



Sak nr D-

Vår dato:
29.09.2016

Vår referanse:
2008/1713-23395/2016

Vår saksbehandlar:
Jarle Nakken

Direkte telefonnr.:
53 42 30 82

Dykkar dato:

Dykkar referanse:

Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

NY KOMMUNELOV - HØYRINGSUTTALE

—
Vedlagt føl kommunen sin høyringsuttale.

Med helsing
Bømlo kommune

Jarle Nakken
Økonomisjef
Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Kopi til:
KS Postboks 1378 Vika 0114 Oslo

**Bømlo kommune****Saksutgreiing til folkevalde organ**

Dato: 03.08.2016
Arkivref: 2008/1713-18181/2016 / 000

Saksbehandlar: Aud Gunn Løklingholm
53423063
jpn@bomlo.kommune.no

Sak nr i møte	Utval	Møtedato
57/16	Formannskapet	06.09.2016
87/16	Kommunestyret	19.09.2016

NY KOMMUNELOV – HØYRINGSUTTALE**Rådmannen sitt framlegg til vedtak:**

Kommunestyret støttar lovutvalet sitt framlegg til ny kommunelov med endringar som går fram av saksutgreiinga som svar på KS sine spørsmål frå debattgrunnlaget.

Saksprotokoll i Formannskapet - 06.09.2016**Innstilling:**

Formannskapet **innstiller** samrøystes overfor kommunestyret i samsvar med rådmannen sitt framlegg.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 19.09.2016**Vedtak:**

Kommunestyret gjorde samrøystes **vedtak** i samsvar med rådmannen sitt framlegg.

Dokument i saka:

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Debattgrunnlag frå KS,

<http://www.ks.no/contentassets/f3dea1b78bdf48eb913d9d37e0fb456f/kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016.pdf>

Bakgrunn for saka:

Kommunelovutvalet la 10.3.2016 fram NOU 2016:4 Ny kommunelov. Utvalet har gjennomført ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrka det kommunale sjølvstyret, og fremjar forslag til ny lov om kommunar og fylkeskommunar. Ei anna målsetting for arbeidet har vore å avdekka svake punkt ved gjeldane lov og komma med framlegg til forbetringar for å sikra klårare og meir føreseielege rammer for kommunane si verksemd. I mandatet for utvalet er omsyna til «forenkling, oversiktligheit,

lesbarhet og praktisk anvendbarhet» sentrale ved utarbeiding av ny lovtekst. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sende utgreiinga på høyring 6.4 2016 med høyringsfrist 6.10.2016.

Vurderingar:

KS har gått gjennom utgreiinga og laga eit fagleg debattgrunnlag som kommunane kan nytta i sitt arbeid med høyringa. Rådmannen syner til vedlagde debattgrunnlag for gjennomgang av lovframlegget.

Lovutvalet seier dette om kva som har vore grunnleggjande vurderingar og omsyn i lovarbeidet:

1. *Styrket kommunalt selvstyre*
2. *Styrket folkevalgt styring i kommunene*
3. *Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner*
4. *En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten*
5. *En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn*
6. *Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne*

Debattgrunnlaget er delt i ti kapittel som i hovudsak er strukturert etter korleis framlegget til lov er bygd opp. I debattgrunnlaget er det laga eit samandrag av utvalet sine tilrådingar og omsyna som ligg bak tilrådinga. KS sin administrasjon har gitt ei førebels vurdering av lovframlegget og tilråding til høyringsuttale. I tillegg er det formulert konkrete spørsmål der KS særskilt ynskjer innspel frå kommunane.

Under fylgjer rådmannen sine framlegg til svar på dei spørsmåla i debattgrunnlaget

1. OVERORDNA VURDERINGAR

Rådmannen er samd i KS si vurdering av at framlegget til ny kommunelov inneheld fleire viktige element som legg til rette for eit godt lokaldemokrati.

2. FØREMÅLSPARAGRAFEN

Rådmannen er samd i at det er positivt at føremålet med lova slår fast at lova ikkje berre skal leggja til rette for, men fremja kommunalt sjølvstyre.

3. KOMMUNALT SJØLVSTYRE

Spørsmål:

Hvordan bør lovfesting av prinsippene av forholdet mellom stat og kommune utformes?

Rådmannen er samd med KS i at lovfestinga bør tydeleggjera det kommunale sjølvstyret og at avgrensingar i sjølvstyret berre skal gjerast der det er ein klår trong for nasjonale føringar. Det må komma klårt fram i lovteksten at offentlege tenester bør leggjast til kommunane så langt som råd er. For å få dette tydelegare fram bør ordlyden i § 2-2 endrast slik:

«Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig.»

4. FOLKEVALDE OG FOLKEVALDE ORGAN

Bør folkevalgte organer være uttømmende regulert i kommuneloven, eller bør kommunestyret kunne opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i lov.

I framlegget frå utvalet kan kommunestyret berre oppretta folkevalde organ som anten er omtalt i kommunelova eller andre lover. Kva folkevalde organ som kan opprettast etter kommunelova er lista opp i § 5-1 i lovframlegget. Framlegget gir kommunane relativt stor organiseringsfridom, men det kan ikkje utelukkast at det i einskilde høve kan vera ynskjeleg med ei anna organisering. Her må omsynet til klare og tydelege reglar for kva som er folkevalde organ og kva saksbehandlingsreglar som skal gjelda for folkevalde organ vegast opp mot kommunestyret sin trong for å kunna organisera kommunen fritt.

Lovframlegget skal tydeleggjera skiljet mellom politikk og administrasjon i ein kommune, og klargjera roller. Etter rådmannen si vurdering er dette enklare å oppnå ved uttømmende opplisting i lovgjevinga av kva som er folkevalde organ, enn ved ein generell definisjon av folkevalde organ og full organiseringsfridom. Dette må vegast opp mot omsynet til kommunalt sjølvstyre og om lova sin ordlyd gir nok handlefridom for kommunestyret til å organisera kommunen slik det vurderer er best.

Rådmannen legg til grunn at omsyna til ei tydeleggjering av kva som er folkevalde organ, her vert avgjerande og at folkevalde organ difor bør vera uttømmende regulert i lov.

Bør kommunestyret ha anledning til å delegere myndighet til å opprette utvalg til for eksempel formannskapet?

Kommunestyret er kommunen sitt øvste organ og har ansvaret for den politiske organiseringa av kommunen. Av omsynet til å styrka kommunestyret som øvste organ, ser rådmannen det som ein god regel at det berre er kommunestyret (og i einskilde høve ordføraren) som kan oppretta utval.

Bør formannskapet kunne opprette arbeidsutvalg, på samme måte som utvalgene kan det?

Rådmannen finn ikkje grunnlag for at formannskapet ikkje skal kunna oppretta arbeidsutval på linje med utvala. Etter rådmannen si vurdering bør formannskapet difor kunna oppretta arbeidsutval på lik linje som utvala kan.

Bør arbeidsutvalg kunne bestå av andre enn utvalgets egne medlemmer?

Omsynet til å styrka kommunestyret som øvste organ tilseier at utvalet berre kan velja eigne medlemmer til arbeidsutval.

Bør kommunestyret ha adgang til å velge ansatte som medlemmer av felles folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid?

Den nye kommunelova skal tydeleggjera skiljet mellom folkevalde og administrasjonen. Ut frå ynskjet om skilje mellom folkevalde og administrasjon kan det vera uheldig at tilsette vert valde som medlemmer av felles folkevald nemnd i vertskommunesamarbeid. Rådmannen vil difor tilrå at det ikkje vert mogeleg å velja tilsette som medlemmer i folkevald nemnd i vertskommunesamarbeid.

Ordfører

Bør kommuneloven åpne for direkte valg av og utvidet myndighet til ordføreren?

Av omsyn til kommunalt sjølvstyre er rådmannen samd i at kommunestyret sjølv bør ha mynde til å vedta at ordføraren kan veljast av innbyggjarane ved direkte val. Rådmannen støttar og framlegget om at ordføraren vert gitt utvida mynde ved td å ha forslagsrett i tillegg til møte- og talerett i alle folkevalde organ med unntak av kontrollutvalet.

Fritak/ suspension

Skal ordfører kunne suspenderes eller fratas vervet, og bør i så fall ordfører og varaordfører behandles likt?

Det kan tenkjast at ein ordførar grunna handlingar vert oppfatta som uskikka til å ivareta vervet sitt. Det bør difor vera ein opning for å suspendera ordføraren eller ta frå han vervet i valperioden. Det er då viktig at reglane for suspensjon frå/ fråtaking av verv vert tydeleggjort slik at det vert føreseieleg kva som skal leggjast vekt på ved vurderinga.

Varaordføraren fungerer som ordførar dersom ordføraren har mellombels forfall frå vervet. Dersom ordførar skal kunna suspenderast, er det uheldig om varaordførar kan fungera i sitt verv sjølv om vedkommande heftar for tilhøve som gir grunn for å suspendera eller ta frå ein ordførar vervet. Difor bør reglane om suspensjon og gjelda for varaordførar.

Val av medlemmer til folkevalde organ

Bør krav til kjønnsbalanse også knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag, og bør i så fall kandidatene fra det underrepresenterte kjønn rykke opp fra den listen som har fått flest stemmer eller færrest stemmer?

Dette vert ei vurdering der ein må vega omsynet til kjønnsbalanse mot omsynet til demokrati. Eit absolutt krav om kjønnsbalanse kan gripa noko inn i partia sin rett til sjølv å bestemma kven dei ynskjer å la seg representera ved. I tillegg vil valoppgjera verta ytterlegare kompliserte dersom det er eit absolutt krav om kjønnsbalanse i organet. Lovutvalet skriv i si vurdering at rundt 40 % og over av medlemmene i både formannskap og utval er kvinner, men at det er stor variasjon mellom kommunane og at ein slik er i strid med målet for regelverket. Rådmannen kjem difor til at reglane om kjønnsbalanse i folkevalde organ bør styrkast slik at kravet til kjønnsbalanse vert stilt til organet som heilskap og ikkje berre den einskilde lista.

Godtgjersle og velferdsgode

Er regelverket for godtgjøring tilfredsstillende utformet, og er terskelen på tilsvarende 50 pst stilling riktig satt for å få ettergodtgjøring og gi rett til ulike velferdsordninger?

Etter rådmannen si vurdering har kommunestyret handlingsrom innafor regelverket som er lagt fram til å vedta tilfredsstillande godtgjerslereglement. Rådmannen støttar KS sine vurderingar om å gjeva folkevalde rettar innan velferdslovgjevinga, men at det må vera knytta til om den folkevalde har vervet som hovudgjeremål eller ikkje. Det kan difor vera rett å knytta slike rettar til verv som tilsvarar 50 % stilling eller meir.

Parlamentarisme

Er regelverket om parlamentarisme godt utformet?

Etter rådmannen si vurdering er kommunal parlamentarisme lite relevant for Bømlo kommune.

Framlegg til regelverk vert difor ikkje kommentert her.

Utvida innsynsrett og teieplikt

Bidrar lovforslaget til en tilfredsstillende klargjøring av folkevalgtes innsynsrett og taushetsplikt?

Ja

Saksbehandlingsreglar og møteoffentlegheit

Bør kommunestyret ha adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler, inklusive regler om åpenhet for et organ enn det som følger av loven?

Nei

Er det behov for en hjemmel for å kunne lukke møter hvor kommunen mottar informasjon fra kommunens advokat?

Ja

Bør det være adgang til å sladde sakslister og møteprotokoller ved slike møter?

Ja

Er det andre tilfeller hvor kommunen eventuelt kan ha behov for å sladde saklister og møteprotokoller?
Rådmannen finn ikkje grunnlag for å sladda saklister. Her vil ein i regelen kunna formulera sakstittel så nøytral at saklista ikkje kjem i konflikt med opplysningar som skal eller kan unntakast frå offentlegheit.

I einskilde vedtak kan det vera trong for å formulera vedtaket slik at det inneheld opplysningar som ikkje skal eller bør offentleggjerast. Det bør difor vera høve til å sladda ein møteprotokoll.

Bør det være adgang til å lukke møter i en innledende fase av saksbehandlingen hvor folkevalgte har behov for orientering/ opplæring i en konkret sak?

Hovudregelen må vera at møter i folkevalde organ skal vera offentlege. Rådmannen er generelt skeptisk til at det vert opna for å lukka møter i større grad enn det som er høgst nødvendig. Det bør likevel unntaksvis vera ei opning for å lukka møter i innleiande fasar av saksbehandlinga ved behov for orientering eller opplæring for folkevalde.

Habilitet

Lovframlegget vert støtta.

Delegering og innstillingsrett

Bør en kommune fortsatt kunne overlate oppgaver også av prinsipiell karakter til et selskap?

Etter rådmannen si vurdering bør det liggja til det kommunale sjølvstyret å avgjera kva oppgåver som skal delegerast til eit selskap. Det bør ikkje verta snevrare rammer for kva som kan delegerast enn det er etter gjeldande lov.

Disposisjonar utan fullmakt eller mynde

Rådmannen støttar KS si vurdering.

5. INFORMASJON OG INNBYGGJARDELTAING

Informasjonsplikt

Virker utvalgets forslag til utvidet informasjonsplikt rimelig?

Ja

Innbyggjardeltaking

Er terskelen for innbyggerforslag for høy?

Terskelen er heva frå at 2 % til 8 % av innbyggjarane må stå bak eit innbyggjarframlegg. Dette er ein relativt stor auke, men utvalet har i si vurdering lagt vekt på at saker som skal fremjast etter regelen om innbyggjarinitiativ bør ha større relevans. Rådmannen støttar denne vurderinga.

Er utvalgets forslag om folkeavstemming dekkende?

Ja

Bør det være en generell bestemmelse om innbyggerdeltakelse?

Nei

Bør det lovfestes medvirkningsordninger for innbyggerne generelt eller særskilte grupper?

Nei

Bør slike medvirkningsordninger i tilfelle reguleres som folkevalgte organer eller som innbyggerdeltakelse?

6. ADMINISTRASJONEN

Bidrar presiseringen i lovforslaget til tilstrekkelig grad til en tydeliggjøring av folkevalgte og administrasjonens ulike roller?

Ja – presiseringane i høve til administrativ leiar sitt utgreiingsansvar og at kommunestyret må vera tydelege overfor administrativ leiar dersom det ynskjer å komma med føringar for arbeidet som skal gjerast, er med på klargjera rollene. I tillegg er all løpande personalforvaltning lagt til administrativ leiar. Dette kan ikkje endrast på med delegeringsvedtak. Noko som vil seia at formannskapet ikkje lenger kan ha tilsettingsmynde for einskilde stillingar. Dette styrker øvste leiar sitt ansvar for den samla administrasjonen.

Hva bør være tittelen på øverste administrative leder?

Rådmannen er samd i lovutvalet si tilråding om at tittelen skal vera kjønnsnøytral og felles for alle kommunar. Det er i utkastet gjort framlegg om tittelen kommunedirektør. Dersom ein legg til grunn at ein vil ha kjønnsnøytral tittel meiner rådmannen dette er ein tittel som raskt vil bli innarbeidd og kommunisert som kommunen sin øvste administrative leiar. Ved bruk av denne tittelen vil det ikkje bli trong for endring av øvrige titlar i kommuneleiinga som t.d. kommunalsjef. Dette tittelen er godt innarbeidd som nemning for leiar av ein kommunal sektor.

7. KOMMUNAL ØKONOMI

Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

Rådmannen sluttar seg fullt ut til dei betraktningane som utvalet gjer og lovforslaget som markerar idealet om ei langsiktig og sunn økonomiforvaltning og kommunestyret sitt ansvar for dette.

Rådmannen støttar fullt ut utvalet sitt framlegg til lovkravet om at kommunestyret skal setja finansielle måltall for den kommunale drifta.

Regnskapsplikten og konsernregnskap

Bør kommunen få plikt til å avlegge konsernregnskap når tjenesteproduksjon er lagt til hel- eller deleide virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet?

Utvalet føreslår endringar i rekneskapsbestemmelsane slik det går fram av KS heftet. Rådmannen støttar framlegget til konsernrekneskap for kommunen som juridisk eining. Rådmannen meiner og at kommunalt heileigde aksjeselskap bør konsoliderast inn i kommunen sine rekneskap. Det same med kommunen sin andel i interkommunale selskap. Slik det er i dag vert ein stor del av kommunen si verksemd «gøymt vekk» i egne selskap, (BVA AS for vatn og avlaupstenestene, BKE AS for eigedomsforvaltning, renovasjon i SIM IKS) noko som gjer samanlikninga med andre kommunar vanskeleg. Kommunen sitt rekneskap gir ikkje i dag eit fullstendig oversyn over kommunen sin aktivitet.

Utover dette sluttar rådmannen seg til utvalet sine framlegg på dette området.

Låneopptak og avdrag på lån

Er det behov for en adgang til lånefinansiering av investeringer i selskaper?

Utvalet føreslår ei utviding i adgangen til å lånefinansiere investeringar ved at ein kan få låna til kjøp av aksjar i nokre typar eigedomsselskap. Rådmannen støttar utvalet sitt framlegg.

I tillegg vert det tydeleggjort i lov kva kommunen kan lånefinansiera. Det vert ikkje opna opp for å tillata å låna for å finansiera andre sine investeringar. Dette vanskeleggjer kommunen sitt engasjement i

samfunnsutvikling ved at ein ikkje får låna til spleiselag i infrastrukturbygging saman med til dømes Fylkeskommune, stat eller private. Minimumsavdrag vert knytt til kapitalslitet, noko som fører til litt større avdragsbelastning for vår kommune. Utvalet vidarefører prinsippet med låneopptak for vidare utlån. Rådmannen støttar utvalet sine framlegg til regelverk på desse punkta rundt låneopptak og avdragsbetaling.

KS ber spesielt kommunane vurdere om det er behov for å kunna lånefinansiera investeringar i selskap. Slik det er i dag kan ikkje kommunen ta opp lån for å skyta inn kapital i eigne selskap. Rådmannen vurderer på same måte som utvalet at det ikkje skal vera høve til å lånefinansiera dette.

Balanse i årsbudsjettet og inndekking av meirforbruk

Rådmannen støttar utvalet sitt framlegg som vil gjera det enklare for dei folkevalde å sjå kva slags handlingsrom som ligg i kommunen sine rekneskap.

Disposisjonar i strid med reglane om lån og garantiar

Rådmannen sluttar seg fullt ut til KS sine vurderingar her.

8. KOMMUNALE FØRETAK OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommunale føretak

Bør kommunestyremedlemmer og medlemmer i toppledergruppen ikke lenger ha adgang til å velges til styret i kommunale foretak?

Rådmannen støttar uttalen frå KS om at det ikkje er naudsynt å regulera kven som kan vera styremedlemmer i eit føretak i kommunelova.

Interkommunalt samarbeid

Er det riktig å stille krav om representantskap som forutsetter at alle deltagerne er representert?

Nei, dette kan dei deltakande kommunane sjølv ta stilling til gjennom avtale.

Bør begrepet interkommunalt samarbeid erstattes med begrepet kommunesamarbeid?

Ja

9. EIGENKONTROLL

Kontroll og tilsyn, kommunestyret sitt overordna tilsynsansvar

Kontrollutval og kontrollutvalssekretariat

Bør minimumskravet øke fra tre til fem medlemmer, og bør det lovfestes at mer enn ett kommunestyremedlem sitter i kontrollutvalget?

Kontrollutvalet har ei viktig rolle i kontroll av den kommunale forvaltninga. Det er viktig med god og brei kompetanse hjå medlemmene i utvalet og at det kan vera god kontinuitet i utvalet sitt arbeid. Eit utval med berre tre medlemmer er sårbart i høve forfall og kan ikkje få like brei samansetning av kompetanse som eit utval på fem medlemmer. Rådmannen ser det difor som positivt å utvida minimumstalet til fem medlemmer. For Bømlo kommune har dette pr i dag ikkje praktisk innverknad sidan det for inneverande valbolck er fem medlemmer i kontrollutvalet.

Av omsyn til at kontrollutvalet bør vera mest mogeleg uavhengig av kommunestyret som øvste mynde i kommune, bør det ikkje lovfestast eit krav om at meir enn eitt av medlemmene skal vera fast medlem i kommunestyret.

Revisjon

Bør adgangen til å inngå avtale med annen revisor oppheves?

Nei.

Internkontroll

Er bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven til erstatning for internkontrollreglene i særlovene godt nok utformet?

Rådmannen støttar KS si vurdering om å gjera reglane noko enklare reint språkleg og få tydeleg fram at statleg tilsyn med internkontroll er ein kontroll med at krava til internkontroll er fylgde og ikkje ein kontroll med korleis kommunen vel å fylgja opp lovkravet.

Bør det stilles krav om at rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og tilsyn skal gjøres i årsberetningen?

Ja.

Kommunen som tilsynsinstans

Bør kommuneloven inneholde en bestemmelse om gjennomføring av kommunalt tilsyn?

Nei – rådmannen støttar mindretallet i lovutvalet sine vurderingar i dette spørsmålet

I tilfelle: Er prinsippene om likebehandling, uavhengighet og dokumentasjon gode?

Kommunane si styring og kontroll med ekstern verksemd

Forslaga vert støtta

10. STATLIG KONTROLL OG TILSYN

Lovlegkontroll

Forslaga vert støtta.

Statleg kontroll med budsjett og låneopptak - ROBEK

Rådmannen støttar lovutvalet sitt framlegg.

Statleg tilsyn

Bør det innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjon og meldinger i forbindelse med tilsyn?

Rådmannen har ikkje innspel til evt terskel for kva fylkesmannen kan krevja av dokumentasjon og meldingar i samband med tilsyn.

Økonomiske konsekvensar:

Ingen

Miljømessige konsekvensar:

Ingen

Beredskap- og samfunnstryggleik:

Ikkje relevant

Folkehelse:

Ikkje relevant

Oppsummering og konklusjon:

Kommunestyret støttar lovutvalet sitt framlegg til ny kommunelov med endringar som går fram av saksutgreiinga som svar på KS sine spørsmål frå debattgrunnlaget.