



HEDMARK
FYLKESKOMMUNE
Fylkesdirektøren

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep

Pb 8129 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:

Dato: 14.09.2011

Vår ref.: Sak. nr. 10/2366-5 Ark. 040 & 00
Saksbeh. Ane Tonette Lognseth
tlf. 62 54 44 78 fax. 62 54 44 86

**SVAR - HØRING - FORSLAG TIL ENDRING I KOMMUNELOVA OG ENKELTE
ANDRE LOVER**

Viser til høringsbrev av 27.05.11 vedrørende overnevnte.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Hedmark fylkeskommune, etter vedtak i fylkesrådet
12.09.11.

Med hilsen

Ane Tonette Lognseth
Ane Tonette Lognseth
Juridisk rådgiver

Saksprotokoll

Utvalg: Fylkesrådet
Møtedato: 12.09.2011
Sak: 188/11

Resultat: Innstilling vedtatt

Arkivsak: 10/2366

Tittel: SAKSPROTOKOLL: HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I
KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

Behandling:

Fylkesrådets innstilling enstemmig bifalt.

Vedtak:

Hedmark fylkeskommune avgir høringsuttalelse til de foreslåtte endringer i kommuneloven og enkelte andre lover vedrørende egenkontroll, jf. høringsbrev av 27.05.11, i tråd med vedlagte saksutredning.

HEDMARK FYLKESKOMMUNE
Fylkesrådet
Møte 12.09.2011

Saknr. 10/2366-3
Ark.nr. 040 &00
Saksbehandler:
Ane Tonette Lognseth

SAK 188/11

**HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE
LOVER**

Saknr.: Utvalg
188/11 Fylkesrådet

Møtedato
12.09.2011

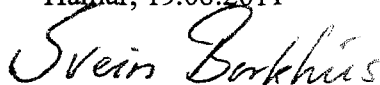
Fylkesrådets innstilling til vedtak:

Hedmark fylkeskommune avgir høringsuttalelse til de foreslåtte endringer i kommuneloven og enkelte andre lover vedrørende egenkontroll, jf. høringsbrev av 27.05.11, i tråd med vedlagte saksutredning.

Utrykte vedlegg:

- Forslag til endringer i kommunelova og enkelte andre lover (egenkontrollen i kommunane m.m.), høringsnotat av 27.05.11 (mottatt 16.06.11) fra KRD

Hamar, 19.08.2011



Svein Borkhus
fylkesrådsleder

FYLKESRÅDETS VURDERING OG KONKLUSJON:

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

Fylkesrådet anser styrking av egenkontrollen i kommunal sektor som viktig for å skape tillit blant innbyggerne, og for å sikre god oppgaveløsning. Høringsuttalelse avgis i tråd med vedlagte saksutredning.

Fylkesrådets vedtakskompetanse

Fylkesrådets vedtakskompetanse er hjemlet i FT-sak 10/11.

SAKSUTREDNING:

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnte i november 2008 en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å foreslå tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsgruppens rapport, "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane", ble levert i desember 2009. Departementet har i arbeidet med høringsnotatet som denne saken gjelder tatt utgangspunkt i denne rapporten.

Høringsnotatet gjelder forslag til endringer i kommuneloven, inndelingsloven, lov om interkommunale selskap og hvitvaskingsloven.

Inndelingsloven er en prosesslov som regulerer prosedyrer for fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser. Endringsforslaget anses ikke relevant for fylkeskommunen, og vil ikke bli nærmere omtalt i denne saken.

Utredning

De foreslåtte lov- og forskriftsendringene omhandler forhold som på ulike måter er ment å bidra til en styrket egenkontroll. Noen av endringene er av mer presiserende art, og inneholder ingen realitetsendringer. Andre punkter vil innebære faktiske endringer av betydning.

Endringsforslagene gjennomgås med fylkesrådets merknader til hvert punkt.

Fylkesrådets drøfting

Krav om at kontrollutvalgets sekretariat skal være ubundet av revisor og administrasjon –

Det foreslås en prinsippformulering i kontrollutvalgsforskriften § 20 om slik uavhengighet. Tidligere regler avskjærer visse modeller som ikke gir tilstrekkelig uavhengighet, men prinsippet er tidligere ikke uttalt eksplisitt i forskriften.

Fylkesrådet finner at en slik presisering tydeliggjør nødvendigheten av et uavhengig sekretariat, og støtter forslaget.

Avgrensning av hvem som kan være sekretær for kontrollutvalget –

Departementet foreslår en ny setning i kontrollutvalgsforskriften § 20, hvor det presiseres at medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret/fylkestinget i den aktuelle kommunen/fylkeskommunen ikke kan utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Bakgrunnen for forslaget er å forhindre rollekonflikter ved at et medlem av kontrollutvalget selv er saksforbereder, og tilsvarende ved at medlem av fylkestinget er sekretær for kontrollutvalget.

Fylkesrådet anser det lite sannsynlig at slike løsninger som beskrives uansett ville bli valgt, og har tilsvarende ingen innvendinger mot en slik eksplisitt presisering.

Krav om at kontrollutvalget skal velges i det konstituerende møte –

Kommuneloven § 17 slår fast at formannskap, ordfører og varaordfører skal velges i det konstituerende møte. I dette møtet kan det også velges andre nemnder, deriblant kontrollutvalg. Det foreslås nå at kontrollutvalget skal velges i det konstituerende møte, og trer i funksjon fra samme tidspunkt.

Fylkesrådet ser det som en fordel at kontrollutvalget velges i det konstituerende møte, i og med kravet om at minst ett medlem av kontrollutvalget skal sitte i fylkestinget. Det er følgelig naturlig at dette avklares samtidig med valg av komiteer/utvalg.

Medlemmer av kommunestyre- og fylkestingskomiteer etter kommuneloven § 10a er utelukket fra valg til kontrollutvalget –

Det foreslås en endring i kommuneloven § 77 nr. 2, slik at de overnevnte tas med i oppregningen av hvem som er avskåret fra valg til kontrollutvalget.

Fylkesrådet har ingen kommentarer til forslaget.

Økning av minimum antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, jf. kommuneloven § 77 nr.

1 Bakgrunnen for forslaget er en understreking av kontrollarbeidets betydning i kommuner/fylkeskommuner, samt en erkjennelse av at aktiviteten og kapasiteten vil øke med flere medlemmer.

Fylkesrådet anser at kommuner og fylkeskommuner selv er nærmest til å vurdere behovet på kontrollutvalgets størrelse hos seg, og antar at det i mindre kommuner kan være en utfordring med rekruttering. Større kommuner og fylkeskommunene antas uansett å ha flere medlemmer enn tre i sitt kontrollutvalg. Fylkesrådet er på denne bakgrunn skeptisk til behovet for den foreslåtte obligatoriske økning i antall medlemmer i kontrollutvalg.

Innføring av hovedregel om at kontrollutvalgets møter skal være åpne, gjennom opphevelse av kommuneloven § 77 nr. 8 -

Dagens hovedregel er at møtene i kontrollutvalget er lukkede. Departementets utgangspunkt er at møter i folkevalgte organ prinsipielt skal være åpne så langt råd er. Stortinget har også nylig vedtatt en endring i kommuneloven § 31, som presiserer og tydeliggjør prinsippet om møteoffentlighet. Departementet har vurdert hvorvidt kontrollutvalget har spesielle behov som tilsier lukkingsmuligheter utover de som ligger i hovedregelen § 31, og har kommet til at de ikke kan se slike særskilte behov. Hensynet til personvern og ivaretakelsen av offentlige interesser er ivaretatt gjennom de muligheter som ligger til å kunne lukke møter i § 31.

Fylkesrådet deler synet på at møter i folkevalgte organ i all hovedsak skal være åpne. Dersom dette ikke skal gjelde møter i kontrollutvalget bør det være reelle årsaker til det. Ved en hovedregel om åpne dører tilligger det kontrollutvalget et tydelig ansvar for å vurdere når møtene eventuelt må lukkes på grunn av taushetsbelagte forhold eller når lukking bør vurderes på grunn av andre forhold nevnt i lovens § 31. Dersom disse rutinene forutsettes ivaretatt ser ikke fylkesrådet noe til hinder for en hovedregel om åpne møter. En større åpenhet rundt kontrollutvalgsmøtene og derved en redusert "lukkethetskultur" kan tvert imot medføre en større interesse og engasjement fra aktører utenfor utvalget selv, noe som ville være positivt. Fylkesrådet støtter på denne bakgrunn departementets forslag, selv om vi ser at det kan gi risiko for uheldige utslag særlig i en tidlig fase av behandlingen av saker hvor sakene diskuteres i "uferdig" form.

Krav om overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll, jf kontrollutvalgsforskriften § 13 andre ledd -

Etter gjeldende rett er det et krav at planen for forvaltningsrevisjon skal bygge på en overordnet analyse. Det er ikke stilt et tilsvarende krav til overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll. Det store tallet på selskap som kommuner og fylkeskommuner etter hvert eier, hver for seg og sammen, tilsier at selskapskontrollen er en viktig del av egenkontrollen.

Departementet vurderer det som viktig at det i en kommunal hverdag med begrensede ressurser er avgjørende at kontrollinnsatsen gjøres ut fra en prioritering, også på området selskapskontroll. Da er det et viktig verktøy at det foreligger en overordnet analyse for dette arbeidet. Det vil uansett være opp til kontrollutvalget hvor omfattende denne analysen skal være.

Fylkesrådet ser det som en fordel at regelverket for de ulike kontrolltyper er harmonisert, og støtter derfor at samme regler om overordnet plan gjelder for selskapskontroll som for forvaltningsrevisjon. Det er nødvendig at vedtak om selskapskontroll følger av risiko- og vesentlighetsvurderinger på et faglig grunnlag.

Lovfesting av daglig leders internkontrollansvar i kommunale/fylkeskommunale foretak, jf kommuneloven § 71 nr. 2 –

Det er ledelsen i en organisasjon som har ansvaret for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette ansvaret påhviler også daglig leder i kommunale/fylkeskommunale foretak. For administrasjonssjefen i kommuner og fylkeskommuner er dette ansvaret lovfestet i kommuneloven § 23 nr. 2. Det foreslås nå en presisering av dette ansvaret for daglig leder i foretak etter kommuneloven kapittel 11, gjennom en endring av kommuneloven § 71 nr. 2. Forslaget innebærer ingen endring i plikter for daglig leder, kun en presisering av gjeldende rett.

Fylkesrådet støtter forslaget.

Utvidelse av kontrollutvalgets rett til innsyn i selskap, jf kommuneloven § 80 –

Kontrollutvalg og revisor har i dag, med hjemmel i kommuneloven § 80 første ledd, rett til innsyn hos interkommunale selskap og heleide kommunale/fylkeskommunale aksjeselskap og heleide datterselskap til slike selskap. Innsynsretten omfatter både retten til å kreve de opplysninger som en mener er nødvendige, og retten til å gjøre undersøkelser i selskapet. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 (såkalte § 27-samarbeid), hvor samarbeidet er definert som eget rettssubjekt, faller utenfor innsynsretten. Departementet ser ingen tungtveiende grunner for at det er ulike regler for innsynsrett i interkommunale selskap etter IKS-loven og interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27, og foreslår at sistnevnte selskapstype også omfattes av kommuneloven § 80.

Fylkesrådet støtter departementets vurdering og forslag om endring av kommuneloven § 80.

Åpne møter i styret i kommunale/fylkeskommunale foretak –

Gjeldende rett er at styret i kommunale/fylkeskommunale foretak holder sine møter for lukkede dører, med mindre kommunestyre/fylkesting har besluttet noe annet gjennom foretakets vedtekter (jf kommuneloven § 68 nr. 5). Ved behandling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt eller behandling av personalsaker er det uansett et krav om lukking av møtet.

Stortinget vedtok i desember 2010 endringer i kommunelovens alminnelige bestemmelse om åpne/lukkede møter (kompl. § 31), og det foreslås nå også en endring i reglene om møteoffentlighet for møter i kontrollutvalg (jf over).

Departementets utgangspunkt er at åpenhet skaper tillit og styrker lokaldemokratiet. Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunene/fylkeskommunene, og samme overordnede hensyn gjør seg gjeldende for disse.

Selv om organisasjonsformen foretak er tilpasset mer forretningspreget virksomhet, skiller ikke dagens regler mellom slik virksomhet og virksomhet av mer forvaltningspreget art. Departementet mener dagens regler går lenger enn hensynet bak tilsier. Det er like fullt viktig at foretakene som har behov for å verne om sin forretningsvirksomhet har mulighet for det, men det kan ivaretas uten å gå så langt som dagens regel gjør. Etter den nye ordlyden i § 31 kan møtene lukkes for blant annet å ivareta det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger (ved kjøp og salg og ved avtaleforhandlinger mer generelt). Departementets vurdering er at någjeldende § 31 og § 31a (prosedyreregler) balanserer de overnevnte hensyn på en forsvarlig måte, og bør gjelde også for foretak etter kommuneloven kapittel 11.

Fylkesrådet finner at dette spørsmålet inneholder noen vanskelige avveininger. De overordnede hensyn om åpenhet i hele kommunens/fylkeskommunens virksomhet er svært viktig. Samtidig må ikke foretakene miste sin mulighet for å drive sin forretningspregede virksomhet på en effektiv og formålstjenlig måte. I de tilfeller hvor kommuner og fylkeskommuner har valgt å etablere foretak for å ivareta deler av sin drift, er dette nettopp gjerne virksomhet av (mer eller mindre) forretningspreget art. Foretakene har følgelig ikke tyngden av sin drift i forvaltningspreget virksomhet. Likevel er foretakene juridisk sett en del av kommunen/fylkeskommunen. Fylkesrådet finner det i avveiningen mellom disse hensyn tross alt naturlig å legge mest vekt på hovedhensynet om åpenhet i all kommunal virksomhet. Det vil imidlertid være en viktig forutsetning for en slik lovendring at foretakene gis tilstrekkelig tid for å forberede og tilpasse seg endringen. Foretakene har i mange tilfeller gjerne styremedlemmer med erfaring primært fra privat virksomhet hvor annet lovverk ligger til grunn (aksjeloven m.v.). Det vil følgelig være nødvendig med opplæring i regelverket, og iverksettelsen av lovendringen bør ikke skje før det er gitt god tid til forsvarlige forberedelser.

Avgrensninger i muligheten til å finansiere investeringer med lån når investeringen gir rett til momskompensasjon, jf kommuneloven § 50 nr. 1 –

Kommuneloven § 50 nr. 1 gir kommuner og fylkeskommuner anledning til å ta opp lån inntil brutto anskaffelseskostnad for bygg, anlegg og varige driftsmidler. Normalt kommer bruk av eventuell øremerkede investeringstilskudd til fradrag. Momskompensasjon for investeringer er å regne som frie inntekter i investeringsregnskapet. Det innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan finansiere det samlede investeringsbudsjettet med lån (brutto) i tillegg til andre inntekter, deriblant momskompensasjon for investeringene.

Departementet mener at reglene bør hindre at kommuner og fylkeskommuner utilsiktet kommer i en situasjon der utgifter i investeringsregnskapet som etter kommuneloven § 50 ikke kan finansieres med lån, blir finansiert gjennom momskompensasjon fra lånefinansierte investeringer. Dette vil også medvirke til at utgifter som ligger utenfor de lovlige låneformål heller ikke blir indirekte lånefinansiert.

Det foreslås på denne bakgrunn at åpningen for å ta opp lån til bygg, anlegg og varige driftsmidler etter kommuneloven § 50 nr. 1 fra 2014 blir avgrenset til netto anskaffelseskostnad. For 2011-2013 foreslås at åpningen for å ta opp lån blir avgrenset til anskaffelseskost med fratrukk for momskompensasjon som er overført til investeringsregnskapet.

Fylkesrådet er enig i departementets forslag til endringer i § 50 nr. 1.

Oppheving av kommuneloven § 50 nr. 7, som regulerer avdrag på likviditetslån og trekkretter –

Departementet foreslår å oppheve regelen om oppgjør av likviditetslån og likviditetstrekkretter, ut fra en vurdering av at regelen er overflødig i det regelverket som kommunesektoren i dag er underlagt og at dette bør stå uregulert.

Fylkesrådet har ingen merknader til departementets forslag om å oppheve kommuneloven § 50 nr. 7.

Lov om interkommunale selskap – endringer i visse bestemmelser om økonomiforvaltningen –

Fylkesrådet har ingen merknader til disse forslagene.