



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Veileder

Nr.

Vår ref

Dato

H-2451

28. juni 2019

Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov

Innhold

1. Innledning	2
2. Ikrafttredelse	3
2.1 Ikrafttredelse høsten 2019	3
2.1.1 Opphevelse	3
2.1.2 Særlig om ikrafttredelse av ny lov i kommuner og fylkeskommuner som slås sammen fra 1. januar	3
2.2 Ikrafttredelse 1. januar 2020	4
2.3 Ikrafttredelse 1. november 2019	5
2.4 Ikrafttredelse på et senere tidspunkt	5
3. Overgangsbestemmelser	5
3.1 Om overgangsbestemmelsene i loven	5
3.1.1 Overgangsregler for interkommunale styrever etter § 27 i kommuneloven av 1992 ...	5
3.1.2 Overgangsregler om internkontroll	6
3.2 Forskrift om overgangsbestemmelser	6
3.2.1 Forlenget funksjonstid for enkelte typer organer	6

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 858

Avdeling
Kommunalavdelingen

3.2.2 Eierskapskontroll.....	6
3.2.3 Revisjon	7
3.2.4 Tilsyn	7
3.3 Andre forskrifter.....	7
3.3.1 Budsjett- og regnskapsforskriften.....	7
3.3.2 Garantiforskriften	8
3.3.3 KOSTRA-forskriften	8
4. Omdanning av eksisterende regionråd.....	8

1. Innledning

Stortinget vedtok i juni 2018 ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Denne loven vil i denne veilederen bli omtalt som «kommuneloven (2018)» eller «den nye loven». Den nye loven vil avløse lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner, som i denne veilederen vil bli omtalt som «kommuneloven (1992)» eller «dagens lov».

Siktemålet til denne veilederen er å gi informasjon om når de enkelte delene av den nye loven trer i kraft og hvilke overgangsregler som gjelder. Departementet mener det er hensiktsmessig å lage ett dokument som inneholder en samlet oversikt over dette, siden ikrafttredelsesbestemmelsene og overgangsreglene er å finne flere ulike steder.

Den nye kommunelovens sentrale forarbeider er kommunelovutvalgets utredning, *NOU 2016: 4 (Ny kommunelov)*, departementets lovforslag for Stortinget *Prop. 46 L (2017–2018)* og Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til Stortinget i plenum, *Innst. 369 L (2017–2018)*. I tillegg foreligger det en såkalt inkurieproposisjon for å rette opp i utilsiktede feil og sikre nødvendig sammenheng i regelverket, se *Prop. 107 L (2018–2019)*.

Den nye kommuneloven er en rammelov, slik også dagens lov er, og gjelder for all kommunal virksomhet. Loven gir regler om blant annet organisering, saksbehandling i folkevalgte organer, valg til folkevalgte organer, økonomiforvaltning og egenkontroll.

Å styrke det kommunale selvstyret har vært det viktigste målet med den nye loven. Derfor er det kommunale selvstyret nå uttrykkelig lovfestet i kommuneloven (2018) § 2-1. I tillegg er det eksplisitt nevnt i formålsparagrafen at loven skal fremme det kommunale selvstyret. Den nye loven inneholder også enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret.

For oversiktens skyld har departementet utarbeidet et veiledende lovspeil. Dette følger som vedlegg til denne veilederen.

2. Ikrafttredelse

2.1 Ikrafttredelse høsten 2019

Mesteparten av den nye kommuneloven trer i kraft høsten 2019, jf. kgl. res nr. 2062 av 20. desember 2018. Dette gjelder kapitlene 1 til 13, 17 til 27 og 30 og 31. Dette handler om de generelle bestemmelsene i loven, bestemmelsene om folkevalgte og administrasjonen og bestemmelser om interkommunalt samarbeid. I tillegg handler det om egenkontroll i kommunene og statlig kontroll og tilsyn.

Mer presist er ikrafttredelsestidspunktet *fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023*. Det betyr at loven trer i kraft på forskjellige tidspunkter i kommunene og fylkeskommunene, avhengig av når det enkelte kommunestyret og fylkestinget har sitt konstituerende møte etter valget.

Det betyr for eksempel at hvis kommunestyret i kommune X har konstituerende møte 15. oktober, vil mesteparten av loven tre i kraft 15. oktober i kommune X. Hvis kommunestyret i kommune Y har sitt konstituerende møte 20. oktober, vil mesteparten av loven tre i kraft 20. oktober i kommune Y.

Dette innebærer videre at det er gjeldende kommunelov § 17 som skal følges med hensyn til *innkalling* til det konstituerende møte i det enkelte kommunestyret og fylkestinget. Når møtet er satt, begynner den nye kommuneloven å virke. Da er det bestemmelsen om det konstituerende møtet i den nye loven (§ 7-1) som følges. § 7-1 andre ledd bestemmer at som første sak i det konstituerende møtet tar kommunestyret og fylkestinget stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig. (Dette er ikke en endring fra gjeldende lov, som i § 17 nr. 2 sier det samme, men vi nevner det her for å markere at det er den nye loven som må følges fra tidspunktet den første saken i det konstituerende møtet holdes).

2.1.1 Opphevelse

Det følger av den nye loven § 31-1 at dagens lov oppheves fra samme tidspunkt som den nye gjelder fra. Det betyr at de bestemmelsene i kommuneloven (1992) som blir erstattet av tilsvarende eller lignende bestemmelser i kommuneloven (2018), oppheves fra og med det konstituerende møtet.

2.1.2 Særlig om ikrafttredelse av ny lov i kommuner og fylkeskommuner som slås sammen fra 1. januar

I kommuner og fylkeskommuner som slås sammen fra 1. januar 2020, skal kommunestyret eller fylkestinget i den nye kommunen eller fylkeskommunen kalles sammen til konstituerende møte innen utgangen av oktober måned 2019, jf. inndelingslovens § 27 første ledd. De nye kommunestyrene og fylkestingene kan fatte vedtak som gjelder den nye kommunen eller fylkeskommunen etter at de er konstituert, de trenger ikke vente med å fatte

vedtak til etter nyttår. De nye kommunestyrene og fylkestingene kan imidlertid ikke fatte vedtak som binder de eksisterende kommunene eller fylkeskommunene i deres siste driftsår.

Samtidig varer funksjonsperioden for kommunestyrene og fylkestingene i kommunene og fylkeskommunene som skal slås sammen inntil sammenslåingen trer i kraft, dvs. 1. januar 2020, jf. inndelingsloven § 27 andre ledd. Det følger av den samme bestemmelsen at de avtroppende kommunestyrene og fylkestingenes ansvar og fullmakter likevel er avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene denne siste perioden.

Departementet legger til grunn at bestemmelsene om ikrafttredelse også gjelder for kommuner og fylkeskommuner som i forbindelse med sammenslåing skal opphøre å eksistere 1. januar 2020. Det betyr at den nye kommuneloven gjelder for virksomheten i disse kommunene og fylkeskommunene den siste perioden disse eksisterer.

Det vil riktignok ikke bli avholdt konstituerende møte i kommunestyret og fylkesting i disse kommunene og fylkeskommunene, derfor må ikrafttredelsesdatoen for disse kommunene anses å være den datoen hvor kommunestyret i den nye kommunen har sitt konstituerende møte. For eksempel hvis kommune X skal slå seg sammen med kommune Y og bli ny kommune Z, vil den nye loven tre i kraft for alle tre kommunene på det tidspunktet kommunestyret i Z kommune har sitt konstituerende møte høsten 2019.

2.2 Ikrafttredelse 1. januar 2020

Kapitlene 14 (økonomiforvaltning), 15 (selvkost), 16 (kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten), 28 (statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse) og 29 (utlegg og konkurs, betalingsinnstilling og statlig tilsynsmynd) trer i kraft fra og med 1. januar 2020.

Forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv trer i kraft 1. januar 2020. Økonomiplanen for 2020–2023 og årsbudsjettet for 2020 skal imidlertid utarbeides og vedtas innen utgangen av 2019 i samsvar med reglene i den nye loven og ny forskrift, se punkt 3.3.1. Årsregnskapet for 2019 skal avlegges og vedtas innen 30. juni 2020 i samsvar med reglene i kommuneloven (1992) og dagens forskrifter, se punkt 3.3.1.

Departementet legger opp til at også øvrige forskrifter til lovens økonomibestemmelser trer i kraft fra 1. januar 2020. Dette gjelder forskrift om finans- og gjeldsforvaltning, forskrift om garantier, forskrift om beregning av selvkost, forskrift om rapportering til KOSTRA og forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR). Disse forskriftene er fortsatt på høring.

Opphevelse

De bestemmelsene i kommuneloven (1992) som blir erstattet av økonomibestemmelsene i kommuneloven (2018), vil på sin side oppheves fra 1. januar 2020. Med

økonomibestemmelsene i kommuneloven (2018), menes altså kapitlene 14, 15, 16, 28 og 29.

2.3 Ikrafttredelse 1. november 2019

Den nye loven § 31-6 trer i kraft 1. november 2019. § 31-6 inneholder en rekke endringer i andre lover. Dette er i hovedsak redaksjonelle endringer for å sørge for korrekte henvisninger til den nye kommuneloven. Siden endringene er redaksjonelle, har ikke denne bestemmelsen særlig praktisk betydning for kommunene, men den nevnes her for ordens skyld.

2.4 Ikrafttredelse på et senere tidspunkt

Lovens kapittel 25 (internkontroll) vil tre i kraft på et senere tidspunkt, som ikke ennå er bestemt. Da Stortinget vedtok den nye loven ble det uttrykkelig sagt at de nye internkontrollbestemmelsene i kommuneloven i hovedsak skal erstatte internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen. Departementet har et forslag om dette på høring nå, som skal munne ut i et lovforslag for Stortinget. Når Stortinget har behandlet denne lovproposisjonen vil det også bli avklart når kapittel 25 kan tre i kraft.

3. Overgangsbestemmelser

3.1 Om overgangsbestemmelsene i loven

3.1.1 Overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992

Den nye kommuneloven viderefører ikke den interkommunale samarbeidsmodellen som er hjemlet i dagens lov § 27, de såkalte § 27-samarbeidene. Den nye loven § 31-2 har derfor overgangsregler for § 27-samarbeidene. Bestemmelsen slår fast at § 27-samarbeid må omdannes til enten et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap senest fire år etter at den nye loven er trådt i kraft.

Dersom samarbeidet ikke er omdannet til en annen organisasjonsform eller er oppløst innen fire år etter at loven trer i kraft, skal samarbeidet anses som oppløst.

Departementet legger til grunn at 4-årsfristen starter å løpe på det tidspunktet den nye lovens kapitler om interkommunalt samarbeid trer i kraft, det vil si *fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023*.

Dersom den nye loven trer i kraft på ulike tidspunkter i de aktuelle samarbeidskommunene, legger departementet til grunn at fristen regnes fra det seneste tidspunktet. Det betyr for eksempel at hvis samarbeidskommune X har konstituerende møte 15. oktober og samarbeidskommune Y har konstituerende møte 20. oktober, starter fristen å løpe 20. oktober. Dette vil trolig ikke være en særlig praktisk problemstilling, siden departementet antar at de fleste § 27-samarbeidene vil være omdannet eller oppløst i noe tid før fristen.

3.1.2 Overgangsregler om internkontroll

Siden det skal foretas en særlovjennomgang av internkontrollbestemmelser, vil ikke den nye lovens bestemmelser om internkontroll bli satt i kraft nå, se punkt 2.4. Det er derfor tatt inn en overgangsbestemmelse om internkontroll i den nye loven § 31-2. Bestemmelsen gir i realiteten internkontrollkravet i kommuneloven av 1992 anvendelse frem til særlovjennomgangen er foretatt. Kommunedirektøren har derfor plikt til å sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, og årsberetningen skal gjøre rede for tiltak for å sikre dette. Av bestemmelsen følger det også at et krav om å rapportere resultater fra statlig tilsyn til kommunestyret og fylkestinget skal gjelde før den nye lovens kapittel 25 trer i kraft.

3.2 Forskrift om overgangsbestemmelser

Forskrift 27. juni 2019 om overgangsbestemmelser til ny kommunelov (heretter «overgangsforskriften») gir noen nærmere overgangsbestemmelser. Disse omtales nedenfor.

3.2.1 Forlenget funksjonstid for enkelte typer organer

Enkelte typer folkevalgte organer videreføres ikke i den nye loven. Mest praktisk er *faste utvalg* og *komiteer*, som blir erstattet av *utvalg*. Det betyr at det rettslige grunnlaget for faste utvalg og komiteer oppheves samtidig med dagens kommunelov. Det vil likevel kunne være behov i kommunene for at enkelte av disse faste utvalgene og komiteene skal fungere i en viss tid etter det konstituerende møtet i kommunestyret. Dette vil også være den nye kommunelovens normalordning i tilfeller hvor nye medlemmer til disse organene ikke blir valgt i det konstituerende møtet, jf. § 7-1 femte ledd. Men § 7-1 femte ledd gjelder naturlig nok ikke for de folkevalgte organene som ikke er videreført i den nye loven.

På denne bakgrunnen bestemmer overgangsforskriften § 1 at de folkevalgte organene etter 1992-loven som ikke videreføres i den nye loven, vil kunne fungere fram til første årsskifte i den nye valgperioden, altså fram til 1. januar 2020.

Denne overgangsbestemmelsen vil være aktuell å benytte blant annet i kommuner som slås sammen fra 1. januar 2020, der kommunestyret og eventuelt underordnede organer opprettholdes ut 2019, for å avslutte virksomheten i kommunen.

Den samme overgangsregelen gjelder også for eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

3.2.2 Eierskapskontroll

Eierskapskontroll blir med den nye loven en revisjonsoppgave, jf. § 24-2 første ledd. Det betyr at det kun er revisor som kan utføre eierskapskontroll. Etter dagens kommunelov kan også andre enn revisor utføre slik kontroll. Det er derfor behov for en overgangsregel for eierskapskontroller som blir bestilt etter gjeldende lov, men som ikke blir ferdigstilt før den nye loven er satt i kraft.

På denne bakgrunnen bestemmer overgangsforskriften § 2 at eierskapskontroller som bestilles med hjemmel i dagens kommunelov skal kunne ferdigstilles og sluttbehandles selv om det ikke er en revisor som utfører kontrollen. En eierskapskontroll vil i denne sammenhengen anses som bestilt når kontrollutvalget har truffet slikt vedtak.

3.2.3 Revisjon

I budsjett- og regnskapsforskriften § 11-2 er det bestemt at årsregnskapet for 2019 skal avlegges og vedtas i samsvar med kommuneloven 1992 og dagens regnskapsforskrift (forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommune), se også punkt 3.3.1.

Siden årsregnskapet skal avlegges og vedtas etter dagens regelverk, bør også revisjonen av regnskapet gjøres i samsvar med dagens regelverk.

På denne bakgrunnen bestemmer overgangsforskriften § 3 at revidering av årsregnskapene for regnskapsåret 2019 skal følge reglene i dagens revisjonsforskrift (forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.)

3.2.4 Tilsyn

Etter kommuneloven (1992) § 60 a skal statlig tilsyn med kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter skje etter reglene i kapittel 10 A i kommuneloven. Kommuneloven inneholder altså prosessregler der fylkesmannen eller annen tilsynsmyndighet fører tilsyn med kommuneplikter. I den nye kommuneloven er det endringer i bestemmelsene om kommunenes partsrettigheter og saksgangen der det er aktuelt å ilegge reaksjoner som et ledd i tilsynet. Det er derfor behov for en overgangsregel som regulerer tilsyn som blir satt i gang før den nye loven trer i kraft.

På denne bakgrunnen bestemmer overgangsforskriften § 4 at tilsyn som er igangsatt i en enkelt kommune eller fylkeskommune før kommuneloven (2018) trer i kraft, skal følge reglene i kommuneloven (1992) kapittel 10 A. Et tilsyn regnes som igangsatt når kommunen har fått varsel om tilsyn.

3.3 Andre forskrifter

3.3.1 Budsjett- og regnskapsforskriften

Forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv (heretter «budsjett- og regnskapsforskriften») gjelder fra og med budsjett- og regnskapsåret 2020, jf. § 11-1. Dette innebærer at økonomiplanen for perioden 2020 til 2023 og årsbudsjettet for 2020 skal utarbeides og vedtas innen utgangen av 2019 i samsvar med reglene i kommuneloven (2018) og budsjett- og regnskapsforskriften, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 11-2 første ledd. Forskriften gjelder også for utarbeidelsen av årsregnskapet fra og med regnskapsåret 2020.

Årsregnskapet for 2019 skal imidlertid avlegges og vedtas i 2020 i samsvar med reglene i kommuneloven (1992) og forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) eller forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak. Dette følger av budsjett- og regnskapsforskriften § 11-2 andre ledd.

Kommuneloven (2018) § 14-8 og budsjett- og regnskapsforskriften kapittel 2 til 5, 8 og 10 gjelder tilsvarende for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven (1992) som i medhold av kommuneloven (2018) § 31-2 første ledd ikke er omdannet til interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, jf. budsjett og regnskapsforskriften § 11-2 tredje ledd.

3.3.2 Garantiforskriften

I forslag til forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier, som fortsatt er på høring, har departementet lagt opp til at kommuneloven 1992 § 51 og tilhørende forskrift 2. februar 2001 nr. 144 skal gjelde for garantivedtak som er truffet innen 31.12.2019 også hvis departementet behandler saken etter at den nye loven er trådt i kraft.

3.3.3 KOSTRA-forskriften

I forslag til forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, som fortsatt er på høring, har departementet lagt opp til at rapporteringen for 2019 skal foretas i tråd med reglene i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner og forskrift 21. oktober 2010 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet. Dette betyr at regnskapsrapporteringen for 2019 skal følge den kontoplanen som er fastsatt i nevnte forskrifter, og at tjenesterapporteringen for 2019 skal foretas i tråd med det som er fastsatt i skjema for 2019.

4. Omdanning av eksisterende regionråd

Den nye loven kapittel 18 regulerer en ny form for interkommunalt samarbeid, som kalles interkommunalt politisk råd. Det fremgår av forarbeidene at dette er en samarbeidsmodell som er laget for samarbeid av typen politisk samarbeidsorgan, det som i dag gjerne kalles "regionråd" (se nærmere omtale av regionråd nedenfor).

I den nye loven § 31-2 er det en egen overgangsbestemmelse for samarbeid som i dag er organisert som § 27-samarbeid. Denne overgangsbestemmelsen gjelder for § 27-samarbeid uavhengig av samarbeidets innhold og karakter. Disse § 27-samarbeidene vil ha en 4-års frist til å omdanne seg. Mange "regionråd" som i dag er organisert som § 27-samarbeid, vil derfor omfattes av denne overgangsbestemmelsen. De som er omfattet av overgangsbestemmelsen må omdanne seg i løpet av fire år etter at loven trer i kraft.

En særskilt problemstilling som oppstår ved ikrafttreddelsen av den nye loven, er om eksisterende regionråd som ikke er organisert som § 27-samarbeid plikter å organisere

virksomheten som interkommunalt politisk råd etter den nye loven kapittel 18 idet loven trer i kraft.

Departementet legger til grunn at interkommunalt samarbeid med det innhold som den nye loven § 18-1 regulerer, skal organiseres som et interkommunalt politisk råd etter lovens bestemmelser. Departementet antar at denne plikten også må gjelde for samarbeid som eksisterer ved lovens ikrafttredelse. Dersom samarbeidet lovlig skal kunne videreføres, skal samarbeidet altså omdannes og organiseres som et interkommunalt politisk råd etter kapittel 18.

Departementet viser ellers til Prop. 46 L (2017–2018) s. 176, hvor det heter at begrepet regionråd ikke har noe fast juridisk innhold. I sin alminnelighet dreier det seg om politiske samarbeid som deltakerkommunene har opprettet av eget tiltak, og som behandler generelle samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene i det området regionrådet representerer.

Utdraget fra proposisjonen viser at det neppe lar seg gjøre kategorisk å legge til grunn at alle interkommunale samarbeid som i dag kaller seg "regionråd" eller som har et innhold som kan ligne på slike samarbeid, får plikt til å omdanne virksomheten til et interkommunalt politisk råd. Dette må bero på en tolkning av samarbeidets innhold sammenholdt med hva slags type samarbeid den nye loven § 18-1 tar sikte på å regulere.