



Kommunal- og regionaldepartementet

Oslo, 9. november 2010

Endringer i kommuneloven – rettsinstituttet innstillingsrett

Norges Kommunerevisorforbund viser til departementets brev med høringsnotat 6. september 2010 med framlegg til endringer i kommuneloven.

Forbundet ønsker ikke å uttrykke noe syn på de konkrete framleggene i notatet. I samband med framlegget om at avgjørelser i folkevalgte organer som hovedregel skal tas på grunnlag av politisk innstilling, vil vi likevel be departementet om å legge stor vekt på å gi en brei omtale av begrepet innstilling i den kommende proposisjonen.

Vi har merket oss at i kommuneloven er begrepet innstilling nyttet kun i to bestemte sammenhenger, nemlig om formannskapetets innstillinger til kommunestyret i budsjettsaker og om kontrollutvalgets innstillinger til kommunestyret i saker om valg av revisjonsform og av revisor, jf. koml. § 78 nr. 3 og 4. Vi har lagt til grunn at denne poengterte bruken av uttrykket er valgt med en bestemt hensikt, nemlig å markere at det *knytter seg bestemte rettsvirkninger* til at en saksframstilling har ”status” som innstilling. Man kan derfor kalle systemet med innstillinger for et *rettsinstitutt*. Vi har videre lagt til grunn at i situasjoner hvor uttrykket innstilling ikke er brukt, vil en saksframstilling, også i tilfelle hvor den inneholder framlegg til avgjørelse/vedtak, ikke ha de samme rettsvirkninger. Det er derfor av avgjørende betydning at det råder full klarhet om hva uttrykket innstilling innebærer.

I kommuneloven er det imidlertid ikke presisert nærmere hva ”innstilling” betyr, altså hvilke rettsvirkninger som knytter seg til at det foreligger innstillingsrett for bestemte instanser i bestemte tilfelle. Som rådgiver for kommunerevisjoner og kontrollutvalgssekretariater har vi erfart at det råder stor usikkerhet i kommuneverdenen om nettopp dette. Denne usikkerheten har hatt uheldige virkninger i en del tilfeller – også i store kommuner –, herunder så pass dramatisk som at et kommunestyres avgjørelse om organiseringa av kommunens revisjon og kontrollutvalgssekretariat ble opphevd som ugyldig ved lovlighetskontroll hos fylkesmannen.

I denne sammenhengen er det interessant at departementet i høringsnotatet gjør framlegg om slik lovendring: *”Vedtak i folkevalgte organer treffes på grunnlag av innstilling fra organets leder*

Norges Kommunerevisorforbund

Revisjon og tilsyn – til beste for kommuner og fylkeskommuner

Postadresse:
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

Telefon: 23 23 97 00
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694 MVA
Kontonr.: 1450.12.70424
Web: www.nkrf.no

eller annet folkevalgt organ, slik dette er vedtatt av kommunestyret. Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at administrasjonssjefen i stedet skal avgi innstilling”.

Vi har videre merket oss at departementet i brev 7. oktober 2010 til fylkesmannen i Østfold har uttalt at det antar ”at kommuneloven § 77 nr. 6 hjemler innstillingsrett for kontrollutvalget i saker hvor det rapporterer resultatene av sitt arbeid”, - dette altså til tross for at uttrykket innstilling ikke er brukt i bestemmelsen.

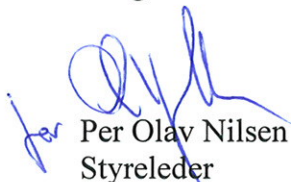
Etter dette vil det i framtida bli enda viktigere enn hittil at det rår full klarhet om hvilke rettsvirkninger som følger av at en saksframstilling har status som innstilling.

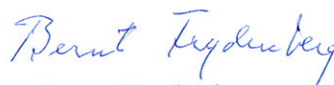
I høringsnotatet blir spørsmålet om politisk innstilling drøftet uten at det i utgangspunktet er klarlagt hva som er ment med uttrykket. Først helt mot slutten kan man lese: ”Ei innstilling er eit forslag til vedtak som organet skal votere over”.

I vår rådgivning til våre medlemmer har vi lagt til grunn at innstillingsrettsinstituttet har flere rettsvirkninger enn dette. Vi har ment at i tillegg til at kommunestyret har plikt til å stemme over framlegget i innstillinga, kan kommunestyret ikke ta det aktuelle spørsmålet opp til behandling uten at slik innstilling er lagt fram. Innstillinga blir derfor det grunnleggende dokumentet for kommunestyrets behandling. Innstillinga fra det innstillende organet skal legges fram for kommunestyret uendret og i sin helhet. Også andre, for eksempel administrasjonssjefen, kan legge fram sitt syn på de aktuelle spørsmål for kommunestyret. Men slike henvendelser har ikke samme status som innstillingene, uttrykket innstilling kan ikke nyttes i sammenhengen, og kommunestyret avgjør sjøl hvilken vekt det vil legge på slike.

Vi konkluderer med å be departementet om i den kommende proposisjonen å gi en grundig avklaring av hvilke rettsvirkninger som følger av innstillingsretten og samtidig gjennomgå loven med sikte på å gjøre lovendringsframlegg i tilfelle hvor departementet mener det foreligger innstillingsrett uten at dette er nevnt uttrykkelig i lovteksten

Vennlig hilsen
Norges Kommunerevisorforbund


Per Olav Nilsen
Styreleder


Bernt Frydenberg
juridisk rådgiver