



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO
(sendt pr. e-post postmottak@kmd.dep.no)

Hamar, 26.10.2016

Deres ref: 2016/1559
Vår ref: Sak. nr. 16/11490 - 8
Saksbeh. Ane Tonette Lognseth Tlf. 62 54 44 78

Hørings svar - Kommuneutvalgets utredning 2016:4 - ny kommunelov

Viser til vår tidligere henvendelse pr. e-post av 12.09.16, om at Hedmark fylkesting har hatt høringsuttalelse vedr. ny kommunelov til behandling i sitt møte 24.-25.10 og ville sende hørings svar etter dette.

Hedmark fylkesting fattet 25.10.16 følgende vedtak i tråd med vedlagte innstilling:

- «1. Hedmark fylkesting støtter kommunelovutvalgets forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret i kommunelovens formålsbestemmelse. Likeledes støttes forslaget om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, og at det lokale selvstyret tydeliggjøres som grunnleggende prinsipp i forholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.
2. Hedmark fylkesting vedtar for øvrig høringsuttalelse til høringsnotat Kommuneutvalgets utredning NOU 2016:4 – Ny kommunelov, slik den fremgår av saken.»

Saksutredningen følger vedlagt, og utgjør sammen med vedtaket høringsuttalelse fra Hedmark fylkeskommune.

Fylkesdirektøren

BESØK: Parkgata 64, Hamar POST: Pb. 4404, Bedriftssenteret, 2325 HAMAR
TELEFON: 62 54 40 00 E-POST: postmottak@hedmark.org ORG.NR: 942 116 217

www.hedmark.org



HEDMARK
FYLKESKOMMUNE

Med vennlig hilsen

Ane Tonette Lognseth
Juridisk rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Saknr. 16/11490-4

Saksbehandler:
Ane Tonette Lognseth

Høring - Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 - ny kommunelov

Innstilling til vedtak:

Fylkesrådet legger saken fram for fylkestinget med slikt forslag til vedtak:

1. Hedmark fylkesting støtter kommunelovutvalgets forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret i kommunelovens formålsbestemmelse. Likeledes støttes forslaget om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, og at det lokale selvstyret tydeliggjøres som grunnleggende prinsipp i forholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.
2. Hedmark fylkesting vedtar for øvrig høringsuttalelse til høringsnotat Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 – Ny kommunelov, slik den fremgår av saken.

Vedlegg:

- Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 06.04.16
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Debattgrunnlag ny kommunelov, KS, juni 2016

Hamar, 12.09.2016

Per-Gunnar Sveen
fylkesrådsleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Saksutredning

Høring - Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 - ny kommunelov

Innledning og bakgrunn

I 2013 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. I mandatet ble utvalget bedt om å fremme et helhetlig forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

I mars i år la Kommunelovutvalget frem sin innstilling i NOU 2016:4. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte utredningen på høring i brev av 06.04.16, med høringsfrist 06.10.16.

Hedmark fylkeskommune har tilskrevet KMD om at høringsuttalelse blir sendt etter fylkestingets behandling i oktober.

Saksopplysninger – fakta

Kommuneloven trådte i kraft 01.01.93. Det har vært gjort enkelte endringer i loven siden da, men det har på de 20 årene ikke vært noen gjennomgående revisjon. Den fylkeskommunale og kommunale virksomheten har blitt mer omfattende og kompleks i denne perioden. Det har også utviklet seg en betydelig praksis knyttet til lovens bestemmelser.

Ved Stortingets behandling av Prop. 119 L (2011-2012) *Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)* uttalte Kommunal- og forvaltningskomiteen enstemmig i Innst. 128 L (2012-2013) at: «Komiteen ser behov for ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.».

Det fremgår av utvalgets mandat;

«Å styrke det kommunale selvstyret innebærer i denne sammenhengen å foreta en helhetlig gjennomgang av loven, for å vurdere om reglene er nødvendige eller legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. Dette gjelder blant annet regler om hvordan kommunene kan organisere sin virksomhet og regler som begrenser kommunenes økonomiske handlefrihet.».

Det heter videre i mandatet;

«I Meld.St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel og i Stortingets behandling av denne i Innst. 270 S (2011-2012) er rammestyringsprinsippet og generalistkommuneprinsippet slått fast som hovedprinsipper for styringen av kommunesektoren. Utvalgets arbeid skal skje i tråd med de føringene som stortingsmeldingen gir.».

KS har utarbeidet et faglig debattgrunnlag for høringsarbeidet i den enkelte kommune /fylkeskommune og i KS sine egne organer som innspill til landsstyrets behandling 28.10. Debattgrunnlaget følger vedlagt saken.

I debattgrunnlagets innledning oppsummeres kommunelovutvalgets grunnleggende vurderinger og hensyn til følgende:

1. Styrket kommunalt selvstyre
2. Styrket folkevalgt styring i kommunene
3. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner
4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
5. En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn
6. Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne.

Videre i saksfremlegget her blir hovedpunkter i kommunelovutvalgets forslag redegjort for, etterfulgt av fylkesrådets vurderinger til disse punktene. Utredningens kapitteinndeling/tema følges som systematikk også i saken her. Utredningen er naturlig nok svært omfattende, og fylkesrådet har valgt å omtale kun utvalgte deler.

Vurderinger

Formålsbestemmelse, kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter (NOU kapittel 3 og 4)

Utvalget foreslår en ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre, og at kommunen skal drive samfunnsutvikling og tjenesteyting på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte.

Det foreslås i § 2 at innskrenkninger i selvstyret må ha hjemmel i lov, og at slike innskrenkninger ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre foreslås det at innenfor nasjonale økonomiske rammer skal kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Fylkesrådet slutter seg til disse viktige prinsippene for det kommunale selvstyret og anser det viktig at disse lovfestes på en klar og god måte. En lovfesting av den negative avgrensning av kommunenes handlefrihet er riktig og viktig. Dette for å hindre at en stadig mer detaljert rettighetslovgivning og voksende statlig byråkrati undergraver muligheten for kommunene til å gjøre egne prioriteringer og valg. Rammefinansiering som primær finansieringskilde er i så måte også viktig å ivareta. I oppregning av kommuners/fylkeskommuners oppgaver burde også myndighetsutøvelse tas inn.

Folkevalgte organer og administrasjonen (NOU kapittel 8)

Utvalget ønsker en felles, kjønnsnøytral og dekkende tittel på lederen for kommunens administrasjon, og foreslår kommunedirektør som ny tittel for dagens rådmann eller administrasjonssjef. I dagens kommunelov brukes betegnelsen administrasjonssjef, jf. kommuneloven § 23.

Fylkesrådet støtter ikke forslaget om å lovfeste tittelen kommunedirektør. Dagens benevnelse administrasjonssjef eller rådmann er innarbeidet og godt kjent både internt i kommunal sektor og i samfunnet for øvrig. Det virker ikke å være et problem pr. i dag at tittelen rådmann brukes både for kvinner og menn. Tittelen direktør anses å være mer fremmed for kommunal virksomhet, og det antas at begrepet rådmann uansett vil leve videre i praksis.

Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme (NOU kapittel 9)

Utvalget foreslår at både formannskapsmodellen og parlamentarisk styreform videreføres i den nye loven.

Fylkesrådet støtter dette. Det er en naturlig del av det kommunale selvstyret at det er opp til den enkelte kommune/fylkeskommune hvilken styringsform som velges.

Kommunale foretak (NOU kapittel 11)

Utvalget foreslår at adgangen til å organisere deler av den kommunale virksomheten i foretak, jf. dagens kommunelov kapittel 11, videreføres. Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt, og ledes av et styre som står ansvarlig overfor kommunestyre/fylkesting.

Det er pr. i dag valgbarhetsbegrensninger for styrene i kommunale foretak. Det fremgår av dagens kommunelov § 65 nr. 2 at daglig leder, medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder ikke kan være medlem av styret. Utvalgets forslag er at valgbarhetsbegrensningene utvides til også å gjelde medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget. Begrunnelsen er at kommunestyret er overordnet styret i kommunale foretak, og en rollekombinasjon hvor man er medlem av begge disse organ vil kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen. Utvalget har vurdert hvorvidt habilitetsreglene i stedet skal endres, men har kommet til å foreslå begrensninger i valgbarheten.

Fylkesrådet støtter videreføringen av ordningen med kommunale foretak. Fylkesrådet støtter imidlertid ikke forslaget om endringer i valgbarhetsbegrensninger, og mener at de gjeldende valgbarhetsbegrensninger for styret i kommunalt foretak er tilstrekkelig. Fylkesrådet mener det må være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune hvorvidt medlemmer av kommunestyre/fylkesting velges til styre i foretak. På samme måten er det opp til kommunestyret/fylkestinget selv om medlemmer i det organet velges til styret i andre selskaper som kommunen /fylkeskommunen eier. Fylkesrådet ser at det kan være problemstillinger knyttet til en rollekombinasjon som nevnt, men anser at det må være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å vurdere hensiktsmessigheten i dette. Kommunalt foretak er del av kommunen, og folkevalgte kan tilsvarende som medlem av kommunestyret ha deltatt i behandlingen av en sak i et underordnet utvalg som senere kommer til behandling i kommunestyret.

Interkommunalt samarbeid (NOU kapittel 18)

Dagens kommunelov regulerer ulike varianter av interkommunalt samarbeid, som vertskommune og interkommunalt styre etter § 27. Andre samarbeidsmåter er regulert i andre lover, som lov om interkommunale selskaper (IKS-loven).

Det fremgår av lovutvalgets utredning at det er om lag 850 formelle interkommunale samarbeid som fordeler seg med om lag like mange (ca. 200 av hver) § 27 samarbeid, vertskommunesamarbeid etter § 28-1 b og c, interkommunale aksjeselskaper (der kommunene eier mer enn 2/3 av aksjene), samt om lag 250 interkommunale selskaper. Formalisert interkommunalt samarbeid har følgelig stor utbredelse, og det antas at behovet ikke vil bli mindre i årene fremover. Det er derfor viktig å ha klare og lovregulerte ordninger for slikt samarbeid.

Departementet har startet en utredning av vertskommuneregelverket sett opp mot EUs nye anskaffelsesdirektiv, og lovutvalget har derfor ikke kommet med egne forslag knyttet til dette utover at muligheten for vertskommunesamarbeid foreslås videreført.

Utvalget foreslår å lovfeste en overordnet bestemmelse som fastslår kommunenes adgang til å inngå interkommunalt samarbeid. Utvalget foreslår også en ny organisasjonsform, kommunale

oppgavefelleskap, beregnet på enkle samarbeid om produksjon av enkeltstående tjenester. Utvalget foreslår også å lovregulere regionrådsmodellen, og at disse to samarbeidsformene erstatter interkommunalt samarbeid etter dagens § 27.

Fylkesrådet er positive til å innføre en overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid. Fylkesrådet er imidlertid noe skeptiske til å lovregulere for mye når det gjelder slikt samarbeid, det bør fortsatt være en stor grad av fleksibilitet for ulike løsninger. Fylkesrådet er for eksempel imot at det settes som et krav at det skal være obligatorisk å velge et representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap. Dette kan bli unødvendig omfattende, der samarbeidet dreier seg om begrensede oppgaver. Et felles styre som er ordningen etter dagens § 27-samarbeid oppleves som tilstrekkelig.

Utvalget foreslår også å lovregulere ordningen med regionråd. Fylkesrådet ser ikke at det er særlig behov for en annen og mer omfattende regulering enn i dag. Dersom slik regulering skal foretas, ser fylkesrådet ikke behov for at det skal opprettes et eget råd som regionrådets øverste organ, jf. forslag til ny § 18-3. Dette fremstår unødvendig, og forvirrende med hensyn til hva dette rådets oppgave er kontra det «ordinære» regionrådet. Det ligger også i forslaget at medlemmene i dette rådet skal velges av kommunestyret /fylkestinget selv, og blant dette organets medlemmer. Dette harmonerer dårlig for kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform. Som medlemmer til dette rådet må også kunne velges medlemmer av kommunerådet/fylkesrådet.

Økonomiforvaltning (NOU kapittel 19)

Generelt

Det fremgår av forslaget at;

«Utvalgets lovforslag innebærer i hovedsak at økonomireglene fra dagens lov videreføres, med flere tillegg, endringer og presiseringer. Det er utvalgets vurdering at dagens regelverk i stor grad ivaretar de ulike sentrale hensyn på en rimelig og balansert måte.»

Samtidig foreslår utvalget en lov som sterkere fremhever kommunestyrets ansvar for en helhetlig og langsiktig økonomiforvaltning. For å understøtte dette stiller lovforslaget flere krav som kan styrke kommunestyrets beslutningsgrunnlag, blant annet en plikt til å benytte finansielle måltall i økonomiplanleggingen og et krav om at årsberetningen skal redegjøre for om kommunens økonomiske utvikling ivaretar den økonomiske handlefriheten over tid. Dette legger også til rette for åpenhet om kommunens økonomiske situasjon overfor allmenheten.

Fylkesrådet støtter utvalgets forslag om at reglene for økonomiforvaltningen fortsatt skal bygge på rammestyringsprinsippet, og at økonomireglene fortsatt skal bygge på enkle, grunnleggende prinsipper for økonomiforvaltningen som kan stå seg over tid. Dette betyr at økonomireglene fortsatt skal være bestemmelser som i hovedsak angir de ytre rammene for økonomiforvaltningen, slik at det gir kommuner/fylkeskommuner rom til å styre økonomien ut fra lokale behov og vurderinger innenfor de rammene loven setter.

Fylkesrådet støtter utvalgets forslag om at lovens kapittel om økonomiforvaltning styrkes gjennom en innledende generalbestemmelse som løfter idealet om langsiktig økonomiforvaltning sterkere frem i loven. Denne slår fast at kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Fylkesrådet vil påpeke at en del av de endringer som foreslås innenfor økonomiforvaltningen og regnskapsføringen er arbeidskrevende, spesielt i en innføringsfase, og det bør derfor vurderes om det skal legges opp til overgangsbestemmelser. Dette gjelder spesielt innføringen av kravet om konsernregnskap og de nye internkontrollbestemmelsene. Det vil også være behov for nærmere avklaringer i form av forskrifter og kommunale regnskapsstandarder, og implementeringen av ny kommunelov i regnskapsarbeidet vil derfor uansett måtte ligge noe frem i tid.

Økonomiplan

Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning er fylkeskommunens viktigste styringsdokumenter. Det er derfor viktig at disse dokumentenes innhold og innretning kan bidra til at fylkeskommunene når sine overordnede formål og fastsatte mål.

I forslaget til ny formålsbestemmelse heter det i § 1-1 2. avsnitt:

«Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.»

Ved revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 ble det foretatt endringer for å harmonisere reglene om kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen. Dette la til rette for at økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen hvis den enkelte kommune ønsker det. Utvalget foreslår nå en ytterligere harmonisering av reglene om planlegging for mellomlang sikt.

I forslag til § 14-4 sies det i første avsnitt: *«Økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp.»*

En så direkte kobling til kommuneplanens samfunnsdel treffer ikke for fylkeskommunene, som ikke har et tilsvarende plandokument.

Fylkesrådet mener derfor at det ville vært bedre om kravet om å knytte mål, strategier og utfordringer til økonomiplanen fremgikk direkte av kommuneloven, og ikke som en henvisning til plan- og bygningsloven. Kravet ville da vært tilsvarende gjeldende for både kommuner og fylkeskommuner. Det er, som fremholdt i kommunelovens formålsparagraf, tjenesteyting og samfunnsutvikling som er viktig, ikke økonomi og økonomiforvaltning i seg selv. Tilsvarende bør gjelde også for årsbudsjettet. Årsbudsjettet bør ikke bare være en oppstilling av budsjettmidler fordelt på tjenester og formål, men også angi hva slags mål og nivå man skal ha på kommunenes tjenester og utvikling overfor innbyggerne.

En årsberetning skal svare opp årsbudsjettet. Kravene til årsberetning i forslaget til § 14-7 omhandler økonomi, etikk, likestilling og «andre forhold». Årsberetningen burde etter fylkesrådets oppfatning tilsvarende inneholde redegjørelser knyttet til kommunens «leveranser» i form av tjenester og samfunnsutvikling, jf. forslagene til formålsbestemmelsens § 1-1 andre avsnitt og § 14-4.

Økonomireglement

Utvalget antar at alle kommuner har fastsatt et økonomireglement, og det foreslås å lovfeste en slik plikt for kommunestyret. Det skal fastsettes et økonomireglement med finansielle måltall. Sentrale temaer i et slikt reglement vil være regler som bidrar til en helhetlig og god økonomistyring hvor både kortsiktige og langsiktige målsettinger ivaretas. Det presiseres at forslaget ikke innebærer et krav om å

utarbeide en mer omfattende økonomihåndbok, hvor alle rutineene ved økonomiforvaltningen er dokumentert. Det er allerede en plikt til å fastsette et finansreglement.

Fylkesrådet støtter utvalgets forslag om å lovfeste en plikt til å fastsette et økonomireglement. Utvalgets forslag anses blant annet som en lovfesting av en allmenn norm og etablert praksis. Fylkesrådet støtter også forslaget om at det ikke legges detaljerte krav til økonomireglementets innhold eller form, men at det må avgjøres lokalt.

Finansielle måltall

Fylkesrådet støtter også utvalgets forslag om å lovfeste en plikt til å fastsette finansielle måltall for utviklingen av kommunens og fylkeskommunens økonomi. Det vises til at det har blitt vanligere å benytte finansielle måltall som rettesnorer i økonomiplan- og budsjettarbeidet, og at en slik praksis bør videreutvikles og få et bredt fotfeste i hele sektoren. Fylkesrådet er enig i at dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i økonomiplan- og budsjettprosessene.

Fylkesrådet er videre enig i at det i loven ikke stilles nærmere krav til hvilke måltall som skal brukes og nivået på disse, men at det må vurderes og fastsettes lokalt.

Ny bunnlinje/inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Utvalget foreslår en ny regnskapsavslutning med en ny bunnlinje ved at regnskapet ikke lenger skal avlegges med mindreforbruk. Ved mindreforbruk skal det først slettes gamle merforbruk og resterende mindreforbruk skal avsettes til disposisjonsfond. Utvalget viser til at et mindreforbruk i realiteten er å sammenligne med frie midler på disposisjonsfond.

Videre kan regnskapet bare avlegges med merforbruk hvis kommunen/fylkeskommunen ikke har midler på disposisjonsfond. Disposisjonsfond skal brukes umiddelbart til å slette årets merforbruk.

Forslaget innebærer at bunnlinjen i regnskapet alltid vil vise 0, med unntak for de tilfellene der det har oppstått merforbruk som ikke kan dekkes fullt ut med disposisjonsfond. Hensikten med forslaget er at kommuner/fylkeskommuner ikke lenger skal kunne skyve på inndekning av merforbruk hvis det finnes midler som kan dekke inn dette, og å forenkle forståelsen av regnskapet.

Utvalget har vurdert at de ikke ønsker å lovregulere tidspunktet for når kommunestyret/fylkestinget skal ta stilling til bruk av overskuddet. De viser til at lovforslaget åpner for flere muligheter, for eksempel at kommunestyret/fylkestinget samtidig med regnskapsbehandlingen vedtar føringer for hvordan midlene skal håndteres i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan-/budsjettarbeid. Det vil også kunne gis føringer i forkant av at regnskapet vedtas, eksempelvis i økonomireglementet. Det legges imidlertid opp til at dette må vurderes lokalt.

Fylkesrådet er enig i forslaget om ny bunnlinje. Dette vil bidra til en mer entydig framstilling av årsresultatene, og løfte frem netto driftsresultatbegrepet som resultatindikator.

Det må likevel forutsettes at det blir en samordning mellom strykningsbestemmelsene i forskriftene og lovens regler.

I den nye bestemmelsen, § 14-11, er benyttes formuleringen «inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen». Bruk av begrepet kommunekassen fremstår som

foreldet, og ordlyden bør endres til «Inndekning av merforbruk i kommunen eller fylkeskommunen», eventuelt bare «inndekning av merforbruk».

Regnskapsplikten/konsolidert regnskap

Utvalget foreslår at det fastsettes en ny plikt for kommunene/fylkeskommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen/fylkeskommunen som juridisk enhet. Det vil si at det må lages ett samlet regnskap som består av (fylkes)kommunekassen og de (fylkes)kommunale foretakene samt andre virksomheter som er en del av (fylkes)kommunen som rettssubjekt, og som fører eget regnskap (for eksempel regionrådene).

Det begrunnes med at dette vil gi kommunestyret/fylkestinget bedre oversikt over (fylkes)kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling. Utvalget viser til at (fylkes)kommunen som rettssubjekt, herunder de (fylkes)kommunale foretakene, er å regne som én økonomisk enhet. De foreslår derfor at (fylkes)kommunen derfor bør ha ett regnskap som dekker hele (fylkes)kommunen som juridisk og økonomisk enhet.

Dagens regler krever bare at det utarbeides ett regnskap for hver regnskapsenhet innenfor (fylkes)kommunen som rettssubjekt. Utvalget foreslår å videreføre dette, men at (fylkes)kommunen i tillegg skal ha plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for (fylkes)kommunen som juridisk og økonomisk enhet.

Fylkesrådet er enig i dette forslaget, men vil bemerke at dette vil bli ressurskrevende å få til og det må vurderes hvor raskt en slik endring kan iverksettes. Det vil nødvendigvis kreve økt bruk av ressurser, i hvert fall i en periode.

Skillet mellom drift og investering

Utvalget foreslår bestemmelser som gir skillet mellom drift og investering en klarere forankring i lov, og innføring av en hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. Dagens kommunelov § 46 nr. 5 fastsetter at årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel. Nærmere bestemmelser om dette skillet er gitt i forskrift om årsbudsjett. Skillet gjelder tilsvarende for kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper.

Det er et prinsipp med lang tradisjon i kommunalforvaltningen at den løpende driften bare skal finansieres av løpende inntekter. Å følge dette prinsippet bidrar til en sunn økonomi, og gir et grunnlag for langsiktig økonomiforvaltning. Dette ses også gjerne sammen med formuesbevaringsprinsippet, at kapitalen ikke skal bygges ned til fordel for dagens drift men bevares for kommende generasjoner.

Når skillet mellom drift og investering skal trekkes opp i praksis, er det imidlertid ofte snakk om krevende skjønnsmessige vurderinger. Dette er også et sentralt tema innenfor utviklingen av god kommunal regnskapsskikk. Utvalget ser at det er vanskelig å regulere denne grensen i detalj i selve lovteksten, men foreslår derfor en hjemmel til å utfylle lovbestemmelsene gjennom forskrift.

Fylkesrådet støtter forslaget, og ser fram til tydeligere regler på dette området.

Låneopptak og avdrag på lån

Utvalget foreslår i store trekk å videreføre dagens bestemmelser hva gjelder kommunenes mulighet for å foreta låneopptak, og forbudet mot å stille garanti for næringsvirksomhet foreslås videreført.

Fylkesrådet støtter utvalgets forslag.

Internkontroll (NOU kapittel 24)

Utvalget fremhever at internkontroll er sentralt i kommunenes egenkontroll, og mener at administrasjonssjefens ansvar for internkontroll bør tydeliggjøres i en noe mer omfattende regulering enn i dagens lov. Stadig mer på dette området er regulert i særlovgivning, og utvalget foreslår en egen bestemmelse i kommuneloven til erstatning for dette. Det vil blant annet bidra til et mer oversiktlig regelverk for kommunene. Det er også i andre utredninger, som utvalget viser til, pekt på et behov for en større samordning av internkontrollregelverket.

Det foreslås nye bestemmelser i lovens kapittel 25, hvor det understrekes at administrasjonssjefen (i forslaget kommunedirektøren) har ansvaret, og at internkontrollen skal være tilpasset og risikobasert. Med tilpasset menes at den skal justeres etter virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det understrekes også at internkontrollen bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten.

Fylkesrådet støtter forslaget om styrket egenkontroll for å bygge opp under det kommunale selvstyret og for å legge til rette for redusert statlig tilsyn. Fylkesrådet i Hedmark ønsker å understreke at god internkontroll er viktig for å forbedre egen drift og å lære av egne erfaringer. Dette gjøres også gjennom å ha gode systemer for planlegging, styring og oppfølging av mål og resultater innen drift, utvikling og investeringer.

Kontrollutvalget (NOU kapittel 25)

Det fremgår av dagens kommunelov § 77 nr. 1 at kontrollutvalget skal ha minst tre medlemmer. Utvalget foreslår å utvide antall medlemmer fra tre til fem, for å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet.

Fylkesrådet i Hedmark ser ikke behovet for å lovfeste et økt antall medlemmer i kontrollutvalget, men mener dette bør være opp til kommunene selv og at lovens minimumskrav i dag på tre medlemmer er tilstrekkelig. Fylkesrådet ser ikke at det å øke antall medlemmer fra tre til fem i seg selv vil bidra til å styrke utvalgets legitimitet. Det skjer ved at utvalget selv sørger for kvalitet og saklighet i sitt arbeid. Det kan nevnes at i rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* som ble lagt frem for få år tilbake, ble det heller ikke fremmet et slikt forslag.

Fylkesrådet er mer opptatt av at kommunestyre og fylkesting sørger for en god sammensetning av kontrollutvalgene, med medlemmer med ulik bakgrunn og kompetanse, og mener dette vil ha større effekt for å styrke utvalgets arbeid.

Revisjon (NOU kapittel 26)

Regnskapsrevisjon

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av revisjonens innhold og regnskapsrevisors rolle. Det er foreslått å utvide regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet, selv om lovforslaget viderefører at regnskapsrevisors hovedoppgave er finansiell revisjon.

Internasjonale revisjonsstandarder for revisjon i offentlig sektor har en tredeling av revisjonsarbeidet. I tillegg til regnskapsrevisjon/finansiell revisjon og forvaltningsrevisjon, også etterlevelserevisjon. Det nye lovforslaget bygger på en fortsatt todeling, men hvor det foreslås at etterlevelserevisjon tas inn i lovens definisjon av forvaltningsrevisjon. De utvidede oppgavene som foreslås på økonomiområdet faller inn under kategorien etterlevelserevisjon.

Det foreslås følgelig å utvide revisors rolle, slik at revisjonen også skal utføre kontroller med bruken av fylkeskommunale midler gjennom å kontrollere at disposisjonene i regnskapet har hjemmel i fylkestingets budsjettvedtak. Revisor skal dermed få en utvidet adgang til å vurdere risiko og se etter vesentlige feil og mangler i oppfølgingen av budsjettvedtakene og i økonomiforvaltningen, og rapportere svakheter til kontrollutvalget. Forslaget innebærer en tilnærming til Riksrevisjonens regnskapsrevisjon. Kontrollutvalget må håndtere revisors rapport om tilleggsoppgavene, og følge opp det som er avdekket, og lovforslaget betyr en tydeliggjøring av kontrollutvalgets ansvar.

Fylkesrådet i Hedmark støtter ikke forslaget om utvidet rolle for regnskapsrevisor.

Fylkesrådet viser til andre forslag på området som er langt bedre egnet til å sikre god økonomistyring og økonomisk handleevne over tid:

- Innføring av krav om økonomireglement
- Innføring av krav om vedtak om finansielle måltall
- Rapportering minst to ganger årlig om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med budsjettet
- Rapportering minst to ganger årlig om finansforvaltningen
- Krav om budsjettjusteringer dersom det er vesentlige avvik mellom budsjett og faktiske inntekter og utgifter

Revisors kontroll skal sørge for at regelverk er fulgt og vil alltid være i etterkant. En ren kontroll av om budsjett og regnskap stemmer overens, sier heller ingen ting om hvorvidt målene for fylkeskommunens tjenester og utvikling er oppnådd. Etterkontroll er heller ikke det mest effektive når det kommer til læring. Fylkesrådet mener det er viktigere å få på plass gode styringssystemer og rapportering underveis til fylkestinget, slik at fylkestinget kan fatte nye vedtak mens man fremdeles er i virksomhetsåret.

Forvaltningsrevisjon

Lovforslaget fremhever at kommunenes plan for forvaltningsrevisjon må baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det foreslås at det ikke lenger stilles krav til at det skal gjennomføres årlige forvaltningsrevisjoner. Forvaltningsrevisjon må sees i sammenheng med statlig tilsyn i kommunene. Arbeidet med å samordne det statlige tilsynet og kommunenes egen kontroll må styrkes.

Utvalget foreslår at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjon.

Fylkesrådet mener det er fornuftig at regler om forvaltningsrevisjon er tilpasset kommunenes særskilte behov, og at det skal være en mer langsiktig plan for hvilke områder som skal undergis forvaltningsrevisjon. Fylkesrådet støtter også at det ikke lenger skal være krav om årlige forvaltningsrevisjoner, men at det fastsettes en plan for en lengre periode.

Utvalget mener det bør etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren og at dette må forankres i kommuneloven. Det skal være revisor selv og kontrollutvalgene som følger opp resultatene av kvalitetskontrollen og ikke en statlig instans.

Fylkesrådet er i utgangspunktet positive til en slik ordning for å sikre kvaliteten på revisjon i kommunal sektor, men det fremstår noe uklart hvordan dette er tenkt gjennomført.

Konklusjon

Fylkesrådet slutter seg til de viktige prinsippene for det kommunale selvstyret som kommunelovutvalget foreslår lovregulert, og anser det viktig at disse lovfestes på en klar og god måte. En lovfesting av den negative avgrensning av kommunenes handlefrihet er riktig og viktig. Dette for å hindre at en stadig mer detaljert rettighetslovgivning og voksende statlig byråkrati undergraver muligheten for kommunene til å gjøre egne prioriteringer og valg. Rammefinansiering som primær finansieringskilde er i så måte også viktig å ivareta.

Fylkesrådet ber fylkestinget slutte seg til fylkesrådets vurderinger av elementene i kommunelovutvalgets forslag, slik de fremgår av saken.

