



Kommunal og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

06.10.2016

Høringssvar NOU 2016:4 Ny kommunelov (ref.: 16/1559)

Høringssvar NOU 2016:4 Ny kommunelov

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Forbund) viser til departementets høringsbrev av 4. april 2016 og avgir felles høringsuttalelse.

Innledning

Kommunelovutvalget har i NOU 2016:4 foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende kommunelov og fremmet forslag om en revidert lov. I hovedsak videreføres grunnstammen i nåværende lov, men med en tydeligere juridisk presisering av det kommunale selvstyre. Utvalgets rapport er svært omfattende. Den er på i alt 484 sider, hvorav 34 sider utgjør selve lovforslaget. Ikke alle deler av forslaget er like viktige eller relevante for oss. Vi har derfor valgt å uttale oss om selvstyre, folkestyre, statlige tilsyn, folkevalgte organer og parlamentarisme. Til sist minner vi om at hvis regjeringen velger å oppheve eldrerådsloven, må det endelige forslag til ny kommunelov også inneholde en paragraf om lovpålagte råd.

Selvstyre og folkestyre

I eksisterende lov brukes begrepet *folkestyre* i første setning i formålsbestemmelsen (§ 1). I forslaget er dette erstattet med begrepet *selvstyre* (også § 1, første setning). Fokuset er tilsynelatende endret fra befolkningens innflytelse over kommunen til kommunens autonomi (fra staten). Men ettersom det allerede i andre setning i samme avsnitt fremgår at «Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.», mener vi at hensynet til både selvstyre og folkestyre i praksis er godt ivaretatt (i selve formålsbestemmelsen). Vi ville likevel foretrekke at begrepet *folkestyre* ble beholdt i formålsbestemmelsen.



Vi ser at det er gode grunner for å presisere det lovfestede kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Kommunene bør være selvstendige rettssubjekt. Forslagets eksplisitte formulering om selvstyre er å foretrekke fremfor dagens lov, der selvstyre kun fremgår implisitt gjennom flere paragrafer i loven.

Nærhet til brukernes behov er ofte en garanti for bedre lokale løsninger. Vi er enige i nærhetsprinsippet slik det er foreslått i § 2-3: «Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.». Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre, men åpner likevel opp for at enkelte behov fortsatt bør og kan dekkes av staten.

Kommunalt selvstyre og statlig tilsyn

I forslaget § 2-2 fremgår det at det kommunale og fylkeskommunale selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Vi er enig i dette utgangspunktet, men forutsetter at selvstyre likevel har definerte begrensninger, slik at for eksempel rettigheter til ulike tjenestetilbud er uavhengig av borgernes bosted. Statlige organer bør fortsatt ha hjemmel til å overprøve kommunale avgjørelser gjennom lovlighetskontroll, klagebehandling og tilsyn. Dette er særlig viktig for tjenester rettet mot særlig sårbare brukere. Den enkeltes rettsikkerhet overfor kommunene er avhengig av statlig styring, lov- og forskriftsregulering, klagebehandling og tilsyn. Vi forutsetter at ivaretagelsen av nasjonale mål inkluderer slike hensyn, og ber om at dette presiseres i proposisjonen.

Vår bekymring for ovennevnte skyldes dels at kommunene ved å bli selvstendige rettssubjekt - på godt og vondt - vil stå sterkere overfor staten, men særlig at utvalget tilsynelatende legger mer vekt på ulempene statlig tilsyn medfører for kommunene, enn hvilke fordeler det utgjør for innbyggerne. Utvalget er i våre øyne for ensidig opptatt av å styrke kommunenes partsrettigheter overfor staten. Det problematiserer en rekke steder hvilke ulemper det medfører for kommunene om omfanget av tilsyn blir for omfattende, mens hensynet til faglige vurderinger fra den enkelte tilsynsetat tones ned.

Vi mener utvalget snur problemstillingen på hodet når det skriver at «Utfordringen med å kreve bedre samordning i loven er at faglige vurderinger fra den enkelte tilsynsetaten ofte går foran samordningshensynet. Utvalget ser at de faglige vurderingene bør ivaretas, men ønsker at de faglige kravene skal ses i sammenheng med behovet for mer samordnet tilsyn.». For oss er det selvsagt at de faglige vurderingene - behovet for tilsyn - må gå foran ev. ulemper tilsynet medfører for kommunene.

Den skjeve vektleggingen fremkommer særlig av forslaget § 31 *Statlig tilsyn*. I § 31-6 står det både at «Fylkesmannen skal vurdere det samlede omfanget av statlige tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.» og at «Fylkesmannen kan



pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen blir større enn det som er forsvarlig.».

Videre oppfordres det i § 31-7 til samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuners egen kontrollvirksomhet. Vi påstår ikke at kommunale tilsyn og revisjon ikke er faglige uavhengige, men hensynet til habilitet tilsier fortsatt behov for statlig tilsyn. Flere enn bukken bør passe havresekken. Derfor mener vi forslaget går for langt når det i § 31-7 står at de statlige «Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet.».

Vi ønsker selvsagt ikke at omfanget av den statlige tilsynsvirksomheten blir så omfattende at det går utover kommunal tjenesteutvikling og –yting. Men om en statlig tilsynsetat mener det er faglige grunner for å gjennomføre et selvstendig statlig tilsyn, bør den kunne gjøre det. Det er en nødvendig rettsikkerhetsgaranti for innbyggerne.

Samsvar mellom inntekter og pålagte oppgaver

En annen forutsetning for selvstyre, er at kommunenes handlingsrom er reelle og ikke kun rettighetsfestede, dvs. at de har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle sine pålagte oppgaver og etterkomme borgernes ønsker, behov og krav. Staten har ansvar for at det er samsvar mellom kommunenes inntekter og oppgavene de er pålagt å løse.

Finansieringsprinsippet er foreslått slik i § 2-3 tredje ledd: «Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.» Vi mener i hovedsak at frie midler er å foretrekke fremfor øremerkede midler. Kommunesektoren bør i størst mulig grad være rammefinansiert og disponere midlene selv, uten andre føringer enn gjeldende lover og regler. Lokale beslutninger gir vanligvis mer effektiv bruk av ressursene. Vi forutsetter likevel at det ved behov fortsatt vil være mulig for staten å øremerke midler. Det kan være nyttig når man ønsker å forsere en nasjonal satsning, for eksempel slik man gjorde det for å øke antall barnehageplasser (og der de øremerkede midlene senere inngikk som del av rammetilskuddet). Øremerking kan også være en fordel for kommunene ved store variasjoner i tjenestebehovet som ikke fanges opp av inntektssystemet.

Innbyggerinnflytelse

En tredje forutsetning for selvstyre, er at borgernes innflytelse er sikret gjennom gode og transparente representasjonsordninger. Aktiv innbyggerdeltakelse er vektlagt i forslaget til ny formålsreform (§1). Det skal (selvfølgelig) fortsatt skje ved valg og opprettholdelsen av et representativt lokaldemokrati, men også mellom valgene ved at



retten til innbyggerforslag og muligheten for folkeavstemninger opprettholdes. Det er en videreføring vi støtter.

Vi er prinsipielt for en representativ styreform, der valgte partier og politikere foreslår saker og fatter vedtak. Men innbyggerforslag og folkeavstemninger er viktige demokratiske ventiler, særlig i saker som faller utenfor tradisjonelle politiske skillelinjer, slik saker ofte gjør i lokalpolitikken. Derfor er vi skeptiske til at kravet til antall underskrifter for å fremme innbyggerforslag økes fra 2 til 8 prosent av innbyggerne (dog med en garanti på at 1000 underskrifter uansett er nok). Det finnes viktige saker som angår svært få, slik at det er umulig å mobilisere 8 prosent av innbyggerne for å fremme et forslag. Vi minner derfor om at i en rekke kommuner og fylkesting sitter det partier med mindre enn 8 prosent oppslutning. Det er viktig å beholde enkle institusjonelle ordninger som gir innbyggerne mulighet til å være med å påvirke. Terskelen for å benytte dem bør derfor være lav.

Folkevalgte organer

Utvalgets forslag reiser noen problemstillinger i forhold til hvilke organer som defineres som folkevalgte (§ 5-1): «Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ.»

Lovforslaget inneholder en uttømmende liste over hvilke organer som defineres som folkevalgte. Listen er mer omfattende og konkret enn dagens kommunelov § 29. De fleste på listen er helt uproblematisk (som kommunestyre og fylkesting), men noen er i våre øyne ikke riktig å omtale som folkevalgte organer. Formuleringen «og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ» omfatter alt fra åpenbare folkevalgte organ - for eksempel elderråd - til styremedlemmer i kommunale foretak, institusjoner og regionråd.

Vi ønsker ikke å snevre inn folkevalgtbegrepet til kun å gjelde medlemmer av kommunestyre og fylkesting, men mener utvalget går for langt i sin iver etter å lage et skille mellom administrasjon og folkevalgte. Det gir en rekke demokratiske utfordringer i forhold til innsyn og styring, for eksempel ved at det overlates til oppnevnte - i våre øyne ikke folkevalgte - personer å vurdere om saker skal holdes for lukkede dører (jf. forslaget § 11 – 5 *Møteoffentlighet*).

Vi mener det er positivt med en konkret liste slik som i forslaget § 5. Det er en forbedring i forhold til dagens § 29, fordi sistnevnte ikke er konkret og gir et for stort fortolkningsrom. Men den uttømmende listen i forslaget er for omfattende og gir en rekke organer og personer oppnevnt av kommunestyre og fylkesting en status som bør være forbeholdt reelle politiske organer.



Parlamentarisme

Utvalget vil bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen. Det er svært få kommuner i Norge som har benyttet muligheten, på det meste var det samtidig 3 bykommuner og 4 fylkeskommuner. I hovedsak er det kun større enheter som kan benytte styringsformen.

Hvis kommunereformen fører til flere større kommuner, er det sannsynlig at flere kommuner vil velge en parlamentarisk styreform fremfor formannskapsmodellen. Parlamentarisme medfører mindre innflytelse for mindretallet og større for flertallet enn formannskapsmodellen. For de fleste kommuner vil sistnevnte gi et mer representativt styre, med mer vekt på konstruktivt samarbeid og mindre vekt på konflikter mellom fløyene.

Derfor er det gledelig at utvalget i § 10-1 foreslår å heve kravet for å innføre parlamentarisme fra alminnelig (simpelt) flertall til 2/3-flertall, samt beholder kravet om kun alminnelig flertall for å avvikle parlamentarismen og gjeninnføre formannskapsmodellen. Vi tror det er et tilstrekkelig vern mot at flertallet innfører et styresett mindretallet ikke ønsker.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Vi har merket oss at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i sitt hørings svar har bemerket at: «Kommunene har en sentral rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Krav til kommunene på dette feltet er regulert i flere sektorlover, bl.a. for helse- og omsorgssektoren. Med utgangspunkt i kommunenes helhetlige rolle foreslås det at kommunens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap tas inn i loven, eller som merknad til formålsparagrafen.». Vi ber om at regjeringen vurderer HODs innspill.

Endelig lovforslag må inkludere lovpålagte råd

Av utvalgets mandat fremgår det «Utvalget skal ikke se nærmere på kommunale medvirkningsordninger (eldreråd, ungdomsråd mv.)». Vi ønsker å beholde eldrerådsloven som særlov, men ettersom regjeringen også har foreslått å oppheve nåværende eldrerådslov og erstatte den med en ny § 10 b i nåværende kommunelov, forutsetter vi at et endelig forslag til ny kommunelov vil inneholde en paragraf tilsvarende forslaget til ny § 10 b.



Avslutning

Flere sider av forslaget til ny kommunelov innebærer en forbedring i forhold til dagens lov. Det gjelder for eksempel at det kommunale selvstyret lovfestes tydeligere og at kravet til å innføre parlamentarisme skjerpes. Selvstyre er en god ting, forutsatt at det fortsatt kan kontrolleres og reguleres av statlige styringsmekanismer. Statens innblanding bør være forholdsmessig, men faglige vurderinger må telle mer enn ev. ulemper for kommunene ved å bli utsatt for tilsyn. Parlamentarisme mener vi kun unntaksvis kan være en god løsning i norske fylker og kommuner. Derfor bør kravene for å bytte fra formannskapsmodellen til parlamentarisme være strengere enn vice versa.

Enkelte sider ved forslaget er kun en videreføring av eksisterende lov. Det er vi tilfreds med. Men noen sider er også problematiske. Det gjelder særlig forslagene om å tilpasse den statlige tilsynsvirksomheten i forhold til ev. ulemper den medfører for kommunene. Statlige tilsyn kan være nødvendig for at innbyggerne skal få tjenestene de har krav på. Vi ønsker ikke helt autonome kommuner med store variasjoner i omfanget av og kvaliteten på tjenestetilbudet. Innbyggernes rettssikkerhet må sikres gjennom nasjonal lovgivning og håndheving. Vi mener videre at definisjonen av folkevalgte organer er for omfattende og kan medføre demokratiske utfordringer i forhold til innsyn og kontroll.

Vennlig hilsen

Jan Davidsen
Forbundsleder
Pensjonistforbundet

Eyvind Frilseth
Områdeleder fag og politikk
Pensjonistforbundet