

Kommunene

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5420-11

4. desember 2019

Utforming av nye forskrifter i kommunene og fylkeskommunene

Kommuneloven slår fast at kommunestyret eller fylkestinget skal gi forskrift om folkevalgtes rett til dekning av utgifter og økonomisk tap (§ 8-3), arbeidsgodtgjøring (§ 8-4), ettergodtgjøring (§ 8-6) og permisjoner (§ 8-10).

Kommunestyret og fylkestinget har også tidligere fastsatt regler om dekning av utgifter, økonomisk tap og arbeidsgodtgjøring etter kommuneloven av 1992 §§ 41 og 42. Det som er nytt, er at reglene skal gis som forskrift. Det betyr at kravene til forskrifter i forvaltningsloven skal være oppfylt. Forvaltningsloven stiller blant annet krav til hvordan forskrifter skal utformes, at de skal høres og at det gjelder særlige krav til kunngjøring for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne påberope seg reglene. De folkevalgtes økonomiske rettigheter kan ikke lenger reguleres i reglementer som har en litt løsere ramme når det gjelder saksbehandling og utforming. Det er også nytt at kommunestyret eller fylkestinget selv skal gi forskrifter om ettergodtgjøring og permisjoner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt en henvendelse fra Lovtidendredaksjonen i Lovdata, som opplyser om at de i høst har mottatt flere forskrifter med hjemmel i kommuneloven kapittel 8 som ikke oppfyller formkravene til forskrifter. Departementet ønsker med dette brevet å minne alle kommuner og fylkeskommuner om kravene til hvordan forskrifter skal utformes, vedtas og kunngjøres.

Vedlagt følger også et hjelpedokument som viser hvordan en forskrift kan utformes. Hjelpedokumentet tar utgangspunkt i forskriftshjemplene i kommuneloven kapittel 8, men inneholder også enkelte andre regler som det kan være naturlig å plassere i en forskrift om godtgjøring. Hjelpedokumentet er utarbeidet av lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

Hva er en forskrift?

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a og c definerer en forskrift som en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til et ubegrenset antall eller en ubestemt krets av personer. Når kommunestyret eller fylkestinget skal gi bestemmelser som har et slikt innhold, må det skje i forskrifts form for at reglene skal forplikte de folkevalgte.

Forvaltningsloven kapittel VII gjelder bare for forskrifter. Kapitlet inneholder regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte (§ 37), om formkrav og kunngjøring (§ 38), om virkningen av forsømt kunngjøring (§ 39) og om adgangen til å fravike forskrifter (§ 40). Lovens alminnelige regler om habilitet og saksbehandling i kapitlene II og III gjelder også ved utarbeidelse av forskrifter.

Utformingen av forskrifter

Formkravene til forskrifter følger av forvaltningsloven § 38. I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling utgitt to veiledere som er relevante og nyttige når man skal utforme forskrifter:

- Lovteknikk og lovforberedelse (2000):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>
- Forskriftsarbeid for kommuner (2002):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskriftsarbeid-for-kommuner/id278722/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i det følgende oppsummere hvilke formkrav som gjelder for forskrifter, og hvordan en forskrift normalt bør bygges opp.

1. Forskriftens tittel

Det følger av forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav d at regler som faller inn under definisjonen av «forskrift» i forvaltningsloven § 2 første ledd alltid skal betegnes som en forskrift. Full identifisering av en forskrift omfatter tittelen og datoen for vedtaket med dag, måned og år. Betegnelsen på en forskrift skal derfor alltid innledes med «forskrift [dato] om ...».

Betegnelsen «forskrift» bør ikke kombineres med andre betegnelser, slik som retningslinjer eller vedtekter. Man bør derfor for eksempel unngå å innlede tittelen med «forskrift [dato] om retningslinjer om ...».

Tittelen på forskriften bør være relativt kort, men gi så god informasjon som mulig om hva forskriften handler om. Regionale og lokale forskrifter bør også angi det geografiske området som forskriften gjelder for. En forskrift om arbeidsgodtgjøring for personer med et fylkeskommunalt tillitsvern i Trøndelag fylkeskommune, kan derfor for eksempel ha tittelen

forskrift 15. desember 2019 nr. [tildeles av Lovdata ved kunngjøringen] om arbeidsgodtgjøring for personer med et tillitsverv i Trøndelag fylkeskommune

For brukerne vil det vanligvis være enklere å forholde seg til én forskrift enn til flere enkeltstående forskrifter. Reglene om dekning av utgifter og økonomisk tap, arbeidsgodtgjøring, ettergodtgjøring og permisjoner kan derfor med fordel samles i samme forskrift. Tittelen på en slik forskrift kan for eksempel være

forskrift 15. desember 2019 nr. [tildeles av Lovdata ved kunngjøringen] om folkevalgtes økonomiske godtgjøring og permisjoner i Trøndelag fylkeskommune

2. Angivelse av hjemmel og hvem som har gitt forskriften

En forskrift skal alltid inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelsene som gir forvaltningsorganet hjemmel til å vedta forskriften, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a. Det skal henvises til alle paragrafene i loven som forskriften skal hjemles i. Forskriften skal også nevne det forvaltningsorganet som har vedtatt forskriften, jf. bokstav b. Angivelsen av hjemmelen for forskriften og hvem som har vedtatt den, bør komme rett etter tittelen på forskriften, dvs. før § 1.

Dersom det dreier seg om en forskrift om arbeidsgodtgjøring for personer med et fylkeskommunalt tillitsverv i Trøndelag fylkeskommune, kan angivelsen av hjemmelen for forskriften og hvem som har vedtatt den, for eksempel utformes på følgende måte:

Fastsatt av fylkestinget i Trøndelag fylkeskommune 15. desember 2019 med hjemmel i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 8-4.

Hvis man velger å samle alle reglene om dekning av utgifter og økonomisk tap, arbeidsgodtgjøring, ettergodtgjøring og permisjoner i samme forskrift, kan angivelsen av hjemmelen og hvem som har vedtatt den, for eksempel utformes slik:

Fastsatt av fylkestinget i Trøndelag fylkeskommune 15. desember 2019 med hjemmel i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 8-3, 8-4, 8-6 og 8-10.

3. Forskriftens oppbygging

Forskrifter bør normalt bygges opp på samme måte som lover. Oppbyggingen bør være systematisk, klar og oversiktlig. Dersom forskriften skal inneholde bestemmelser om formål, virkeområde eller definisjoner, bør disse bestemmelsene normalt plasseres helt i starten av forskriften. Bestemmelser om ikrafttredelse og eventuelle overgangsordninger bør normalt plasseres helt til slutt.

Forskrifter skal inneholde *regler*. Veiledende tekst bør derfor som utgangspunkt ikke tas med i forskriften, men gjøres tilgjengelig på annen måte, f.eks. på kommunens eller fylkeskommunens nettside. På den andre siden er det uheldig om forskriften utformes på en slik måte at det er et betydelig behov for informasjonsmateriale. Det er grunn til å utforme forskriftens regler på en slik måte at de i størst mulig grad angir det som er nødvendig å kjenne til for å fremme rettigheter og krav. Kravskjemaer kan ellers legges til rette med praktisk informasjon som ikke krever forskrifts form.

4. Inndeling i paragrafer

På samme måte som lover, skal forskrifter deles inn i paragrafer. Paragrafene skal nummereres fortløpende med arabertall (§ 1, § 2, § 3 osv.). Det gjelder også der forskriften er inndelt i kapitler, slik at nummereringen fortsetter fra ett kapittel til det neste.

Paragrafene skal være på samme nivå. Det skal altså ikke opereres med § 1 og § 1-1 eller § 1-2 i samme forskrift. Behovet for underinndelinger av paragrafer ivaretas gjennom inndeling i ledd, se punkt 5 under.

Hver paragraf bør ha en overskrift som gir en kortfattet beskrivelse av hva paragrafen handler om. Paragrafoverskriftene markeres i kursiv.

5. Inndeling av paragrafer i ledd

Hver paragraf kan deles inn i flere ledd. Leddene tilsvare det som gjerne kalles *avsnitt* i vanlig prosa. Hensikten er å gjøre forskriftsteksten tydeligere og mer oversiktlig.

Starten på et nytt ledd markeres med innrykk i første linje. Også første linje i første ledd skal rykkes inn.

Spørsmålet om en paragraf skal deles opp i flere ledd, og i så fall hvor mange, må først og fremst avgjøres ut fra bestemmelsens innhold, indre sammenheng og alminnelige språklige overveielser. Tekst som utdyper én og samme rettsregel kan plasseres i samme ledd. Hvert ledd vil i så fall bestå av flere punktum (setninger). Hvis det ligger an til å bli mer enn fire til fem ledd i en paragraf, er det grunn til å vurdere om paragrafen kan deles i to eller flere paragrafer.

Noen ganger kan teksten i et ledd bli mer oversiktlig hvis man benytter seg av punktlistor. Punktene markeres vanligvis med bokstaver, dvs. med a), b), c) osv., og punktlisten skal rykkes inn. Følgende eksempel illustrerer oppsettet:

§ 9 Dokumentasjon av kravet om godtgjøring

Et krav om godtgjøring av reiseutgifter skal dokumentere

- a) hvilken type fremkomstmiddel reisen gjelder
- b) tidspunktet for reisen
- c) beløpet som kreves dekket

Første linje i første ledd rykkes inn. Punktlisten rykkes også inn og kommer på samme innrykk som første linje. Hadde den innledende teksten fylt to linjer, ville den andre linjen gått ut til paragraftegnet og punktlisten fortsatt stått der den står nå.

Det skal ikke være noe tegn etter den innledende teksten når den innledende teksten, som i eksemplet over, er en ufullstendig setning. Punktene skal begynne med liten bokstav og det skal ikke være noe tegn etter teksten i hvert punkt (fordi punktene ikke utgjør en fullstendig setning). Det bør framgå av den innledende teksten om det er tilstrekkelig at kun ett av punktene er oppfylt, eller om alle punktene må være oppfylt. Det vil da ikke være nødvendig å plassere et «eller» eller «og» etter teksten i det nest siste punktet i punktlisten.

6. Inndeling i kapitler

Store forskrifter kan deles inn i nummererte kapitler. Dette gjør at forskriften blir enklere å finne fram i. Spørsmålet om det er naturlig å dele inn forskriften på denne måten, vil avhenge av størrelsen på forskriften. Det vil også avhenge av om forskriften kan deles inn i klart atskilte temaer. Dersom forskriften ikke inneholder mer enn 10 til 20 paragrafer, er det grunn til å overveie om en kapittelinnndeling er naturlig.

7. Bestemmelse om ikrafttredelsestidspunkt

En forskrift bør inneholde en egen bestemmelse som fastsetter hvilken dato forskriften trer i kraft, eventuelt at forskriften trer i kraft «straks». Hvis det ikke følger av forskriften når den trer i kraft, vil forskriften tre i kraft én måned etter den dagen den er kunngjort, jf. lov 19. juni 1969 nr. 53 om Norsk Lovtidend § 3. Hvis kunngjøringen for eksempel skjer 20. januar, vil forskriften dermed tre i kraft 21. februar.

Bestemmelsen som fastslår når forskriften trer i kraft, bør som nevnt plasseres til slutt. Bestemmelsen kan for eksempel utformes på følgende måte:

§ 30 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2020.

8. Bruk av vedlegg

Forskrifter skal som hovedregel ikke ha vedlegg. Tabeller og oppstillinger kan gjerne plasseres i løpende paragrafer. At forskriften inneholder tabeller eller oppstillinger, er dermed ikke i seg selv en grunn til å bruke vedlegg.

Plikt til utredning og høring

Det følger av forvaltningsloven § 37 at kommunestyret og fylkestinget skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig» før en forskrift blir vedtatt. Forvaltningsorganet skal som hovedregel sende forslaget til berørte virksomheter og organisasjoner for uttalelse før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Dette kalles høring eller forhåndsvarsel. Hensikten med høringen er å gi de virksomhetene og organisasjonene som vil bli berørt, en mulighet til å fremme sine synspunkter. Der det er nødvendig for å opplyse saken, skal forslaget også sendes til andre.

Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme hvordan høringen skal gjennomføres. Høringen skal vanligvis være skriftlig, men kommunestyret og fylkestinget kan samtykke i muntlige uttalelser. Høringen kan foregå i et møte dersom saken egner seg for det.

Det følger av forvaltningsloven § 37 fjerde ledd at høring kan unnlates når høring ikke er praktisk mulig, vil vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke effektiviteten av den. Høring kan også unnlates når det anses åpenbart unødvendig. Det kan ellers være grunn til å gjennomføre høringer også i andre tilfeller enn der det kreves.

Vedtakelse av forskrifter

En forskrift kan vedtas av det organet som har myndighet til det. Forskrifter med hjemmel i kommuneloven kapittel 8 skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Det er derfor ikke mulig å delegere denne myndigheten videre.

Kunngjøring av forskrifter

En forskrift skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Forskriften skal kunngjøres samme dag som den fastsettes. Virkningen av forsømt kunngjøring er regulert i forvaltningsloven § 39. Hvis en forskrift ikke er kunngjort, kan det føre til at den ikke kan påberopes overfor den enkelte.

Regionale og lokale forskrifter kunngjøres ved at de blir sendt til Lovtidendredaksjonen avdeling II. For mer informasjon om kunngjøring i Norsk Lovtidend, se <https://lovdata.no/lovtidend/kunngjoring>.

Avslutningsvis vil departementet også minne om nyhetsbrevet *Kommunalnytt*, hvor departementet orienterer om aktuelle saker for kommunesektoren, også saker om den nye kommuneloven. Kommunalnytt er å finne [på denne nettsiden](#), hvor man også kan tegne abonnement til dette nyhetsbrevet.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Signe Bechmann Hansen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Fylkesmannsembetene