

Høringsvar fra Narvik kommune – forslag til ny kommunelov

Det vises til høringsbrev vedrørende NOU 2016:4 Ny kommunelov.

I det følgende fremsettes Narvik kommunes kommentarer og merknader til forslaget.

1. *Overordnede vurderinger*

Narvik kommune støtter forslag som bidrar til å styrke det kommunale selvstyret, og at det lovfestes bestemmelser som regulerer forholdet mellom kommunesektoren og staten.

Likeledes er vi enige i at rammestyring som hovedprinsipp for den statlige styring av kommunen og at kommunal organisasjonsfrihet skal legges til grunn, samt at generalistkommunepriippet må videreføres. Det må bemerkes at lovutvalgets bruk av begrepet «rammelov» fremstår som misvisende og i strid med alminnelige forståelse av begrepet. «Rammelov» slik definert i juridisk teori er en lov som fastsetter hovedprinsipper, men overlater til forvaltningen å fylle rammen med innhold. Ny kommunelov bør fastsette hovedprinsipper, men bør i størst mulig grad samtidig gi de utfyllende og detaljerte bestemmelsene – og følgelig begrense statlige myndigheters adgang til å utfylle rammer.

Det vurderes som hensiktsmessig at regler som omhandler generelle sider ved kommunal virksomhet fastsettes i kommuneloven, fremfor gjennom særlover og forskrifter.

2. *Internasjonale forpliktelser*

De forpliktelser den norske stat har påtatt seg blant annet gjennom ratifiseringen av det europeiske charteret om lokalt selvstyre og gjennom EØS-avtalen forutsetter blant annen harmonisering av lovverket.

Narvik kommune støtter vurdering om at det i arbeidet med ny kommunelov has fokus på harmonisering med folkerettslige forpliktelser.

3. *Formålsbestemmelse*

Narvik kommune støtter forslaget til formålsbestemmelse fra lovutvalgets flertall.

Bystyret i Narvik foretrekker at begrepene «folkestyre» og «kommunalt folkestyre» videreføres i ny kommunelov, fremfor begrepet «kommunalt selvstyre», i tråd med mindretallet i lovutvalget.

4. *Det kommunale selvstyret*

Narvik kommune finner det hensiktsmessig å fastsette bestemmelser som styrker det kommunale folkestyret i lov, herunder å innta klargjørende bestemmelse om at kommunene er egne rettssubjekt og at «legalitetsprinsippet», slik utvalget benytter begrepet, blir lovfestet.

Likeledes støttes forslaget om at loven skal ha bestemmelser som gir uttrykk for prinsipper som i dag ikke er rettslig bindende, som forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og

fullfinansieringsprinsippet. Formulering av bestemmelsen om finansieringsprinsippet bør endres og klargjøres, slik at det fremkommer først at kommunene bør ha frie inntekter og at det dernest uttrykkes en begrensning som følger av rammene av nasjonal økonomisk politikk.

5. Lovens virkeområde

Lovutvalget foreslår at ny kommunelov skal gjelde for «kommuners virksomhet». Det vurderes fra Narvik kommunes side at avgrensingen kan være problematisk all den tid det utøves kommunal virksomhet, også lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse, i andre rettssubjekter enn kommunene selv.

Selv om kommunenes organiseringsfrihet er viktig, tilsier hensynene til demokratisk kontroll og allmennhetens rett til innsyn at kommunal virksomhet utøvd utenfor den kommunale organisasjon ikke utelukkende skal reguleres av lovgivning fristilt fra det generelle regelverket for det offentliges virksomhet.

I lovutvalgets forslag til bestemmelser om kommunenes informasjonsplikt legges det opp til at denne plikten skal gjelde utover å gi informasjon om tjenester og annen aktivitet som foregår i kommunen som rettssubjekt, men også omfatte plikt til å informere om virksomhet i andre rettssubjekter som utfører oppgaver for kommunen. Tilsvarende foreslås at det oppstilles krav om at kommunene utarbeider «eierskapsmelding» som blant annet omfatter informasjon om virksomhet lagt i «selskaper og samarbeid» som kommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i.

Narvik kommune mener det foreligger tungtveiende grunner til at man foretar en utredning av problemstillinger knyttet til utøvelse av kommunal virksomhet utenfor den kommunale organisasjon og med begrensninger i de folkevalgtes mulighet til kontroll og allmenhetens rett til innsyn. Det er ikke åpenbart at kommunelovens virkeområde skal begrenses til «kommuners virkeområde» når begrepet avgrenses til å omfatte virksomhet i kommunen som rettssubjekt.

Narvik kommune er innforstått med at regulering kan gi lovtekniske utfordringer, i forholdet mellom kommunelov og særlover, men mener det er på sin plass å foreta grundige vurderinger av hvordan regelgivning som gjelder enheter som utfører kommunale oppgaver og myndighetsutøvelse, og enheter som driver annen virksomhet og har offentlige eierskap, i størst mulig grad gir grunnlag for etterlevelse av de prinsipper som ligger til grunn for offentlig virksomhet.

6. Kommuners informasjonsplikt

Narvik kommune støtter i all hovedsak forslaget.

Samtidig finner kommunen at det er uklart hvor langt plikten strekker seg. Utvalget svarer i forslag til merknader til bestemmelsen med at kommunene selv skal ha "*frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold*". Vi er enig i at det skal være rom for skjønn knyttet til lokale behov og tilgjengelige ressurser. Samtidig mener vi at bestemmelsen må utfylles med noe mer innhold, slik at det er mulig å vurdere om en kommune oppfyller plikten eller ikke. Det må også klargjøres hvilket ansvar kommunene får overfor andre rettssubjekter i så måte.

7. Innbyggerdeltakelse

Narvik kommune finner forslaget om endring av krav til deltakelse ved innbyggerinitiativ lite hensiktsmessig, og tallene for krav til antall underskrifter og prosentandel av innbyggere fremstår som noe tilfeldig valgt. For det første er det ikke noe som tilsier at ordningen har blitt misbrukt, og

for det andre vil økningen i kravet til antall underskrifter gjøre terskelen for å nå frem i kommuner med få innbygger være uforholdsmessig stor.

I kommuner 5 000 innbyggere, vil grense på 8 % utgjøre 400 underskrifter. Kommuner på denne størrelse og mindre, utgjør flertallet av landets kommuner. For en kommune med 50 000 innbyggere vil kravet om 1 000 underskrifter utgjøre i praksis utgjøre krav om initiativ fra 2 % av innbyggerne, og for de større kommunene vil kravet være enda mindre. Hvis man ønsker å beholde innbyggerinitiativet som mulighet, tilsier hensynet til demokratiet muligens at man sikrer en større grad av forholdsmessig likebehandling av befolkningen i mindre og større kommuner.

Det vurderes som fornuftig at muligheten for bruk av rådgivende folkeavstemninger opprettholdes. Argumentasjonen fra lovutvalget om å avskjære muligheten til å foreslå bruk av folkeavstemning ved innbyggerinitiativ støttes ikke. Det uttales at selv «om folkeavstemningen kun er rådgivende, vil det at den er kommet i stand etter et folkelig initiativ, kunne legge et stort press på kommunestyret til å akseptere utfallet av avstemningen». Det fremkommer ikke opplysninger som tilsier at dette er en reell problemstilling, og det kan synes som om utvalget taper av synet at kommunestyret kan avvise innbyggerinitiativ, og følgelig ikke behøver å sette seg i en posisjon hvor de utsetter seg for press fra befolkningen gjennom folkeavstemning.

Lovutvalget uttaler at den representative styringsmodellen bør utgjøre kjernen i det formelle lokalpolitiske styringssystemet, men sier også at medvirkning og deltakelse fra innbyggerne mellom valgene er positivt. Samtidig uttrykkes en sterk skepsis og frykt for at deltakelsesordningene skal bli for omfattende og svekke det representative demokratiet. Skepsisen er ikke erfaringsbasert. De negative erfaringene knyttet til innbyggerinitiativ som omtales, omhandler det forhold at slik deltakelse ofte blir avvist av kommunestyrene og at forslagene ikke undergis tilstrekkelig grundig behandling. Det synes å være manglende samsvar mellom vurderingene og forslagene fra lovutvalget på dette punktet.

8. Folkevalgte organer og administrasjonen

8.1 Folkevalgte organ

Narvik kommune anser forslaget om forenklingen som følger av at man begrenser typen av organer og erstatter faste utvalg og komiteer med organet utvalg som fornuftig, og stiller seg bak forslaget om at alle folkevalgte organer skal følge samme saksbehandlingsregler.

Kommunen støtter også lovutvalgets vurdering med hensyn til tydeliggjøring av kommunestyrenes oppgaver og rolle.

Vi vurderer at krav om at alle organer skal ha reglement, samtidig som det legges til grunn at det ikke skal stilles formalkrav for slikt dokument, åpner for at man i samme vedtak som delegasjon skjer kan beslutte at delegasjonsvedtaket er reglement som tilfredsstiller kravet i forslaget § 5-10.

Vi stiller oss bak forslaget om at det i navn på organer kan benyttes by eller herad i stedet for kommune.

Narvik kommune mener det i begrepsbruken i loven bør sondres mellom folkevalgte og folkevalgte organer, og medlemmer i og organ som velges og sammensettes av personer som ikke er direkte valgt av innbyggerne ved kommunale valg.

Narvik kommune mener det bør inntas i forslag til § 5-5 *Utvalg* en adgang til å opprette bredt sammensatte utvalg med oppgave å drive utviklingsarbeid.

Forslag til formulering til nytt ledd i § 5-5:

Det kan opprettes utvalg med representanter både for folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte/ansatte for å drive utviklingsarbeid og derved styrke det helhetlige samfunnsansvaret.

8.2 Kommunens administrasjon

Narvik kommune støtter forslaget om klargjøring av rollen og ansvaret for administrasjonen og administrasjonens leder. Forslaget om at det i loven fastsettes at administrasjonens leder skal ha det løpende personalansvaret er fornuftig.

8.3 Administrasjonssjef og formannskap - begrepsbruk

Vi stiller spørsmål ved utvalgets vurdering om hvorfor det ikke foreslås endring av begrepet *formannskap* i sammenheng med argumentasjonen for den foreslåtte tvungne endringen av tittelen *administrasjonssjef* til *kommunedirektør*. For mange kommuners vedkommende er for eksempel tittelen *rådmann* et begrep som er innarbeidet og vurderes å ha egenverdi. Utvalget hevder at tittelen *rådmann* bør unngås fordi den ikke er kjønnsnøytral, ikke brukes i alle kommuner og i liten grad er selvsforklarende. Det samme kan sies om begrepet *formannskap*.

Narvik kommune er av den oppfatning at det bør være opp til den enkelte kommune å bestemme om man skal benytte tittelen *rådmann* for administrasjonens leder, og at *formannskap* er et egnet begrep i kommuner uten parlamentarisk styreform.

Forslaget om å måtte benevne administrasjonens leder som kommunaldirektør støttes ikke.

8.4 Samspill mellom folkevalgte og administrasjonen

Erfaringene med hvordan samhandlingen mellom de folkevalgte og administrasjonen fungerer vil variere fra kommune til kommune. Ut fra målsettingen om en sterk og tydelig folkevalgt styring av kommunene, vurderes det som formålstjenlig å klargjøre roller, oppgaver og ansvar og at dette kan styrke spillet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Likeledes vurderes det som positivt at det foreslås lovregulering som klargjør skillet mellom nivåene, for å sikre en ryddig og åpen handtering av saker.

8.5 Delegering

Narvik kommune støtter forslaget om videreføring av den tradisjonelle delegeringslæren og lovfesting av prinsipper for delegasjon. Det vurderes som riktig å opprettholde delegasjonsskranke for avgjørelser i saker av prinsipiell betydning og at delegering krever hjemmel i lov.

Ikke minst hva gjelder delegering til andre rettssubjekter anses det viktig at kommuneloven eller særlov eksplisitt må angi grenser for adgangen til å overføre myndighet.

8.6 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet

8.6.1 Privatrettslige disposisjoner

Narvik kommune støtter vurderingen av behovet for regulering i lov av konsekvensene av privatrettslige disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet, av hensyn til fellesskapet interesser og for å sikre de folkevalgtes styring.

Vi har vurdert de tre alternativene lovutvalget stiller opp, og støtter forslaget om at kommunene blir bundet ved privatrettslige disposisjoner til tross for kompetanseoverskridelse dersom den kommunale beslutningstaker har fremstått som legitimert og medkontrahenten hverken har innsett eller burde ha innsett at kompetansen ble overskredet.

En slik bestemmelse bør følges opp fra kommunens side med at det offentliggjøres hvilke delegeringsbestemmelser kommunestyret har vedtatt og hvilke bestemmelser om videredelegering som er foretatt av administrasjonens leder.

8.6.2 Utøvelse av offentlig myndighet

Narvik kommune vurderer at det er hensiktsmessig med lovregulering av konsekvensene av at det fattes vedtak foretatt uten delegert kompetanse, og at bestemmelse tilsvarende forvaltningsloven § 41 om unntak når kompetanseoverskridelsen ikke har innvirket på vedtakets innhold eller hvis ugyldighet er sterkt urimelig overfor part i vedtaket.

9. Overordnede styringsmodeller

Narvik kommune støtter lovutvalgets vurderinger hva gjelder bruk av parlamentarisme som styringsmodell for kommuner og fylkeskommuner. En beslutning om endring av styringen fra formannskapsmodellen til parlamentarisme er dyptgripende og omfattende, og det vurderes som riktig at slik beslutning krever kvalifisert flertall slik foreslått.

Det vurderes at forslag om styrking av opposisjonens rolle under en parlamentarisk styringsmodell er hensiktsmessig, og for Narviks politikeres del har dette aktualitet når det gjelder arbeid som folkevalgte i Nordland fylkeskommune som har hatt parlamentarisk styreform i en årrekke. Det vurderes som viktig for systemets legitimitet at opposisjonen sikres vilkår for å ivareta sin rolle og oppdrag med å føre en aktiv og kritisk opposisjon overfor fylkesrådet.

10. Ordfører

Narvik kommune støtter forslaget om adgang til å utvide ordførerens myndighet ved delegering, med plikt til rapportering til kommunestyret. Forslaget er i tråd med intensjonen om å utvide kommunestyrenes handlefrihet.

Vi støtter også forslaget om at ordfører gis forslagsrett i organer vedkommende selv ikke er medlem av med unntak for kontrollutvalget, og at ordfører kan gis adgang til å opprette utvalg innenfor foreslåtte rammer.

Narvik kommune støtter forslaget om adgang til direktevalg av ordfører.

11. Kommunale foretak

Innledningsvis ønsker vi å presisere at et kommunalt foretak ikke er et annet rettssubjekt enn kommunen som sådan. Det er kun organisert som et eget foretak i nåværende kommunelov kap 11. Vi finner det derfor ikke naturlig at begreper som «eierstyring» benyttes, da ordvalget ikke er

treffende i forhold til hva det faktisk er slags organ. Vi ber derfor om at departementet finner et nytt og mer presist begrep.

Forslagene som omhandler klarere eierstyring i lovforslagets kapittel 27, blant annet ved innføring av krav om eierskapsmelding, støttes. Dette er også i tråd med KS`anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll som er kjente anbefalinger for kommunen. Likeså utvalgets forslag om at KF`s styre regelmessig og minimum en gang per år bør møte kommunens eierorgan. Dialogen i disse eiermøter bør omhandle rapportering, budsjett og planer, samt prinsipielle enkeltsaker. Er det ikke oppnevnt et særskilt eierorgan, bør dette være kommunestyrets ansvar. Dette mener vi vil styrke og bygge opp under det forhold at de kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt.

Forslaget om å innføre begrensning i valgbarheten til styret i det kommunale foretaket kan gi kommunen mindre handlingsrom, med mindre man samtidig innfører krav om regelmessige eiermøter slik nevnt i avsnittet foran. Det vil gi størst harmoni med formålsbestemmelsen i § 1.

Kommunens ansvar etter lovforslagets kapittel 27, og kontrollutvalgenes ansvarsområde i kapittel 23, bør motsvares av en bestemmelse om tilsvarende forpliktelse for foretakene i lovforslagets kapittel 9.

Forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen er regelmessig gjenstand for problematikk når det gjelder den økonomiske aktiviteten i de kommunale foretak. Vi mener derfor at det bør inntas en bestemmelse om at kommunale foretak regnskapsmessig sett forpliktes til å forholde seg slik at forvaltningsmessig og kommersiell virksomhet skilles.

12. Valgbarhet, ombudsplikt m.v.

Utvalgets forslag om å utvide adgangen til å suspendere ordfører i forslagets § 7-11, er ikke foreslått å også omfatte varaordførere. Med tanke på de variasjoner av arbeidsfordeling og representasjon utad som gjøres av henholdsvis ordfører og varaordfører i løpet av en kommunestyreperiode, finner vi at det bør det gjelde også for varaordførere. Begrunnelsen for dette er den samme som for ordfører; nemlig at denne står i en særstilling når det gjelder å kunne krevne tillit til vedkommende som har dette vervet.

Det er videre i forslagets § 7-11 fjerde ledd, foreslått å gi kommunestyret myndighet til å frata ordfører vervet som ordfører. Som for suspensjonsadgangen bør det vurderes hvorvidt denne adgangen også bør gjelde varaordfører idet mange av problemstillingene som følge av mistilliten vil være de samme. Praktisk gjennomføring av varaordførers oppgaver vil vanskeligjøres; både møteledelse og representasjon utad.

Kriteriet er at ordfører «..ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet.» Det bør vurderes å angi eksempler på uskikkethet som viser terskelen for å treffe slikt vedtak.

13. Valg av medlemmer til folkevalgte organ

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger om at kommuneloven bør inneholde regler som sikrer at begge kjønn er godt representert i folkevalgte organer, da vi mener at dette ved forholdsvalg vil bidra til en bedre kjønnsmessig balanse i de folkevalgte organer. Kvinneandelen i formannskap og faste utvalg varierer på landsbasis. Forslaget er en regel som på sikt antas å skape mer stabil kjønnsbalanse.

14. Godtgjøring og velferdsgoder

Narvik kommune mener at de nye ordninger som foreslås om godtgjøring og velferdsgoder for folkevalgte understøtter en bredest mulig rekruttering til verv, og støttes fordi det vil bidra til å oppfylle formålsbestemmelsen om å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

15. Utvidet innsynrett og taushetsplikt for folkevalgte

Innsynsrett

Narvik kommune støtter å utvide de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter og å lovfeste og presisere gjeldende praksis for å klargjøre rettstilstanden på området. Vi finner at bestemmelsen, slik den er foreslått som ny § 8-3 i kommuneloven, er tilfredsstillende med hensyn til *når* utvidet innsynsrett oppstår, *hvem* som har en slik innsynsrett, *hvilke* krav som må være oppfylt for å få innsyn, og *hvordan* opplysningene skal håndteres av organet som får innsyn.

Narvik kommune tar i det følgende utgangspunkt i slik lovbestemmelsen er utformet ved vår besvarelse til kapittel 15. Vi støtter skillet i første ledd, der hovedregelen er at kommunestyret har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, mens andre folkevalgte organer har innsynsrett i saksdokumenter som ligger innenfor organets virkeområde.

Etter andre ledd kan et folkevalgt organ bare få innsyn i saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger hvis det er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak og hvis forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten. Narvik kommune støtter at det innføres et nødvendighetskriterie og at forvaltningsloven § 13 b hjemler et slikt unntak fra taushetsplikten. Taushetsbelagte opplysninger er vurdert unntatt i regelverket av en grunn, og kommunen mener det er viktig at slike opplysninger ikke blir spredd mer enn absolutt nødvendig, og heller ikke til andre formål enn opplysningene som utgangspunkt er innhentet for. Det fremkommer av merknadene til forslaget at det må fattes vedtak hver gang organet ønsker i innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Det fremstår noe uklart for oss hvordan begrepet "vedtak" er tenkt brukt i denne sammenheng, og ev. hvilke prosessuelle følger det får. Vi ser derfor behov for at et reglement eller lignende gir nærmere regler om prosedyrer for vedtak om innsyn og administrasjonens behandling av innsynskravet. I utvalgets forslag legges det til grunn en dialog mellom vedkommende organ og administrasjonen. Narvik kommune ser nødvendigheten av en tydeliggjøring av gjennomføringen på akkurat dette punkt.

Utvalget er opptatt av å sikre mindretallets behov for informasjon. Narvik kommune støtter at det ikke bør være for strenge krav for at et organ skal kunne fatte vedtak om å kreve innsyn, men at det må differensieres mellom opplysninger som er taushetsbelagte og ikke. Vi støtter derfor at vedtak om innsyn i taushetsbelagte opplysninger må fattes med flertall av de avgitte stemmene i organet (ordinært flertallsvedtak), og at det er tilstrekkelig med tre medlemmer av organet for opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt.

Utvalget har i bestemmelsens femte ledd foreslått *når* innsynsretten inntreffer. Innsynsrett gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, *er sendt til behandling* i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort i administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er *ferdigbehandlet*. Narvik kommune mener det er helt avgjørende at bestemmelsen inneholder en slik regel og støtter utvalgets forslag til *når* innsynsretten inntreffer. Vi tror forslaget vil bidra til klare ansvarsforhold mellom administrasjonen og de folkevalgte og å hindre en sammenblanding av roller.

Taushetsplikt

Narvik kommune støtter at de folkevalgte pålegges en taushetsplikt som følge av innsyn i opplysninger som er unntatt etter offentlighetsloven. En slik taushetsplikt må være en forutsetning for å kunne dele opplysninger som i utgangspunktet er unntatt offentlighet. Vi støtter også forslaget om en ny regel i offentlighetsloven som sikrer at det folkevalgte organet får dokumentet uten at det mister status som internt dokument i kommunen. Dette tror vi i større grad vil sørge for at de folkevalgte får innsyn i opplysninger som kan unntas offentlighet.

16. Saksbehandlingsregler for folkevalgte

Bestemmelsens virkeområde

Narvik kommune slutter seg til forslaget om å utvide dagens virkeområde til også å gjelde for alle utvalg, for styrer for institusjoner, for regionråd og for kommunalt oppgavefelleskap. Vi synes også at utvalget har klart å forenkle bestemmelsen på en god måte.

Møteprinsippet

Vi er enige i at møteprinsippet er et viktig prinsipp som må videreføres. Narvik kommune støtter at det presiseres når noe er å anse som et *møte* i kommunelovens forstand, og som dermed utløser et sett av saksbehandlingsregler, herunder reglene om møteoffentlighet.

Møteoffentlighet

Narvik kommune støtter utvalgets flertall i vurdering ved spørsmål om opplæring av folkevalgte. Vi støtter for det første enkle, entydige regler som i minst mulig grad gir rom for tvil. For det andre ønsker vi ikke særregler for saksforberende opplæring, da vi mener at hensynet til åpenhet og offentlighet må veie tyngre. Ta for eksempel opplæring i budsjettarbeid. Hva administrasjonen vektlegger i forberedelsen/opplæringen av bystyret kan også være interessant for offentligheten, herunder på hvilken måte man presenterer en sak.

Derimot støtter vi ikke utvalget når de drøfter å sikre at regler følges ved å innføre et krav om lydopptak som kan benyttes overfor Sivilombudsmann eller ved lovlighetskontroll. Vi er sterkt uenige i at virkemidler som overvåkning skal benyttes for å sikre håndheving av regler. Her må man heller basere seg på å lage regler som er enkle å følge og legge en grunnleggende tillit til forvaltningen til grunn.

Fjernmøter

Vi støtter å utvide adgangen til å ha fjernmøter, med den begrensning som foreslås knyttet til lukkede møter.

17. Inhabilitet for folkevalgte og ansatte

Narvik kommune støtter forslag om presisering, klargjøring og språklig forenkling av bestemmelser om inhabilitet for folkevalgte og ansatt, samt forslag til egen bestemmelse om fritak av personlige grunner for folkevalgte.

18. Interkommunalt samarbeid

Narvik kommune støtter forslaget i § 17-1 om å lovfeste en oppstilling av de samarbeidsformer kommunene kan benytte. Dette virker klargjørende. Videre forslaget om lovfeste plikt til å inngå samarbeidsavtale for kommunale oppgavefelleskap, som må vedtas av kommunestyret i alle deltakerkommuner.

Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid er klargjørende og støttes slik de er foreslått.

Forslagets § 19-1 har noe uklar ordlyd med tanke på hvilke oppgaver den favner, som ikke innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Dette kunne vært klargjort i lovteksten.

Utfasing av § 27- samarbeid ved at bestemmelsen ikke videreføres i ny kommunelov, støttes.

Det bør hensyntas i overgangsreglene at kommunestyret må få spørsmålet om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt eller ikke til vurdering for at samarbeidsorganet skal være gyldig.

Regionrådsformen er uklar i dag. Det bør presiseres i loven (§ 18-1) at regionrådene er politiske samarbeidsorganer som har til arbeidsområde å behandle generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen som rådet representerer. Det bør presiseres at rådene ikke skal være tjenesteproduserende samtidig med at det presiseres at de ikke kan treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Videre støttes innføring av lovkrav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgave fellesskap, uavhengig av om oppgave fellesskapet er eget rettssubjekt eller ikke.

19. Økonomiforvaltning

Økonomireglement

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger. Narvik kommune ser at det er ønskelig med økonomireglement som er tilpasset lokale forhold, men kommunen ser også stor nytte av at departementet utvikler et sett med maler som kan benyttes, og tilpasses til lokale behov. Dette vil generelt heve nivået på reglementet, og vil gjøre det lettere å tilpasse reglene etter endringer i lov eller forskrift.

Finansielle måltall

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger.

Narvik kommune ser det som formålstjenelig at departementet utreder et grunnlag for kommunenes fastsettelse av måltall. Dette vil forenkle prosessen og være tids- og kostnadsbesparende for kommunene. Det bør spesielt utredes gjeldsandel i forhold til vedlikeholdsetterslep og investeringsbehov. Det bør også hensyntas avtaler og forpliktelser som gir årlige utbetalinger på driftsbudsjettet, slik at disse behandles likeverdig med egne låneopptak. Det refereres spesielt til kapitaltilskudd til private barnehager og til private idrettsanlegg etc.

Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»

Narvik kommune er enig i utvalgets vurderinger.

Synliggjøring av gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser

Narvik kommune er enig i utvalgets vurderinger.

Narvik kommune mener at kapitaltilskudd til private som belastes driftsbudsjettet, bør synliggjøres som en del av kommunens gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Integrering av kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen

Narvik kommune er enig i utvalgets vurderinger.

Offentlig ettersyn

Narvik kommune støtter kravet om minst 14 dagers høringsfrist om at økonomiplanen opprettholdes. Det bør vurderes nærmere presiseringer i hva som ligger i dette kravet. I enkelte tilfeller kan det komme forslag fra kommunestyret på tiltak etter at formannskapet har lagt frem sitt forslag. Vil dette være tillatt?

I Narvik kommune legges rådmannens forslag til økonomiplan og tiltak frem rundt 8 uker før vedtak i kommunestyret. Det gir innbyggerne god tid til å involvere seg i beslutningsprosessen. Kan dette være en måte å få lengre høringsfrist på, i tråd med plan og bygningslovens krav?

Samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger.

Ut fra et internkontrollperspektiv, bør det vurderes om kommunene skal pålegges å ha en samlet produksjon av regnskapsdata. I dag er det mange kommunale foretak som ønsker å føre regnskapene sine selv, og det begrenser på mange måter mulighetene for kommunestyret å ha en samlet internkontrollpraksis.

Årsberetningen

Narvik kommune er enig i utvalgets vurderinger.

Utvalget bør se på om det skal presiseres hvorvidt det skal åpnes for heldigitalisering av dokumentene som eneste distribusjonsløsning, herunder kun gjøre dokumentene tilgjengelig på web/som nettsider.

20. Disposisjoner i strid med regler om lån og garantier m.v.

Narvik kommune er enig i utvalgets vurderinger.

Det bør presiseres at refinansiering av gjeld som er tatt opp etter gyldig vedtak, og eventuelt godkjent av departementet, er en naturlig del av en kommunens finansforvaltning, og som sådan må kunne gjennomføres med henvisning til at det er nettopp en refinansiering. I dag kan det være arbeidskrevende fremskaffe dokumentasjon når en kommune refinansierer gjeld, og det hemmer konkurransen i markedet. Dette gjelder spesielt om man er en ROBEK-kommune.

Videre mener vi at det bør vurderes om kommunene må ta inn et eget punkt om at "det tas forbehold om godkjenning fra departementet/fylkesmannen" i vedtak som omfattes av dette kapitlet.

21. Selvkost

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger.

Det bør vurderes om selvkost innen kapitalintensive områder som vann og avløp bør legges til grunn en "kalkulatorisk" kostnad som tar høyde for reinvesteringsbehovet. I dag har kommunene incentiver til å holde gebyrene lave ved å utsette vedlikehold og nyinvesteringer. Dette kan ikke være i tråd med generalbestemmelsen som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid.

22. Kommunen som markedsaktør og forholdet til statsstøtteverket

Utvalget mener at det på nåværende tidspunkt er tilstrekkelig at kommunene starter med å kartlegge om økonomisk aktivitet kommunen er involvert i, kan stride mot statsstøtteregeverket.

Narvik kommune foreslår at det innføres et krav om separering av regnskaper, for å sikre kravet til kartlegging.

23. *Kontroll og tilsyn med kommunene*

I utvalgets arbeid har styrking av kommunenes egenkontroll fått stor vekt. I tillegg har utvalget vurdert elementer i statsforvaltningens tilsyn og kontroll med kommunene.

Narvik kommune er enige i utvalgets forslag at kommunens egenkontroll bør styrkes. Den er viktig i en tidlig fase av kommunens arbeid, og er den kontrollaktiviteten som skal bidra til at administrasjonen utfører sine oppgaver i tråd med loven og de folkevalgtes vedtak. Internkontrollen bidrar også til at innbyggerne får de tjenestene de har krav på.

Narvik kommune mener at en styrket egenkontroll vil bygge opp under det kommunale selvstyret, og det vil kunne legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene.

Narvik kommuner er ikke enige i at økonomiske virkemidler som bruk av øremerkede bevilgninger og incentivordninger kan bidra til å sikre at kommunene gjennomfører statlig politikk. Dette kan i stedet bidra til økt byråkratisering med rapportering og kontroll samt redusere lokalt selvstyre.

Vi støtter å øke antall folkevalgte i kontrollutvalget, jf. kap. 25. God kjennskap til samspillet mellom folkevalgte, administrasjon og den kommunale forvaltningen generelt er en viktig forutsetning for å gjøre en god jobb i kontrollutvalget. Arbeidet i kontrollutvalget vil kunne styrkes ved at representantene er tilstrekkelig orientert om kommunens virksomhet.

Narvik kommune er enig i at ansvarlige folkevalgte og kontrollorganer i større grad bør sikres adgang til informasjon som er nødvendig for å føre tilsyn og kontroll. Kommunens kontroll med virksomhet som foregår i selskaper og andre organer utenfor kommunen, bør styrkes.

24. *Internkontroll*

Narvik kommune støtter utvalgets anbefaling om at det bør utformes et enhetlig og samordnet regelverk om interkontroll for kommunene. Narvik kommune støtter utvalgets vurdering av at kommunenes internkontroll bør styrkes.

Dagens bestemmelser i kommuneloven er ordknapp, vanskelig å tolke og å anvende. Det er behov for klarere og tydeligere bestemmelser.

Narvik kommune støtter utvalgets vurdering av at det må sikres et bedre samsvar mellom internkontroll i særlovgivning og kommuneloven. Særlovgivning gir mange ulike regelsett som kan gi tolkningsproblemer og overlappende bestemmelser, som igjen medfører at gjennomføring av interkontrollen blir unødvendig utfordrende.

Narvik kommune påpeker at en ny og mer omfattende bestemmelse i kommuneloven faktisk må være til erstatning for, og ikke i tillegg til, internkontrollregulering i særlovgivningen.

Narvik kommune støtter videre utvalgets forslag om å lovfeste krav om årlig rapportering til kommunestyret om interkontrollen. Dette vil kunne bidra til å bygge tillit til kommunal forvaltning, bedre læring og kontroll i løpende arbeid samt gi en systematisk og strukturert tilnærming til internkontrollen.

25. *Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet*

Valgbarhetsregler

Narvik kommune er enig i de prinsipielle vurderingene utvalget har lagt til grunn knyttet til *valgbarhetsregler*. Kontrollutvalget skiller seg fra de øvrige folkevalgte organene ved at denne skal føre egenkontroll med kommunen. Jo færre koblinger det er mellom medlemmene i kontrollutvalget og kommunen som blir kontrollert, jo større tillit blant innbyggerne til kontrollutvalget. Vi støtter derfor at valgbarhetsreglene til kontrollutvalget er restriktive. Vi ser at det i stedet kunne vært habilitetsregler, men finner at valgbarhetsregler vil være enklere å praktisere og gi bedre forutsigbarhet, og unngår at det kan stilles spørsmål ved kontrollutvalgets uavhengighet.

Vi støtter utvalgets forslag om å øke antall medlemmer i kontrollutvalget.

Høring i regi av kontrollutvalget

Narvik kommune støtter utvalgets vurdering av at behov for høring som virkemiddel i kontrollutvalget er begrenset og at det for alle tilfeller bør fastsettes reglementer for kommuner som ønsker å benytte høringer som en del av sitt arbeid.

Kontrollutvalgssekretariatet

Narvik kommune viser til at utvalget her har delt seg i et flertall og et mindretall vedrørende hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget. Utvalgets flertall mener at rollen til kontrollutvalgssekretariatet ikke kan kombineres med å være revisor for kommunen. Dette vil føre til en betydelig svekkelse av uavhengigheten. Mindretallet mener at revisjonen bør kunne utføre sekretariatsfunksjonen. Narvik kommune er også opptatt av å sikre uavhengighet. Samtidig har vi erfart en problemstilling som synliggjør at uavhengighet ikke nødvendigvis sikres best av en ekstern aktør. I mindre kommuner vil det ikke alltid være mange eksterne aktører å velge blant, som samtidig har den nødvendige kunnskap om kommunen. Narvik kommune bruker en ekstern revisjon. På et tidspunkt gransket kommunen et selskap vi hadde eierinteresser i. Selskapets revisor var også sekretariat for kommunens kontrollutvalg. Det var dermed en utfordring for kommunen at selskapets revisor både var involvert i kontrollutvalget og et av selskapene som kommunen var eier i. Vår erfaring er at det ikke nødvendigvis er bedre at en privat revisor ivaretar sekretariatsfunksjonen for å sikre uavhengighet og tillit. Vi ber derfor departementet vurdere nærmere ulike muligheter, herunder interkommunalt kontrollutvalgssekretariat.

26. Revisjon

Narvik kommune gir støtte til utvalgets vurdering av en lovbestemt nasjonal kvalitetskontroll av revisjonen.

Narvik kommune støtter forslag om at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen.

27. Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

For å øke kontrollutvalgets og administrasjonens bruk av styringsvirkemidlene, støttes klargjøringene i loven;

- lovfeste krav om eierskapsmelding som skal behandles av kommunestyret som minimum gir en oversikt over alle kommunens selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse i, uavhengig av hvilken organisasjonsform, herunder stiftelser som kommunen har en spesiell interesse i, som er benyttet og uavhengig av eierandelens størrelse. En årlig revidering og behandling i kommunestyret slik KS anbefaler vil gi kommunestyret nærmere nærmere kjennskap til virksomhetens drift og vil bidra til sterkere kontroll.

- Det støttes derfor også at saker som dreier seg om styring av selskaper eller behandling av

saker i eierorganene til selskapene, skal behandles og forankres i kommunestyret eller annet folkevalgt organ, ikke overlates til fullmektig eller representant for kommunen.

- Utvidet rett til innsyn i selskaper for revisjonen
- Klargjøre i loven at det er revisjonen som skal utføre kontrollen
- Lovfeste kontrollutvalgets ansvar for å lage en samlet plan forvaltningsrevisjon av

kommunens egen virksomhet og med alle selskaper kommunen har eierinteresser i. Dette bør gjelde uavhengig av eierandel og overfor alle organisasjonsformer.

For selskaper som eies av flere kommuner, mer vi at det bør lovfestes at det skal opprettes felles arena for politisk avklaring eierkommunene. Dette for å unngå at det forhold at selskapet eies av flere, bidrar til å pulverisere eller redusere ansvarsfølelsen overfor det å ha en omforent eierskapspolitikk.

Det bør videre lovfestes innsynsrett for kommunestyret (som derved kan delegere videre til administrasjonssjefen) overfor alle som utfører oppgaver for kommunen, for den delen av virksomheten som utøves på oppdrag fra kommunen. Det bør konkretiseres eller foreslås på hvilken måte innsynsretten kan utøves.

Når det gjelder kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroller for alle selskaper kommunen har eierinteresser i, som er egne rettssubjekter, bør dette utvides til å omfatte kommunale foretak og § 27 styrer som ikke er egne rettssubjekter, samt stiftelser. Dette fordi også de sistnevnte utfører oppgaver for kommunen og forvalter kommunens verdier til dette.

28. Kommunen som kontrollinstans

Narvik kommune ønsker innledningsvis å presisere at vi ikke støtter noen av de alternative reguleringsmåtene som utvalget har vurdert under kap. 27.4.2. Selv om utvalget selv har konkludert med at disse ikke foreslås lovfestet, finner vi grunn til å uttrykke at vi ikke anser noen av disse forslagene som en god løsning til erstatning for dagens tilsynsvirksomhet, og håper ikke departementet finner grunn til å gå videre med noen av disse forslagene.

Vi ser utfordringer knyttet til at kommunen har flere roller. Vi tror derimot ikke utvalgets forslag til løsning er hensiktsmessig. Vi støtter derfor mindretallets syn i behovet for lovregulering i kommuneloven om dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn. Det betyr at vi ikke støtter at det innføres en egen bestemmelse med krav om at kommunen legger til rette for at likebehandling sikres og at kommunes tilsyn blir så uavhengig som mulig. Ikke fordi dette ikke er viktige prinsipper som skal følges, men fordi vi er bekymret for at en slik lovfesting av det som allerede er et alminnelig prinsipp i forvaltningen på et særskilt område heller vil føre til rettsuklarheter og usikkerhet til kravets innhold. Det gjelder allerede et alminnelig forbud mot usaklig forskjellsbehandling i forvaltningsretten. Hva med områder hvor dette gjelder som et alminnelig prinsipp, men som ikke lovfestes? Vil prinsippet ha et sterkere vern når det er lovfestet og "gjelde mer" enn for andre områder? Og hvordan skal man kunne måle "så uavhengig som mulig"? Narvik kommune anser det heller ikke formålstjenlig å innføre særskilte habilitetsregler for tilsynsvirksomhet.

29. Statlig kontroll og tilsyn m.v.

29.1 Lovlighetskontroll

I tråd med et av utredningens hovedhensyn - styrket kommunalt selvstyre - støtter kommunen at reglene utformes slik at lovlighetskontroll blir en sikkerhetsventil som utøves med tilbakeholdenhet. Vi tilslutter oss forslaget til innstramming i forslag til § 28-1 andre ledd. Vi synes også det er positivt at det klargjøres i § 28-2 hva som kan lovlighetskontrolleres, og hva som ikke kan det. Narvik

kommune støtter videre forslag til innhold i lovlighetskontrollen, herunder en presisering av at det kun er de offentligrettslige sidene av et vedtak som kan lovlighetskontrolleres.

29.2 Statlig tilsyn

Narvik kommune støtter en tydeliggjøring av forvaltningslovens saksbehandlingsregler og å styrke kommunenes partsrettigheter ved statlige tilsyn. Kommunene er selvstendige rettssubjekter, og vi ser ikke hvorfor det skal være forskjell på saksbehandlingsreglene overfor en kommune og en privat virksomhet i så måte. Tvert imot støtter vi utredningens vurdering av at dette er viktig av hensyn til kommunene selv, hensynet til effektiv ressursbruk for samfunnet og av hensyn til andre berørte. Vedrørende bruk av tvangsmulkt overfor kommuner, er vi enig i vurderingen av at tvangsmulkt generelt ikke er et godt styringsmiddel overfor kommunene.

Tilsyn med kommuner er ressurskrevende for kommuner og må ses opp mot kommunenes andre oppgaver. Det er viktig at tilsyn samordnes i størst mulig grad, slik at byrden fordeles og at offentlige midler utnyttes på best mulig måte. Kommunen støtter hensynet til at tilsyn skal være mest mulig rasjonell, effektiv og fremme læring, herunder gi bedre kvalitet. Derimot er vi usikre på hvordan dette vil fungere i praksis, slik flertallets forslag er lagt opp. Det foreslås at fylkesmannen skal ha en reell beslutningsmyndighet overfor øvrige tilsynsmyndigheter når det gjelder omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn hvis fylkesmannen anser at det samlede omfanget er for stort, og overskrider hva som anses som forsvarlig. Det er viktig å finne ordninger som sikrer at formålet bak dagens § 60 oppfylles, men vi stiller spørsmål ved om å gi fylkesmannen reell beslutningsmyndighet fremfor å gi kommunene større påvirkningsmulighet i dialogen i så måte. Vi tilslutter oss i alle tilfeller at fylkesmannen i større grad bruker den hjemmelen som allerede ligger i dagens lov til å samordne statlige tilsyn overfor en kommune.

30. Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle forslag sett under ett, mener Narvik kommune at forslaget til ny kommunelov vil medføre større økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene enn det utredningen synliggjør. Vi vurderer at de økonomiske og administrative konsekvensene vil kunne være av varierende omfang relativt sett ut fra størrelsen på de enkelte kommuner. Det antas at mange av forslagene kan bidra til forenkling og besparelser, men legger til grunn at det må settes inn ekstra ressurser for å få oppfylt forpliktelser hva blant annet gjelder informasjonsarbeid, utarbeidelse av årsberetninger, eierskapsmeldinger og reglement for utvalg, gjennomføring av internkontroll og revisjon og innen økonomistyring generelt. På kort sikt er det som utvalget påpeker sannsynlig at det pådras utgifter til opplæring, veiledning og andre implementeringsoppgaver.