



Justis- og beredskapsdepartementet - JD

Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Vår referanse: 19/01541-4  
Arkivkode: 124003  
Saksbehandler: Øyvind Renslo  
Deres referanse:  
Dato: 30.09.2019

## Høring - Ny forvaltningslov - KS' høringsuttalelse

Viser til brev av 3. juni 2019 der departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene til ny forvaltningslov med høringsfrist 2. desember 2019. Med dette avgis KS' høringsuttalelse.

Høringssaken ble behandlet i Hovedstyrets møte den 20. september. Hovedstyret vedtok enstemmig bl.a. følgende hovedpunkter:

«KS støtter i det vesentlige forslag til ny forvaltningslov som fremmet i NOU 2019:5 (Ny forvaltningslov).

KS foreslår følgende endringer i utvalgets forslag:

### 1) Klagebehandling

- KS ber regjeringen utrede etablering av kommunale klageordninger fremfor statlige klageordninger over kommunale vedtak. En kommunal klageordningen skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet.
- KS vil uansett begrense statlig klagebehandling til å prøve lovligheten av kommunens vedtak.
- KS støtter ikke en svekkelse av gjeldende retts formulering om å legge «stor vekt» på det kommunale selvstyret.

### 2) Statlige klageinstansers adgang til å oppheve kommunale vedtak

- KS støtter ikke at statlige klageinstanser på eget initiativ, uavhengig av en klage fra innbyggerne, skal kunne oppheve og omgjøre enkeltvedtak fra kommunen.

### 3) Helautomatisert saksbehandling

- KS støtter mindretallets forslag til hjemmel for helautomatisert saksbehandling i utkastets § 11, hvor det foreslås en generell hjemmel til slik saksbehandling, men hvor det er stilt nærmere vilkår.

#### 4) Saksomkostningsregel

- KS støtter mindretallets forslag til en klarere avgrensning i loven av retten til dekning av saksomkostninger fra det offentlige, herunder at saksomkostninger dekkes etter sats fastsatt i medhold av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 3.

#### 5) Enkeltvedtak-begrepet i personalsaker m.v.

- KS støtter ikke en videreføring av dagens regel om at personalsaker skal defineres som enkeltvedtak. KS vil at ansattes arbeidsforhold skal reguleres av arbeidsmiljøloven. KS mener likevel at reglene om partsinnsyn etter forvaltningsloven fortsatt skal gjelde ved ansettelses.
- KS er enig med utvalget i at avtaler knyttet til fastleger og fysioterapeuter ikke skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Nærmere rettslig regulering kan skje i særlov og avtaleverk.

#### 6) Adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger

- KS foreslår at det tydeliggjøres i lovteksten hvilket organ som har beslutningskompetanse og hvilken opplysningsplikt som følger av regelen.

#### 7) Formålsbestemmelsen

- Uttrykket «forvaltningen» bør byttes ut med formuleringen «*staten, fylkeskommuner og kommuner*». Det bør fremgå at loven skal «*fremme*» god, tillitskapende og effektiv saksbehandling, og ikke bare «*legge til rette for det*». Det bør også tilføyes at et formål med loven er å «*legge til rette for digitalisering*».

#### 8) Tilpasning til kommunale virksomheter

- KS ber departementet utforme lovtekst og motiver slik at ny lov i størst mulig grad også blir tilpasset kommuner og fylkeskommuners virksomhet og organisering.

I det følgende underbygges vårt syn på saka samt at enkelte andre spørsmål også behandles.

### 1. Generelle kommentarer – forslag som KS støtter

KS støtter utvalgets forslag om at ny forvaltningslov fortsatt skal være en «*minimumslov*» som fastsetter en «*minstestandard*» som saksbehandlingen ikke kan gå under. Vi støtter at loven ikke regulerer vage prinsipper i forvaltningsretten utover angivelse av saklighetskravet i formålsbestemmelsen, og at loven ikke skal regulere forvaltningsavtaler mv. Vi støtter forslaget til foreslått virkeområdet for loven.

KS støtter utvalgets forslag om å videreføre forholdet mellom forvaltningsloven og særlover. Forvaltningsloven skal fortsatt være den generelle loven som gjelder for all saksbehandling, men at avvikende regler kan fastsettes i den enkelte særlov ut fra særlige hensyn.

KS støtter at reglene om partsinnsyn plasseres i offentleglova, som gis kortslett inn i innsynslova.

Vi støtter utvalgets forslag til mindre justering av inhabilitetsreglene.

Det er etter vår vurdering riktig som foreslått å videreføre det grunnleggende skille i dagens forvaltningslov mellom enkeltvedtak, forskrift og andre avgjørelser, og at lovens struktur også avspeiler det.

Utvalgets forslag om videreføringen av struktur og store deler av det materielle innholdet i dagens lov, sammen med de foreslåtte endringer, gjør at vi vurderer at utvalget i stor grad har lyktes med å lage en oversiktlig og anvendelig lov. Forslaget er egnet til å fremme en god, tillitsskapende og effektiv forvaltning som ivaretar hensynet til den enkelte og samfunnet.

## **2. Nærmere om enkelte forslag – KS` endringsforslag**

### **2.1 Klagebehandling av kommunale enkeltvedtak**

#### *Utredning av kommunal klagebehandling*

Utvalget legger til grunn at det fortsatt skal være statlig klagebehandling over kommunale vedtak. Utvalget har ikke utredet hvorvidt og hvordan det kan etableres kommunale klageordninger som erstatning for statlig klagebehandling over kommunale vedtak.

Det bør etableres kommunale klageordninger som erstatning for statlig klagebehandling over kommunale vedtak. Den statlige klagebehandlingen av kommunale vedtak bør således opphøre. Det er naturlig at dette utredes også ved revisjon av forvaltningsloven, selv om hjemmelen for statlig klagebehandling normalt er fastsatt i særlov. Utvalgets mandat åpnet for en slik utredning. Kommunale klageordninger må samtidig innrettes på en slik måte at de ivaretar rettssikkerheten til innbyggerne.

Det forholdet at staten er klageinstans for kommunale vedtak er en vesentlig inngripen i det kommunale selvstyret. Det er i mange klagesaker knyttet betydelig skjønn både til juss, faktum, og hensiktsmessighetsvurderinger, og disse vurderingene bør ligge til det kommunale nivået. Statlige klagevedtak kan gi store presedensvirkninger i kommunene. Det innebærer at kommunen som har det økonomiske ansvaret ikke er den som har endelig kompetanse til å treffe vedtak, og at viktige beslutninger for kommunene blir avgjort på saksbehandlingsnivå i statlige etater og fylkesmannsembeter. Dette medfører at kommunene settes i dårligere stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag.

#### *Begrensninger i adgangen til å omgjøre kommunale vedtak etter klage*

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at statlige klageinstanser kan foreta en full overprøvelse av kommunens faktumvurdering og lovanvendelse. Når det gjelder adgangen til å tilsidesette det kommunale frie skjønn (hensiktsmessighet), så foreslår et flertall i utvalget å endre dagens regler fastsatt av Stortinget så sent som i 2017. Det er flere dissenser i utvalget med ulike alternative forslag.

Stortinget vedtok i 2017 en lovendring som trådte i kraft 1.1.2018 og som fastsatte at statlige klageorganer ved vurdering av det frie skjønn skal legge «stor vekt» på det kommunale selvstyre, og ikke bare «vekt» som var den tidligere lovens ordning. Det er i enkelte lover fastsatt avvikende regler fra dette.

Utvalgets flertall foreslår å gå bort fra kriteriet «stor vekt» og istedenfor lovregulere at klageinstansen kan sette til side kommunale vedtak hvis «nasjonale ... hensyn» eller «vesentlige regionale hensyn» taler for det, «eller hvis vedtaket er klart urimelig for en part».

Det ble ved behandlingen av lovforslaget fra 2017 (prop. 64 L (2016-2017)) uttalt følgende om lovendringen: «Det inneber at den generelle terskelen for overprøving av hensiktsmessigskjønet til kommunane eller fylkeskommunane blir heva samanlikna med gjeldande rett». Det er derfor overraskende at flertallet i forvaltningslovutvalget nå foreslår å innskrenke det kommunale selvstyret ved vurdering av det frie skjønn.

Flertallet i utvalget begrunner sitt standpunkt med at forslaget gir «en klarere avgrensning av den myndighet en statlig klageinstans har overfor kommunale vedtak, enn en regel om å legge (stor) vekt på det kommunale selvstyret». Utvalgets forslag innebærer etter KS' oppfatning ikke en klarere avgrensning, blant annet fordi uttrykket «nasjonale hensyn» ikke er entydig. I mange tilfeller kan nasjonale hensyn også trekke i ulike retninger. Det er også uklart hva som menes med «regionale hensyn», og om det legges opp til at staten skal vektlegge fylkeskommunens vurderinger ved prøving av kommunale vedtak. KS oppfatter derfor at forslaget vil svekke det kommunale selvstyret i klagebehandlingen i strid med det som var Stortingets intensjon med vedtaket fra 2017. Flertallet drøfter imidlertid ikke om deres forslag vil svekke eller styrke det kommunale selvstyret. Stortinget har nylig endret loven, og det er ikke noe faktisk grunnlag eller empiri som tilsier endring av den lovbestemmelsen som nylig er vedtatt. Det kan videre ikke legges til grunn, slik som synes å være en forutsetning for forslaget, at kommuner ikke tar nasjonale hensyn ved sin skjønnsvurdering. Dette gjøres i stor grad.

Det å knytte prøvingsbegrensningen til at det skal legges «stor vekt» på det kommunale skjønn innebærer etter vår vurdering en klarere og mer egnet type avgrensning enn å angi en «type» vurderingstema som utvalget synes å forutsette at statsforvaltningen alene skal utøve.

Dersom staten skal være klagemyndighet, foreslår et av utvalgets mindretall å begrense statens klageinstans til å prøve lovligheten av kommunens vedtak. Ved eventuell fortsatt statlig klagebehandling, så støtter KS at klageinstansens kompetanse begrenses til å prøve kommunens rettsanvendelse. Dette forslaget samsvarer også best med charteret for lokalt selvstyre om at statens styring av kommuner skal skje ved lov. Det er videre best i samsvar med kommunelovens nærhetsprinsipp i kommuneloven § 2-2, 2. ledd at hensiktsmessighetsskjønnet ligger til kommunene. Det vises også til forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, 1. ledd hvoretter det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. De sentrale målene for staten vil gjennomgående være fastsatt i den aktuelle lov gjennom konkrete lovbestemmelser, og forholdsmessighetsprinsippet tilsier derfor at det resterende hensiktsmessighetsskjønnet alene bør vurderes av kommunen.

KS støtter subsidiært, dersom det likevel gis adgang til å prøve mer enn lovlighet, det andre mindretallets forslag om at statsforvaltningen skal legge «stor vekt» på det kommunale skjønn, og at gjeldende rett slik videreføres.

## 2.2 Statlig klageinstanser adgang til omgjøring av kommunale vedtak

KS støtter ikke at statlige klageinstanser på eget initiativ, uavhengig av en klage fra innbygger, skal kunne oppheve og omgjøre enkeltvedtak fra kommunen. Etter dagens forvaltningslov § 35, 2. og 3. ledd, som foreslås videreført, har klageinstansen vid kompetanse til av eget tiltak å omgjøre et vedtak truffet av underinstansen. Klageinstansen kan i tillegg til å oppheve og endre vedtak som er ugyldige, også endre alle vedtak hvor endringene ikke er til skade for parten. Slik vid omgjøringskompetanse savner en begrunnelse i situasjoner hvor det er utpekt en statlig klageinstans av hensyn til rettsikkerheten i enkeltsaker, uten at denne klageinstansen har noe generelt og overordnet ansvar for saker på vedkommende saksområde. Denne vide omgjøringskompetansen strider både mot nærhetsprinsipper og

mot forholdsmessighetsprinsippet som angitt i kommuneloven. KS mener at den foreslåtte omgjøringskompetansen, også for de tilfeller hvor vedtaket ikke er ugyldig, går svært langt, og bør oppheves eller i alle fall begrenses.

## 2.3 Forvaltningsloven og digitalisering

### *Helautomatisert saksbehandling m.v.*

Dagens og fremtidens digitalisering åpner svært mange muligheter for å forenkle og effektivisere kommunale tjenester til samfunnets og den enkeltes beste. Brukt på riktig måte er digitale løsninger nødvendig for å opprettholde velferd og nå FNs bærekraftsmål. Digital saksbehandling kan innebærer risiko hva gjelder personvern og uriktige vedtak. Helautomatiserte prosesser kan også virke fremmedgjørende for personer og grupper med svakere digital forståelse, og det vil da ofte være behovet for direkte kontakt i saksbehandlingen..

KS støtter gjennomgående utvalgets forslag, blant annet i at forvaltningsorganet skal dokumentere det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer og at dokumentasjonen skal offentliggjøres. Vi er også enige i at det gis en hjemmel i lov for at Kongen kan gi forskrift om krav til systemer og om offentliggjøring.

Forvaltningslovutvalget deler seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om hjemmel i forvaltningsloven til helautomatisert saksbehandling. Flertallet foreslår at det skal gis en generell hjemmel i forvaltningsloven for helautomatisert saksbehandling for de avgjørelser som er «*lite inngripende overfor den enkelte*». For andre avgjørelser så foreslår utvalget at helautomatisert saksbehandling bare er lovlig dersom Kongen har gitt en forskrift om det. Slike forskrifter kan gis «*på bestemte saksområder*». Et mindretall foreslår en generell hjemmel for automatisert saksbehandling hvor personopplysninger inngår, når det er «*nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller utføre lovfestede oppgaver*». Mindretallet foreslår at behandlingen må sikre partenes krav til «*forsvarlig saksbehandling*» og være «forenlig med retten til vern av personopplysninger».

Det er en økende grad av innføring av automatisert saksbehandling i kommunal sektor. Administrasjonen vurderer at et krav om hjemmel i forskrift med grunnlag i kriteriet «*lite inngripende*» reiser en rekke tolkningsspørsmål. Vi frykter at et krav om forskriftshjemmel vil være et fordyrende og forsinkende element som også kan hindre utviklingen av ønskede digitale løsninger. Vi forutsetter at saksbehandlingssystemene som tas i bruk fremover er egnet til å oppfylle formålet om en god og tillitsskapende forvaltning. Utviklingen må ikke først og fremst drives fram av effektiviseringshensyn uten at kvalitet og rettssikkerhet, herunder personvern for innbyggerne, ivaretas på en betryggende måte. Det er også nødvendig å reise debatten om hvor inngripende man ønsker at slike systemer skal være, herunder hvor langt det offentlige skal ha innsyn i og oversikt over personopplysninger. Vi mener en rettslig regulering med krav om hjemmel i forskrift for å ta i bruk helautomatisert saksbehandling ikke er et egnet virkemiddel for å kontrollere og styre utviklingen.

Det vil etter administrasjonens syn være mer formålstjenlig med en rettslig etterfølgende kontroll enn å legge opp til en løsning hvor departementet på forhånd skal gjennomføre høringsprosesser og beslutninger dersom det reises spørsmål om tiltaket er for inngripende. Administrasjonen støtter mindretallets forslag i utkastets § 11, hvor det gis en generell hjemmel for helautomatisert saksbehandling, men hvor nærmere krav til slik saksbehandling stilles i loven, jf. ovenfor.

Vi viser til at både Datatilsynet, Arkivverket, Helsetilsynet og det planlagte Digitaliseringsdirektoratet fra og med 1.1.2020, vil kunne følge og vurdere utviklingen. Departementet bør vurdere om forvaltningsloven gir tilstrekkelig hjemmel til å stanse bruk av systemer som ikke oppfyller de krav som lov

og eventuell forskrift stiller til helautomatiserte saksbehandlingssystemer. Vi antar at det ikke er aktuelt å kreve forskriftshjemler for systemer som allerede er i bruk.

Det vil bli utfordringer knyttet til krav om å offentliggjøre systemdokumentasjon. Det er ingen eksisterende standarder for hvordan regelverksanvendelsen skal dokumenteres. Dette kan potensielt medføre store utfordringer og høye kostnader. Utvalgets forslag er positivt dersom det kun omfatter nye løsninger, men det vil være en utfordrende å imøtekomme dette for eksisterende systemer. Det bør derfor vurderes om kravet kun bør gjelde nye systemer/løsninger.

KS foreslår at § 13 endres i den hensikt å forenkle og få et bedre språk. Overskriften «Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon» endres til «Kommunikasjon mellom innbygger og forvaltningen».

#### 2.4 Saksomkostningsregel – innbyggernes rett til å få dekket sine omkostninger når vedtak endres til gunst

Dagens forvaltningslov gir som hovedregel rett til å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendig for å få endret et vedtak til partens gunst. Det fremgår av utredningen at saksomkostningsregelen i noen grad bygger på en erstatningstanke. Dersom forvaltningen har gjort en feil, og det som følge av det var nødvendig å engasjere for eksempel advokat, kan kostnadene kreves dekket. Regelen gir i enkelte tilfeller rett til dekning utover det som følger av erstatningsregler. Blant annet kan den gi rett til dekning av nødvendige omkostninger hvor kommunen ved vedtaket ikke har gjort en feil, men bare foretatt en ny skjønnsmessig vurdering.

Et flertall i utvalget foreslår å fjerne saksomkostningsregelen. Flertallet viser til at det må skilles mellom «domstolsporet» og forvaltningens saksbehandling. Det er blant annet vist til at forvaltningen har en egen plikt til å utrede saken og veilede partene og på det grunnlag vurdere endring av vedtak. Det er også vist til at verken dansk, svensk eller finsk rett har generelle regler om dekning av saksomkostninger. Det foreslås at det heller vurderes i den enkelte særlov om kostnader skal dekkes, eventuelt at en styrking av rettshjelpsordningen.

Et mindretall foreslår å beholde dagens regel, men foreslår endringer for å begrense adgangen til kostnadsdekning. Det foreslås at det kun gis rett til dekning hvor forvaltningen har gjort en feil, og ikke der hvor omgjøring kun skjer etter en ny hensiktsmessighetsvurdering.

Mindretallet deler seg for øvrig i to. Et mindretall foreslår at adgangen til å kreve dekket saksomkostninger kun gjelder i klagesaker og ikke der hvor forvaltningen av eget tiltak omgjør vedtak. Dette fordi en underinstans da selv gis anledning til å rydde opp i feil uten å havne i kostnadsansvar. Endelig skal regelen bare gjelde tilfeller der hvor vedtaksendring skjer til gunst for innbygger og ikke der hvor ny behandling ikke medfører endring til gunst. Dette mindretallet foreslår også at kostnadene skal være nødvendige og at dekningen begrenses til å dekke advokatarbeid etter offentlige salærsatser.

Et annet mindretall ønsker at omkostningsregelen også skal gjelde hvor forvaltningen omgjør på eget initiativ og hvor underinstansen velger å endre vedtaket etter klage. Dette mindretallet vil at regelen skal gjelde ved alle opphevelser ved feil, selv om ny behandling ikke medfører en materiell endring til partens gunst. Det er bare nødvendige kostnader som skal dekkes, men salær skal ikke fastsettes etter offentlige salærsatser.

KS er enig med flertallet når det uttaler at det offentlige har et eget ansvar for å utrede og veilede private parter. KS støtter likevel ikke flertallets forslag. KS vektlegger at i de tilfeller hvor kommunen har gjort en feil, og innbygger påføres kostnader til advokat for å rette opp i feilen, vil en rett til dekning av nødvendige være egnet til å skape tillit til forvaltningen. Kommunen vil i mange tilfeller også bli

erstatningsansvarlig for pådratte advokatombkostninger dersom vedtaket endres som følge av feil. Private parter og advokater vil da kunne forfølge et slikt krav via rettssystemet. KS frykter derfor at å fjerne dagens saksombkostningsregel vil kunne være prosessdrivende.

KS mener at forvaltningen må gis anledning til å rydde opp i feil gjennom ny behandling i underinstansen. KS mener videre at det kun er i de tilfeller hvor det treffes et nytt vedtak til gunst for innbyggerne at ombkostningene skal dekkes. Det antas også rimelig at ombkostningene begrenses til offentlige salærsatser i samsvar med dem advokater som arbeider mot den offentlige forvaltning for øvrig mottar.

KS støtter derfor det ene mindretallets forslag. Det legges til grunn at nevnte saksombkostningsregel er uttømmende. Departementet bør klargjøre at det er da ikke skal være rettslig grunnlag for å kreve dekket ytterligere saksombkostninger gjennom å kreve erstatning av etter alminnelige erstatningsregler.

Til illustrasjon nevnes vår erfaring fra eiendomsskattesaker. Fra 2017 kom forvaltningslovens § 36 til anvendelse i eiendomsskattesaker som følge av tidligere gjeldende ligningsloven ble opphevet og erstattet av skatteforvaltningsloven.

I eiendomsskattesaker skjer det masseforvaltning, ved at det fastsettes en takst på hver enkelt eiendom (som er et enkeltvedtak) og det fattes årlig et utskrivingsvedtak som også er et enkeltvedtak. Takstvedtakene og utskrivingsvedtakene kan påklages hvert år (så fremt det ikke er påklaget på samme grunnlag tidligere), slik at det potensielt kan være mange klagesaker.

Mange av klagesakene kan gjelde enkle tema, f.eks. feil i areal, eiendomstype, feil faktorbruk. o.l. Noen feil kan eiendomskontoret oppdage selv ved kontroller, men mange saker blir man først oppmerksom på ved klagesaker. Det er vår erfaring at mange saker kunne enkelt vært løst ved en telefon til eiendomsskattekontoret/enkel klage, men mange velger allerede helt fra start å engasjere advokat i eiendomsskattesaker. Kommunene opplever å få krav om dekning av sakskostnader også i disse sakene. Mindretallets forslag om at det ikke gis adgang til å kreve dekket saksombkostninger hvor underinstansen etter klage selv endrer vedtaket, vil hindre at kommunen her må dekke det som for kommuner ofte fremstår som unødvendige ombkostninger til advokat for å rette en feil.

## 2.5 Enkeltvedtaksbegrepet i personalsaker

Utvalget viderefører dagens regel i forvaltningsloven om at personalsaker skal defineres som enkeltvedtak. KS foreslår å fjerne det tosporede saksbehandlingsystem slik at personalsaker skal behandles etter arbeidsmiljølovens regler, med unntak av ansettelse.

KS mener at vedtak om ansettelse, oppsigelse, avskjed, suspensjon og ordenstraff i kommunal sektor ikke skal regnes som enkeltvedtak slik som i dagens lov. Saksbehandlingskravene i arbeidsmiljøloven vil ivareta hensynet til arbeidstakerne. Det er videre krevende i praksis å forholde seg til to sett regler som heller ikke er samordnet. Reglene om partsinnsyn bør imidlertid gjøres gjeldende ved ansettelse.

KS tok opp at det tosporede saksbehandlingsystem burde opphøre i sin høringsuttalelsen til ny arbeidsmiljølov (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) side 255). Departementet hadde den gang ikke anledning til å foreta en nærmere vurdering av dette spørsmålet på generelt grunnlag. Forvaltningslovutvalget har i liten grad problematisert spørsmålene og har støttet seg på forutsetninger for statsansattloven.

Statens ansatte er lite sammenlignbart med kommunalt ansatte. KS mener reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak i forvaltningslovens kapittel IV i stor grad er ivaretatt gjennom reglene i arbeidsmiljøloven §§ 15-1, 15-4, 15-7, 15-13 og 15-14, jf. blant annet rettspraksis om saksbehandlings betydning for om kravet til saklig grunn er oppfylt. Det er ikke krav om samtidig begrunnelse i

arbeidsmiljøloven, mens forvaltningsloven §§ 24 og 25 stiller krav om dette. KS mener det fortsatt bør være krav om samtidig begrunnelse. En slik regel vil kunne inntas i arbeidsmiljøloven § 15-4, 3. ledd for å harmonisere stillingsvernreglene mellom privat og kommunal sektor.

Ordenstraff er et enkeltvedtak etter lovforslaget § 6 første ledd bokstav f, og det er foreslått videreført klagerett på dette, slik som etter gjeldende lov. Etter statsansattloven § 25 er innholdet i ordenstraff lovregulert for statsansatte, men det er ikke lenger en adgang å gi ordenstraff som alternativ til en advarsel/tilrettevisning. Dette er ikke nærmere lovregulert i kommunal sektor og det vil således fortsatt være adgang til å gi en slik type advarsel som enkeltvedtak. Grensedragningen mellom ordenstraff og tilrettevisningsadvarsel er behandlet i HR-2003-441-1/Rt-2003-480. Slike saker er etter KS` oppfatning ikke egnet for klagebehandling i kommunens egne klageorganer der politikere er medlemmer etter at ny kommunelov § 13-1 uttrykkelig fastslår at det er kommunedirektøren som alene har det løpende ansvaret for personalsaker. Det foreslås derfor at adgangen til å gi ordenstraff ikke videreføres for kommunal sektor.

Suspensjon er en reaksjon med klageadgang etter forslaget til ny forvaltningslov slik som etter gjeldende lov. Begrensningen til å påklage et vedtak gjelder fortsatt kun for ansettelse, oppsigelse og avskjed, jf. forslaget § 7. Administrasjonen foreslår under enhver omstendighet at klageadgangen ved suspensjon ikke videreføres i ny forvaltningslov fordi ny kommunelov legger ansvaret for personalet til kommunedirektøren.

## 2.6 Enkeltvedtaksbegrepet knyttet til avtaler kommuner inngår med fastleger og fysioterapeuter

KS er enig med utvalget i at avtaler knyttet til fastleger og fysioterapeuter ikke skal regnes som enkeltvedtak

Utvalget har i utredningen punkt 27.3.7 pekt på at forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, både i dag og etter utvalgets forslag, er innrettet slik at de først og fremst vil tjene til å beskytte parten i saken (i avtaletilfellene avtalemotparten), og ikke de tredjepersonene som skal nyte godt av avtalemotpartens oppfyllelse av avtalen gjennom de tjenester som gis til innbyggerne. Utvalget mener derfor at det som utgangspunkt ikke er grunn til å gi reglene om enkeltvedtak anvendelse for tjenesteavtaler som ikke i seg selv innebærer utøving av offentlig myndighet. Dermed må slike avtaler, som for eksempel driftsavtaler etter helse- og omsorgstjenesteloven, behandles som ordinære privatrettslige avtaler i motsetning til det som i dag er gjeldende rett, jf. f.eks. Rt. 2009 s. 1319.

Det er vår vurdering at tildelingsprosessen av driftsavtaler til fastleger og fysioterapeuter har likhetstrekk med en ansettelsesprosess. Et vedtak om ansettelse regnes etter dagens forvaltningslov som et enkeltvedtak, men er unntatt fra forvaltningslovens bestemmelser om blant annet klage og omgjøring. Det er vanskelig å se at søkere til driftsavtaler har større behov for å være omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om klage og omgjøring enn søkere til kommunale stillinger. Ut fra tilbakemeldinger KS får fra medlemmene kan det tyde på at kommunene mottar en del klager som åpenbart ikke kan føre frem. Dette medfører økt administrasjon for kommunene og kan innebære at det tar lang tid før ny lege eller fysioterapeut er på plass. Ved langdryge prosesser vil kommunen ofte måtte skaffe vikarer for å overholde sitt lovpålagte ansvar til ny lege eller fysioterapeut kan tiltre praksisen. Dette er heller til det gode for innbyggerne som mottar tjenestene.

Det er KS` vurdering at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke bør gjelde ved disse avtalene. Eventuelle særskilte saksbehandlingsregler ved slike avtaler bør heller vurderes i en prosess knyttet til særlovgivningen på området. For leger kan det være aktuelt å vurdere eventuelle særlige saksbehandlingsregler i fastlegeforskriften og for fysioterapeutene i forskrift om funksjons- og



kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale. Offentleglova vil fortsatt sikre offentlighet for eksempel ved tildeling av hjemler.

## 2.7 Reglene om taushetsplikt – deling av opplysninger

KS støtter utvalgets forslag om å gjøre det enklere for forvaltningen å kunne dele taushetsbelagte opplysninger. Hovedargumentet er at taushetsplikten kan være til hinder for nødvendig samarbeid i enkeltsaker.

Det er i NOU'en på s. 292 gitt en fyldig redegjørelse for argumenter mot å tillate deling av taushetsbelagte opplysninger. Disse motstridende hensynene vil gjøre det krevende å håndtere regelen i praksis. For å gjøre forvaltningen mer trygg ved håndtering av regelen om taushetsplikt kan det i lovteksten fastsettes hvem som beslutter deling av opplysninger (avgiverorganet eller mottakerorganet) og hvem som avgjør ved strid. Det bør også fremgå at det foreligger opplysningsplikt dersom vilkårene for informasjonsdeling er oppfylt slik vi forstår at motivene legger opp til.

KS foreslår at det gis en bedre pedagogisk sammenheng mellom utforming av bestemmelsen i § 31 og § 36, hvor § 36 åpner for deling av opplysninger, men hvor § 31 fremstår som absolutt i sin form og overskrift. Det foreslås at det til § 31 legges til at taushetsbelagte opplysningene ikke skal gjøres tilgjengelig for andre... «*med mindre annet fremgår av lov*».

## 2.8 Klart språk i forvaltningen

KS er positiv til at krav om klart språk er kommet inn i forvaltningsloven: «*Forvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottageren*» (§ 8 annet ledd).

Innholdet i paragrafen og kommentarene til denne fremstår som fornuftige og gjennomtenkte. Når det gjelder ordlyden i selve paragrafen kan det være grunnlag for å vurdere justeringer. Formuleringen «*bruke et språk*» kan med fordel erstattes av «*kommunisere*». Begrepet «*språk*» kan signalisere en begrensning av «*klarspråksarbeidet*» til kun å omfatte ord og formuleringer på setningsnivå. Ved å bruke «*kommunisere*» vil man i større grad signalisere at klart språk også omfatter tekstens innhold og struktur og er like viktig i for eksempel selvbetjeningsløsninger som i tradisjonelle vedtak. «*Kommunisere*» vil også ta høyde for at tekst som møter innbyggerne i nye flater og sammenhenger i takt med digitaliseringen, fortsatt må oppfylle lovens selv om form og uttrykk endrer seg. Departementet bør derfor vurdere ny formulering: «*Forvaltningsorganet skal kommunisere klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottageren*».

## 2.9 Formålsbestemmelse

KS foreslår en justert formålsbestemmelse for å bidra til et mer direkte språk hvor kommuner og fylkeskommune uttrykkelig er nevnt. Vi foreslår også at det tas inn i formålsbestemmelsen at loven skal legge til rette for digitalisering. De generelle hensyn i loven som er knyttet til god, tillitsskapende og effektiv saksbehandling skal selvsagt også være styrende for digital saksbehandling. KS foreslår at det likevel tas inn en formulering om digitalisering i formålsbestemmelsen fordi loven gir viktige føringer for digital saksbehandling for eksempelvis automatisert saksbehandling.

Formålsbestemmelsen bør inneholde uttrykket «*fremme*» istedenfor å «*legge til rette*» for god, tillitsskapende og effektiv saksbehandling. Det gir et mer aktivt språk og tydeliggjør lovens intensjon uten at det er ment å endre realitetene.

Bestemmelsen kan dermed se slik ut:

*«Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde*

*§ 1 Lovens formål*

- (1) Loven skal fremme en god, tillitsskapende og effektiv saksbehandling i stat, fylkeskommuner og kommuner, og legge til rette for digitalisering. Den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet.*
- (2) For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer».*

## 2.10 Lov og motiver som er tilpasset kommunal sektor

Det fremgår i utvalgets mandat under punkt 2.3 at utvalget i sin utredning *«særlig skal være oppmerksom på behovet for å utforme regler som er tilpasset også kommuneforvaltningen»*. Utvalget har i stor grad har lykket med dette, men det kan fortsatt gjøres forbedringer.

Det vises blant annet til lovtekstens kap. 10 som gjelder nemnder og uavhengige forvaltningsorganer. Her bør det allerede i overskriften til lovtekstens kap. 10 fremgå at bestemmelsene bare gjelder for staten, for eksempel slik: *«Nemnder og uavhengige forvaltningsorganer i staten»*.

KS forstår det slik at forvaltningslovens regler om delegasjon først og fremst er ment å gjelde for statlige organer, mens delegasjon i kommuner i det alt vesentlige er regulert i den nye kommuneloven. Det bør vurderes hvordan forholdet mellom kommunelovens regler om delegasjon og forvaltningslovens regler om delegasjon kan reguleres bedre i lovteksten. Forslaget til regel i § 24 (4), 1. og 2. setning bør uansett deles i to delbestemmelser da de regulerer vidt forskjellige spørsmål/tema, henholdsvis statens adgang til å delegerer til kommunene, og kommunelovens generelle regler om delegasjon. Det vises her også til at kommuner og fylkeskommuner formelt sett er likestilte - og ikke del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen. Bestemmelsen kan også forstås slik at kommuneloven ikke gir andre delegasjonsregler enn hva som er nevnt i § 24 (4). Departementet bør derfor vurdere en annen utforming av regelen.

KS vil understreke betydningen av at situasjoner som er særskilt praktiske for kommunesektoren drøftes i forarbeidene. Et spørsmål ved kommunal klagebehandling har vært hvorvidt klageorganet kan trekke inn personer som var involvert ved underinstansens behandling, for eksempel for å gi forklaringer m.v., eller om habilitetsregler i kommuneloven er til hinder for det. Det er ønskelig at departementet gir en nærmere fremstilling av dette spørsmålet.

Med hilsen

Lasse Hansen  
Administrerende direktør

Tor Allstrin  
Områdedirektør advokatene