



Fra:	KS	Dato:	25.03.2020
Til:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/ Siri Halvorsen	Dokument nr.:	20-3799
Kopi til:			

Innspill fra KS til utarbeidelse av proposisjon til Stortinget om midlertidige endringer i kommuneloven mv for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19

Innledning

Vi viser til henvendelse 25. mars 2020 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om medvirkning fra KS ved utarbeidelse av Prop L om midlertidige endringer i kommuneloven mv for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, med utgangspunkt i rammene lagt i Prop 56 L og innstilling Innst. 204 L (2019-2020).

Videre viser vi til at Stortinget ved behandlingen av koronaloven pekte på at det kan være aktuelt å gjøre inngripende tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner, og i den sammenheng understreket betydningen av å respektere kommunenes og fylkenes integritet og rolle i det lokale og regionale folkestyret.

KS mener det er å foretrekke at det utarbeides en lov om midlertidige endringer i kommuneloven mv framfor at endringer fastsettes i forskrifter med hjemmel i den midlertidige loven om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). Det sikrer en bedre demokratisk prosess og er konstitusjonelt riktig at Stortinget selv fatter vedtak som skal ha lovs virkning, selv om det skjer med langt kortere frister og uten ordinær høring enn i en normalsituasjon. Dessuten er det i tråd med koronalovens bestemmelse om at den ikke kommer til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget, jf § 1 annet ledd. KS forutsetter at det ikke er en ordinær endring i kommuneloven, men at det er endringer i en klart tidsavgrenset periode.

En lov vil kunne gi bedre forutsigbarhet enn forskrifter som enkelt kan endres, som faller bort sammen med koronaloven og som raskt vil kunne oppheves etter koronaloven § 5 annet ledd. Denne forutsigbarheten har særlig betydning for kommuner og fylkeskommuner som har behov for å etablere et interkommunalt samarbeid basert på et delegeringsvedtak til formannskapet/fylkesutvalget, fordi det tar noe tid å etablere samarbeidet og det interkommunale samarbeidet bør vare noe lenger enn de dagene som til enhver tid måtte være igjen av forskriftens levetid. Det vil også være mer hensiktsmessig med midlertidig lov med tanke på anvendbarheten av de ulike fristforlengelsene det vil være hensiktsmessig å gi.

Fylkesmannens rolle

I Prop 56 L ble det pekt på at fylkesmannen bør ha adgang til å fatte vedtak om å overføre myndighet fra én kommune til en annen, for kommuner med små fagmiljøer og hvor det er risiko for tjenestekollaps innenfor viktige samfunnsfunksjoner. KS støtter ikke dette, med henvisning til Stortingets merknader om inngripen i det kommunale selvstyret og ut fra vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet. Et slikt tvangsinngrep, vil være et vesentlig inngrep i det kommunale selvstyret, som er et overordnet prinsipp i kommuneloven. Kommune har stor grad av vilje til interkommunalt samarbeid for å løse viktige samfunnsoppgaver. Det store omfanget av interkommunalt samarbeid viser nettopp dette. Økt adgang til fjernmøter samt økt adgang til å delegerer myndighet fra kommunestyret/fylkestinget til formannskapet/fylkesutvalget vil være en bedre løsning. Det er heller ikke grunnlag for å tro at kommuner vil la være å be om hjelp dersom det skulle bli nødvendig.

Dersom fylkesmannen likevel gis en adgang til å overføre myndighet fra en kommune til en annen, som påpekes i Prop 56 L, må det være en forutsetning at berørte kommuner skal få uttale seg, og eventuelt få ta initiativ på selvstendig grunnlag til en annen samarbeidsform.

Delegering – Særlig om interkommunalt samarbeid

I Prop 56 L ble det videre pekt på at det kan være aktuelt å fjerne delegeringssperren fra kommunestyret og fylkestinget slik at nødvendige vedtak for å inngå interkommunalt samarbeid kan fattes raskt. Det ble også pekt på at det kan være aktuelt å gi formannskapet/fylkesutvalget myndighet til å fatte andre nødvendige vedtak som etter kommuneloven ligger til kommunestyret/fylkestinget selv.

KS fraråder sterkt at nasjonale myndigheter gjennom lov eller forskrift direkte gir formannskapet/fylkesutvalget myndighet til å fatte vedtak som etter kommuneloven ligger til kommunestyret/fylkestinget. Som formidlet til Stortinget ifm behandlingen av koronaloven, anbefaler KS klart å gi kommunestyret/fylkestinget myndighet til selv å delegerer myndighet til formannskapet/fylkesutvalget, dersom det er aktuelt å fjerne delegeringssperren.

Det bør dessuten presiseres at en eventuell adgang til å delegerer myndighet som etter kommuneloven ligger til kommunestyret/fylkestinget selv, ikke kommer til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom behandling i kommunestyret/fylkestinget – enten dette gjøres på ordinær måte eller gjennom fjernmøter eller skriftlig saksbehandling. Samme prinsipp ligger til grunn for Stortingets vedtak om at koronaloven ikke kommer til anvendelse dersom formålet som nevnt kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget.

For øvrig mener KS at det bør gis en konkretisert opplisting av hvilken myndighet kommunestyret/fylkestinget midlertidig kan delegerer utover gjeldende kommunelov så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål. Kommunestyret/fylkestinget er direkte valgt av innbyggerne, og er øverste myndighet, også i en krisesituasjon. Det bør derfor være en konkret vurdering av hvilke delegeringssperre det kan være helt nødvendig å oppheve. Vi viser til at Stortinget i § 2 i koronaloven tilsvarende tok inn en opplisting av de lovene som – så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål – kan utfylles, suppleres eller fravikes i midlertidig forskrift.

KS er enig i at kommuner/fylkeskommuner kan ha behov for midlertidig å kunne delegerer kompetanse til å inngå vertskommunesamarbeid eller opprette et kommunalt oppgavefellesskap. Delegering av denne kompetansen bør imidlertid begrenses til formannskapet/fylkesutvalget. Det er viktig å sikre folkevalgt legitimitet, særlig i en situasjon der myndighetene gjør vesentlige unntak fra normalordninger. Det er vanskelig å se et vesentlig behov for ytterligere delegering når det nå er åpnet for vid adgang til å avholde fjernmøter. Det er også en vesentlig fravikelse fra kommuneloven, som ikke tillater delegering av prinsipielle saker til enkeltpersoner (ordførere/kommunedirektører.)

Å opprette et interkommunalt organ er et eksempel på noe som uansett vil ta noe tid – i alle fall noen dager – slik at det bør være mulig å organisere et fjernmøte. Det skal bestemmes hvilke oppgaver som skal legges til samarbeidet, hvilken form samarbeidet skal ha, hvem som skal være deltagere etc og avtaler skal etableres. Dette er beslutninger som er så viktige at det ikke er forsvarlig å legge disse utenfor et folkevalgt organ.

KS har vurdert om det kan være aktuelt for kommunestyret/fylkestinget å delegerer kompetanse til formannskapet/fylkesutvalget på andre konkrete områder enn interkommunalt samarbeid. Det kan være aktuelt å vurdere å gi kommunestyret/fylkestinget myndighet til å delegerer myndighet til å ta opp lån utenfor de økonomiske rammene som kommunestyret/fylkestinget selv har vedtatt, så lenge det gjøres innenfor øvrige rammer i kommuneloven, og er direkte relatert til håndteringen av krisesituasjonen.

Fristforlengelser i kommuneloven

I Prop 56 L ble det vist til at det i kommuneloven er fastsatt enkelte frister for avgivelse eller fastsettelse av ulike dokumenter som det på grunn av den nåværende situasjonen kan være vanskelig å overholde. KS støtter at det gis fristforlengelser for revisor til å avgi revisjonsberetning til kommunestyret (utover 15.4), for administrasjonen til å avgi årsberetning (utover 31.3) og for kommunestyret til å vedta årsregnskap og årsberetning (utover 30.6).

Lempeligere krav til sammenslutninger m.v

I Prop 56 L ble det dessuten vist til at det i ulike lover er frister for å avholde årsmøter, generalforsamlinger og lignende og for å sende inn regnskap, samt krav til at saksbehandlingen skjer i fysiske møter, og til at undertegning av protokoller og annet skal skje skriftlig. KS er enig i at ikke alle slike krav og saksbehandlingsregler nødvendigvis er forenelige med behovene i den foreliggende situasjonen, og støtter at det gis fristutsettelse og unntak fra saksbehandlingskrav om fysiske møter o.l.