ArkivsakID.: 16/3164

Arkivkode: FE - 023 - Fylkeskommune - statsforvaltning, TI - &13

Larvik kommune

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
123/16	Formannskapet	07.09.2016

HØRING - KOMMUNELOVUTVALGETS UTREDNING 2016: 4 - NY KOMMUNELOV

RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Larvik kommune støtter kommunelovutvalgets lovforslag til ny kommunelov, med to presiseringer.
2. Larvik kommune viser til NOU kap. 11 og foreslår at det, istedenfor en innskjerping av valgbarhetsreglene til styrene i kommunale foretak, så innarbeides nye regler om inhabilitet ved behandling av saker vedrørende foretak i folkevalgte organer, hvor folkevalgte er styremedlem i foretaket.
3. Larvik kommune viser til NOU kap. 15 og foreslår at konsekvensene av brudd på taushetsplikten innarbeides i ny kommunelovs §8-3.

SAKSBEHANDLER: kommuneadvokat Ingvild Aartun

07.09.2016 Formannskapet
Møtebehandling:
Hallstein Bast, V, fremmet tilleggsforslag som følger;

Larvik kommune støtter kommunelovutvalgets lovforslag til ny kommunelov, med tre presiseringer:

1. Larvik kommune viser til NOU kap. 7 og ønsker videreført dagens krav til antall underskrifter i et innbyggerinitiativ.
2. Larvik kommune viser til NOU kap. 10 og ønsker ikke å åpne for økt delegering av myndighet til ordfører.
3. Larvik kommune viser til NOU kap. 10 og ønsker ikke at kommunen kan beslutte direkte valg av ordførere.

Det ble først votert punktvis over rådmannens forslag, med endring av ordet "to" til "følgende" i pkt. 1 dersom noen av Basts tilleggsforslag ble vedtatt;
Pkt. 1 ble enstemmig vedtatt, eventuelt inkludert endringsforslag hvis behov
Pkt. 2 ble vedtatt mot 4 stemmer fra H2, V 1, MDG 1
Pkt. 3 ble vedtatt mot 4 stemmer fra H 2, V 1, MDG 1

Basts tilleggsforslag ble deretter votert over punktvis;
Pkt. 1 falt mot 4 stemmer fra H 2, V 1, MDG 1
Pkt. 2 falt mot 4 stemmer fra H 2, V 1, MDG 1
Pkt. 3 falt mot 3 stemmer fra V 1, MDG 1, Sp 1

FSK- 123/16 Vedtak:

1. Larvik kommune støtter kommunelovutvalgets lovforslag til ny kommunelov, med to presiseringer.
2. Larvik kommune viser til NOU kap. 11 og foreslår at det, istedenfor en innskjerping av valgbarhetsreglene til styrene i kommunale foretak, så innarbeides nye regler om inhabilitet ved behandling av saker vedrørende foretak i folkevalgte organer, hvor folkevalgte er styremedlem i foretaket.
3. Larvik kommune viser til NOU kap. 15 og foreslår at konsekvensene av brudd på taushetsplikten innarbeides i ny kommunelovs §8-3.

SAMMENDRAG:

Det er 20 år siden kommuneloven trådte i kraft. Loven er etter den tid endret en rekke ganger men det har ikke vært noen helhetlig endring. Den nye kommuneloven skal være en rammelov for kommunens virksomhet og bygge opp under og styrke det kommunale selvstyret. Forslaget bygger på prinsippene om juridisk rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet.

Noen av lovforslagene er helt nye, mens andre er kun en skriftliggjøring av praksis som har utviklet seg knyttet til enkelte bestemmelser. Følgende forslag fra utvalget fremkommer under fem ulike tema:

<u>1. Kommunalt selvstyre:</u>
a. lovfeste det kommunale selvstyret
b. lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov
c. lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene

<u>2. Folkestyre:</u>
a. tydeliggjøre rollen til de folkevalgte og til administrasjonen, blant annet gjennom å gjøre skillet mellom dem klarere
b. åpne for at kommuner kan bestemme at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne
c. utvide adgangen til å ha fjernmøter i kommunestyret og andre folkevalgte organer
d. utvide de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter
e. bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen, men stille strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall)
f. styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner
g. skjerpe kravene til kjønnsbalanse i kommunale organer ved å knytte kravet til kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet
h. innføre kommunedirektør som ny, kjønnsnøytral tittel på lederen av kommunens administrasjon

<u>3. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner:</u>

a. styrke åpenhet og innsyn i kommunene ved blant annet nytt krav om at kommunens informasjon om virksomheten skal inkludere virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen, og ved krav om at kommunene skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon om virksomheten. I tillegg skal krav om møteoffentlighet gjelde for flere folkevalgte organer
b. lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak, slik at dobbeltroller og habilitetsproblematikk unngås
c. lovfeste at ordfører på visse vilkår skal kunne suspenderes eller fratas vervet som folkevalgt
d. lovfeste at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelser og oppsigelser
e. lovregulere regionrådmodellen og en ny organisasjonsform – kommunale oppgavefellesskap

4.Kommunal økonomi:
a. lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
b. lovfeste en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen
c. fastsette nye regler for avslutning av kommuneregnskapet som krever at eventuelle merforbruk må dekkes inn umiddelbart så langt det finnes tilgjengelige midler (egenkapital eller overskudd)
e. fastsette nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, som for flere kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
f. klargjøre rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene
g. fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom enkelte endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen
h. lovfeste en tiltaksplikt (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse

5.Kontroll og tilsyn:
a. lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen
b. lovfeste krav om rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret
c. legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding, og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen
e. tydeliggjøre og styrke kontrollutvalgets og revisjonens oppgaver, blant annet ved at eierskapskontroll defineres som revisjon, og ved at revisjonsmandatet til regnskapsrevisor utvides ved at noe av det som i dag ligger under kontrollutvalgets «bestiller ansvar», overføres til regnskapsrevisor for fast kontroll
f. øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, videreføre de strenge valgbarhetsreglene for valg til kontrollutvalget samt utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper fra valg til kontrollutvalget
g. etablere en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren
h. styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn ved at fylkesmannen gis mer myndighet overfor øvrige statlige tilsynsmyndigheter til å hindre at omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn mot den enkelte kommune blir for stort

Da dette er en høring på helt ny kommunelov har rådmannen vurdert at, til tross for at formannskapet er delegert myndighet i høringssaker etter delegasjonsreglementets 2.1, bør saken gå videre til kommunestyret.

Rådmannen slutter seg i det vesentlige til kommuneloveutvalgets forslag til ny kommunelov.

HANDLINGSROM:

Kommuneloven
NOU 2016:4
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/

Debattgrunnlag ny kommunelov, utarbeidet av KS

FAKTISKE OPPLYSNINGER:

Det er 20 år siden kommuneloven trådte i kraft. Loven er etter den tid endret en rekke ganger men det har ikke vært noen helhetlig endring. Den nye kommuneloven skal være en rammelov for kommunens virksomhet og bygge opp under og styrke det kommunale selvstyret. Forslaget bygger på prinsippene om juridisk rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet.

Noen av lovforslagene er helt nye, mens andre er kun en skriftliggjøring av praksis som har utviklet seg knyttet til enkelte bestemmelser. Det er viktig å merke seg at hele loven er ny, med den følge at også de bestemmelser som ikke er endret har fått nytt paragraf nummer.

NOU 2016:4 er et omfattende dokument på ca 480 sider. Lovforslaget i sin helhet er lagt ved. KS har utarbeidet et hefte «Debattgrunnlag ny kommunelov». Hefte er ment som et faglig debattgrunnlag for høringsarbeidet til hjelp i den enkelte kommune. KS har særlig vurdert om lovforslaget gir mer selvstyre, bedre lokaldemokrati og en enklere og mer tilgjengelig kommunelov. KS har selv fått utsatt sin høringsfrist og deres høringsuttalelse foreligger derfor ennå ikke.

Ordinært presenteres en høringssak med gammel lovtekst satt opp mot ny lovtekst for på enkelt vis kunne se endringene og på den måten uttale seg. Dette er ikke mulig når det nå foreligger en helt ny lov.

Departementet ber om følgende høring:
I det følgende formidles hovedpunktene i de enkelte kapitler i NOU 'en. Departementet ønsker at en er tydelig på hvilke kapitler i NOU 'en uttaler seg om, og ikke kapitler i loven. Fremstillingen vil da referere til NOU 'ens kapitler, men med lovens kapittel i parentes, for enkelt å kunne finne igjen i ny lov. Der hvor kapittel i NOU ikke gjenspeiler et eget kapittel i ny lov vil det ikke være en slik kapittelhenvisning i parentes.

Forslag til lovtekst ligger som vedlegg. I enkelte bestemmelser foreligger et mindretall. Dette vil ikke bli kommentert her men fremgår klart av det vedlagte forslag til ny lov som vedlegges.

<u>NOU kap 3 Formål (Kap 1: Lovens formål og virkeområde):</u>
Det foreslås en ny modernisert formålsbestemmelse, hvor det å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for selvstyret tas med i teksten. Innbyggerdeltakelse, tjenesteyting og samfunnsutvikling er særlig nevnt, samt at kommunene skal være effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

<u>NOU kap 4 Kommunalt selvstyre (Kap 2: Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret):</u>
Det kommunale selvstyret er grunnleggende i Norge og fremgikk også av mandatet til kommunelovutvalget. Det kommunale selvstyret foreslås lovfestet i egen bestemmelse. I tillegg foreslås lovfestet at hver kommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Det foreslås at rammene for selvstyret lovfestes.

I tillegg til dette foreslås lovfestet tre prinsipper, som bør- bestemmelser, som for så vidt gjelder i dag men er ulovfestet:

1. Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål.

2. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.
3. Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

NOU kap 5 Virkeområde (Kap 3: Kommuneinndeling og kommunenavn):
Det er drøftet om kommunelovens virkeområde skal gjelde når kommunen har organisert sin virksomhet i annen organisasjonsform. Det er konkludert med at kommunelovens virkeområde kun skal gjelde kommunal virksomhet, hvis ikke annet følger av særskilte lovbestemmelser i kommuneloven eller i særlover.

NOU kap 6 Kommuners informasjonsplikt (Kap 4: Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet):
Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunen til å drive aktivt informasjonsarbeid om egen virksomhet og andre rettssubjekter som utfører arbeid på vegne av kommunen. Informasjonen må tilpasses mottaker, men innbyggere har ikke krav på å motta noen spesiell informasjon. Det er opp til kommunen å finne ut hva og hvordan kravet skal oppfylles.

NOU kap 7 Innbyggerdeltakelse (kap 12 Innbyggerdeltakelse)
Utvalget foreslår ikke nye former for innbyggerdeltakelse, i hovedsak for ikke å innskrenke kommunens handlingsrom i forhold til om og eventuelt hvordan kommunen ønsker å involvere innbyggerne i lokaldemokratiet. Det gjøres en endring i antall underskrifter som trengs for å få løftet et innbyggerforslag. Det foreslås nå 1000 underskrifter, eventuelt 8 prosent av innbyggerne.

NOU kap 8 Folkevalgte organer og administrasjon(Kap 5: Kommunal organisering. Folkevalte organer):
Det foreslås å tydeliggjøre hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i kommunen, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem. Det foreslås at komiteer og faste utvalg etter kommunelovens §10 fjernes som egne organer og erstattes med organet *utvalg*. Utvalgene kan være faste eller midlertidige, og de kan bli tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. Det foreslås at det skal fastsettes reglement som gir de sentrale rammene for organet.

Kommunestyrets rolle som øverste organ tydeliggjøres i forslaget, ved at delegasjonsadgangen er tatt eksplisitt inn i loven.

Det foreslås at øverste leder for administrasjonen får tittel kommunedirektør. Dette etter utvalgets oppfatning som en mer kjønnsnøytral og dekkende tittel. Kommunedirektørens ansvar for en forsvarlig utredning av saker tydeliggjøres, tilsvarende ansvaret for å iverksette vedtak og plikt til å gjøre de folkevalgte organene oppmerksom på eventuelle nye faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelsen.

Det foreslås videre at kommunestyret fremdeles skal ha overordnet ansvar for personalpolitikken, men at kommunedirektøren får lovfestet ansvar for personalsaker, uten å måtte få delegert denne myndigheten.

Utvalget understreker betydningen av samspillet mellom administrasjon og folkevalgte som særdeles viktig. Det understrekes at det er viktig med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand på samme tid. Det foreslås å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver både for folkevalgte og administrasjon.

Spørsmål om kommunen blir bundet dersom noen, ansatte eller folkevalgte, foretar disposisjoner uten å ha fullmakt eller myndighet drøftes. Det fremsettes tre alternativer:
Alternativ 1: Ingen legitimasjonsvirkning
Alternativ 2: Legitimasjonsvirkning kun for avtaler om dagligdagse forhold

Alternativ 3: Legitimasjonsvirkning

For nærmere drøfting av disse alternativer, se NOU 2016:4 side 104-108. Gjeldende rett er alternativ 1, nylig stadfestet i Høyesteretts dom av 2016-476-A.

NOU kap 9 Overordnede styringsmodeller. Særlig parlamentarisme (kap 10 Parlamentarisk styreform):
Utvalget mener både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen må videreføres, men formannskapsmodellen bør fortsatt være hovedmodellen. Dersom parlamentarisk styringsform mener utvalget at både opposisjonens og kommunestyrets stilling bør styrkes.

NOU kap 10 Ordfører (Kap 6: Ordfører)
Utvalget foreslår å åpne for at kommuner som selv ønsker å delegere mer myndighet til ordfører, kan gjøre det. Forslaget går på at ordfører gis forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem, myndighet til å opprette enkelte utvalg og myndighet til å fatte vedtak i enkelte hastesaker. Dette forutsetter rapportering tilbake til kommunestyre om hvordan myndigheten er benyttet.

Det foreslås videre at kommunene kan beslutte direkte valg av ordfører.

NOU kap 11 Kommunale foretak (kap 9 Kommunale og fylkeskommunale foretak):
Det gjøres få endringer vedrørende kommunale foretak. Utvalget foreslår imidlertid at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak. Dette for å unngå uheldige dobbeltroller.

NOU kap 12 (Kap 7: Valg til folkevalgte organer)
Valgbarhetsreglene foreslås i hovedsak videreført, med noen foreslåtte unntak knyttet til bostedskravet. Utvalget mener at bostedskravet ikke bør gjelde ubetinget der det folkevalgte organets oppgaver er mer driftspregede enn politiske.

I likhet med det som gjelder for fritak etter skriftlig erklæring om å stå på valgliste foreslår utvalget at tilsvarende fritaksrett bør gjelde for underordnede organer, foruten formannskapet.

Utvalget mener ombudsplikten er grunnleggende i demokratiet. Det foreslås videre adgang til å suspendere ordfører dersom han eller hun blir tiltalt for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år. I forlengelsen av dette foreslås adgang til å frata en folkevalgt vervet som ordfører.

NOU kap 13 Valg av medlemmer til folkevalgte organer (Kap 7: Valg til folkevalgte organer):
Av hensyn til god legitimitet i utvalg foreslås en ny bestemmelse om at kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg ikke bare skal knytte seg til det enkelte listeforslaget, men også til sammensetningen av organet som helhet.

Det foreslås videre å fjerne adgangen til å rette på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer. Dette innebærer at når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få i organet, skal medlemmene fra listen pekes ut i den rekkefølgen de står oppført i på det innleverte listeforslaget.

NOU kap 14 Godtgjøring og velferdsgoder (kap 8 Rettigheter og plikter for folkevalgte)
Hovedsakelig foreslås gjeldende regelverk videreført. Det foreslås imidlertid en egen bestemmelse om godtgjøring ved frikjøp av folkevalgte. Det foreslås videre at folkevalgte som ved fratreden har verv på minst halv tid, etter søknad har rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder.

Utvalget mener at personer som har kommunalt tillitsverv som tilsvarer minst 50 prosent stilling får samme rett til ulike velferdsgoder som det ansatte i kommunene har, men at dette må lovfestes i særlovgivning.

NOU kap 15 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt(Kap 8: Rettigheter og plikter for folkevalgte)
Det foreslås en utvidet rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger, som ikke opprinnelig følger en saksfremstilling. Det er det enkelte organ som etter nærmere stemmegivning kan be om dette, og ikke den enkelte folkevalgte. De folkevalgte vil ha tilsvarende taushetsplikt om disse dokumentene. Dokumentene mister ikke sin status som interne dokumenter selv om et folkevalgt organ får innsyn i disse.

NOU kap 16 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer (kap 11 Saksbehandling i folkevalgte organer)
Saksbehandlingsreglene foreslås i hovedsak videreført med noen språklige justeringer. Åpenhet er således fremdeles hovedregelen.

Det foreslås imidlertid at møter der organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, skal kunne lukkes fra offentligheten. Slike saker kan også sladdes fra sakslisten. Saker som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold skal ikke føres på sakslisten eller fremgå av den møteprotokollen som er tilgjengelig for allmenheten.

Det foreslås regler om utvidet anledning til å holde folkevalgte møter som fjernmøter.

NOU kap 17 Inhabilitet for folkevalgte og ansatte (kap 11 Saksbehandling i folkevalgte organer)
Her foreslås reglene opprettholdt kun med språklige presiseringer.

NOU kap 18 Interkommunalt samarbeid (kap 17 Interkommunalt samarbeid, kap 18 Regionråd, kap 19 Kommunalt oppgavefellesskap, kap 20 Vertskommune)
Det foreslås to nye samarbeidsformer til erstatning for dagens kommunelov §27 interkommunale samarbeid. Det ene er oppgavefellesskap knyttet til enkeltstående tjenester. Det andre er å lovfeste regionrådsmodellen. Dette er ment som en enklere samarbeidsordning sammenlignet med lov om interkommunale selskaper.

NOU kap 19 Økonomiforvaltning (kap 14 Økonomiforvaltning)
Utvalget foreslår å samle de ulike reglene om økonomiforvaltning i et kapittel. Det foreslås å lovfeste en generalbestemmelse for økonomiforvaltning. Utvalget foreslår å løfte frem og samle kommunestyrets plikter til å styre og ha kontroll med kommunens økonomi gjennom økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning og finansreglement. Det foreslås en ny plikt for kommunene til å fastsette et økonomireglement og fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling.

Det foreslås flere nye krav for å støtte opp om helhetlig planlegging og styring. Dette er krav om at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. Krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen, synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet og plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Det gjøres ingen endring i krav til budsjettbalanse.

Det foreslås videre regler knyttet til inndekning av merforbruk. Det foreslås nye regler for hvordan kommuneregnskapet skal avsluttes og en plikt for kommunedirektøren til å foreslå endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk. Dette må behandles av kommunestyret senest 30. juni budsjettåret.

Det foreslås videre at kommunens drift bare skal finansiers av løpende inntekter. Det foreslås en hjemmel for at departementet kan gi dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter.

Det foreslås videre endringer som klargjør reglene om årlige minimumsavdrag på lån. Utvalget mener fortsatt ikke det bør tillates å ta opp lån til andres investeringer eller til kjøp av aksjer. Utvalget foreslår likevel at det åpnes for å lånefinansiere anskaffelse av eiendom gjennom såkalte single – purpose eiendomsselskaper hvor selskapet har som eneste formål

å eie og drifte en eiendom.

Det foreslås videre en tydeliggjøring av hensynet til økonomisk forsvarlighet med et nytt vilkår om å ikke kunne stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Utvalget mener ikke det er hensiktsmessig å harmonisere kommunelovens garantiregler med EØS-reglene om offentlig støtte. Kommunene må fortsatt vurdere EØS-reglene i tilknytning til garantier.

Utvalget foreslår at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk, over 3 prosent av driftsinntektene, skal omfattes av den statlige kontrollordningen (ROBEK). Dette gjelder også kommuner som unnlater å vedta økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.

NOU kap 20 Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier m.v.
Det foreslås flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Det foreslås blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn de kommuneloven tillater skal være privatrettslig ugyldige hvis långiver ikke var i aktsom god tro.

NOU kap 21 Selvkost (kap 15 Selvkost)
Det foreslås lovfestet enkelte overordnede regler for beregning av selvkost, i tråd med allerede etablerte prinsipper.

NOU kap 22 Kommunene som markedsaktør. Foholdet til statsstøtteregelverket
Utvalget har sett på ulike rettslige problemstillinger som kan oppstå når kommunene er i markedet, men foreslår ingen endringer nå. Utvalget mener regjeringen bør fortsette arbeidet den har startet med disse problemstillingene.

NOU kap 23 Kontroll og tilsyn med kommunene
De ulike kontroll – og tilsynsordninger beskrives i hver sine kapitler.

NOU kap 24 Internkontroll
Utvalget foreslår en egen bestemmelse i kommuneloven som kan erstatte reguleringen av kommunedirektørens ansvar for internkontroll i særlovgivningen.

Utvalget foreslår lovkrav som kan gjøre internkontrollen bedre og mer målrettet. Det foreslås videre å lovfeste et krav om at det skal føres systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Det foreslås at kommunedirektøren skal rapportere om internkontrollen til kommunestyret.

NOU kap 25 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet
Gjeldende rett foreslås videreført i stor grad. Det foreslås imidlertid at den som er leder/ har ledende stilling/medlem av styret i selskap som kan være gjenstand for kontroll etter reglene om eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon ikke er valgbar til kontrollutvalget.

Det foreslås videre at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig, som innebærer at kommunens revisjon ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

NOU kap 26 Revisjon (kap 24 Revisjon)
Det foreslås at regnskapsrevisor skal utføre enkle kontroller med om bruken av kommunens midler har hjemmel i kommunestyrets budsjett, og en forenklet kontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. Gjeldende regler for forvaltningsrevisjon foreslås i hovedsak videreført.

NOU kap 27 Kommunens styring og kontroll med ekstern virksomhet (Kap 27 Eierstyring)
Det foreslås enkelte endringer som kan bidra til å styrke den politiske styringen og kontrollen. Det foreslås et krav om å utarbeide eierskapsmeldinger som skal si noe om kommunens prinsipper for eierstyring og gi en oversikt over selskapene og de formål kommunen har med disse. Det foreslås en rett for kontrollutvalget og revisjonen til innsyn i og opplysninger fra

ekstern virksomhet som utfører oppgaver eller tjenester for en kommune.

Det foreslås å tydeliggjøre at eierskapskontroll er oppgaver for revisjonen, og at det skal lages en egen plan for eierskapskontroll.

NOU kap 28 Kommunen som tilsynsinstans (kap 26 Kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn)
Utvalget påpeker at når kommunen i noen sammenhenger selv har tilsynsansvar så utfordrer dette objektiviteten, nøytraliteten og tilliten til det kommunale tilsynet, siden kommunen får en dobbeltrolle når den skal føre tilsyn med seg selv og kanskje også med sin konkurrent. Utvalget tar ikke stilling til om og når tilsyn bør organiseres men foreslår at når kommunen selv skal gjennomføre lovpålagt tilsyn skal det legges til rette for at likebehandling sikres og at tilsynet blir så uavhengig som mulig.

NOU kap 29 Statlig kontroll og tilsyn mv.(kap 28 Lovlighetskontroll, kap 31 Statlig tilsyn)
Reglene om lovlighetskontroll foreslås i det vesentlige videreført, men at lovlighetskontroll ikke skal være en generell adgang for statsforvaltningen til å kontrollere kommunale vedtak. Det foreslås derfor at det kreves særlige grunner for at departementet på eget initiativ skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll.

Utvalget foreslår at fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges enkelte saksbehandlingsplikter. Dette for å styrke samordningen av tilsyn som utføres. Slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene, og slik at belastningen på enkeltkommuner ikke blir unødvendig stor.

NOU kap 30 Økonomiske og administrative konsekvenser
Lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunene og statsforvaltningen, men utvalget mener at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller for staten.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER:

Utvalgets samlede vurdering er at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller for staten.
Dette er trolig riktig når spørsmålet avgrenses til kommunens oppgaveomfang og administrative arbeid med de saker, dokumenter, rutiner og problemstillinger som omfattes av forslag til endringer.
Imidlertid er det slik at enkelte av forslagene knyttet til økonomi vil kunne innebære til dels betydelige økonomiske konsekvenser, særlig for de kommunene som opplever at de befinner seg i en presset økonomisk situasjon. Det foreslås bl.a. at det skal fastsettes nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån. Dette er, økonomisk sett en riktig beslutning, siden mange kommuner åpenbart betjener gjelden i en takt som ikke er bærekraftig. Virkningen vil, bl.a. for Larvik, kunne bli at kommunen vil måtte øke låneavdragene. Avhengig av hvordan reglene utformes og størrelsen på kommunens gjeld, vil de økonomiske konsekvensene i fremtidige årsbudsjett og økonomiplanperioder kunne bli betydelige.
Dersom regelverket innskjerpes vesentlig vil Larvik kommune anbefale at dette gjennomføres i løpet av en fastsatt overgangsperiode.

KONSEKVENSER FOR BARN OG UNGE:

Ny kommunelov setter fokus på økt lokaldemokrati og kommunalt selvstyre. Dette vil være positivt for å øke engasjement for barn og unge i Larvik.

ALTERNATIVE LØSNINGER:

Alternative forslag vil være at enkelte punkter i lovforslaget ikke ønskes vedtatt.

VURDERINGER OG KONSEKVENSER:

Rådmannen mener at kommuneloveutvalget har gjort en grundig og god jobb med utarbeiding av forslag til ny kommunelov. Rådmannen støtter at tidligere etablert praksis som ikke er lovfestet nå fremgår som nye lovforslag, og at enkelte bestemmelser i forskrift og særlovgivning erstattes med bestemmelser i ny kommunelov. I likhet med KS mener rådmannen at ny kommunelovs formålsbestemmelse virker god og dekkende for lovens innhold. Det er positivt at formålet fastslår at loven ikke bare skal legge til rette for, men fremme selvstyret. Rådmannen er og positiv til at ordet «tillitsskapende» kommuner er tatt inn i selve formålsbestemmelsen.

Utvalgets vurderinger og forslag virker dekkende og tydeliggjør at det kommunale selvstyret vil kunne styrkes særlig overfor statsforvaltningen.

Rådmannen er i det vesentlige enig med kommunelovutvalgets lovforslag, men vil kommentere enkelte få punkter, med henvisning til kapitlene i NOU'en.

NOU kap 8:
Rådmannen støtter utvalgets forslag om en tydeliggjøring av rollefordelingen mellom folkevalgte og administrasjonen. Dette som utvalget sier, på bakgrunn av at forholdet mellom folkevalgte og administrasjon både skal være preget av et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand.

Det er bedt særskilt om en tilbakemelding på rettsvirkningen av at en ansatt eller folkevalgt går ut over sin myndighet eller fullmakt. Rådmannen støtter KS i at gjeldende rett, fastsatt i Høyesteretts dom av 2016-476, om at det ikke gjelder en alminnelig legitimasjonsregel i kommunene, bør legges til grunn.

NOU kap 11:
Hva gjelder utvalgets forslag om at medlemmer eller varamedlemmer til kommunestyret ikke kan velges til styret i kommunale foretak støtter rådmannen KS vurdering om at dette kan sies å være en begrensning av det kommunale selvstyret. Rådmannen mener at dette heller bør løses ved å innføre habilitetsbestemmelser i likhet med selskaper definert i forvaltningsloven §6.

NOU kap 15:
I ny kommunelov §8-3 gis folkevalgte utvidet innsynsrett i saksdokumenter med tilhørende taushetsplikt. Rådmannen er enig i forslaget som gir et folkevalgt organ utvidet rett til innsyn i taushetsbelagte saksdokumenter og taushetsplikt for folkevalgte vedrørende disse dokumentene. Rådmannen er imidlertid av den oppfatning at konsekvenser av brudd på taushetsplikt bør fremgå av loven, slik det gjør i annen lovgivning, se eks. barnevernloven §6-7.

NOU kap 19:
Utvalget foreslår å samle de ulike reglene om økonomiforvaltning i et kapittel. Det foreslås å lovfeste en generalbestemmelse for økonomiforvaltning. Utvalget foreslår å løfte frem og samle kommunestyrets plikter til å styre og ha kontroll med kommunens økonomi gjennom økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning og finansreglement. Det foreslås en ny plikt for kommunene til å fastsette et økonomireglement og fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling.

Larvik kommune bør støtte disse forslagene. Dette er til dels presiseringer av intensjonen med dagens lov og forskrifter og representerer i liten grad reelle nye krav for kommunen. Utvalget selv kaller dette «anerkjente krav til økonomiforvaltningen i kommunal sektor». «Generalbestemmelsen» om kommunenes økonomi skal slå fast at kommunene skal

forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid. Kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling, som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi. Dette er i tråd med vår praksis i dag.

Det gjøres ingen endring i krav til budsjettbalanse, men rådmannens vurdering er at de nye bestemmelsene i stor grad bygger opp under en bedre økonomiforvaltning og dermed styrker muligheten for en balansert økonomi over tid.

Det foreslås videre regler knyttet til inndekning av merforbruk. Det foreslås nye regler for hvordan kommuneregnskapet skal avsluttes og en plikt for kommunedirektøren til å foreslå endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk. Dette må behandles av kommunestyret senest 30. juni budsjettåret. Etter rådmannens vurdering vil dette kunne være med på å motvirke eventuelle tendenser til urealistisk og taktisk budsjettering i kommunene.

Det foreslås videre at kommunens drift bare skal finansiers av løpende inntekter. Det foreslås en hjemmel for at departementet kan gi dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter. Rådmannen kan ikke se at det som foreslås vil representere noe vesentlig nytt i forhold til hvordan Larvik kommune allerede i dag praktiserer dette. Hensynet til formuesbevaringsprinsippet står sterkt i dag og ligger også til grunn for dagens strenge regelverk.

Det foreslås videre endringer som klargjør reglene om årlige minimumsavdrag på lån. Utvalget mener fortsatt ikke det bør tillates å ta opp lån til andres investeringer eller til kjøp av aksjer. Utvalget foreslår likevel at det åpnes for å lånefinansiere anskaffelse av eiendom gjennom såkalte single – purpose eiendomsselskaper hvor selskapet har som eneste formål å eie og drifte en eiendom.

Etter rådmannens oppfatning er det punktet om endring av regelverket for minimumsavdrag som vil kunne få mest betydning for kommunen. Dette vil kunne føre til at Larvik kommune må betale mer i årlige avdrag enn det som gjøres i dag. På kort sikt vil dette kunne belaste driften og kreve at kommunestyret endrer de prioriteringene som ligger til grunn for dagens strategidokument. På litt lenger sikt vil dette imidlertid styrke kommunens finansielle stilling og redusere ulempene med for lang nedbetalingstid på lånefinansierte investeringer. Rådmannen har tidligere fremmet dette synet internt i kommunen og oppfatter det slik at det også er ganske bred politisk enighet om å søke å gjennomføre økonomiske tiltak i fremtidige strategidokumenter som kan være med på å styrke kommunens finansielle situasjon.

Det foreslås videre en tydeliggjøring av hensynet til økonomisk forsvarlighet med et nytt vilkår om å ikke kunne stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Utvalget mener ikke det er hensiktsmessig å harmonisere kommunelovens garantiregler med EØS-reglene om offentlig støtte. Kommunene må fortsatt vurdere EØS-reglene i tilknytning til garantier.

Rådmannen stiller seg bak forslaget om innskjerping i adgangen til å kunne gi garantier. I dag er det i praksis lov for kommunen å stille garantier til godkjente formål selv om den økonomiske soliditeten og den beregnede driftsøkonomien i formålet ikke holder den standard og oppfyller de krav som normalt bør være til stede når det skal stilles garanti for andre aktørers virksomhet.

Utvalget foreslår at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk, over 3 prosent av driftsinntektene, skal omfattes av den statlige kontrollordningen (ROBEK). Dette gjelder også kommuner som unnlater å vedta økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.

Etter rådmannens oppfatning er dette en innstramning/presisering av regelverket som ikke er vesentlig annerledes enn dagens regelverk, men som går noe lenger i forhold til å fange opp kommuner som er på vei inn i en situasjon som også tidligere ville medført registrering i

registeret. For de kommunene dette gjelder vil det være en klar fordel å bli fanget opp på et noe tidligere tidspunkt enn dagens regler gir grunnlag for. Mulighetene til å gjenopprette økonomisk balanse øker fordi den reelle ubalansen ikke rekker å bli for stor. Dette er en klar fordel for kommunen, for tjenestemottagerne og for tilsynsmyndigheten.

NOU kap 20 Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier m.v.
Det foreslås flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkningene av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Det foreslås blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn de kommuneloven tillater skal være privatrettslig ugyldige hvis långiver ikke var i aktsom god tro.

Dette er en bestemmelse for å hindre helt klare brudd på gjeldende regelverk, jf «Terraskandalen» for noen år siden. Bestemmelsen vil i dagens situasjon ikke ha noen praktisk betydning for Larvik kommune. Rådmannen støtter imidlertid forslaget også fordi dette vil kunne være en beskyttelse for kommuner mot å komme i situasjoner som ligner på f.eks. «Terra-kommunen».

KONSEKVENSER FOR DEN NYE KOMMUNEN:

Konsekvensene er ikke annerledes for ny kommune enn for dagens kommune. Lovforslaget er imidlertid ment å skulle styrke kommunalt selvstyre og lokaldemokratiet. Dette vil også være positivt når ny kommune etableres**.**

Vedlegg:

Dok.dato	**Tittel**	**Dok.ID**
14.04.2016	Høring - Kommunelovutvalgets utredning 2016 4(1)	1146176
14.04.2016	Vedlegg - liste over høringsinstanser til NOU 2016 4(1)	1146177
31.08.2016	Lovforslag	1220425