold i strid med lov eller forskrift (opplæringslova, sosialtenestelova). Eit anna reaksjonsmiddel er tvangsmulkt og høve til å setje i verk tiltak omgåande (ureigningslova).

Formidling og rettleiing frå fylkesmannsembeta er også ein del av tilsynsfunksjonen.

I proposisjonen er det ei departementsvis oversikt over lover som inneber statleg tilsyn med kommunesektoren.

#### 3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har ellers ingen merknader.

### 4. GENERELT OM FRAMTIDIG LOVGRUNNLAG

#### 4.1 Sammendrag

Det departementet meiner ein bør ta omsyn til ved utforminga av heimelsgrunnlaget, er eit brukar-

vennleg og oversiktleg regelverk, retts tekniske omsyn og samordning av tilsyn på ulike område.

Departementet føreslår at det blir innført felles reglar om statleg tilsyn med kommunesektoren i kommunelova, med avgrensing av rammer og myndigheit for tilsynet, og saksbehandlingsreglar. Kva område det skal først tilsyn med, bør peikast ut i særlovgivinga.

Departementet meiner elles at det ikkje bør finast reglar av typen "departementet fører tilsyn med denne lova". Slike reglar gjer det uklart kva for delar av lova det faktisk skal prioriterast å føre tilsyn med. Lovgivaren bør ikkje gi frå seg høvet til å peike ut spesielt viktige område for tilsyn. Innanfor dei rammene som lovgivaren set for tilsynet, bør likevel tilsynet gjennom risiko- og sårbarheitsanalysar og kostnytteanalysar velje både tilsynsobjekt og område for tilsyn.

## 4.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om felles reglar for statlig tilsyn med kommunesektoren i kommuneloven, med avgrensingar av rammer og myndigheit for tilsynet, og saksbehandlingsreglar.

Komiteen slutter seg vidare til at det i særlovgivingen ikkje bør finnes reglar av typen "departementet fører tilsyn med denne loven". Slike reglar innebærer etter komiteens syn at Stortinget gir i frå seg muligheten til både å avgrense tilsynet i forhold til det kommunale selvstyret og til å peke ut spesielt viktige områder for tilsyn. Komiteen mener at denne type formuleringer må fjernes i forbindelse med den kommende gjennomgangen av særlovgivingen og av tilsynets omfang og særlovgivingen. Komiteen slutter seg til at det i særlovgivingen bare skal stå hvilke områder det skal føres tilsyn med.

## 5. VIRKEOMRÅDE FOR BESTEMMELSER OM TILSYN I KOMMUNELOVA

### 5.1 Sammendrag

Slik departementet ser det, bør reglane om statleg tilsyn med kommunesektoren i kommunelova i utgangspunktet gjelde for dei genuine kommunepliktene, altså plikter som berre er pålagde kommunane i eigenskap av at dei er kommunar. Også tilsyn med måten kommunane utøver myndigheit på, og med sjølve tenesteutøvinga på dei ulike institusjonar, skolar og liknande, må skje etter dei reglane som er fastsette i kommunelova. Det er likevel ikkje grunn til å særbehandle kommunane når det gjeld tilsyn med plikter som rettar seg mot alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste (aktørplikter). Reglane bør derfor i utgangspunktet ikkje gjelde for tilsyn med måten kommunen etterlever reglar på som rettar seg mot alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste.

Likevel er det heilt klare behov for ei samordning av det samla statlege tilsynet med den kommunale verksemda. Dette samordningsbehovet gjeld vel så mykje tilsyn med aktørplikter som med kommuneplikter. Departementet føreslår derfor at fylkesmannen bør ha kompetanse til å samordne det statlege tilsynet både når det gjeld tilsynet med kommuneplikter og med aktørplikter.

Departementet føreslår at reglane i kommunelova om statleg tilsyn med kommunesektoren skal omfatte det at kommunen oppfyller pliktene sine der dette skjer i eigen regi. Reglane skal også gjelde der kommunen oppfyller pliktene sine gjennom kjøp av tenester frå sjølvstendige rettssubjekt (tenesteaftalar eller liknande), frå interkommunale selskap eller på andre måtar.

## 5.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at fylkesmannen bør ha kompetanse til å samordne det statlige tilsynet både når det gjelder tilsynet med kommuneplikter og aktørplikter.

## 6. LOVLIGHETSTILSYN

### 6.1 Sammendrag

Departementet vurderer i proposisjonen kva statlege tilsynsorgan skal kunne føre tilsyn med, det vil seie kva delar av verksemda til kommunane tilsynet kan undersøkje og eventuelt gi pålegg om å endre eller rette dersom det er funne feil eller manglar.

Departementet føreslår at statleg tilsyn med kommunesektoren blir avgrensa til å gjelde kontroll med lovlegskapen av pliktene kommunane er pålagde i eller i medhald av lov. Tilsynet bør ha dei same avgrensingane som domstolane med omsyn til å overprøve forvaltningsskjønet/det frie skjønet.

Departementet viser til at tilsynet ikkje bør ha kompetanse til å setje til side forvaltningsskjønet/det frie skjønet, bortsett frå når det ligg føre misbruk av myndigheit (usakleg forskjellsbehandling, utanforliggjande omsyn, eit grovt eller opplagt urimeleg resultat eller at inngrepet er utilbørleg). I tillegg ligg det i omgrepet "lovlegskapstilsyn" at tilsynet ikkje har kompetanse til å overprøve subsumsjonen under skjønsmessige og vage omgrep i større utstrekning enn domstolane. Tilsynet vil dermed ikkje ha vidare kompetanse enn den domstolane har når det gjeld å overprøve måten kommunen forstår sine egne plikter på. Departementet ser det som eit naturleg utgangspunkt at administrative statlege organ ikkje skal ha vidare fullmakter til å overprøve måten kommunane bruker forvaltningsskjønet/det frie skjønet på, enn det domstolane sjølv har. Samstundes vil tilsynet heller ikkje ha snevrare kompetanse enn domstolane.

## 6.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at tilsynet bør underlegges de samme avgrensingene som domstolene når det gjelder å overprøve det frie skjønnet hos kommunen.

## 7. REAKSJONER FRA TILSYNET

### 7.1 Sammendrag

Departementet vurderer i proposisjonen kva former for reaksjonar tilsynet skal kunne bruke dersom ein kommune ikkje oppfyller dei krava som følgjer av lovgivinga, medrekna i kva grad det bør vere mogleg for tilsynet å komme med pålegg eller andre sanksjonar. Departementet foreslår at tilsynet skal kunne komme med pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med dei reglane det blir ført tilsyn med etterlevinga av, men ikkje at tilsynsetaten kan bruke andre sanksjonar (til dømes tvangsmulkt). Eventuelle reglar i særlovgivinga om tvangsmulkt eller andre reaksjonar vil gjelde inntil særlovsreglar eventuelt vert endra. Heimel for eventuell bruk av tvangsmulkt eller andre reaksjonar vil vurderast konkret i ein etterfølgjande gjennomgang av særlovgivinga.

Departementet viser til at det ikkje nødvendigvis er slik at det er dei reaksjonsformene som inneber stor grad av tvang overfor kommunen, som er dei best eigna verkemidla. Tvangsmulkt som tappar ein kommune for enda fleire ressursar, høver dårleg til å rette på forhold der årsaka til dømes er manglande ressursar.

Når det gjeld spørsmålet om kommunane kan klage på pålegg som er gitt av tilsyna, ser det i dag ut til å vere ulik praksis i dei ulike sektorane. Departementet støttar framlegget frå utvalet om at bruken av pålegg bør skje gjennom fullt ut forsvarleg saksbehandling og med dei same prosedyrane som gjeld for å sikre rettstryggleiken til private. Departementet foreslår derfor at det blir teke inn ei ny føresegn i kommunelova om at reglane i forvaltningslova kapittel VI Om klage og omgjøring skal gjelde tilsvarande for vedtak om pålegg etter kommunelova.

### 7.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at det som hovedregel skal brukes pålegg til kommunene om å rette forhold som er i strid med de reglene det blir ført tilsyn med. Komiteen mener imidlertid at dette spesielt dreier seg om forhold knyttet til kommuneplikter. I forhold til tilsyn og pålegg i forbindelse med aktørpliktene så må kommunene akseptere reaksjoner på linje med andre aktører.

## 8. SAMORDNING AV TILSYNS- VIRKSOMHETEN

### 8.1 Sammendrag

Departementet viser til at i tillegg til at det er behov for samordning mellom ulike sektorar som kommunane har ansvaret for, vil det også vere behov for samordning mellom ulike forvaltningsnivå. Til dømes kan det oppstå feil i gråsonene mellom den statlege spesialisthelsetenesta og den kommunale helse- tenesta.

Departementet foreslår at fylkesmannen blir gitt kompetanse til å samordne praktiske sider og bruk av reaksjonar ved statleg tilsyn med kommunane. Samordninga skal både omfatte tilsyn med kommuneplikter og tilsyn frå sektortilsyna med aktørpliktene til kommunane. Sektortilsynet skal ha ei plikt til å vere med i samordninga. Fylkesmannen skal ikkje ha myndigheit til å overprøve bruken sektortilsynet gjer av reaksjonar. Når sektortilsynet øver tilsyn med aktørpliktene til ein kommune, bør det vere sektortilsynet som avgjer om kommunen oppfyller dei lovpålagde pliktene sine, og om det eventuelt skal komme med reaksjonar.

Desse tiltaka må likevel gjennomførast før det blir vedteke sanksjonar:

1. Tilsynet må vurdere dei verknadene sanksjonen kan ha for verksemda i kommunen elles.
2. Sektortilsynet må varsle fylkesmannen.
3. Tilsynet skal ha dialog med kommunen. Dialogen skal skje i regi av fylkesmannen.

I tillegg til at ein samordnar måten ulike tilsynsetatar bruker pålegg og andre sanksjonar på, kan samordning rette seg mot dei meir praktiske sidene ved tilsynsverksemda. Dette kan gjelde planlegging og gjennomføring av tilsyn. Under planlegging og gjennomføring av tilsynsverksemda kan ein nytte mange samordningstiltak.

Departementet finn det ikkje tenleg å regulere i kommunelova kva praktiske samordningstiltak som skal nyttast. Slik departementet ser det, bør det liggje ein fleksibilitet i samordninga av desse sidene ved tilsynsverksemda som tilsynsorganane sjølve bør kunne utnytte.

### 8.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, slutter seg til proposisjonen og har ellers ingen merknader.

Komiteens medlem fra Venstre vil varsle at Venstre går inn for at dagens fylker skal er-

stattes med en enhetsfylkemodell. Et sentralt kjennetegn ved enhetsfylket, er at det integrerer to styringslinjer; en fylkespolitisk styringslinje og en statlig styringslinje (departementer og direktorater). For å klargjøre den statlige styringslinjen er det viktig at staten rydder i sine oppgaver, direktorater og geografiske inndelinger av disse slik at den statlige styringslinjen blir så konkret som mulig og i omfang blir langt mindre enn den fylkespolitiske myndigheten.

Dette medlem er ikke fremmed for å videreføre et fylkesmannsinstituttet underlagt de nye fylkene, med ansvar utelukkende for tilsyn og kontroll med kommunene. En annen modell vil være å avløse fylkesmannsinstituttet med en overføring av de eksplisitte tilsyns- og kontrolloppgaver til eksisterende tilsyn og direktorater, mens forvaltningsoppgavene overføres de nye fylkene. En viktig erfaring fra enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal er at kompetansmiljøene hos henholdsvis fylkeskommunen og fylkesmannen har hatt stor gjensidig nytte av hverandre, noe som har bidratt positivt både til regionale utviklingsoppgaver og i samhandlingen med kommunene. Særlig de minste kommunene har satt pris på dette. For både innbyggere, kommuner, politikere og organisasjoner har en samordnet fylkesadministrasjon også ført til en forenkling.

Dette medlem vil be Regjeringen foreta en samlet gjennomgang av statens tilsyn med kommunal sektor, og vurdere en samordning mellom forvaltningsnivåene og bidra til en forenkling.

## 9. TILSYN OG RETTLEDNING

### 9.1 Sammendrag

Slik departementet ser det, kan uklarleik rundt tilsynsombegrepet og kva tilsynet skal og kan gjere, vere eit demokratisk problem. Rettleiing som er knytt til tilsyn, kan i praksis bli ei meir skjult og indirekte form for statleg styring. Vidare kan uklarleik om når eit tilsyn skal gripe inn, og om kva krav som blir stilte til tilsynsobjektet, vere eit problem for rettstryggleiken. Uklart definerte omgrep kan også vere eit problem for effektiviteten fordi svakt definerte styringsystem gjer tilsynsorganer usikre om oppdrag, metode og reaksjonsmiddel. Departementet meiner derfor at tilsyn skal vere kontroll av om verksemda til kommunane er i tråd med lover og forskrifter. Tilsyn bør definierast som ein kontrollmekanisme og bør skiljast frå rettleiingsaktivitetar.

Departementet peikar på at det vil vere ein glidande overgang mellom påpeiking av lovbrøt og informasjon om kva som kan gjerast for å oppfylle krava i lova. Departementet ser det som viktig å framheve at eit skilje mellom tilsyn og rettleiing ikkje er det same som at fylkesmannen ikkje framleis skal kunne rettlege. Det sentrale er at det skal skiljast

tydeleg, både i lovgrunnlaget og i praksis. Det må vere tydeleg for kommunen når fylkesmannen har den eine eller den andre rolla. Som tilsynsmyndigheit er fylkesmannen kontrollør og kan peike på avvik og gi pålegg dersom kommunen ikkje oppfyller dei pliktene han har fått i lovgivinga.

I denne samanhengen er det eit viktig poeng at så lenge kommunen ikkje bryt lova, står kommunen fritt til å følgje eller ignorere dei råda fylkesmannen gir og alternative måtar å oppfylle krava i lova på. Det vil i så fall ikkje vere noko i vegen for at tilsynet til dømes i etterkant av eit gjennomført tilsyn - i eit slutt møte eller liknande, gir kommunen rettleiing om korleis eit avvik kan lukkast. Føresetnaden er likevel at kommunen spør etter denne rettleiinga.

### 9.2 Komiteens merknader

Komiteen er enig med utvalget og Regjeringen i at det er viktig med et klart skille mellom kontrollvirksomheten og rettledningsvirksomheten. Et slikt skille må imidlertid ikke undergrave fylkesmannens mulighet til å ha dialog med kommunene. Komiteen mener at de ulike statlige direktoratene i større grad må brukes som rettledningsvirksomheter overfor kommunene. Moderne informasjonsteknologi gjør at geografisk nærhet er mindre viktig i dette arbeidet og at kompleksiteten i den faglige rettledningen tilsier at det i større grad foretas rettledning fra direktoratene. Det vil være uheldig å bygge opp rettledningskompetanse på alle fagområder hos alle fylkesmennene.

Fylkesmannsembetene må etter komiteens syn være tydelige på hvilken rolle de har overfor kommunene.

## 10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

### 10.1 Sammendrag

#### 10.1.1 Indirekte konsekvensar

Innbyggjarane og rettsbrukarane vil som følgje av framlegget frå departementet få eitt felles system for statleg tilsyn med kommunesektoren å rette seg etter. Dette gir fordelar med omsyn til attkjenning og føreseielege saksbehandlingsprosedyrar.

Departementet foreslår at det blir innført felles reglar og prosedyrar for korleis tilsyn med kommunesektoren skal gjennomførast. Slike felles reglar vil gjere gjennomføringa av tilsynet meir systematisk og einskapleg - på tvers av sektorar og fylke.

Dei reglane som departementet foreslår blir tekne inn i kommunelova, inneheld også føresegner om samordning av statleg tilsyn med kommunesektoren. Fylkesmannen blir gitt kompetanse til å samordne statleg tilsyn med kommunane. Kor store ressursar

og kor mykje tid som må brukast på slike samordningsmekanismer, vil vere avhengig av det praktiske innhaldet i og omfanget av samordninga.

Ein kan gå ut frå at praktiske samordningstiltak som koordinering av tilsynsbesøk og utveksling av informasjon mellom dei ulike tilsynsmyndigheitene kan medverke til å gjere den statlege tilsynsverksemda meir formåls effektiv. Samordningstiltaka vil ikkje ha direkte konsekvensar for budsjettet. Omfanget av statlege midlar som blir nytta til tilsyn, går ein ut frå ikkje blir endra som følge av framlegga, men midlane vil bli nytta på ein meir effektiv og rasjonell måte.

Det vil vidare bli nødvendig å bruke ressursar i samband med framlegget frå departementet om at kommunane skal ha rett til å klage på vedtak om pålegg etter reglane i forvaltningslova kap. VI. Ressursbehovet vil vere avhengig av i kor stor grad kommunane utnyttar høvet til å klage.

Departementet legg til grunn at framlegga som er knytte til avgrensing og definisjon av tilsyn, verkemiddelbruk og samordning, vil medverke til ein viss auke av handlingsrommet for kommunane. Det er eit generelt syn at nærleiken kommunane har til innbyggjarane sine, gir dei gode høve til å sikre betre samsvaret mellom ressursbruk og behov, det vil seie prioriteringseffektivitet. Derfor kan ein vente at eit slikt større handlingsrom for kommunane over tid vil gi auka prioriteringseffektivitet i kommunane.

Departementet føreslår at tilsynet blir avgrensa til å gjelde kontroll med lovlegskapen av oppfyltinga kommunen har av plikter som er pålagde i lov eller i medhald av lov. Tilsynet blir underlagt dei same avgrensingane som domstolane når det gjeld å overprøve det frie skjønnet til kommunen. Departementet legg til grunn at dette vil gi kommunane større handlingsrom til å tilpasse tenesteproduksjonen til lokale behov og preferansar, ved at det ikkje skal vere tilsyn som femner vidare enn lovlegskapstilsyn.

Ein klarare definisjon av kva tilsyn er, vil også kunne auke handlingsrommet for kommunane. Så lenge kommunen ikkje bryt lova, står kommunen fritt til å følge eller ignorere dei råda som fylkesmannen gir, og kommunen står fritt til sjølv å velje rådgivar og alternative måtar å oppfylle krava i lova på.

Vidare vil samordning av dei praktiske sidene ved tilsynet kunne medverke til å redusere ressursbruken i kommunane i samband med tilsyn.

### 10.1.2 Direkte konsekvensar

Departementet føreslår at det bør takast ein samla gjennomgang av tilsynsordningane ein har i dag, for å vurdere om tilsyn er nødvendig og tenleg. Ein samla gjennomgang av tilsynsordningane vil vise dei moglege reduksjonane i tilsynet. Desse kan ikkje talfestast på førehand, men dersom ein går ut frå at ein eventuell reduksjon av tilsyn vil gi tilsvarende reduk-

sjon i ressursbehovet knytt til tilsyn, kan ein reduksjon av tilsyn gi innsparingar i staten og kommunane.

## 10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har ellers ingen merknader.

## 11. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere følgende

### vedtak til lov

om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)

### I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel 10 skal lyde:

Kapittel 10. *Lovlighetskontroll. Statlig godkjenning av økonomiske forpliktelser*

Nytt kapittel 10 A skal lyde:

*Kapittel 10 A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.*

#### § 60 a. Kapitlets virkeområde

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skjer etter reglene i dette kapittel når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapittel er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsen i § 60 e gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

#### § 60 b. Lovlighetstilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

#### § 60 c. Innsyn

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkelt saker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og

fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Første ledd gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

#### § 60 d. Pålegg

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Før fylkesmannen eller annen statlig tilsynsetat vedtar pålegg eller andre sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune skal tilsynsetaten vurdere de virkninger disse kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 gjelder tilsvarende for saker om pålegg etter denne bestemmelsen.

#### § 60 e. Samordning av tilsynsvirksomheten

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen.

Alle tilsynsetater skal underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan.

Før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen vedtas, skal tilsynsetaten så langt det er mulig ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om sanksjonene og kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

#### II

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 43 lyde:

Kommuneloven §§ 59 om lovlighetskontroll, 60 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser, *samt kapittel 10 A Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen* får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

#### III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 23. november 2006

**Tore Hagebakken**  
leder

**Bent Høie**  
ordfører