

NOU 2016:4 Ny kommunelov – høringsuttalelse

Sørum kommune velger å uttale seg i saken NOU 2016:4 Ny kommunelov. Det ble i kongelig resolusjon 21.juni 2013 opprettet et kommunelovsutvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. Sørum kommunes ser at kommunelovutvalget har gjort en god og grundig jobb i gjennomgangen av loven. Kommunen er i hovedsak enig i utvalgets forslag til ny kommunelov, men velger likevel komme med noen bemerkninger.

Det kommunale selvstyret (NOU kap.3 og 4)

Det kommunale selvstyre innebærer at kommunene har råderett over lokale anliggender, innen de grenser som til enhver tid fastsettes av de statlige myndigheter. Sørum kommune ser at det kommunale selvstyret har vært grunnleggende for gjennomgangen av loven, som det også kommer fram av mandatet gitt til utvalget.

Utvalget foreslår å lovfeste det kommunale selvstyret i formålsparagrafen i ny kommunelov. Å gi det kommunale selvstyret et rettslig innhold vil få en effekt på ny lovgivning og lovanvendelse, samtidig som det vil innskrenke statelig styring av kommunen. Kommunene får stadig flere oppgaver som krever at kommunestyret tar beslutninger som handler om lokale behov og interesser. En tydelig lovfesting av det kommunale selvstyre vil bidra til å tydeliggjøre kommunestyrets oppgaver og ansvar, samtidig som det kan gi mer makt til lokalsamfunnet. Dette er i tråd med hva departementet ønsker, som også vises gjennom grunnlovfesting av det kommunale selvstyret i grunnloven § 49 annet ledd. (Lovfestet 31.mars 2016).

Kommunene vil få større ansvar for å sikre innbyggernes rettsikkerhet og at alle saker blir forsvarlig behandlet innenfor det lokale handlingsrommet. Dette understøttes også av nærhetsprinsippet, som sier at kommunen er den nærmeste til å utøve offentlig myndighet ovenfor kommunens innbyggere. Når folkevalgte på kommunalt nivå treffer avgjørelser vil det bli mindre avstand mellom beslutningsmyndighet og de som blir berørt. Dette kan igjen føre til større interesse for lokale valg og folkeavstemninger, samt større aksept for de beslutninger som tas.

For å styrke og gjennomføre det kommunale selvstyret, slik det er ment gjennom lovfesting i formålsparagrafen i ny kommunelov, må statsforvaltningen legge bånd på seg slik at de ikke går over grensen for hva de kan pålegge kommunene gjennom statlig syring i rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. Det kan bli nødvendig med en helhetlig beskrivelse av hva staten kan styre og hva som hører inn under det kommunale selvstyre.

Sørum kommune støtter forslaget om å lovfeste det kommunale selvstyret i formålsparagrafen i ny kommunelov. Videre vurderer kommunen at formålsparagrafen slik den er satt opp gir klart uttrykk for hva som er formålet med loven, og at den er dekkende for alle lovens bestemmelser.

Selv om det kommunale selvstyret blir lovfestet ser Sørum kommunen at det fortsatt foreligger rammer og oppgaver som krever statlig styring og kontroll. Utvalget foreslår å lovfeste at statens begrensninger i det kommunale selvstyret krever hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Dette vil igjen føre til at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene uten at det foreligger lovhjemmel. Kravet til slik lovhjemmel vil kunne føre til en større likeverdighet mellom stat og kommune.

I forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene gjelder flere overordnede prinsipper, forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Utvalgets flertall foreslår at også disse prinsippene skal komme inn i ny kommunelov. Lovfesting av disse vil klargjøre forholdet mellom det kommunale selvstyret og nasjonale myndigheters styring. Lovfesting av

prinsipper for forhold mellom stat og kommune vil kunne bidra til at kommunalt selvstyre blir tatt hensyn til på en bedre måte. Sørums kommune støtter forslaget om å lovfeste prinsippene.

Folkevalgte organer og administrasjonen (NOU kap.8)

I tillegg til kommunestyret er det hensiktsmessig med flere folkevalgte organer slik at ikke alle saker må behandles i kommunestyret. Dette er med på å bidra til at kommunen styres på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Utvalget foreslår å videreføre dagens regelverk, men tydeliggjøre hvilke folkevalgte organer som kan opprettes. Dette for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommunene. Dersom lovforslaget blir endelig vil det bare være de organer som er nevnt i loven som kan opprettes. Dette innebærer en innsnevring av kommunens handlingsrom, noe som synes å gå i mot tanken om kommunens selvstyre. Kommunestyret mister sin adgang til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i kommuneloven eller annen lov. Sørums kommune ønsker at det vurderes nærmere om dette gir kommunene tilstrekkelig handlefrihet.

Dersom loven fastsettes slik utvalget har foreslått, vil saksbehandlingsreglene og reglene om åpenhet gjelde for alle opprettede utvalg. Dette er en innstramming av dagens regelverk, og setter større krav til kommunene enn andre deler av forvaltningen.

Ettersom rådmann, eller kommunedirektøren som utvalget foreslår at tittelen skal være, i praksis alltid får delegert ansvar for personalsaker, støtter Sørums kommune forslaget om å lovfeste rådmannens kompetanse i disse sakene.

Det virker hensiktsmessig å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og administrasjonen. Dette kan bidra til å styrke både lokaldemokratiet og kommunens legitimitet. Et godt samspill og klar myndighetsfordeling mellom administrasjon og folkevalgte er et grunnleggende prinsipp for demokratiet.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte (NOU kap.15)

Utvalget foreslår å utvide de folkevalgte organers rett til innsyn i administrative dokumenter. Hovedregelen er at all nødvendig informasjon for å fatte en beslutning i en sak skal fremgå av rådmannens saksfremstilling med vedlegg. Lovforslaget innebærer at et folkevalgt organ på visse vilkår har en utvidet rett til innsyn i administrative dokumenter, denne retten skal strekke seg videre enn allmennhetens innsynsrett. Dette vil kunne bedre folkevalgtes mulighet til å utføre sine oppgaver.

Når opplysninger er taushetsbelagte eller unntatt offentligheten, vil det også følge en taushetsplikt for de folkevalgte. Utvalget ønsker å skjerpe taushetsplikten. Utfordringen med utformingen av disse reglene er at de ikke må bidra til ytterligere forvirring om de folkevalgtes taushetsplikt, slik vi kan oppleve i dag. Det er viktig at det kommer klart fram at innsynsretten ikke gjelder for den enkelte folkevalgt, men for det organ den folkevalgte er tilknyttet. Kravet til innsyn blir på denne måten forankret i saksbehandlingen.

Av hensyn til innbyggerne, mener Sørums kommune at det er viktig å lovfeste at et folkevalgt organ kun gis innsyn i taushetsbelagt informasjon i de tilfeller hvor det er nødvendig for behandlingen av den enkelte sak, og forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten. Det er de folkevalgte selv som må vurdere om de anser det som nødvendig å innhente denne informasjonen. Dette støtter opp under utvalgets forslag.

Kommunestyret kan vedta at dokumenter som rådmannen har unntatt offentligheten, likevel skal være offentlige. I disse tilfellene vil taushetsplikten falle bort. Dette vil også gjelde interne notat i

kommunen, råd og vurderinger hentet utenfra og opplysninger om kommunens forhandlingsposisjon. Forslag til ny offentlighetslov § 16 – sikrer at det folkevalgte organ får innsyn i dokumentet uten at det mister sin status som internt dokument.

Sørum kommune er enig i lovforslaget om at folkevalgte skal ha utvidet innsyn i administrative dokumenter. Kommunen ønsker å styre etter prinsippet om åpenhet ovenfor sine innbyggere.

Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet (NOU kap.16)

Utvalget foreslår å videreføre hovedelementene fra dagens regelverk. Reglene skal tydeliggjøres og utvides noe og gjelde for alle folkevalgte organer.

Utvalget ønsker å utvide adgangen til fjernmøter. Sørum kommune ser at den teknologiske utviklingen gir gode forutsetninger for at slike møter kan gjennomføres på en god måte. Kommunen støtter forslaget til å innføre fjernmøter, men med enkelte krav til gjennomføringen. Det er viktig at medlemmene bør kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Når møtene er åpne må eventuelt publikum også ha tilgang til å kunne se og høre det som overføres gjennom bilde og lyd.

Lukkede møter bør ikke kunne avholdes som fjernmøte.

Sørum kommune støtter forslagene som omhandler saksbehandling.

Habilitet (NOU kap.17)

Utvalget mener det ikke er behov for å gjøre vesentlige endringer i habilitetsreglene i kommuneloven.

Sørum kommune støtter forslaget til å dele habilitetsreglene slik at det blir en bestemmelse om inhabilitet for ansatte, en om inhabilitet for folkevalgte og en om fritak av personlige grunner. Bestemmelsene er enkle å forstå, samtidig som de dekker temaet godt slik at tilliten til kommunen kan opprettholdes og det kan foretas gode avgjørelser av de folkevalgte.

Internkontroll (NOU kap.24)

Internkontroll er avgjørende for at kommunen kan drives etter riktige lover og forskrifter, og for å forsikre seg om at rådmannen følger opp mål og vedtak fastsatt av folkevalgte organer. Styrking av det kommunale selvstyret stiller høyere krav til egenkontroll, som igjen vil føre til redusert statlig kontroll. Utvalget foreslår at kommunens internkontroll reguleres i kommuneloven, og at bestemmelsene i særlovgivningen tas bort, dette for å gjøre kontrollen mer målrettet, helhetlig og effektiv.

Kommunene vil få større rom til selv å vurdere hvilke områder det til enhver tid vil være størst behov for internkontroll, dette vil igjen styrke det kommunale selvstyret. Kommuneledelsen er nærmest til å se hvilke utførelser kommunen står ovenfor, og internkontrollen er ment for å oppdage svakheter som det kan gjøres noe med.

Sørum kommune støtter forslaget om hjemmel i kommuneloven om statlig tilsyn av internkontrollen i kommunen. Det er viktig å understreke at denne bestemmelsen kun må gjelde tilsyn av internkontroll som er gjennomført over kommunes plikter. Dette er klart i tråd med det kommunale selvstyret.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om årlig rapportering om internkontroll til kommunestyret. Dette er viktig for at kommunestyret skal få tilstrekkelig med informasjon om hva som skjer i kommunen slik at de folkevalgte skal kunne ta det ansvaret de har som kommunens øverste ledelse.

Sørums kommunestyre støtter forslaget om å regulere internkontroll i kommuneloven. Dette vil gjøre det enklere for rådmannen å benytte seg av riktig lovanvendelse, samt at kommunen kan styres på en god og mer effektiv måte. Under utarbeidelse av den nye bestemmelsen kan regelverket forenkles slik at det blir enklere å få et helhetlig inntrykk av hvordan internkontrollen skal gjøres.

Statelig kontroll og tilsyn (NOU kap.29)

Lovlighetskontroll.

Sørums kommunestyre støtter kommunelovutvalgets forslag om å opprettholde, med visse endringer og tydeliggjøringer, regelverket om lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll er viktig for å beholde innbyggernes tillit ved at en instans utenfor kommunen kan kontrollere at kommunen har håndtert loven riktig. Det negative ved lovlighetskontroll er at kommunene ikke kan prøve om fylkesmannens vurderinger er korrekte ettersom slike vedtak ikke kan bringes inn for domstolene.

Sørums kommunestyre mener det er viktig å skille, noe utvalget også gjør, mellom om lovlighetskontrollen er initiert av tre eller flere medlemmer av kommunestyret, eller fylkesmannen. Kommunen stiller seg bak forslaget om at det må foreligge særlige grunner for at fylkesmannen kan gjennomføre lovlighetskontroll på eget tiltak.

Statelig tilsyn.

Kommunelovutvalget ønsker å styrke samordning av tilsyn ved at fylkesmannen får plikt til å vurdere omfanget av det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune. Videre skal også alle tilsynsetater ta hensyn til kommunens internkontroll. Dette er en effektivisering og positiv forbedring av statlig tilsyn som Sørums kommunestyre støtter seg til.