



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 16/02157-1
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Frode M. Lindtvedt
Deres referanse: 16/1559
Dato: 01.11.2016

Høringsvar fra KS - Ny kommunelov

Det vises til høringsnotat om NOU 2016:4 Ny kommunelov.

KS utarbeidet et faglig debattgrunnlag for høringsarbeidet i den enkelte kommune/fylkeskommune og KS' egne organer. KS' høringsvar bygger på innspill fra nær samtlige fylkesstyrer, om lag halvparten av rådmannsutvalgene og noen titalls kommuner og to fylkeskommuner.

KS behandlet forslag til ny kommunelov i Landsstyret 26.5, Hovedstyret 27.10 og Landsstyret 28.10. Høringsvaret bygger på Hovedstyrets vedtak 27.10. Uttalelsene fra landsstyremøtene samt høringsvar på medvirkningsordninger i kommuneloven er vedlegg. Kommuner og fylkeskommuner og tilhørende organer er i det videre av forenklingshensyn stort sett benevnt i fellesskap som kommune.

KS mener forslaget til ny kommunelov forsterker kommunelovens betydning, blant annet ved å samle mer av det som berører generelle sider ved kommunen i kommuneloven framfor i særlov og forskrift. KS mener kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov styrker det kommunale selvstyret og bidrar til et sterkt representativt folkestyre og økt åpenhet. Lovforslaget bidrar til å tydeliggjøre forholdet mellom politikk og administrasjon. KS vil oppfordre departementet til se nærmere på hvordan kommuneloven kan gi kommunestyret og fylkestinget et godt grunnlag til å utvikle gode og fleksible metoder for å involvere innbyggerne.

1. KS mener den foreslåtte formålsbestemmelsen er god og dekkende for lovens innhold og gir klart uttrykk for hva som er formålet med loven og bestemmelsene i den. Formålsparagrafen må fastslå at loven skal fremme det lokale og regionale folkestyret og selvstyret.
2. KS støtter lovforslagene som styrker det kommunale selvstyret, i tråd med landsstyrets uttalelse fra 26.5.2016 (vedlegg 1). KS mener prinsippene for forholdet mellom staten og kommunene tydelig må få fram at selvstyret kommer før begrensningene på handlefriheten. Nærhetsprinsippet bør formuleres slik: «Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig». Finansieringsprinsippet bør formuleres slik: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.»
3. KS er enig i at kommunestyret innenfor visse rammer skal ha frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene slik de selv finner hensiktsmessig og ønskelig. Samtidig er det viktig med regler som blant annet sikrer god saksbehandling og åpenhet i arbeidet i folkevalgte organer.
4. KS er enig i at det er hensiktsmessig å definere nærmere hvem som er folkevalgt.

5. KS er enig i at bare kommunestyret bør kunne opprette utvalg, at kommunestyret må gis stor handlefrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet osv. for slike utvalg. KS mener formannskapet i likhet med utvalgene bør kunne opprette arbeidsutvalg bestående av formannskapet/utvalgets medlemmer.
6. KS mener det ikke er behov for å videreføre reglene om kommunestyre- og fylkestingskomiteer særskilt, da slike organer kan reguleres som utvalg.
7. KS deler utvalgets vurdering av at organer enten skal være folkevalgte eller administrative for å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, men det bør klargjøres at det fortsatt skal kunne være partssammensatte utvalg. KS mener imidlertid at kommunestyret bør kunne opprette komitéer bestående av folkevalgte og innbyggere, uten at innbyggerne skal bli betegnet som folkevalgte. KS mener kommunestyret skal gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsreglene og valgbarhetsreglene for komitéer, men ikke gi adgang til å delegere beslutningsmyndighet til disse. Kommunestyret bør ha adgang til å delegere denne myndigheten til formannskapet og utvalg. Det vises videre til høringssvar fra KS i mai i år om at medvirkning og medvirkningsordninger for særskilte grupper vurderes sammen med forslaget til ny kommunelov (vedlegg 2).
8. KS er enig i at kommunestyret skal ha adgang til å delegere mer myndighet til ordføreren, men er uenig at det gis mulighet til direkte valg av ordfører.
9. KS deler utvalgets vurderinger om en streng ombudsplikt, og at det bør innføres en utvidet adgang til å suspendere ordfører forbeholdt strafferettslige forhold. Det må ikke være en skjønsmessig vurdering av dette forhold.
10. KS mener kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg fortsatt skal knytte seg til det enkelte listeforslaget og ikke til sammensetningen av organet som helhet.
11. KS er enig i at folkevalgte skal ha rett til ettergodtgjøring og de samme rettigheter til ulike velferdsordninger som det ansatte i kommunene har. Disse rettighetene bør knyttes til folkevalgte som har et tillitsverv som sin hovedbeskjeftigelse i stedet for å knytte rettighetene til tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling.
12. KS er enig i at både formannskapsmodellen og parlamentarisme videreføres, og at formannskapsmodellen fortsatt bør være hovedmodellen. De foreslåtte endringene i bestemmelsene om parlamentarisme vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret for å innføre parlamentarisme og styrke kommunestyret.
13. KS er enig i at folkevalgte organer får utvidet innsynsrett. KS legger til grunn at dagens taushetsplikt for opplysninger som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven og annen lov eller forskrift dermed blir gjort gjeldende for organets medlemmer. KS er enig i at kommunestyret eller annet folkevalgt organ med delegert kompetanse skal ha myndighet til å overprøve administrasjonens vurdering av om et dokument skal unntas offentlighet etter offentlighetsloven. KS mener at dagens system med at 3 folkevalgte kan kreve lovlighetskontroll av vedtak om å unnta et dokument fra offentlighet etter offentlighetsloven videreføres, for å sikre at et flertall ikke kan kneble et mindretall av politiske og andre ulike grunner.

14. KS advarer mot utvidet adgang til fjernmøter. KS støtter at kommunestyret ikke skal ha adgang til å holde opplærings- og orienteringsmøter for lukkede dører.
15. KS mener kommunen som aksjeeier bør ha større frihet med hensyn til delegering enn det lovforslaget åpner opp for. Kommunen bør kunne overlate fullmaktsrepresentasjon til ordfører eller annen folkevalgt også i en annen kommune. KS vil opprettholde gjeldende rett der kommunen kan overlate lovpålagte oppgaver, også av prinsipiell karakter med unntak av myndighetsutøvelse (fatte enkeltvedtak overfor innbyggerne), til et selskap som kommunen enten eier alene eller sammen med andre så langt dette ikke strider mot lov.
16. KS er enig i at kommunene skal ha plikt til aktivt å informere om egen virksomhet og virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunene.
17. KS støtter forslagene om innbyggerdeltakelse og mener kommunestyrene må gis stor handlefrihet til å involvere innbyggerne i den kommunale beslutningsprosessen. KS støtter derimot ikke forslaget om å øke terskelen for når kommunestyret plikter å ta stilling til et innbyggerforslag.
18. KS støtter lovforslagene om administrasjonssjefens myndighet og oppgaver, herunder at administrasjonssjefen har personalansvaret. KS legger til grunn at kommunestyret/fylkestinget selv kan benytte andre betegnelser på den øverste administrative leder.
19. KS mener utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene. Langsiktig økonomisk handlefrihet bidrar til å skape tillit til det lokale selvstyret slik at ressursene forvaltes på beste måte også for kommende generasjoners innbyggere. For å gi et bilde av den samlede tjenesteproduksjonen levert av den enkelte kommune bør kommunene få plikt til å utarbeide konsernregnskaper der tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet. Dette kan innføres gradvis.
20. KS støtter forslaget til nye ledd i § 14-14 fra mindretallet slik at kommuner og fylkeskommuner i større grad kan samhandle om investeringer som kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar for.
21. KS støtter forslaget om at kommunestyret skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper inkludert kommunale foretak minst en gang i valgperioden. KS er uenig i at kommunestyremedlemmer eller medlemmer i toppledergruppen ikke skal ha adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak. Loven bør presisere at styret i et kommunalt foretak ikke er et folkevalgt organ, uavhengig av sammensetningen av styret.
22. KS er enig i at kommuneloven bør inneholde en bestemmelse som fastslår at kommunene kan samarbeide med hverandre for å løse felles oppgaver. KS er uenig i at det i et kommunalt oppgavefelleskap skal være nødvendig å pålegge et representantskap med deltakelse fra alle, og mener det fortsatt må være opp til deltakerne å bestemme styrets sammensetning og størrelse.
23. KS støtter å øke minimumskravet fra 3 til 5 medlemmer i kontrollutvalget. Øvrige flertallsforslag om kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat, revisjon og kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet støttes. KS mener kontrollutvalgssekretariatets rolle bør beskrives og tydeliggjøres nærmere, for å få frem de ulike rollene i kontroll- og tilsynsarbeidet.

24. KS støtter et mer samordnet regelverk om internkontrollen, samlet i kommuneloven til erstatning for særlovene og med mindre detaljrikdom enn dagens regelverk. For å få fram formålet om etterlevelse tydeligere og dempe inntrykket av kontroll med administrasjonen bør kravet formuleres slik (§25-1, 1. ledd): «*Administrasjonssjefen i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges i administrasjonens virksomhet.*»
25. KS støtter utvalgets foreslåtte tydeliggjøringer om at det må foreligge særlige grunner for et departement på eget initiativ skal kunne foreta lovlighetskontroll av vedtak.
26. KS støtter forslagene om samordning av tilsyn for å hindre unødige belastninger på enkeltkommuner, samt plikt for tilsynsmyndighetene til å ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens egen interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsynet som berører den aktuelle kommunen.
27. Det bør vurderes nærmere om det skal avklares hva fylkesmannen kan kreve av opplysninger i forbindelse med tilsyn.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Frode M. Lindtvedt
Avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Landsstyrets uttalelse 26.5.2016: En kommunelov for styrket selvstyre og mindre detaljert statlig styring
2. KS' høringsvar 27.5.2016 – råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne
3. Landsstyrets uttalelse 28.10.2016: En kommunelov for et sterkt lokalt folkestyre

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent.](#)

Uttalelse fra Landsstyret 26.5.2016:

En kommunelov for styrket selvstyre og mindre detaljert statlig styring

Kommunelovutvalget kommer med viktige forslag for å ivareta det kommunale selvstyret, og KS vil arbeide for at disse realiseres i ny kommunelov. Landsstyret er enig i at bestemmelser om kommunesektoren legges i kommuneloven i stedet for i en rekke særlover. Landsstyret støtter at loven i sitt formål understreker at den «skal fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

Landsstyret er enig i at en lovfesting av legalitetsprinsippet synliggjør at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen, og bygger opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Landsstyret understreker at lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. KS mener det er nødvendig å lovfeste noen hovedprinsipper for forholdet mellom kommunesektoren og staten. Det er bred enighet om at ramme- styring er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Samtidig er det en utfordring at rammestyringsprinsippet ikke alltid følges i praksis av statsforvaltningen. Loven bør gi en helhetlig beskrivelse av ulike former for statlig styring og tydelig få fram at selvstyret kommer før statlige begrensninger på handlefriheten:

- Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål
- Offentlige oppgaver bør desentraliseres og legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig
- Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk

Landsstyret deler utvalgets oppfatning av at en god egenkontroll er av stor betydning. Landsstyret er enig i at rådmannens ansvar for internkontroll bør tydeliggjøres i kommuneloven til erstatning for den stadig mer omfattende internkontrollreguleringen i særlovgivningen. Krav til internkontroll hører hjemme i kommuneloven. KS forutsetter samtidig at særlovgivningen blir gjennomgått i en egen prosess med sikte på at lov og forskrift om internkontroll for kommuneplikter kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde.

Landsstyret tar til etterretning av utvalget etter mandatet ikke skulle vurdere de grunnleggende prinsipper og rammer for det statlige tilsynet.

Landsstyret støtter samtidig utvalgets forslag om å styrke samordningen av tilsyn, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene. Det er positivt at Fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges konkrete samhandlingsplikter. Det samme gjelder kjennskap til relevante revisjonsrapporter i kommunen og å kunne avlyse planlagte tilsyn dersom kommunen nylig selv har gjennomført kontroll. Kommunelovutvalgets innstilling er et omfattende dokument. Landsstyret vil til høsten komme tilbake til en mer helhetlig høringsuttalelse.



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 16/00791-3
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Frode M. Lindtvedt
Deres referanse:
Dato: 27.05.2016

Høringsvar - råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse

Det vises til høringsnotat med forslag om en ny bestemmelse i kommuneloven § 10 b om råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse, der KS har fått utsatt høringsfrist til etter møte i Hovedstyret 25.mai.

KS mener innbyggerdeltakelse er et viktig supplement til det representative demokratiet og vil arbeide for et mer inkluderende folkestyre for å sikre at alle som blir berørt blir sett og hørt. Det er særskilt viktig at barn og unge sikres rett til medvirkning i kommuneloven. Barn og unge som er aktive i lokalsamfunnet, opplever mestring som gir tro på at de kan få til noe i eget liv. Når lokalmiljøet møter ungdom med anerkjennelse og interesse, kan det bidra til at ungdom inkluderes.

KS mener på prinsipielt grunnlag at det skal være opp til kommunene å bestemme om og hvordan særskilte grupper skal gis formelle *ordninger* for å kunne påvirke prioriteringer og beslutninger i kommunene. KS er enig i at det ikke innføres en obligatorisk ordning for ungdomsråd og andre former for ungdomsmedvirkning. Nesten alle kommuner har en representasjonsordning for barn og mange, flere har både barne- og ungdomsråd og barn og unges kommunestyre.

KS mener det er formålstjenlig å samle regler om kommunal organisering i kommuneloven i stedet for å ha ulike medvirkningsordninger regulert i særskilte lover og administrert av ulike departement. KS støtter forslaget om å oppheve eldrerådsloven og loven om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og erstatte dem med bestemmelser i kommuneloven. Dette samsvarer også med kommunelovutvalgets mandat om forenkling og er i tråd med andre forslag fra utvalget om å plassere bestemmelser som gjelder kommunesektoren spesielt i kommuneloven i stedet for at de gjentas i en rekke særlover.

KS mener forslaget om å samle medvirkningsordninger i kommuneloven ikke bør behandles i et separat løp, men vurderes sammen med forslaget til ny kommunelov. Det bør vurderes nærmere om det bør være en generalbestemmelse om medvirkning framfor obligatoriske ordninger for særskilte grupper. Det vil også ha ulike konsekvenser, rettslig og faktisk, om medvirkningsordninger reguleres som folkevalgte organer, med tilhørende saksbehandlingsregler, eller som innbyggerdeltakelse.

De grunnleggende reglene for organisering av medvirkningsorgan bør være like, men slik at hver ordning er tilpasset de ulike gruppene. Det må tas hensyn til at eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse er rene konsultasjonsordninger, mens ungdomsråd i mange tilfeller også har medbestemmelse, med en tildelt sum i budsjettprosessen.

KS mener det ikke er behov for særskilt regulering av *hvordan* ungdomsrådene eller annen form for ungdomsmedvirkning skal organiseres, dersom en kommune innfører eller videre en ordning med

ungdomsråd, utover det som følger av gjeldende lovgivning og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Når det blir opp til kommunene selv å avgjøre om en skal ha et ungdomsråd, må det også være opp til kommunene selv å avgjøre hvordan ungdomsrådene skal organiseres.

Rekrutteringen til ungdomsrådene foregår ofte med utgangspunkt i skolene, men også på andre måter. Det grunnleggende er at barn og unge selv velger sine representanter. Det blir problematisk om slike ordninger skal bli oppfattet som folkevalgte organer, utpekt av kommunestyret. Etter forslaget vil ungdomsråd bli folkevalgte organer med saksbehandlingsregler om blant annet behandling av saker i møte, åpenhet, voteringer og valg av medlemmer til folkevalgte organ. Innpassing av eventuelle medvirkningsordninger for barn og unge bør vurderes sammen med forslaget til ny kommunelov og forskjellene mellom bestemmelser for folkevalgte organer og innbyggerdeltakelse.

I dag er det slik at kommunestyret kan delegere til barn og unges råd/kommunestyre å for eksempel fordele penger til barne- og ungdomstiltak. Etter forslaget blir medvirkningsordninger for barn og unge kun rådgivende, og det vil ikke være mulig for kommunestyrene å delegere beslutningsmyndighet, f.eks. delegert beslutningsmyndighet over en tildelt sum.

Med vennlig hilsen


Lasse Hansen
Administrerende direktør


Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk

En kommunelov for et sterkt lokalt folkestyre

Landsstyret mener ny kommunelov skal bidra til å styrke kommunestyret og fylkestinget som øverste myndighet i kommunen og gi bedre rammer for de folkevalgte til å sette dagsorden, styre ressursbruken, være ombud for innbyggerne og sikre at kommunen leverer det som er lovet. Landsstyret vil i den forbindelse peke på følgende:

- Kommunestyrets rolle som øverste myndighet i kommunen er tydeliggjort, blant annet ved at adgangen til å delegerer myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren, øverste administrative leder og andre rettssubjekt er tatt eksplisitt inn i loven. Kommunen bør ha større frihet til å delegerer oppgaver av prinsipiell karakter unntatt myndighetsutøvelse til et selskap kommunen eier alene eller sammen med andre, så langt dette ikke strider mot lov.
- Innenfor visse rammer gis kommunestyret stor frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene. Kommunestyret og fylkestinget bør gis tilstrekkelig frihet til å utvikle gode og mer fleksible måter å involvere innbyggerne.
- Det er positivt at kommunelovutvalget legger til rette for at kommunestyret bedre kan ivareta det overordnede ansvaret for kommunen, med utvidet innsynsrett i administrasjonens dokumenter og mer styringsinformasjon om en større del av den kommunale virksomheten. Den utvidede innsynsretten må være effektiv og praktisk. Folkevalgte organer må kunne overprøve administrasjonens vurdering av om et dokument skal unntas offentlighet etter offentlighetsloven.
- Det er positivt at kommunelovutvalget legger mer vekt på langsiktighet og helhet i økonomiforvaltningen, med plikt til å benytte finansielle måltall og tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Den foreslåtte plikten til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet bør gradvis utvides til å være konsernregnskap når tjenesteproduksjon er lagt til hel- eller deleide virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet.
- Forslaget legger et positivt grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding, men kommunestyrets medlemmer bør fortsatt ha adgang til å sitte i styret i selskap i kommunale foretak. KS understreker betydningen av at styrene i kommunale foretak har relevant kompetanse for virksomheten.
- Det er positivt at kommunelovutvalget foreslår ytterligere muligheter for å styrke den kommunale egenkontrollen, blant annet ved at kontrollutvalget og revisor får rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen.

Landsstyret støtter kommunelovutvalgets forslag om å tydeliggjøre rollefordelingen mellom folkevalgte og administrasjonen og styrke rollen til administrasjonssjefen som øverste myndighet i administrasjonen, blant annet ved at øverste administrative leder har det utøvende personalansvaret. En ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovene legger grunnlag for at internkontroll i større grad er en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring.

Landsstyret er enig i at både formannskapsmodellen og parlamentarisme videreføres, og at formannskapsmodellen fortsatt bør være hovedmodellen. De foreslåtte endringene i bestemmelsene om parlamentarisme vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret for å innføre parlamentarisme og styrke kommunestyret.

Et godt lokaldemokrati innebærer at innbyggerne kjenner seg godt representert. Aktiv innbyggerdeltakelse er vektlagt i formålsparagrafen. Kommunestyret bør ha stor frihet til å velge hvordan de vil involvere innbyggerne eller særskilte grupper i politikkutvikling. Landsstyret mener det bør være adgang for kommunestyret til å opprette komitéer bestående av folkevalgte og innbyggere, og at kommunestyret skal ha adgang til å vedta enklere saksbehandlingsregler og valgbarhetsregler for komitéer. Innbyggerforslag og folkeavstemninger videreføres. Landsstyret er uenig i forslaget om å heve terskelen for når kommunestyret er pliktig til å vurdere et innbyggerforslag.