



ARENDALE KOMMUNE
Rådmannens stab juss

Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement

Dato: 29.09.2016
Vår ref: 2016/2925 - 8
Deres ref:
Arkivkode: 030
Saksbeh.: Trond Sturle Berg
Tlf.: 37013000

Høring - Kommunelovutvalgets utredning 2016: 4 - uttalelse fra Arendal kommune

Arendal bystyre har i møte 28/9-16, sak 150/16 behandlet NOU 2016: 4 og gitt sin tilslutning til følgende høringsuttalelse fra Arendal kommune:

Arendal kommune er gjennomgående positiv til utvalgets forslag. Forslaget har fulgt opp aktuelle problemstillinger som har vært behandlet bl. annet hos sivilombudsmannen. En godt fungerende kommune må ha et tydelig rammeverk som grunnlag for politisk aktivitet. Skal lokaldemokratiet fungere må det gjøres interessant å delta. Og det må gjøres mulig å delta i tillegg til andre oppgaver i lokalsamfunnet og i arbeidslivet.

Grad av selvstyre, tilrettelegging gjennom lønns- og godtgjøring, møtehyppighet, sakstyper og saksmengde og muligheter for påvirkning vurderes som viktige elementer under overskriften «interessant å delta».

Utvalget presenterer mange gode intensjoner om å få dette til, men det kan reises spørsmål om utvalget har klart å få dette tilstrekkelig lovmessig forankret. Det vises til merknader under.

Arendal kommune vil fremheve åpenhet og gjennomsiktighet, selvbestemmelse og påvirkning og økonomisk bæreevne som grunnlag for et godt fungerende lokaldemokrati. Utvalget har i flere sammenhenger drøftet disse forholdene.

Om kommunalt selvstyre.

Utvalgets forslag om lovfesting av det kommunale selvstyre er nytt, og en klar markering at den enkelte kommunen selv har ansvar for og frihet i valg av løsninger. Samtidig er kommunens oppgaver i stor grad bundet opp gjennom særlovgivningen og statlig finansiering.

Arendal kommune støtter utvalgets forslag om lovfesting.

Rådmannen vil likevel understreke at lovfesting forutsetter en annen dialog mellom nasjonale myndigheter og kommunene når styring skal skje via lov og/ eller forskrift (legalitetsprinsippet). Det forutsetter at staten får begrenset sin endrings- og omgjøringsadgang på kommunale avgjørelser gjennom klageinstituttet. Særlovgivningen må derfor gjennomgås for å tilpasse overprøvningsadgangen i klagesaker. Regjeringen utreder muligheter for egen tvisteløsningsmodell mellom stat og kommune, hvor spørsmålet om kommunene skal kunne bringe inn tvist med staten til et uavhengig organ, eventuelt til domstolene. Tvisteløsningsmodellen er ikke en del av utvalgets arbeid, men rådmannen ser klart at en sikring av det kommunale selvstyre kan kreve muligheter for å få statlige pålegg overprøvd.

Side 1 av 5

Arendal kommune er enig i at prinsippet om kommunalt selvstyre tas inn i formålsbestemmelsen.

Kommunen støtter flertallets forslag, men vil anbefale at mindretallets forslag om krav til "høy etisk standard" innarbeides i flertallets forslag.

Arendal kommune legger til grunn at det i regjeringens lovproposisjonen til Stortinget redegjøres for hvordan statlige myndigheter vil innrette seg i forhold til kommunalt selvstyre.

Folkevalgte organer.

Utvalget har foreslått flere endringer i bestemmelsene om folkevalgte organer. Arendal kommune oppfatter at utvalget i større grad har ryddet i forhold til nåværende lov enn å fremme vesentlige endringer. Skille mellom komiteer uten avgjørelsesmyndighet og utvalg med avgjørelsesmulighet er foreslått videreført.

Et alternativ er å bruke utvalg på alle organer kommunestyret vedtar å opprette, og overlate til det enkelte kommunestyre å avgjøre om utvalget skal ha innstillingsrett og/ eller avgjørelsesmyndighet.

Arendal kommunen har ingen merknader til forslagene om at ordfører skal velges av kommunestyrets medlemmer, og få plass i formannskapet på sitt partis liste. Utvalgets forslag om at ordføreren også skal få forslagsrett i organer vedkommende ikke er valgt til støttes.

Folkevalgte

Det er flere forslag som berøre den enkelte folkevalgte.

Utvalget har ikke gått i dybden på lønns- og godtgjøringsspørsmål. Utvalget legger seg stort sett på dagens lov.

Arendal kommune mener det er nær sammenheng mellom hvordan folkevalgte godtgjøres og muligheter for rekruttering til kommunestyrene.

Arendal kommune støtter utvalgets konklusjoner når det gjelder folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv., men vil i tillegg påpeke at folkevalgte som har et tillitsverv som sin hovedbeskjeftigelse også bør få rett til ettergodtgjøring. Det vil nå være opp til den enkelte kommune, gjennom eget reglement, å bestemme ordninger utover lovens minstekrav.

Oppgave – og saksmengde til folkevalgte organer, spesielt de sentrale organene, er økt både i omfang og kompleksitet. Dette setter krav til den enkelte folkevalgt og det må avsettes mye tid utenom møter for å være forberedt til å behandle sakene.

Utvalget fremhever det kommunale selvstyret og nødvendigheten av å styrke lokaldemokratiet, herunder stimulere til økt politisk interesse. For å oppnå dette vil lønns- og godtgjøringsbestemmelsene ha betydning.

Arendal kommunen savner utvalgets prinsipielle drøftinger rundt dette.

Utvalget drøfter forholdet til møteoffentlighet og understreker at det er viktig å sikre at møter i folkevalgte organer er åpne for interesserte.

Arendal kommune deler den forståelse av møteoffentlighet utvalget redegjør for kap.

16.4.4.2.

Møteoffentlighet er også viktig i forhold til folkevalgtes habilitet. Publikums mulighet til å stille habilitetsspørsmål blir vanskeliggjort når møtet er lukket.

Utvalget har drøftet om partienes gruppemøter også bør være åpne møter.

Det kan være vanskelig å regulere dette lovmessig i kommuneloven. De mindre partier har ofte gruppemøter hvor det ikke er mulig for interesserte å møte opp. Det kan derfor medføre praktiske problemer ved en lovfesting.

Utvalget har ikke foreslått at partienes gruppemøter skal lovreguleres i kommuneloven.

Dette kan medføre at en folkevalgt som er inhabil når saken behandles i organet kan delta og påvirke partiet under gruppemøtet.

Det blir i så fall overlatt til det enkelte parti å behandle dette etisk forsvarlig.

Utvalget foreslår nye regler om suspensjon av folkevalgte. Arendal kommune er enig i at denne muligheten må lovfestes, men vil understreke, slik utvalget påpeker, at det må foreligge helt spesielle omstendigheter før en folkevalgt kan suspenderes fra et verv de er valgt til. Utvalget har konkret foreslått hvilke vilkår som må foreligge. Dette oppfattes som

uttømmende vilkår, noe som skaper forutberegnelighet og gir lite rom for politiske vurderinger. Forslagene virker både fornuftige og balanserte, og begge forslagene støttes.

Kommunal økonomi

Arendal kommune er i hovedsak positiv til utvalgets forslag til økonomiregler.

Det er positivt at det er eget bestemmelse om beregning av selvkost.

Det er også positivt at det er eget kapittel om statlig kontroll og ROBEK. Bestemmelsene gir kommunene tydelige betingelser for sin økonomiforvaltning.

Utvalget foreslår at gjeldene kommunelovs § 46 om gir adgang til å praktisere nettobudsjettering oppheves.

Arendal kommune vil vise til forslaget i ny lov ikke fratår kommunene rett til å velge nettobudsjettering.

Arendal kommune vil for sin del fortsette med netto-budsjettering.

På denne bakgrunn har kommunen ingen merknader til at utvalgets forslag.

Arendal kommune vil også vise til KS som uttaler at *«utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene»*.

Arendal kommuner er enig i dette.

Arendal kommune viser til utvalgets understrekning (side 227, spalte 2) at kommunen er en økonomisk enhet som også inkluderer kommunale foretak og at alle særregnskap skal inngå (konsolideres) i ett konsernregnskap. Utvalget foreslår i § 14-6, d) at kommunen skal *«fremlegge et «samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet»*.

Arendal kommune slutter seg til lovforslaget om at det skal utarbeides et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet (konsernregnskap).

For øvrig er det vanskelig å se at utvalgets konklusjon på side 229, 1.spalte øverst harmonerer med utvalgets kommentar til § 14-6, d) på side 414, spalte 2 nederst, og utvalgets lovforslag.

Staten styrer i stor grad kommunens økonomi gjennom rammetilskuddet. Det er begrenset hvor mye inntekter kommunen kan skaffe seg selv gjennom brukerbetaling, salgs- og leieinntekter og eiendomsskatt. Det er lite som tyder på at kommunenes økonomiske handlingsrom vil gi gode muligheter for lokalpolitiske prioriteringer hvis den statlige rammeoverføringen primært skal dekke lovpålagte oppgaver. Rettighetslovgivningen innebærer en kommunal forpliktelse som må prioriteres før andre tiltak.

Arendal kommune vil påpeke at statlige myndigheter må erkjenne den nære sammenheng det er mellom muligheter for lokalt selvstyre, utvikling av lokalsamfunnet og statlige overføringer til kommunene.

Utvalget foreslår at endringer knyttet til minimumsavdrag på lån. Formålet er å sikre at gjeld *«avdras jevnt og trutt»*.

Arendal kommune er enig i at gjeld bør betales ned *«jevnt og trutt»*. Dette medvirke til å begrense lånegjelden og skape rom for nye investeringer. Ordningen vil også bidra til å gi folkevalgte mulighetene til å se det handlingsrommet for nye tiltak.

Interkommunalt samarbeid

Utvalget har foreslått flere endringer i samarbeidsformer mellom kommuner.

Det vurderes som positivt at forslaget foretar en klargjøring og opprydding.

Samtidig er det viktig å påpeke at etablering av samarbeid hvor oppgaver og myndighet flyttes ut fra tradisjonelle folkevalgte organer eller administrasjonen og over til mer lukkede fora så kan dette skape et demokratisk underskudd. Avveiningen vil være om formalisert samarbeid gir bedre faglige løsninger, øker effektiviteten og er ressurssparende.

Utvalget skiller mellom samarbeid med vedtaksmyndighet - vertskommunesamarbeid – og samarbeid som kun utføre oppgaver uten vedtaksmyndighet. Det siste benevnes kalt kommunalt oppgavefelleskap.

Utvalget foreslår nytt samarbeid kalt regionråd. Regionråd er ment å være et forum for behandling av generelle samfunnsspørsmål, og være et felles organ for regionalpolitiske spørsmål. Det er ikke foreslått at regionrådene skal produsere tjenester.

Lovforslaget overlater stort sett til de samarbeidende kommuner å fastsette saksområdet gjennom skriftlig samarbeidsavtale.

Arendal kommune har et ustrakt samarbeid med både andre kommuner og fylkeskommuner. Med de forslag til samarbeidsformer utvalget foreslår vil noen av dagens samarbeid måtte omdannes. Det legges til grunn at det gis nødvendige overgangsregler når ny lov trer i kraft.

Merknader til andre forslag

Kap. 9 - Kommunale foretak:

Utvalget foreslår noen endringer for kommunale foretak. Det foreslås at medlemmer eller varamedlemmer til kommunestyret ikke kan være medlem av styret i et KF.

Utvalget mener det må unngås uheldige rollekombinasjoner som kan svekke tilliten til kommunen. Det vises til at medlemmer i styret ikke er inhabile når saker fra foretakene behandles i kommunestyret. Ett alternativ er å endre habilitetsreglene slik at styremedlemmer blir automatisk inhabile. Utvalget har ikke foreslått endringer i forvaltningsloven.

Arendal kommune viser til at kommunale foretak ikke er egne juridiske enheter, og styret er et folkevalgt organ, jfr. utvalgets forslag i § 5-1. Foretakene er en del av kommunen og kommunestyret er det øverste organet.

Arendal kommune er enig i at det er uheldig at kommunestyremedlem i kommunestyret oppfatter seg som representant for foretaksstyret. Det må forventes at den enkelte representant kjenner sin rolle i de ulike folkevalgte organene.

Arendal kommune mener løsningen på dette ikke er å utelukke kommunestyrets medlemmer/ varamedlemmer til foretaksstyrene, men heller regulere dette i reglement og sikre at møteleder griper inn når roller åpenlyst blandes.

Foretaksmodellen har som utgangspunkt at visse kommunale oppgaver innenfor næring kan egne seg for en annen organisering enn den tradisjonene etats/ enhetsmodellen.

I private selskaper som AS'er opprettes datterselskaper nettopp for å skille ut egen forretningsområder.

Mens foretak for en stor del er frakoblet konsernlederen/ ledelse er løsningen i det private at konsernledelsen får sentrale roller i styrene i datterselskaper. Da får man den nødvendige koblingen mot konsernet for øvrig, selv om datterselskapene er egne juridiske enheter, noe foretakene ikke er.

Utvalget har foreslått at foretaksmodellen stort sett skal fortsette som i dag. Det hadde vært ønskelig at utvalget hadde noen betraktninger rundt disse problemstillingene.

Arendal kommune har for øvrig ingen andre merknader til kap. 9.

Kap. 23 - Kontrollutvalget:

Det foreslås at ingen ansatte i kommunen kan sitte i kontrollutvalget. Arendal kommune støtter dette forslaget.

Det foreslås lovfestet et minsteantall på 3 medlemmer i kontrollutvalget.

Arendal kommune vil vise til at kontrollutvalgets oppgaver og ansvar tilsier at minsteantall på 3 bør økes til 5 medlemmer.

For mindre kommuner kan det være tilstrekkelig med 3. Det bør derfor vurderes om minstekravet på 3 forbeholdes kommuner med færre enn 10000 innbyggere. Øvrige kommuner skal ha minst 5 medlemmer.

Kap. 27 - Eierskapsmelding:


De fleste kommuner har store verdier gjennom eierskap i ulike selskaper. Kommunen må ha innsikt i eierskapet med muligheter for debatt og dialog om forvaltning av eierskapet.

Arendal kommune støtter forslaget om lovfestet krav til eierskapsmelding som skal behandles av kommunestyret selv.

Avsluttende kommentarer:

Utvalget har inntatt bestemmelser i lovutkastet som i dag er regulert i forskrift. Dette medfører at loven blir omfattende og kan være vanskelig tilgjengelig med mye detaljer. Samtidig er det en stor fordel å lovregulere de viktigste bestemmelsene fra forskrifter, både fordi det medfører at Stortinget må behandle eventuelle lovendringer, men også fordi det er enklere å forholde seg til en samlet lov, enn lov med en rekke supplerende forskrifter.

Med hilsen



Trond S. Berg
Juridisk spesialrådgiver
Rådmannens stab juss