

FELLESNEMNDA 11.10.2016

Saksnummer

123/2016

TittelHøring: Ny kommunelov

**Stokke Andebu Sandefjord****Saksframstilling**

Tilgangskode: Paragraf:

Arkivsak nr	16/3882
Saksbehandler:	Tina Skarheim

Høring: Ny kommunelov**Prosjektleders innstilling:**

1. Fellesnemnda for sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner slutter seg i hovedsak til de vurderinger og anbefalinger som fremgår i NOU 2016:4.
2. Kommunelovutvalget gir viktige forslag for å ivareta det kommunale selvstyret. Selvstyret er sentralt i kommunenes utøvelse av sin myndighet og ansvar. Tydeliggjøring av selvstyret og forholdet mellom kommunene og staten vil bidra til at hensynet til lokaldemokratiet blir stående som et hovedprinsipp. Fellesnemnda tilslutter seg utvalgets vurdering at en lovfesting av prinsippene for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene vil bidra til å motvirke en utvikling i retning av større detaljstyring av kommunene.
3. Fellesnemnda støtter forslaget om en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven til erstatning for dagens internkontrollregulering i ulike særlover. Fellesnemnda vil særlig peke på behovet for at fylkesmannen samordner statlig tilsyn og hensyntar denne samordningen med de kommunale kontrollutvalgenes tilsyn.
4. Fellesnemnda støtter lovfesting av legalitetsprinsippet og vektlegging av partnerskap og likeverdighet stat og kommune. Det bør gjennomføres en helhetlig vurdering av statens tilsyn med kommunene, hvor siktemålet, i tillegg til de momenter som kommunelovutvalget peker på, også bør være å videreutvikle hensiktsmessig tilsynsmetodikk som kan understøtte kommunenes forbedringsarbeid.
5. Fellesnemnda støtter utvalgets forslag om åpenhet og om kjønnsbalanse. Formålet med kravet til kjønnsbalanse er å sikre en noenlunde lik representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer. Gjeldende ordning ved forholdsvalg kan resultere i politiske organer som ikke oppfyller dette formålet. Fellesnemnda støtter derfor forslaget om at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet.
6. Fellesnemnda støtter utvalgets forslag om tydeliggjøring av rollene til de folkevalgte og til administrasjonen. Herunder mer utfyllende regulering av rådmannen sitt ansvar for utredninger og iverksettinger, samt et selvstendig ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på særskilte iverksettingsutfordringer.
7. Fellesnemnda støtter KS' uttalelse av 2. mars 2016 vedrørende tvisteløsning og statens anledning til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Dette innebærer en støtte til regjeringens forslag om at kommuner skal ha adgang til å saksøke staten for de alminnelige domstolene i rettslige tvister mellom stat og kommune.

8. Fellesnemnda mener at utvalgets forslag om utvidet taushetsplikt for folkevalgte – med sikte på å gi utvidet innsyn i taushetsbelagt informasjon, ikke bør innarbeides i forslaget til ny kommunelov. Fellesnemnda mener at det bør gjøres en bredere vurdering av om slikt innsyn og utvidet taushetsplikt kan ha som utilsiktet konsekvens at folkevalgte blir forhindret fra å delta i den offentlige debatt. Det bør også vurderes om forslaget kan medføre en uønsket rollefordeling mellom administrasjon og folkevalgte. Inntil disse spørsmål er utredet og vurdert bør derfor forslaget ikke innarbeides i ny lov.
9. Fellesnemnda mener at det bør lovfestes at kommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk. Det økonomiske grunnlaget må gi kommunene muligheter til å yte likeverdige tjenester til innbyggerne.
10. Saksutredningen som helhet oversendes som Fellesnemnda sin høringsuttalelse.

Vedlegg - Høringsuttalelse fra KS Vestfold

Bakgrunn:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt (vedlegg 1) forslag til ny kommunelov på høring med frist til å avgi uttalelse til 6. oktober. Etter dialog med departementet har Fellesnemnda fått utsatt frist til 11. oktober med å avgi uttalelse.

Det har vært dialog med rådmennene/ordførere i Sandefjord, Andebu og Stokke som har avklart at det det ikke legges frem saker i de tre kommunene, men at Fellesnemnda avgir uttalelse på vegne av nye Sandefjord kommune.

Utvalgets arbeid og viktigste forslag:

Utvalgets vurderinger og anbefalinger er nedfelt i NOU 2016:4. Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte, samtidig som det på flere områder er behov for endringer og justeringer. Utvalget foreslår endringer for å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene, inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren.

Det er et omfattende arbeid som er utført, og NOU-dokumentet på 480 sider. I vedlegg 2 til denne saksutredningen er utvalgets viktigste anbefalinger og hovedbegrunnelser for disse gjengitt (NOU-rapportens kapittel 1.2). Forslagene er:

Kommunalt selvstyre

1. lovfeste det kommunale selvstyret
2. lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov
3. lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene

Folkestyre

1. tydeliggjøre rollen til de folkevalgte og til administrasjonen, blant annet gjennom å gjøre skillet mellom dem klarere
2. åpne for at kommuner kan bestemme at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne
3. utvide adgangen til å ha fjernmøter i kommunestyret og andre folkevalgte organer
4. utvide de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter
5. bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen, men stille strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall)

6. styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner
7. skjerpe kravene til kjønnsbalanse i kommunale organer ved å knytte kravet til kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet
8. innføre kommunedirektør som ny, kjønnsnøytral tittel på lederen av kommunens administrasjon

Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner

1. styrke åpenhet og innsyn i kommunene ved blant annet nytt krav om at kommunens informasjon om virksomheten skal inkludere virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen, og ved krav om at kommunene skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon om virksomheten. I tillegg skal krav om møteoffentlighet gjelde for flere folkevalgte organer
2. lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak, slik at dobbeltroller og habilitetsproblematikk unngås
3. lovfeste at ordfører på visse vilkår skal kunne suspenderes eller fratras vervet som folkevalgt
4. lovfeste at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelser og oppsigelser
5. lovregulere regionrådmodellen og en ny organisasjonsform – kommunale oppgavefelleskap

Kommunal økonomi

1. lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
2. lovfeste en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen
3. fastsette nye regler for avslutning av kommuneregnskapet som krever at eventuelle merforbruk må dekkes inn umiddelbart så langt det finnes tilgjengelige midler (egenkapital eller overskudd)
4. fastsette nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, som for flere kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
5. klargjøre rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene
6. fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom enkelte endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen
7. lovfeste en tiltakspunkt (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse

Kontroll og tilsyn

1. lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen
2. lovfeste krav om rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret
3. legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding, og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen
4. tydeliggjøre og styrke kontrollutvalgets og revisjonens oppgaver, blant annet ved at eierskapskontroll defineres som revisjon, og ved at revisjonsmandatet til regnskapsrevisor utvides ved at noe av det som i dag ligger under kontrollutvalgets «bestilleransvar», overføres til regnskapsrevisor for fast kontroll
5. øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, videreføre de strenge valgbarhetsreglene for valg til kontrollutvalget samt utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper fra valg til kontrollutvalget
6. etablere en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren
7. styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn ved at fylkesmannen gis mer myndighet overfor øvrige statlige tilsynsmyndigheter til å hindre at omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn

mot den enkelte kommune blir for stort

NOU 2016:4 er tilgjengelig på regjeringens hjemmesider, www.regjeringen.no, men er på gå grunn av volum ikke vedlegg til saksutredningen.

Debattgrunnlag fra KS:

KS, Kommunesektorens organisasjon, har utarbeidet et debattgrunnlag som er sendt kommunene. I dette dokumentet er NOU'ens viktigste anbefalinger gjengitt. Administrasjonen i KS har i dokumentet gitt sine foreløpige vurderinger av utvalgets vurderinger og forslag. KS' endelige høringsvar blir oversendt KMD etter Landstyreets behandling 28. oktober.

KS anbefaler bl.a. at kommunelovutvalgets forslag og KS' debattgrunnlag ses i sammenheng med forslagene om å etablere en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune og en ny bestemmelse i kommuneloven § 10 b om råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

KS' uttalelse om tvisteløsning fra mars 2016 innebærer en støtte til regjeringens forslag om at kommuner skal ha adgang til å saksøke staten for de alminnelige domstolene i rettslige tvister mellom stat og kommune. KS er enig i at det er behov for å beskytte innbyggerne ved mottakelse av visse velferdstjenester fra å bli inndratt i rettslige tvister mellom stat og kommune, men foreslår en noe annen rettslig innretning av unntaket. KS er positiv til forslaget om å begrense statlige klageorganers adgang til å overprøve kommunens frie skjønn, og til at det foreslås en særlig begrunnelsesplikt for å fravike kommunens skjønn.

Ytterligere informasjon om KS' synspunkter og anbefalinger fremgår på KS hjemmesider, www.ks.no. Debattgrunnlaget er også trykket i eget hefte (vedlegg 3), og blir sendt Fellesnemndas medlemmer samtidig med utsending av denne saksutredningen.

KS Vestfold fylkesstyre har behandlet saken. Prosjektleder har innarbeidet noen av punktene fra fylkesstyreets uttalelse i innstillingen. Fylkesstyreets vedtak følger som vedlegg til saken.

Prosjektleders vurdering og anbefaling:

Prosjektleder slutter seg i all hovedsak til kommunelovutvalgets vurderinger og konklusjoner. Dagens kommunelov har i det vesentlige vært en god ramme for kommunenes aktiviteter. Oppfølging av lovutvalgets forslag, vil etter prosjektleders syn, gi en hensiktsmessig videreutvikling av kommunenes rammevilkår.

Prosjektleder vurderer at den største utfordringen for nye Sandefjord vil være å innfri innbyggernes forventninger til kommunale tjenester innenfor de økonomiske rammer som den nye kommunen vil få. Prosjektleder mener at ytterligere rettighetsfesting og øremerkede tilskudd vil redusere det lokaldemokratiske handlingsrommet innenfor de økonomiske rammene.

Prosjektleder er enig i KS' vurdering mht. til tvisteløsning mellom kommune og stat samt til statens anledning til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Begrunnelsen for dette fremgår av KS' debathefte og til KS høringsuttalelse fra 2. mars 2016, som prosjektleder slutter seg til.

Kommunelovutvalgets forslag om å gi folkevalgte utvidet innsynsrett vurderer prosjektleder i utgangspunktet som positivt. Åpenhet og innsyn er viktig og kan styrke kommunestyrets og folkevalgtes evne til å ivareta sitt ansvar innenfor saksområder som ofte både er svært komplekse og økonomisk utfordrende, f.eks. i barnevernssaker. Imidlertid kan den taushetsplikt som da samtidig følger med være problematisk. Lokaldemokratiets grunnleggende forutsetning er den åpne debatten og dialogen mellom folkevalgte og kommunens innbyggere. Når folkevalgte blir pålagt taushet kan det være utfordrende å delta i debatten på saksområdet. Videre kan forslaget

vanskeliggjøre et prinsipp om at rådmannen og administrasjonen håndterer ikke-prinsipielle enkeltsaker, mens folkevalgte trekker opp de overordnede, prinsipielle rammene for administrasjonens håndtering. Etter en samlet vurdering vil prosjektleder anbefale at problemstillingene vurderes nærmere før forslagene innarbeides i kommuneloven.

Prosjektleder slutter seg i hovedsak til lovutvalgets vurderinger og anbefalinger med hensyn til «kontroll og tilsyn». Administrasjonens oppfølging av tilsyn er ressurskrevende, og utvalgets forslag om å gi fylkesmannen et større ansvar for å sikre statlig samordning og unngå unødvendig omfang og detaljeringsgrad bør følges opp. Det bør også etableres ordninger som sikrer koordinering av kontrollutvalgets forvaltningsrevisjonsprosjekter og statlig tilsyn. Prosjektleder vil videre påpeke at begrensninger i den tilsynsmetodikk som anvendes kan være utfordrende, ikke minst med hensyn til å kunne kommunisere til tjenestemottakere hvorvidt standarden som ytes er forsvarlig. Prosjektleder ser gjerne at tilsynsprosesser gir større grunnlag for læring og mindre oppmerksomhet på å påpeke «lovbrudd», spesielt på områder der standard på tjenestene er god

Gudrun Haabeth Grindaker
Prosjektleder

Tina Skarheim
Saksbehandler

Fellesnemnda

11.10.2016

Behandling:

Votering:

Prosjektleders innstilling pkt. 1 - 4 enstemmig vedtatt (15-0)

Prosjektleders innsilling pkt. 5 vedtatt (13-2)
(Cathrine Andersen og Vidar Andersen utgjorde mindretallet)

Prosjektleders innstilling pkt. 6 vedtatt (14-1)
(Cathrine Andersen utgjorde mindretallet)

Prosjektleders innstilling pkt. 7 enstemmig vedtatt (15-0)

Prosjektleders innstilling pkt. 8 vedtatt (14-1)
(Cathrine Andersen utgjorde mindretallet)

Prosjektleders innstilling pkt. 9 enstemmig vedtatt (15-0)

Hilde Hoff Håkonsens forslag om to nye punkter i innstillingen og pkt. 12 enstemmig vedtatt (15-0)

Fellesnemndas vedtak:

1. Fellesnemnda for sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner slutter seg i hovedsak til de vurderinger og anbefalinger som fremgår i NOU 2016:4.
2. Kommunelovutvalget gir viktige forslag for å ivareta det kommunale selvstyret. Selvstyret er sentralt i kommunenes utøvelse av sin myndighet og

ansvar. Tydeliggjøring av selvstyret og forholdet mellom kommunene og staten vil bidra til at hensynet til lokaldemokratiet blir stående som et hovedprinsipp. Fellesnemnda tilslutter seg utvalgets vurdering at en lovfesting av prinsippene for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene vil bidra til å motvirke en utvikling i retning av større detaljstyring av kommunene.

3. Fellesnemnda støtter forslaget om en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven til erstatning for dagens internkontrollregulering i ulike særlover. Fellesnemnda vil særlig peke på behovet for at fylkesmannen samordner statlig tilsyn og hensyntar denne samordningen med de kommunale kontrollutvalgenes tilsyn.
4. Fellesnemnda støtter lovfesting av legalitetsprinsippet og vektlegging av partnerskap og likeverdighet stat og kommune. Det bør gjennomføres en helhetlig vurdering av statens tilsyn med kommunene, hvor siktemålet, i tillegg til de momenter som kommunelovutvalget peker på, også bør være å videreutvikle hensiktsmessig tilsynsmetodikk som kan understøtte kommunenes forbedringsarbeid.
5. Fellesnemnda støtter utvalgets forslag om åpenhet og om kjønnsbalanse. Formålet med kravet til kjønnsbalanse er å sikre en noenlunde lik representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer. Gjeldende ordning ved forholdsvalg kan resultere i politiske organer som ikke oppfyller dette formålet. Fellesnemnda støtter derfor forslaget om at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet.
6. Fellesnemnda støtter utvalgets forslag om tydeliggjøring av rollene til de folkevalgte og til administrasjonen. Herunder mer utfyllende regulering av rådmannen sitt ansvar for utredninger og iverksettinger, samt et selvstendig ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på særskilte iverksettingsutfordringer.
7. Fellesnemnda støtter KS' uttalelse av 2. mars 2016 vedrørende tvisteløsning og statens anledning til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Dette innebærer en støtte til regjeringens forslag om at kommuner skal ha adgang til å saksøke staten for de alminnelige domstolene i rettslige tvister mellom stat og kommune.
8. Fellesnemnda mener at utvalgets forslag om utvidet taushetsplikt for folkevalgte – med sikte på å gi utvidet innsyn i taushetsbelagt informasjon, ikke bør innarbeides i forslaget til ny kommunelov. Fellesnemnda mener at det bør gjøres en bredere vurdering av om slikt innsyn og utvidet taushetsplikt kan ha som utilsiktet konsekvens at folkevalgte blir forhindret fra å delta i den offentlige debatt. Det bør også vurderes om forslaget kan medføre en uønsket rollefordeling mellom administrasjon og folkevalgte. Inntil disse spørsmål er utredet og vurdert bør derfor forslaget ikke innarbeides i ny lov.
9. Fellesnemnda mener at det bør lovfestes at kommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk. Det økonomiske grunnlaget må gi kommunene muligheter til å yte likeverdige tjenester til innbyggerne.
10. Fellesnemnda vil beholde dagens ordning for innbyggerinitiativ.
11. Fellesnemnda mener at kompetanse, også politisk kompetanse, bør være det viktigste valgkriterium for utnevning av styremedlemmer i kommunalt eide selskaper. Derfor bør ikke kommunestyrerepresentanter utelukkes fra å bli valgt som styrerepresentanter.
12. Saksutredningen som helhet oversendes som Fellesnemnda sin høringsuttalelse.