



**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Postboks 8112

Dep

0032 Oslo

**Deres ref.**

**Vår ref / Saksbehandler**

16/5659-3 025 &13

Fanny Voldnes / tlf. 41556805

**Dato:**

30.06.2016

**HØRING - NOU 2016 : 4 - NY KOMMUNELOV**

Fagforbundet har mottatt på høring forslag til ny kommunelov fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

**Generelt**

Kommuner er navet i samfunnet, som spydspissen i velferdsstaten med ansvar for basale tjenester for alle innbyggerne og som samfunnsutvikler og tilrettelegger for næringsliv og arbeidsplasser rundt om i landet. Et grunnleggende prinsipp i demokratiet vårt er at kommuner er styrt av politikere som er valgt av innbyggerne. Fagforbundet støtter flere av forslagene i NOU-en, men er bekymret for at noen overordnede forslag trekker i en retning som vil kunne endre oppfatningen av *hva en kommune er*. Fokuset i forslag til ny formålsbestemmelse er selvstyrte kommuner, mens «folkestyre» er tatt ut av lovteksten. I kapittel 5 utvannes folkevalgt-begrepet ytterligere gjennom definisjonen av «folkevalgt», fordi også «personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ» er å anse som folkevalgte. I tillegg utvides definisjonen av hva som er et folkevalgt organ til å omfatte blant annet styre for en institusjon, styre for deler av kommunal virksomhet eller kommunalt foretak og regionråd.

Fagforbundet mener samfunnet er tjent med å styrke kommunene som folkevalgte, selvstyrte forvaltningsorganer som ivaretar innbyggere og næringsliv gjennom partsbasert utviklingsarbeid, og uten å være kommersialiserte. På denne bakgrunn er Fagforbundet bekymret for at forslaget til ny kommunelov i realiteten kan svekke den folkevalgte innflytelsen. I tillegg til at definisjonen av folkevalgt utvannes, kan ordfører i noen tilfeller fratas ordførervervet og noen endringer blant annet i økonomibestemmelsene kan føre til at administrasjonens innflytelse styrkes på bekostning av politikerne. Fagforbundet mener det er viktig at styringen av kommunene ivaretar kommunenes formål og egenart, og ikke baseres på styringsformer som er typiske for næringslivet. Fagforbundet er skeptisk til at forslagene i NOU'en samlet sett trekker i feil retning.

## **Utdyping av utvalgte momenter**

### **Formålsbestemmelsen**

En sentral del av vårt demokrati er at innbyggerne velger personer til å representere seg i sitt lokalmiljø, i sin kommune. Nettopp det at disse representantene er valgt for å styre kommunen på vegne av innbyggerne, er bakgrunnen for at vi i Norge sier vi har folkestyre.

Derfor er det problematisk at fokuset i forslag til ny formålsbestemmelse i § 1 er selvstyrte kommuner, og at «folkestyre» er tatt ut av lovteksten. Selvstyre er selvsagt viktig for kommuner, men uten at det er folkevalgte som styrer, kan vi få helt andre kommuner enn vi har i dag, siden også for eksempel aksjeselskaper er selvstyrte. Kommuners selvstyre er for øvrig godt dekket i kapittel 2 i loven, i tillegg til at kommunalt selvstyre omsider er blitt grunnlovsfestet.

Fagforbundet vil advare mot forslaget til ny formålsbestemmelse og ønsker å videreføre dagens formålsbestemmelse hvor *folkestyre* er hovedfokus og støtter mindretallsinnstillingen til formålsbestemmelse i § 1-1.

### **Folkevalgt - definisjon**

I kapittel 5 svekkes innholdet i definisjonen av «folkevalgt» fordi også «personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ» er å anse som folkevalgt (§ 5-1, 4. ledd). Det er vanligvis de politiske partiene og ikke de valgte politikere som velger personer til å styre virksomheter eller til å være styrerepresentanter der. Det gjør imidlertid ikke disse utvalgte personene til «folkevalgte», men til oppnevnte av kommunen. Når i tillegg definisjonen av hva som er et folkevalgt organ utvides til å omfatte blant annet styre for en institusjon, styre for deler av kommunal virksomhet eller kommunalt foretak og regionråd (§ 5-1), svekkes den virkelige folkevalgte styringen med kommunen og kommunens virksomhet.

Dette er spesielt problematisk i forhold til innsyn/åpenhet og allmenne hensyn, hvor det dermed overlates til en ikkevalgt-person å avgjøre om en sak skal holdes for lukkede dører, jfr. § 11-5.5. ledd.

Fagforbundet støtter ikke den utvidede definisjonen av «folkevalgt» og ønsker en klar regel for at folkevalgte kun er de som velges eller er vara til kommunestyre og fylkesting.

Fagforbundet støtter dessuten flertallsinnstillingen om å opprettholde at minst 40 % skal være representert fra hvert kjønn ved valg til folkevalgte organ (§ 7-6 4. ledd)

### **Administrasjonens rolle**

Det foreslås at administrasjonssjefen, som er foreslått endret til kommunedirektør, skal få større ansvar for ansatte og større ansvar for oppgaver, og slippe å gå veien om delegasjon (§ 13-1). Fagforbundet er enig i at administrasjonen ha klare oppgaver og at administrasjonssjefens ansvar skal være tydelig, men er usikker på behovet for å lovfeste det ytterligere. I aksjeloven er for eksempel slik detaljert ansvarsområde ikke lovfestet.

Fagforbundet støtter ikke forslaget om den nye stillingsbetegnelsen kommunedirektør. Stillingsbetegnelsen for sjefen for kommunens administrasjon bør reflektere at kommunen er en folkevalgt ikke-kommersiell enhet. Rollen til administrasjonens sjef er annerledes enn for eksempel i et aksjeselskap. Fagforbundet frykter at flertallets forslag til endret stillingsbetegnelse vil kunne endre forståelsen av rollen.

Fagforbundet mener det er uheldig at en folkevalgt ordfører skal kunne avsettes, til tross for sterke krav, og støtter mindretallsinnets innstilling til § 7-11 andre, fjerde og femte ledd. Det er ingen parallell til slik regulering på noe annet nivå innen vårt demokratiske system.

### **Økonomireglementet**

Generelt har flere av forslagene til nytt økonomireglement gode presiseringer, som at det blir krav til å opplyse om økonomiske måltall, at skillet mellom drift og investering lovfestes og at det lovfestes at selvkost skal legges til grunn ved beregninger av avgiftsbelagte tjenester. Fagforbundet støtter disse forslagene fordi de understøtter kommunen som et ikke-kommersielt organ, men er bekymret for at politikerne involveres for lite fordi de vil få ferdig informasjon uten å kjenne til de valgene som administrasjonen har gjort før politisk behandling.

Flere bestemmelser i økonomireglementet er videreføring, med en del innskjerping og klargjøringer som Fagforbundet er positive til, så som presiseringen av skillet mellom drift og investering i § 14-9, lovregulering av selvkost § 15-1 og krav til at det skal vedtas måltall om kommunens økonomi, § 14-2 c. Fram til nå har skillet mellom drift og investering vært regulert gjennom forskrift og utdypet av God kommunal regnskapsskikk (GKRS), mens selvkost kun har vært knyttet til bestemte områder. Fagforbundet mener det er hensiktsmessig at disse forholdene reguleres direkte i loven og at de utdypes i forskrifter. Fagforbundet støtter også forslagene til bedret intern kontroll.

### Overordnet økonomiforvaltningsbestemmelse

Fagforbundet er imidlertid skeptisk til den overordnede økonomiforvaltningsbestemmelsen, og at den vil legge føringer for en annen tenkning i kommuner. I § 14-1 står det at «kommuner og fylkeskommuner også skal forvalte sine finansielle midler slik at tilfredsstillende avkastning oppnås.

Et eksempel på en uheldig praktisering av dagens regelverk er utvikling i bruk av kortsiktige låneopptak (i sertifikater og derivater), noe som medfører en refinansieringsrisiko. Vår erfaring er at det har vært økt og stor villighet til å tåle refinansieringsrisiko fremfor å inngå sikre renteavtaler. Denne praksisen er nylig foreslått regulert i ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning, hvor det stilles utvidet krav til rapportering og kommunens egen kunnskap på området.

Hvis denne forskriftsendring blir vedtatt i tråd med forslaget vil det avhjelpe akkurat denne saken. Imidlertid mener Fagforbundet at det uansett ikke er behov for presiseringen i

§ 14-1 som kan oppfattes som en oppfordring til spekulasjon. Flinke økonomisjefer i kommuner vil uansett bruke de mulighetene de har innenfor finansreglementet.

Fagforbundet foreslår at siste setning § 14-1 strykes.

#### Avslutning av regnskapet

I forslag foreslås det at administrasjonen så langt det er midler dekker eventuelt merforbruk inkl. merforbruk fra tidligere år, før regnskapet blir avsluttet. Forslaget vil medføre at politikerne i den enkelte kommune ikke får forelagt det reelle årlige resultat. Vurderinger vil bli gjort uten politisk medvirkning og både fratar og reduserer politikernes ansvar for den helhetlige økonomien. Administrasjonens rolle styrkes på bekostning av politikerne.

Fagforbundet mener at dette bryter med prinsippene i det kommunale systemet, hvor budsjett, budsjettstyring og rapportering er et hovedfundament for den politiske styringen av kommunen. Fagforbundet mener at kommunestyret må vedta hvordan regnskapet skal avsluttes, enten det er merforbruk som skal dekkes eller mindreforbruk som skal disponeres, jfr. § 14-5, avsnitt 4 og 5.

#### Nettobudsjettering

I utgangspunktet skal all regnskapsføring i kommuner føres brutto, jfr. § 14-6 b, og er en videreføring av gjeldende regel. Dette er bra, men svakheten er at det ikke stilles samme krav til budsjett og budsjetterapportering som til regnskapsføring. Årsaken er at bruttobudsjetteringen skjer «innenfor ramma». Det betyr at det som kommer fram til politikerne bare er «bunnlinja». Her framkommer ikke hva merinntekter blir benyttet til. Det innebærer at politikerne mister innflytelse over store deler av merinntektene og omdisponeringene.

Fagforbundet legger til grunn at det vil bli regulert i forskrift at merinntekter fra kommunal virksomheter som får sekkepostbevilgninger, sikres politisk behandling

#### **Revisjon**

Fagforbundet mener det er underkommunisert at kommunal revisjon er en viktig bestanddel av den folkevalgte styringen og kontrollen med offentlige midler. Fram til 2004 gjennomførte Kommunerevisjonen sine oppgaver på eget initiativ. Etter 2004 kan kontrollutvalget også velge private revisjonsselskaper til å utføre revisjonen både for kommunen og for utskilte selskaper, og revisjonen kan deles på flere. Det helhetlige kontrollarbeidet blir dermed fragmentert. Det er også et problem at de som blir kontrollerte (kommunene) kan påvirke kontrollen gjennom at de ikke bevilger penger til den kontrollen som revisjonen mener er nødvendig. I dag står Kommunerevisjonens rolle i sterk kontrast til Riksrevisjonen, som på selvstendig grunnlag avgjør om og i hvilke statlige virksomheter det skal gjennomføres kontroller.

Fagforbundet mener at kommunal revisjon bør ha som formål å fremme en sunn utvikling av revisjon og tilsyn i kommunal sektor til beste for kommuner og fylkeskommuner. I dette ligger blant annet å definere revisjonsinnholdet på en måte som tjener demokratiets

interesser. I den sammenheng er det et paradoks at revisjon av offentlige midler skal gjennomføres til en minimumspris.

På dette grunnlag må muligheten til å inngå avtale med annen revisor tas ut, og Fagforbundet støtter mindretallets forslag i § 24-1 første ledd og § 23-7.

Nasjonal kvalitetskontroll av revisor er drøftet i NOU'en, men er ikke tatt inn i lovtekst. Fagforbundet mener dette må tas inn i loven og foreslår en ny lovhjemmel i kapittel 24 som sikrer nasjonal kvalitetskontroll av revisjonen. Videre er etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen nå tatt inn i lovteksten. Det er viktig og positivt at løpende kontroll av forvaltningen igjen er lovbestemt, jfr. § 24-9, noe som støttes av Fagforbundet.

### **Oppgavefelleskap**

Fagforbundet er fornøyd med at det fastslås at kommuner kan samarbeid om å løse felles oppgaver. I forslaget erstattes § 27 og § 28 samarbeid med det nye "kommunalt oppgavefelleskap". Det innebærer at kommuner kan organisere sin virksomhet i nye oppgavefelleskap innenfor kommunen som rettssubjekt eller utenfor som egne rettssubjekt.

I et oppgavefelleskap av den første typen vil hver enkelt deltaker ha ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av fellesskapets forpliktelser. De oppgavefelleskapene som skilles ut som egne rettssubjekt, blir nærmest å betrakte som de nåværende Interkommunal selskapene med et representantskap som øverste myndighet, jfr. § 19-3. Fagforbundet konstaterer at bestemmelsen i § 19-1 er en "kan"-bestemmelse, og legger til rette for at kommunalt oppgavefelleskap også kan etableres som del av kommunen som rettssubjekt.

I NOU-en redegjøres for flere forhold knyttet til EU-retten og EØS-regelverket, blant statsstøtteregler og kryssubsidiering. Men slik det framstilles i NOU-en virker det utvilsomt at så lenge virksomheten ikke driver næringsvirksomhet vil oppgavefelleskapet ikke rammes av EØS- eller EU-retten. Det er viktig at kommuner ikke tvinges til å skille ut oppgavefelleskap som egne rettssubjekt. I den sammenheng viser Fagforbundet til at utvalget skriver at "Det vil være av stor betydning for lokalsamfunnene at det er mulig å få til en del unntak fra utskillingsplikten" (s. 289).

### **Kommunen som samfunnsutvikler**

Gjennom de nasjonale utviklingsprogrammene «Kvalitetskommuneprogrammet» og «Saman om ein bedre kommune» har kommunesektoren hatt gode erfaringer med bredt sammensatte styringsgrupper og et konstruktivt samarbeid mellom folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte gjennom de siste ti årene. En ny avtale om partsbasert utviklingsarbeid i kommunesektoren ble undertegnet 20. juni 2016. De kommunene som har lyktes med å involvere både folkevalgte og ansatte i disse utviklingsprogrammene har også oppnådd de beste resultatene. Det er særlig kommunenes framtidige utfordringer som samfunns- og tjenesteutvikler som vil kreve god dialog og fleksible samarbeidsløsninger lokalt. Slike samarbeidsløsninger har vist seg å gi økt eierskap til endringer, større gjennomføringsevne og økonomiske gevinster.

I mandatet til utvalget står at «utvalget bør vurdere om kommunens helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, bør tydeliggjøres i loven.»

Med utgangspunkt i mandatet mener Fagforbundet at *kommunens helhetlige samfunnsansvar, tjenesteyter og samfunnsutvikler*, bør forsterkes i loven og foreslår at det tas inne et 6. ledd i § 5-5 Utvalg:

*Det kan opprettes utvalg med representanter både for folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte/ansatte for å drive utviklingsarbeid i kommunen og derved styrke det helhetlige samfunnsansvaret.*

### **Innsyn/Åpenhet**

Det er et viktig demokratisk prinsipp at informasjon om og fra kommunen er tilgjengelig. Det er også sannsynlig at stor tilgang på informasjon og innsyn i aktuelle saker stimulerer til deltakelse i lokalsamfunnet.

Fagforbundet er sterk forsvarer av at møter i kommunen skal være åpne for offentligheten i størst mulig grad. Siden kommunen er et ikke-kommersielt organ er behovet for lukkede dører begrenset, og bør tilstrebes maksimalt innenfor offentlighetslov og forvaltningslov.

### **Kontrollutvalg**

I utredningen vurderes at det ikke er behov for å lovfeste eksisterende praksis om at kontrollutvalgets leder er fra et annet parti enn det som anses som posisjonen i kommunestyret. Denne praksis er viktig i demokratisk sammenheng og Fagforbundet foreslår at dette lovfestes i egen paragraf.

Det foreslås at Kontrollutvalgets rett til å være tilstede i lukkede møter kan avvikes ved vedtak i kommunestyret. Vi finner ingen begrunnelse for dette i utredningen. For at Kontrollutvalget skal ha fullt innsyn i og adgang til drøftinger av vesentlig betydning for kommunen, må Kontrollutvalgets adgang til lukkede møter videreføres i ny kommunelov, jfr. § 23-2.

### **Kontroll når eksterne utfører oppgaven**

Det er i dag for liten adgang for kommuner til å kontrollere hvordan bevilgninger er brukt når private utfører oppgaven for kommunen. Erfaringer har vist at kommuner må kunne etterprøve at bevilgede penger brukes slik de er tenkt. I utredningen foreslås det en utvidet innsyns og undersøkelsesmulighet i de tilfellene kommuner bruker eksterne til å utføre oppgaver. Begrunnelsen er at «Kommunen har interesse i å sikre viktige politiske hensyn også når oppgaven utføres av eksterne. Og allmennheten generelt har interesse i innsyn i hvordan oppgaver og tjenester utføres.» (s. 356) Det legges til grunn at kontrollbehovet i noen tilfeller er større enn det som er mulig å kontraktsfeste. På denne bakgrunn foreslås det en bestemmelse som gir kontrollutvalget og eventuelt valgt revisor innsynsrett i slike tilfeller. Kontrollutvalgets innsyn og undersøkelse «Skal imidlertid bare omfatte det som trengs for å undersøke om kontrakten blir oppfylt», Jfr. § 23-6, 6. ledd. Det som ikke

omfattes er «samfunns mål som ikke er kommet direkte til uttrykk som forpliktelser i lov, vedtak eller avtale, for eksempel å motvirke sosial dumping, fremme miljø og bærekraft og vektlegge etiske hensyn.»

Fagforbundet mener det er avgjørende at kommuners administrasjon får adgang til slikt innsyn og foreslår en bestemmelse i økonomireglementets § 14-1:

*Kommunen kan påse at kommunale midler brukes i tråd med politiske vedtak også når oppgaven løses av andre enn kommunen selv.*

### **Kommunale foretak**

Det er foreslått av utvalget at kommunestyrerepresentanter og vararepresentanter ikke kan være styremedlemmer i kommunale foretak, jfr. § 9-5 2. ledd. Begrunnelsen er habilitetsproblemer og dobbeltroller.

Kommuner er bare en måte å organisere kommunal virksomhet på. Gitt dette, og at kommuner er ikke-kommersielle forvaltningsorgan som skal ivareta innbyggere og næringsliv er det uproblematisk at styrerepresentantene velges av og blant kommunestyrets representanter. Tvert i mot kan det være en fordel for den helhetlige styringen av kommunes virksomhet at det velges representanter som har kunnskap om en bestemt virksomhet som styrerepresentant. Det er først når det er kommersielle interesser at spørsmålet om habilitet er relevant. Det er den økonomiske markedstenkingen som gjør at styrerepresentanter kan få lojalitetsproblemer mellom selskapets beste og kommunens helhetlige interesse. På denne måten settes markedstenkingens taushetsplikt opp mot ansvaret for helheten i det kommunale tjenestetilbudet i kommunen. Spørsmålet om habilitet er viktig, men da i forhold til muligheten til å berike seg selv. I en kommunal virksomhet virker taushetsplikt begrunnet i forretningshemmeligheter som irrelevant. Gitt en slik tolkning skulle man tro at det var en fordel at personer som har kunnskap om en virksomhet kan bidra også i den helhetlige styringen av kommunen.

Fagforbundet foreslår at § 9-5 2. ledd strykes.

### **Parlamentarisme**

Parlamentarismen bygger på et helt annet grunnlag enn formannskapsmodellen. I en parlamentarisk styreform er demokrati i større grad sett på som en konkurranse mellom ulike politiske interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrukket rolle ( s. 114). Få kommuner og fylkeskommuner bruker denne modellen, og flere, blant andre professor Jan F. Bernt, har uttalt at ingen kommuner i Norge er store nok til å nyttiggjøre seg denne styringsformen. På denne bakgrunn mener Fagforbundet primært at muligheten til å organisere en kommune som parlamentarisk styrt ikke burde være en mulighet.

Fagforbundet mener sekundært at endringen til krav om 2/3 flertall for innføring av parlamentarisme er viktig. Videre støttes sekundært endringen til krav om rapportering til kommunestyret om vedtak som er fattet av kommunerådet, samt retten til å fremsette private forslag av en kommunestyrerepresentant.

Imidlertid er Fagforbundet svært skeptisk til forslaget om retten til å opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmer av rådet, hjemlet ny § 10-6. Forslaget vil medføre at personer som ikke er demokratisk valgt i stor grad vil påvirke kommunens politikk og kan sammenlignes med statssekretærene i regjeringen.

Fagforbundet støtter primært mindretallsinnstillingen om å avvikling av den parlamentariske styreformen i kapittel 10, og sekundært at kommunestyret må godkjenne det hvis kommunerådet benytter seg av adgangen til å opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet, jfr § 10-6.

Med hilsen  
FAGFORBUNDET

Mette Nord  
Leder