



Fylkesmannen i Vestfold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår saksbehandler / telefon:
Bjørn Vegar Norvang
33 37 11 30

Deres referanse:

Vår referanse:
2016/2227
Arkivnr: 320

Vår dato:
03.10.2016

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold - forslag til ny kommunelov

Fylkesmannen har gjennomgått utredningen, og nedenfor følger våre kommentarer. Vår høringsuttalelse omfatter ikke alle foreslåtte endringer, men konsentreres om følgende foreslåtte endringer:

- Betraktninger om å sikre og styrke det kommunale selvstyret
- Kapittel 19 – Økonomiforvaltning
- Kapittel 29.1 – Lovlighetskontroll
- Tilsyn

Fylkesmannen i Vestfold har ikke merknader til de øvrige forslagene i høringsnotatet.

Betraktninger om å sikre og styrke det kommunale selvstyret

Før våre konkrete merknader til enkeltforslag eller bestemmelser har vi noen synspunkter til utredningens hovedprofil og -innretning, som vi ønsker å fremme innledningsvis.

Stat og kommune er integrert

Utredningens hovedprofil følger i stor grad av mandatets vekt på å sikre og styrke det kommunale selvstyret. Utvalget har naturligvis fulgt dette opp. Fylkesmannen vil peke på at det kan ha fått noen konsekvenser vi er usikre på om har vært intendert.

Selvstyret vektlegges sterkt som verdi i seg selv og settes opp mot statlig styring. De blir stående som motpoler. Vi mener denne polariseringen får for stor oppmerksomhet, på bekostning av hovedperspektivet til Lokaldemokratikommisjonens utredning, NOU 2005, Samspill og tillit, Om staten og lokaldemokratiet. Den utredningen analyserer forholdet mellom stat og kommune ut fra en integrasjonsmodell, som vi mener både er mer treffende og mer fruktbar. I Fylkesmannens funksjon mellom sentral stat og lokal kommune; formidler av statlige politikk, samordner, tilsynsmyndighet og klagesaksbehandler, ser vi hele tiden hvordan nivåene er avhengige av hverandre, særlig om hensynet til innbyggerne gis forrang.

En generell drøfting av forholdet mellom stat og kommune leder naturlig nok oppmerksomheten mot et bredere sett av hensyn enn en gjennomgang av kommuneloven, som direkte er rettet mot etablering av de juridiske rammebetingelsene for kommuneinstitusjonen. Likevel ser Fylkesmannen at Kommunelovutvalget gjerne kunne ha en samfunnsmessig bredere inngang enn

selvstyrets egenverdi. For kommunene i dagens Norge er også instrumenter for velferdssamfunnet og for rettsstaten. Staten har derfor en sterk interesse i tett oppfølging av kommunal tjenesteproduksjon.

Alternativet til kommunal tjenesteproduksjon er å løfte tunge tjenester ut av kommunesektoren. Det tror Fylkesmannen verken gagnar lokaldemokratiet eller velferdstjenestene. Kommunal tilpasning til lokale behov og omstendigheter, og kommunenes bidrag til lokal samordning av mange ulike tjenester overfor felles brukergrupper, under lokal folkevalgt styring, er viktige hensyn. Bredden i kommunens oppgaver bidrar i seg selv til handlingsrom. Konsekvensen er at velferdstjenestene langt på vei bør betraktes som et fellesanliggende for stat og kommune, selv om nivåene har ulike oppgaver og roller i kjeden.

Gjennom omfattende bruk av kommunene som instrument til å tilpasse og iverksette nasjonal politikk på lokalt nivå, skapes et interessefellesskap mellom staten og kommunene om resultatet av politikken, (tjenestenes omfang, innhold og kvalitet, rettssikkerhet, osv). Kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av Stortingets og regjeringens politikk er således tett koplet sammen. Nivåene er gjensidig avhengige av hverandre, både for lokaldemokratiets funksjonsevne og for nasjonale myndigheters evne til å få gjennomført nasjonale mål. Det krever både (ramme)styring og samordning ovenfra, og ansvar og handlingsrom for tilrettelegging og utvikling nedenfra.

Vi må huske at forholdet mellom forvaltning og innbyggere er gjennomgående endret de siste par-tre generasjonene. Folks hverdagsliv og livsvilkår er blitt mer avhengige av offentlige tjenester, med kommunene som den avgjørende tjenesteproduzenten.

Innbyggerperspektivet

Kommunene er gjennom lov pålagt plikter til å utvikle og gi velferdstjenester, samtidig som borgerne har fått individuell rett på flere av dem. Både innbyggerkrav og profesjonskrav har vært med å drive denne utviklingen. Denne utviklingen representerer naturligvis utfordringer for både selvstyret og det lokale handlingsrommet. Derfor bør spørsmålet stadig stilles om velferdslovgivningen er godt utformet for å balansere innbyggerrettigheter og kommuneplikter mot et handlingsrom som kan bidra til god lokal tilpasning og oppgaveløsning. Det samme gjelder regler om tilsyn, klage og kontroll. Å gi kommunelovens generelle regler, for eksempel om tilsyn, sterkere vekt på bekostning av særlovgivningens ulike detaljkrav, slik Kommuneloverutvalget argumenterer for, har mye for seg. Dagens system er såpass uensartet, fragmentert og lite samordnet at kommunene nok hemmes i sitt arbeid for å utvikle gode og effektive lokale løsninger. Men da er det like mye innbyggerperspektivet som bør tillegges avgjørende vekt, ikke hensynet til kommunens selvstyre per se.

Selvstyret bør, etter Fylkesmannens mening, ha sin plass innen et balansert partnerskap mellom stat og kommune, med vekt på innbyggerinteressene. Som vårt arbeid med Robek-kommunen Svelvik viser, er det tjeneste- og brukerinteresser som begrunner statlig styring. Fylkesmannens virkemidler overfor Robek-kommuner er begrenset. Alle virkemidler, foruten dialog og veiledning, er rettet i etterkant av vedtak, enten gjennom lovlighetskontroll av budsjettvedtak, eller gjennom den øvrige tilsynsvirksomhet med tjenestene. Da kan konsekvensene av ulovlige vedtak, for eksempel ved å unnlate å gjennomføre nødvendige tiltak og/eller budsjettomfordelinger, allerede ha rammet mottakerne av kommunale tjenester. I verste fall – i kommuner med betydelige økonomiske ubalanser, hvor flertallet ikke treffer nødvendige tiltak – kan det oppstå et motsetningsforhold mellom det lokale selvstyre og innbyggerinteressen. Sistnevnte bør etter Fylkesmannens syn ha forrang.

Statlig detaljstyring

Kommunelovutvalget legger til grunn at omfanget av statlig (detalj)styring øker, og illustrerer det med reguleringsvekst på nærmere definerte områder. Og utvalget argumenterer for at toleransen for ulike løsninger mellom kommuner må høynes, for at selvstyret skal få tilstrekkelig plass i forvaltningssystemet vårt. Fylkesmannen i Vestfold vil peke på at norsk kommunesektor nettopp er preget av variasjon; i organisering og løsninger, i tjenesteprofiler og – prioritering, i dekningsgrader og kvalitet, i myndighetsutøvelse og økonomistyring, i politikk og fag og administrasjon. Vi ser ikke tegn til økende standardisering, som en kanskje kunne ha ventet i kjølvannet av sterkere statlig styring. Derfor kan det spørres om mangel på selvstyre er lokalforvaltningens hovedutfordring for tiden?

Kap. 19 – Økonomiforvaltning

Fylkesmannen i Vestfold støtter i hovedtrekk endringene som foreslås knyttet til økonomiforvaltning i kommunene, samt statlig kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse (Robek). Vi tolker endringene som en innstramning og tydeliggjøring av lovverket. I flere tilfeller dreier endringene seg om lovfesting av etablert praksis hos kommuner med god økonomistyring.

En «generalbestemmelse» som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid, vil kunne fungere som en nyttig og overordnet målsetning for mange kommuner, ikke minst i mer kortsiktig budsjettarbeid. Finansielle måltall er meningsfulle virkemidler i så måte, for å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid og som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen.

Vi ser også behovet for å ha ett regnskap som dekker hele kommunen som juridisk og økonomisk enhet, for å synliggjøre den reelle økonomiske situasjonen til kommunen. Det vil kunne gi kommunestyret et bredere grunnlag for styring og kontroll av hvordan kommunens samlede midler prioriteres i et helhetsperspektiv. Dette må også sees i sammenheng med forslaget til krav om eierskapsmeldinger.

Vi støtter også forslaget til nye regler for avslutning av årsregnskapet. Disse vil bidra til at inndekning av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødige ut i tid, og sørge for at midler på disposisjonsfondet som etter dagens regler er knyttet opp til merforbruk, ikke kan disponeres til andre formål.

Utvalget foreslår også å endre regelen for beregning av minimumsavdrag på lån. Formålet er å bidra til at minimumsavdraget i større grad følger kapitalslitet på investeringene, og forslaget bygger på det finansielle ansvarsprinsipp som tilsier at den som har nytten av et tiltak, også bærer kostnadene ved tiltaket. Vi stiller oss bak disse resonnementene.

Kap. 19.11 – Statlig kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse

Med dagens gjeldende regler for statlig kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse (Robek), vil en kommune kunne ha vesentlig ubalanse over en ikke ubetydelig tidsperiode før den omfattes av kontrollordningen. Med utvalgets forslag om at kommuner som har opparbeidet seg et merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene, skal omfattes av ordningen, vil slike kommuner tidligere komme inn under ordningen. Utvalget underbygger at en grense på tre prosent synes rimelig.

Robek-ordningen, slik den fungerer i dag, innebærer at det bare er kommuner som oppfyller objektive og lovbestemte vilkår som omfattes av ordningen. Det er ingen skjønnsmessige vurderinger knyttet til registrering inn eller ut. Dette sikrer likebehandling og gir klarhet og forutsigbarhet om hvilke kommuner som omfattes og ikke omfattes av ordningen. Utvalget foreslår nå at departementet gis hjemmel til, på skjønnsmessig grunnlag, å fastsette at kommuner som oppfyller de objektive vilkårene likevel ikke skal omfattes av ordningen. Formålet er å sikre at kommuner ikke underlegges statlig kontroll når det ikke er nødvendig.

Vi legger til grunn at dette kun vil være aktuelt i tilfeller hvor det åpenbart ikke er noe kontrollbehov med kommunens budsjett og låneopptak. Det betyr at det i realiteten må foreligge økonomisk balanse, men at årsaken til Robek-innmelding ellers ville vært feil eller mangler av formell eller teknisk art. Det er uheldig dersom en åpning for en skjønnsmessig vurdering fører til diskusjoner om hvor stor økonomisk ubalanse eller merforbruk som skal kvalifisere til et behov for statlig kontroll.

Med hensyn til godkjenning av lån, mener utvalget at Robek-kommuner skal søke om en øvre samlet ramme for hvor mye lån den aktuelle kommunen kan ta opp i budsjettåret. I praksis godkjennes låneopptak for Robek-kommuner i dag i stor grad gjennom lånerammen i budsjettvedtak. Vi legger til grunn at forslaget innebærer at det vil være mulig for en kommune å søke om godkjenning av lån utover budsjettvedtaket, som i dag. Dersom det ikke er mulig, er det fare for at noen kommuner vil legge til grunn en høyere låneramme i budsjettet enn de ellers ville gjort. Det kan over tid bidra til at gjelden blir høyere enn den ellers ville vært med dagens regler. Utvalget foreslår ellers at departementet kan fastsette vilkår for bruk av lånerammen og således gripe inn i de lokale prioriteringene mellom ulike investeringer, dersom det er nødvendig av økonomiske hensyn. Ulike investeringer påvirker driftsøkonomien ulikt. Vi legger til grunn at det bare vil være aktuelt å nedprioritere og dermed avslå låneopptak som vil ha en betydelig negativ effekt på driftsøkonomien.

Vi støtter forslaget om å lovfeste et krav for Robek-kommuner om å utarbeide konkrete tiltak som skal til for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse.

Andre forhold

Reglene om betalingsinnstilling videreføres med enkelte språklige justeringer. Utvalget skriver at reglene har en viktig funksjon i å bygge opp under leverandørers og kreditorers tillit til at kommunene vil ivareta sine forpliktelser. Vi erfarte høsten 2013 sammen med Svelvik kommune, som da hadde en ekstraordinær ubalanse i økonomien, at det i praksis ikke var anledning for kommuner å treffe vedtak om betalingsinnstilling. For kommunen framsto dette som et problematisk og reguleringstomt område.

En annen erfaring fra Svelvik kommune høsten 2013 og vinteren 2014, gjelder reglene for å gjøre endringer i et vedtatt årsbudsjett. I en vanskelig politisk situasjon kan flertallet for saker av økonomisk avgjørende karakter, variere med hvilke av de faste medlemmene i kommunestyret som kan møte opp. Dette kan føre til stadige budsjettomkamper, som igjen gjør administrasjonens arbeid med å iverksette vedtak vanskelig. Dette framstår som en uheldig konsekvens av muligheten til å gjøre endringer i et budsjett.

Kap. 29.1 – Lovlighetskontroll

Utvalget har gitt uttrykk for at det ikke er behov for å endre hovedinnholdet i gjeldende regelverk. Utvalget mener imidlertid det er behov for enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige

forenklinger. Fylkesmannen har merknader til både de innholdsmessige og språklige endringene som gjøres i forhold til hvilke avgjørelser som kan kontrolleres.

Hvilke avgjørelser kan kontrolleres – begrepet «vedtak»

Fylkesmannen har for det første merknader til en språklig endring som foreslås.

I gjeldende kommunelov § 59 er det «avgjørelser» som er gjenstand for lovlighetskontroll. Begrepet «avgjørelse» i kommuneloven § 59 favner videre enn begrepet «vedtak» i forvaltningsloven (fvl.) § 2 første ledd bokstav a. Også andre avgjørelser enn (enkelt)vedtak vil dermed kunne falle inn under dagens bestemmelse om lovlighetskontroll.

Utvalget foreslår å endre ordlyden i bestemmelsen fra begrepet «avgjørelser» til «vedtak». Det er imidlertid uttalt at dette ikke i seg selv er ment å utgjøre noen innsnevring i forhold til dagens virkeområde. Under pkt. 29.1.3.1 heter det:

«Utvalget bruker gjennomgående begrepet vedtak, og ikke avgjørelse. Dette fordi begrepet vedtak er det som i praksis er i bruk i kommunene. Begrepet er ment å omfatte alle avgjørelser uavhengig av om det er omfattet av forvaltningslovens definisjon av begrepet vedtak.»

Fylkesmannen mener den foreslåtte endringen av ordlyden skaper en uheldig begrepsforvirring mellom forvaltningsloven og kommuneloven. Vedtaksbegrepet i forvaltningsloven er gjennom lang praksis i stor grad et rettslig avklart begrep. Dersom kommuneloven skal operere med det samme vedtaksbegrep som forvaltningsloven, men med et annet rettslig innhold, mener vi dette er egnet til å skape forvirring. Vi mener dette vil gjøre loven vanskeligere å anvende for kommunene og for innbyggerne å forholde seg til, stikk i strid med utvalgets hensikt om forenkling.

Fylkesmannen foreslår å beholde dagens begrep «avgjørelser» for å avgrense hva som er gjenstand for lovlighetskontroll. Eventuelle begrensninger i avgjørelsesbegrepet bør fremgå direkte av bestemmelsen i loven, eller gjennom lovens forarbeider.

Hvilke avgjørelser kan kontrolleres – innholdet i bestemmelsen

Etter dagens bestemmelse kan «avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon» være gjenstand for lovlighetskontroll.

Det er så vel etter dagens regelverk, som foreslått ny bestemmelse, bare de offentligrettslige sidene av en kommunal avgjørelse/vedtak som er gjenstand for lovlighetskontroll. Fylkesmannen støtter en slik avgrensning, og er enig med utvalget i at det er hensiktsmessig å ta dette inn i lovteksten.

Utvalget legger til grunn at det i begrepet «vedtak» kan sies å være underforstått at dette skal avgrenses til endelige vedtak. Dette foreslås også å tas inn i bestemmelsens ordlyd. Utvalget synes imidlertid å legge til grunn at bl.a. unnløst og utsettelsesvedtak etter en konkret vurdering kan komme inn under begrepet «vedtak», selv om disse ikke er endelige i vedtaksbegrepets forstand. Fylkesmannen mener dette gir en dårlig sammenheng mellom lovens ordlyd og den forståelsen av vedtaksbegrepet som utvalget legger opp til.

Som vist over mener Fylkesmannen bruken av begrepet «vedtak» i bestemmelsen i seg selv er misvisende og uheldig. Vi mener dagens avgjørelsesbegrep i langt større grad er treffende for det innholdet som utvalget legger opp til.

Fylkesmannen mener videre det er uheldig å avgrense lovens ordlyd til å gjelde endelige vedtak/avgjørelser. For det første er dette som vist over direkte i strid med den forståelsen som utvalget selv legger opp til. Fylkesmannen mener som utvalget at både unnlatelser og i enkelte konkrete tilfeller utsettelse bør kunne omfattes av lovlighetskontroll. Dette for å sikre rettsikkerheten til enkeltpersoner og for å forhindre myndighetsmisbruk.

Videre avgrenser utvalget gjennom bestemmelsens ordlyd mot vedtak/avgjørelser som er prosessledende. Fylkesmannen er enig med utvalget i at prosessledende avgjørelse som regel ikke er vedtak/avgjørelser som kan og bør kontrolleres etter bestemmelsen.

Fylkesmannen viser imidlertid til at det ved tolkning av avgjørelsesbegrepet i kommuneloven § 59 er relevant å se hen til avgjørelsesbegrepet i forvaltningsloven § 6. Avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6 har ingen legaldefinisjon, men det favner etter forarbeidene og juridisk teori videre enn vedtaksbegrepet i fvl. § 2. Avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6 og kommuneloven § 59 kan etter KMDs veileder H-2299 av 21. oktober 2013 også etter en konkret vurdering omfatte beslutninger som er ledd i en løpende saksbehandling, uttalelser, retningslinjer, utredninger mv., dersom de er ment å være autoritative eller få betydning for andres saksbehandling. Fylkesmannen mener dette er en hensiktsmessig avgrensning, og mener at det i ny kommunelov også må åpnes for at visse prosessledende avgjørelser kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

For eksempel har vi nylig hatt spørsmål i en konkret sak om lovligheten av et politisk utvalgs beslutning om at et tiltak ikke er i strid med kommuneplanen, og således ikke avhengig av dispensasjon, kan prøves etter kommuneloven § 59. Beslutningen utvalget tok avgjør ikke realiteten i saken, men den er en autorativ prosessledende avgjørelse som legger avgjørende føringer for administrasjonens videre saksbehandling. Dersom et mindretall i utvalget ikke kan få prøvd lovligheten av en slik prosessledende avgjørelse, som de er uenige i, og som kan få store konsekvenser for videre byggesaksbehandling i kommunen, vil dette etter Fylkesmannens mening være meget uheldig. Etter utvalgets forslag vil man i en slik sak være avhengig av at en part med rettslig klageinteresse klager på det endelige resultatet i byggesaken, for at klageinstansen pre-judisielt skal kunne prøve om flertallets forståelse av planen var riktig. Vi mener et slikt resultat av lovendringen ville være både lite hensiktsmessig og uheldig. I enkelte saker vil slike avgjørelser også kunne medføre at saken ikke blir søknadspliktig, og at det dermed ikke fattes enkeltvedtak i saken over hode. Et typisk eksempel er at det tas en beslutning om at en garasje er i samsvar med plan (selv om det kan være tvilsomt). Tiltaket er etter plan- og bygningsloven ikke søknadspliktig dersom det er i samsvar med plan. En slik beslutning vil medføre at byggesaken ikke behandles videre, og at det da ikke fattes noe enkeltvedtak i saken som kan påklages. Utvalgets beslutning er neppe et enkeltvedtak, men kan likevel skape store konsekvenser for videre byggesaksbehandling i kommunen. Så vel berørte naboer, som politikere vil kunne ha en interesse av at lovligheten i en slik beslutning prøves. Fylkesmannen mener det vil være en meget uheldig, og antakelig en utilsiktet konsekvens av lovendringene, dersom slike tilfeller for fremtiden ikke kan lovlighetskontrolleres.

Fylkesmannen mener etter dette at lovens ordlyd bør endres slik at prosessledende avgjørelser kan være gjenstand for lovlighetskontroll, forutsatt at de er ment å være autoritative eller få betydning for videre saksbehandling.

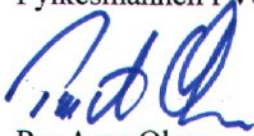
Tilsyn

Utvalget foreslår fellesbestemmelser om tilsyn i kommuneloven, over tid til erstatning for dagens flora av særlovsbestemmelser, som har kommet til i ulike epoker, og med ulik begrepsbruk. En

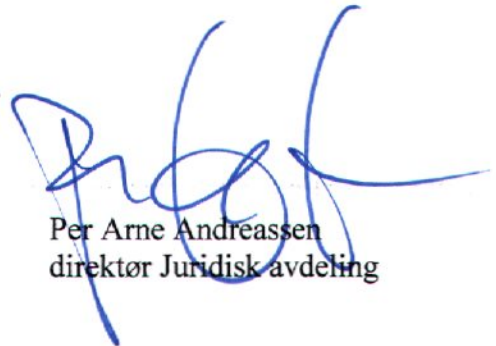
utilsiktet virkning av denne utviklingsbanen er at dagens tilsynsbestemmelser, og dermed feltet, kan framstå fragmentert og uoversiktlig for kommunene. Utvalgets foreslåtte framtidige utviklingsretning vil derfor være et stort framskritt for kommunene som tilsynsobjekter. Men da er det igjen et dilemma at kommunelovutvalget så ensidig motiverer sin gjennomgang av kommuneloven ut fra å styrke selvstyret. Dagens særlovsbestemmelser om tilsyn er motivert ut fra varetakelse av innbyggerinteressene og rettssikkerheten og kvaliteten i tjenestene. Disse hensyn bør inn i forarbeidene til nye fellesbestemmelser om tilsyn i kommuneloven. Et siste poeng er at den foreslåtte tvisteløsningsmekansimen mellom stat og kommune aksentuerer et konfliktperspektiv mellom stat og kommune, på bekostning av det integrasjonsperspektivet Lokaldemokratikommisjonen i sin tid la vekt så sterk vekt på. Dagens utfordringer med kontroll og tilsyn overfor velferdstjenestene, sett fra innbyggerne, er neppe primært mangel på en juridisk konfliktløsningsordning mellom stat og kommune. Det er snarere mangel på godt utviklede felles læringsløyper, både innad i kommunene og mellom stat og kommune, som på en systematisk måte tar i bruk det, etter hvert, betydelige kunnskaps- og erfaringsmaterialet som dagens egenkontroll og tilsyn genererer, for å få til kontinuerlig læring og forbedring.

Ut over de overstående kommentarene og endringene mener Fylkesmannen at de foreslåtte endringene i stor grad både tydeliggjør og forenkler forståelse og bruk av kommuneloven.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold



Per Arne Olsen



Per Arne Andreassen
direktør Juridisk avdeling