



Styre, råd, utvalg
Formannskapet

Møtedato

Saksbeh.: Alf Bjarne Høyvik/Sabina Leto

Arkivsaksnr.:15/2418-3Arkiv: 000 &13

HØRING - FORSLAG TIL NY KOMMUNELOV (NOU 2016:4)

RÅDMANNENS TILRÅDNING TIL VEDTAK:

1. Sola kommune vil for det vesentligste gi sin tilslutning til Kommunelovutvalgets innstilling (NOU 2016:4).
2. Sola kommune vil særlig uttrykke tilslutning til følgende elementer i lovforslaget:

- ny formålsbestemmelse (§1-1) med vektlegging av det kommunale selvstyret, og lovfesting av prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret (§2-2).
- forslaget om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke kan velges til styret i kommunale foretak (lovforslaget §9-5, 2.ledd).
- utvidet innsynsrett i saksdokumenter for folkevalgte organer, men med samtidig taushetsplikt for opplysninger i saksdokumenter som er unntatt offentlighet etter offentlighetslovens «kan»-bestemmelser (lovforslaget §8-3).

Taushetsplikten for folkevalgte etter lovforslagets §8-3, siste ledd bør imidlertid ikke avgrenses til de tilfeller hvor det folkevalgte organet *krever* utvidet innsyn, men også omfatte de tilfeller hvor administrasjonen lojalt fremlegger opplysningene *uoppfordret* av hensyn til å få saken så godt opplyst som mulig, men hvor administrasjonen etter en nødvendighetsvurdering har unntatt opplysningene fra allmennhetens innsyn etter offentlighetslovens «kan»-bestemmelser (særlig etter offl.§§23 og 24).

Det folkevalgte organet må imidlertid, etter en avveining av de motstridende hensyn, kunne bestemme at opplysningene likevel ikke skal unntas offentlighet.

- en klarere grenseoppgang mellom politikk og administrasjon, herunder klargjøringen av rådmannens «løpende personalansvar», jf lovforslagets §13-1, siste ledd
3. Kommunelovens til enhver tid gjeldende økonomibestemmelser har særlig stor betydning for kommunene, og Sola kommune vil særlig uttrykke tilslutning til følgende elementer i lovforslaget:
- lovfesting av en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnene blir ivaretatt over tid.
 - forslaget om å lovfeste plikt til å benytte finansielle måltall som verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi

- forslaget om å innføre plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som en juridisk enhet dvs. et samlet konsolidert regnskap. Frist for innlevering av kommunes regnskap bør vær minst en måned senere enn frist for innlevering av konsolidert regnskap. Kommunen vil likevel presisere at et slik plikt vil kreve mer av ressurser både ved utarbeidelse av årsregnskap og årsberetning.
- forslaget om kun forenklet beregningsmetode for minimumsavdrag. Sola kommune er uenig med utvalgets forslag om at regnskapsmessig avsetning av minimumsavdrag ikke er tilstrekkelig men at avdraget må betales årlig. Kommunen foreslår at dagens praksis med avsetninger videreføres samt at frist for betaling settes til 30/6 det påfølgende å

Sola kommune mener at nye regler om inndekning av regnskapsmessig merforbruk og disponering av regnskapsmessig mindreforbruk kan oppfattes som en detaljstyring fra statlig hold, noe som undergraver utvalgets intensjon om styrket kommunalt selvstyre. Sola kommune mener at det bør fortsatt være opp til kommunestyret om å bestemme disponering av regnskapsmessig mindreforbruk samt inndekning av regnskapsmessig merforbruk.

SAKSUTREDNING:

Saken skal behandles i følgende utvalg:

Formannskapet

Vedtaket ekspederes til:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oversikt over vedlegg:

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Debattgrunnlag fra KS – Ny kommunelov

Saken gjelder:

Kommunelovutvalgets utredning og forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4) som kommunal-og moderniseringsdepartementet har sendt ut på høring, med høringsfrist 06.10.16.

Rådmannen legger med dette frem saken, med forslag til høringsuttalelse på utvalgte punkter. For øvrig oppfordres formannskapet til å formulere og inngi merknader på de punkter hvor dette vurderes som ønskelig.

Redegjørelse:

1. Innledning

Kommunelovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 21.06.13. Utvalget skulle foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven, bl.a. for å styrke det kommunale selvstyret. Mandatet oppstilte en rekke spørsmål som utvalget skulle se nærmere på, og fremme konkrete forslag i tilknytning til. Dette er nærmere beskrevet i utredningen kap. 1.

Utredningen er meget omfattende, men det vises til pkt. 1.3 i utredningen (s. 23 flg.), hvor det er gitt et sammendrag av utvalgets forslag, med begrunnelser. Dette kan sammenholdes med de konkrete lovforslag som man finner i utredningen s. 446 flg.:

- Ny formålsbestemmelse, med presisering og vektlegging av det kommunale selvstyre (§1-1)
- Utvidet kommunal informasjonsplikt, ikke bare om egen virksomhet, men også om virksomhet som utføres av andre rettssubjekter på vegne av kommunen (lovforslaget §4-1)
- Videreføring av ordningen med innbyggerinitiativ, men med et forhøyet krav til representasjon (lovforslaget §12-1)
- Klargjøring av hvilke folkevalgte organer kommunen skal ha (lovforslaget §5-1)
- Komiteer og faste utvalg fjernes som egne benevelser, og erstattes med (bare) «utvalg» (§5-1 og §5-5)
- Klarere skille mellom politikk og administrasjon ved at et utvalg eller arbeidsgruppe bare kan bestå av henholdsvis folkevalgte *eller* administrasjonen (ikke blanding). Dette får ingen konsekvenser for administrasjonsutvalget som et partssammensatt utvalg, men kan være til hinder for etablering eller videreføring av andre blandede utvalg, f.eks byggekomiteer og ulike «styringsgrupper». Lovkomiteens innstilling på dette punktet fremgår ikke eksplisitt av lovforslaget, men forutsetningsvis av lovforslagets §5-1, 1. og siste ledd, men fremgår klart av selve forarbeidene (motivene), se NOU 2016:4 pkt. 8.6.2.3.
- Klarere skille mellom politikk og administrasjon ved at rådmannen skal ha ansvaret for «det løpende personalansvaret», herunder ansettelse og oppsigelse (lovforslagets §13-1, siste ledd).
- Innføring av kjønnsnøytral betegnelse på øverste administrative leder – fra rådmann til kommunedirektør (lovforslaget §13-1)
- Mulighet for å delegere mer myndighet til ordføreren, samt valgfri mulighet for direktevalg av ordfører
- Videreføring av reglene om suspensjon av en folkevalgt dersom det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot vedkommende. Forslag om ny bestemmelse om at ordfører skal kunne suspenderes (etter vedtak med 2/3 flertall i kommunestyret) hvis ordføreren blir tiltalt for straffbare forhold, samt at ordføreren skal kunne fratras vervet på visse vilkår (9/10 flertall i kommunestyret) dersom ordfører blir vurdert som ikke skikket til å ivareta vervet.
- Kommunale foretak: forslag om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke kan velges til styret i kommunale foretak (lovforslaget kap. 9)
- Endring av reglene om valgbarhet til folkevalgte organer og fritaksreglene (lovforslaget kap. 7)
- Skjerping av reglene om kjønnsbalanse ved valg til folkevalgte organer (lovforslaget kap. 7 - §§7-5 til 7-7)
- Noe justering (forbedring) av reglene om godtgjøring for folkevalgte (lovforslagets §§8-4 til 8-8)
- Utvidet rett for folkevalgte organer til innsyn i dokumenter, både dokumenter som er underlagt taushetsplikt, og hvor dokumenter er unntatt for å verne om kommunens privatrettslige handleevne, saksbehandlingsprosesser m.v. Til gjengjeld foreslås taushetsplikt for de folkevalgte – uansett grunnlaget for at dokumentet/opplysningene er unntatt (lovforslagets §8-3)
- Endring/justering av reglene om saksbehandlingen i folkevalgte organer, blant annet om at møtet skal lukkes når det folkevalgte organet skal behandle uttalelse/utredning fra kommunens advokat, og at når saker som gjelder arbeidstakers tjenestelige forhold skal behandles, skal møtet lukkes, og saken skal heller ikke fremgå på sakslisten («sladdes») – se lovforslaget §11-5.
- Uendret videreføring av inhabilitetsreglene (lovforslaget §11-10)
- Samling og justering av økonomibestemmelsene (lovforslaget kap. 19)
- Styrking av kommunens egenkontroll (lovforslaget kap. 22)

- Styrking av fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn – mindre statlig *sektorstyring* og mer helhetlig virksomhetsstyring (lovforslaget kap. 31)

For øvrig nevnes at Regjeringen tidligere i år sendte ut på høring et forslag om «*Begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn*» og om «*Etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune*».

Forslaget, som er en oppfølging av Kommuneproposisjonen 2016 (Prop 121 S)2014-2015), er også et skritt i retning av å styrke det kommunale selvstyret. Forslaget går ut på å redusere/begrense statlig klageinstans` (særlig fylkesmannens) adgang til å prøve det kommunale frie skjønn i forbindelse med klagesaker, samt å gi kommunene anledning til å reise søksmål for domstolene mot staten, blant annet i saker hvor staten har innsigelser til planvedtak etter plan-og bygningsloven (jf pbl.§5-4).

2. KS sitt syn på kommunelovutvalgets innstilling

Høringsfristen er satt til oktober 2016, og så vidt vites foreligger det ingen skriftlige merknader fra noen høringsinstanser ennå, men KS sine foreløpige betraktninger står å lese på KS sine hjemmesider:

- KS støtter forslaget om å styrke det kommunale selvstyret, og styrke den folkevalgte styringen i kommunene. Det gis tilslutning til forslaget om lovfesting av det kommunale selvstyret, og forslaget om å avgrense den statlige styringen.
- KS støtter forslaget om styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn, og gi fylkesmannen mer myndighet overfor øvrige statlige (sektor-) tilsynsmyndigheter.
- KS støtter forslaget om å lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for interkontrollregulering i særlovgivningen, og redusere den statlige sektororganiseringen.
- KS støtter forslaget om muligheten for direkte valg av ordfører, og adgangen til å delegere beslutningsmyndighet til ordføreren.

(Kilde: <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/lokaldemokratiundersokelse/et-sterkere-lokalt-folkestyre/>)

3. **Nærmere om enkelte av endringsforslagene, og rådmannens innspill/forslag til en høringsuttalelse fra Sola kommune**

3.1. Det kommunale selvstyret, og avgrensning av den statlige styringen

Gjeldende formålsbestemmelse i kommuneloven §1 taler om «*å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt **folkestyre**....innenfor rammen av det nasjonale fellesskap*».

Kommunelovutvalget foreslår at lovens formål skal være «*å fremme det kommunale og fylkeskommunale **selvstyret** og legge nødvendige rammer for det..*»

Begrepet «selvstyre» er langt mer kraftfullt enn begrepet «folkestyre». Mens «folkestyre» betoner det generelle aspektet at kommunene er styrt av folkevalgte valgt gjennom demokratiske valg, peker begrepet «selvstyre» mer i retning av spenningen mellom lokal/kommunal selvråderett på den ene side, og staten/statlige styringen på den andre siden.

Den statlige styringen av kommunene er i Norge meget omfattende. Dette kan ses som en konsekvens av utviklingen av velferdsstaten etter den andre verdenskrig, der kommunene i stadig større grad har fått ansvaret for å gi velferdstjenester til befolkningen, der *likhetshensynet* har stått sterkt og vært et bærende hensyn.

De statlige virkemidlene har bestått, dels i *finansielle* virkemidler (hovedsakelig rammetilskudd, men også innslag av øremerkede tilskudd), dels ved sterk vekst i *rettighetslovgivning* og systemlovgivning (med tilhørende krav til dokumentering og rapportering), og dels ved økt statlig *tilsyns- og kontrollvirksomhet* overfor kommunene.

Ivaretagelse av likhetshensynet er, sammen med makroøkonomiske hensyn, de vesentligste argumentene for statlig styring med kommunene. Imidlertid innebærer den statlige styringen og virkemiddelbruken en begrensning i det kommunale selvstyret.

Det er mange viktige, men motstridende hensyn og aspekter ved den statlige styringen av kommunene og bruken av ulike virkemidler, men det er grunn til å fremheve (slik også KS har gjort) den statlige *sektorstyringen* som en særlig utfordring og begrensning for koordinering og helhetlig samfunnsstyring både sentralt og lokalt.

Kommunelovutvalgets forslag kan forstås som en forsiktig forskyvning i retning av å styrke det reelle kommunale selvstyret, reelt begrense den statlige (sektor-)styringen, og styrke fylkesmannens *helhetlige* styring av kommunene.

På et overordnet plan, kan det vises til at det kommunale selvstyret, etter mange års kamp, nylig fikk plass i Grunnloven, med en ny bestemmelse i Grl. §49, 2.ledd: *«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået fastsettes ved lov»*.

Hvilken praktisk betydning grunnlovsbestemmelsen vil få, gjenstår å se.

Bestemmelsen stenger ikke for statlig styring av kommunene (Norge er en enhetsstat), men det er sannsynlig at bestemmelsen kan medføre noe mer statlig tilbakeholdenhet med å pålegge kommunene nye begrensninger i handlefriheten, eller tvinge gjennom reformer som det lokalt er motstand mot – eller i det minste at bestemmelsen kan bli *anvendt* som et kraftfullt argument mot statlig styring hvor det er lokal motstand, eller hvor de hensyn som begrunner statlig styring (likhetshensyn, makroøkonomiske forhold m.v.) ikke gjør seg gjeldende.

Både den nye grunnlovbestemmelsen og kommunelovutvalgets forslag til ny formålsbestemmelse, kan betraktes som en oppfølging av *Det europeiske charteret om lokalt selvstyre* (Europarådet), som Norge ratifiserte allerede i 1989.

Mer praktisk viktig på kort sikt er imidlertid Kommunelovutvalgets «operasjonalisering» av det kommunale selvstyret i forslaget til ny kommunelov.

Det kan her for det første vises til forslaget §2-1, 2.ledd, hvor det fastlås at *«hver kommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på egen hånd»*. At kommunene er egne rettssubjekt, med blant annet den virkning at staten ikke kan instruere kommunene direkte, men bare gjennom lovgivning, har frem til nå ikke vært tvilsomt, men lovforslaget gjør dette nå helt eksplisitt.

For det annet har lovforslaget en bestemmelse i §2-2 som må anses som svært viktig, og som tar opp i seg hva et kommunalt selvstyre i praksis må bety:

*«Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre: Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre bør ikke begrenses mer enn det som er **nødvendig** for å ivareta nasjonale mål. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er **så nær innbyggerne** som mulig. Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha **frie inntekter** som gir økonomisk handlingsrom.»*

3.2. Kjønnsbalanse ved valg av medlemmer til folkevalgte organer

Se NOU 2016:4 kap. 13, og lovforslaget kap. 7.

Fra KS sitt «Debattgrunnlag ny kommunelov» (s. 30) hitsettes følgende:

*«Utvalget viser til at andelen kvinner i så vel formannskap som faste utvalg er rundt 40% og over, men tallene varierer mye fra kommune til kommune og er slik i strid med målet med regelverket. **Utvalgets flertall mener kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg også bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag, som i dag. Flertallet foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer..»***

«Utvalgets mindretall foreslår å videreføre gjeldende rett. Mindretallet viser til at flertallets forslag vil medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn og at dette utgjør et demokratisk problem. Mindretallet mener at demokratihensyn her må gå foran hensynet til kjønnsbalanse, og viser til at regelen flertallet foreslår vil medføre et ytterligere kompliserende element i allerede utilgjengelige regler.»

3.3. Valgbarhet for styret i kommunale foretak

I lovforslaget §9-5, 2.ledd heter det at «*medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget eller daglig leder kan ikke være medlem av styret*» i et kommunalt foretak.

Rådmannen mener at forslaget er fornuftig ved at man unngår mulige, og ofte gjentakende, inhabilitetsproblemer som følge av dobbeltroller. Tilsvarende begrensninger i *valgbarheten* vil imidlertid fortsatt ikke gjelde for medlemmer av styret eller bedriftsforsamlinger i selskaper. Men til gjengjeld er terskelen for inhabilitet særlig lav for medlemmer av styrende organer i selskaper som anses som *part* i saken. Dette følger av regelen i forvaltningsloven §6, 1.ledd, 1.ledd bokstav e nr. 2

3.4. Innsynsrett for folkevalgte, og utvidet adgang til unntak fra møteoffentlighet

Lovforslagets §8-3 innebærer for det vesentligste lovfesting/kodifisering av det som lenge har vært antatt som ulovfestet rett, nemlig at folkevalgte organer har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak, eller som ligger innenfor organets virkeområde.

Dette vil i prinsippet også gjelde opplysninger som ellers er unntatt fra offentlighet av hensyn til taushetsplikten til vern av private interesser, men da må møtet til behandlingen av saken naturligvis lukkes, og de folkevalgte vil ha tilsvarende taushetsplikt om det de får kunnskap om, på linje med administrasjonen.

Administrasjonen unntar fra tid til annen dokumenter fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven, utover de grenser som følger av taushetsplikten til vern av private interesser. Det gjelder bl.a. for såkalte *organinterne dokumenter*, herunder betenkninger, (offl.§14), dokumenter/opplysninger det er nødvendig å unnta for å verne om *kommunens forhandlingsposisjon* (offl.§23), og for å verne om kommunens *myndighetsutøvelse i forbindelse med kontroll og regulering* (offl.§24).

Når dokumenter eller opplysninger som *kan* unntas på ett av disse grunnlagene legges frem for det folkevalgte organet, vil møtet måtte lukkes (jf dagens kommunelov §31 nr. 5). Utfordringen er imidlertid at det ikke er/har vært hjemmel for å pålegge folkevalgte taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som *kan* unntas fra offentlighet, i motsetning til opplysninger som *skal* unntas fra offentlighet. Gjeldende rett gir heller ikke adgang til å gi et slikt pålegg ved å innta bestemmelser om det i et saksbehandlingsreglement.

Dette problemet løser kommunelovutvalget ved en bestemmelse i lovforslagets §8-3, siste ledd som har følgende ordlyd:

«Hvis folkevalgte får innsyn i saksdokumenter etter denne bestemmelsen, har de taushetsplikt om opplysninger i saksdokumenter som kommunen har unntatt offentlighet etter offentleglova»

Problemet er imidlertid at taushetsplikten etter lovforslaget, bare synes å gjelde for de opplysninger som det folkevalgte organet *positivt har krevd utvidet innsynsrett for*, utover det som administrasjonen allerede har fremlagt i saken, jf lovforslaget §8-3, 3.ledd.

Rådmannen vil mene at taushetsplikten bør gjelde som *alminnelig* regel når det fremlegges opplysninger som administrasjonen har unntatt etter offentlighetslovens «kan»-bestemmelser, uavhengig av om fremleggelsen skjer uoppfordret eller etter eksplisitt krav om utvidet innsyn fra det folkevalgte organet. Det forutsettes naturligvis at rådmannen har foretatt en konkret vurdering av nødvendigheten av å unnta opplysningene, sett opp mot lovens utgangspunkt om offentlighet, jf. regelen om mer-innsyn i offl.§11.

En slik alminnelig regel kan gjerne kombineres med en adgang for det folkevalgte organet, etter en bred avveining mellom hensynet til å verne om offentlige eller private interesser versus hensynet til allmennhetens behov for innsyn, til å beslutte at (deler av) opplysningene likevel ikke skal unntas lenger.

3.5. Direkte valg av ordfører – og utvidet beslutningsmyndighet for ordfører

a. Utvidet beslutningsmyndighet for ordføreren

Gjeldende rett fremgår av kommuneloven §9 nr. 5. I tillegg til å lede møtene i kommunestyret og formannskapet, være rettslig representant for kommunen, fatte hastevedtak, samt skrive under på avtaler og lignende på vegne av kommunen, kan ordføreren delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Kommunelovutvalget foreslår å utvide denne myndigheten noe. Den begrensede muligheten til delegasjon fremgår av lovforslaget §6-1, 4.ledd. Det foreslås at ordføreren delegeres myndighet til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning. Et annet forslag er at ordføreren også får forslagsrett i alle kommunale organer (forslagets §6-1, 3.ledd).

b. Direkte valg av ordfører

Kommunelovutvalget foreslår videreført som hovedregel at ordfører skal velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Utvalget foreslår imidlertid innført en regel hvor kommunestyret *kan* vedta at innbyggerne skal kunne velge ordføreren ved direkte valg (lovforslagets §6-3, 1.ledd).

Ordninger med direkte valg av ordfører har tidligere vært gjenstand for forsøk (1999-2011). Formålet med forsøket var tredelt: økt valgdeltakelse, bedret rekruttering til lokalpolitikken og særlig til ordførervervet, samt økt interesse for lokalpolitikken. Evalueringene viste at valgdeltakelsen ikke økte, men det ble likevel registrert en viss økt interesse for og engasjement i valgkampen i forsøkskommunene og for lokale saker generelt.

På bakgrunn av forsøkene med ordningen, ble forslag sendt ut på høring i 2005. Departementet konkluderte i St.meld nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati likevel med at innføring av direkte valg som en ordning i kommuneloven ikke var ønskelig fordi hensynet til det kollektive ansvaret et kommunestyre har når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan, veide tyngre. Resultatet av denne prosessen ble at forsøksordningen ikke ble fulgt opp med lovendringer.

Kommunelovutvalget skriver følgende om behovet for å løfte dette frem igjen (NOU 2016:14 s. 127):

«Utvalget mener at det nå er grunn til vurdere dette på nytt. Utvalget mener at innføring av direkte valg av ordfører som et valgfritt alternativ til den ordinære måten å velge ordfører på er en positiv måte å gi kommunene større handlefrihet og selvstyre på. Kommunestyret vil selv kunne bestemme om de synes dette er en god valgordning for sin kommune eller ikke. Det er også en måte å gi innbyggerne direkte påvirkningskraft på med hensyn til hvem som skal være ordfører. På denne måten kan lokaldemokratiet styrkes. Dette vil igjen kunne øke engasjementet og interessen for valg, lokaldemokrati og politikk generelt. Dersom muligheten for direkte valg innføres sammen med muligheten for å gi mer myndighet til ordfører, vil dette kunne styrke den reelle makten til de folkevalgte.»

Kommunelovutvalget viser til at det også kan reises motargumenter mot direkte valg av ordfører:

«Et motargument til direkte valg av ordfører er risikoen for at det velges en ordfører som kommer fra et parti med svak velgeroppslutning og dermed svak representasjon i kommunestyret, og at dette vil kunne skape vanskelige situasjoner i kommunestyret senere...»

Dette motargumentet handler om styringsproblemer og mangelfull gjennomføringskraft som følger av at den direkte valgte ordføreren kommer fra et parti med lav velgeroppslutning eller som ikke makter å få til et samarbeid med andre partier.

Kommunestyret har tidligere vurdert spørsmålet om direkte valg av ordfører. Under perioden med forsøksordningen med direkte valg av ordfører, ble det i 2001 fremmet en sak med spørsmål om denne ordningen burde utprøves. Saken kom opp på bakgrunn av en interpellasjon.

Kommunestyret vedtok 30.08.01 med stort flertall ikke å gå på en slik ordning (sak 95/01).

Til nærmere belysning av argumenter og motargumenter mot direkte valg av ordfører, gjengis deler av rådmannens saksforelegg, datert 26.06.01:

«I interpellasjonen som ligger til grunn for denne saken, skriver forslagsstilleren følgende:

"Direkte valgte ordførere opplever at de stiller med et sterkere mandat fra sine innbyggere og at de mer representerer hele kommunen enn ordførere som blir valgt etter en hestehandel i kommunestyret..Vi tror direkte valg av ordfører vil gi økt engasjement og

oppslutning ved valgene og gi innbyggerne en følelse av større medinnflytelse i vårt lokaldemokrati".

Et nærliggende spørsmål er hvordan (hvorfor) direktevalg av ordfører vil medføre at målsettingene om økt valgdeltakelse, økt interesse og økt rekruttering blir oppnådd. Er det sannsynlig at direktevalg av ordfører i seg selv vil medføre disse virkningene? Det kan konstateres at det var beskjedne økning i valgdeltakelsen i forsøkskommunene ved kommunevalget i 1999, men undersøkelsen som ble foretatt, avdekket økt interesse for valget.

Ordningen med direkte valgt ordfører er en reform som er i medvind internasjonalt. Den sterke vektlegging av å øke valgdeltakelsen som motivering for å innføre direkte valgt ordfører, adskiller seg imidlertid fra den tilsvarende debatt i andre land.

Denne motiveringen er ikke fullstendig fraværende i andre land, men spiller mindre rolle. Mer sentrale begrunnelser er knyttet til styrking av ordførerposisjonen, og mer presist det utøvende aspekt. Følgende begrunnelser har stått sterkt:

(1) Betydningen av å gi kommunene og lokalforvaltningen større nasjonal tyngde, og å styrke kommunenes funksjoner, innflytelse og rolle i samhandlingen mellom det lokale og det nasjonale nivå.

(2) Å styrke lokaldemokratiet og den politiske deltakelsen i sær ved lokalvalg.

(3) Å skape et fokus for lederskapsutøvelse i lokalsamfunnet, og en understreking av den voksende betydning styringsrollen har for kommunene.

(4) Å styrke lederskapet internt i kommunene, og å legge til rette for mer koordinering og effektiv beslutningsfatting.

(5) Å endre betydningen av partipolitikk. Her finnes to argumenter som står i kontrast. Det ene dreier seg om å skape alternative veier for lederskapsutøvelse og å gjøre rekrutteringen til lederverv bredere. Det andre dreier seg om å anerkjenne betydningen av partiene i politikken, og å styrke rollen til det partipolitiske lederskapet.

En konklusjon som kan trekkes fra den internasjonale debatten, er at en må dempe forventningene om at innføring av direktevalgt ordfører er en reform som alene kan frembringe disse effektene.

I Norge har man ikke tradisjon eller rettslig grunnlag for at ordførerrollen er tildelt særlig formell myndighet.

Beslutningene fattes av kollegiale organ (særlig kommunestyret og formannskapet). Innføring av direktevalgt ordfører er av noen blitt oppfattet som en "amerikanisering" av valgkampen og politisk styring, i den forstand at ordføreren (eller presidenten) har stor formell makt. Selv om det er langt igjen til den konstitusjonelt og politiske sterke posisjonen en amerikansk president har, kan direkte valg av ordfører sees som et skritt i en slik retning henimot økt maktbalanse i kommunene, og i sær hvis dette knyttes til en formelt styrket ordførerrolle.

I den grad det å være direkte valgt av folket oppfattes som å gi økt legitimitet og maktbase, vil dette imidlertid kunne føre til at såvel kommunestyre og ordfører i eventuelle

konfliktsituasjoner vil påberope seg dette og "kreve" tilsvarende innflytelse. Reformen i seg selv vil imidlertid ikke gi ordføreren mer formell makt.

Det kan derfor stilles spørsmål ved verdien av argumentet om "direkte mandat fra innbyggerne". Spørsmålet er således om dette vil få noen betydning i praktisk politikk. Dertil kommer at det er betydelig tradisjon for konsensus i norske kommunestyre.

Der er to hovedmuligheter når det gjelder ordførerens oppgaver og makt i et system med direktevalg; (1) begrenset formell myndighet (slik som situasjonen i stor grad er idag) eller (2) gi ordføreren mer makt i forhold til formannskap og kommunestyre enn tilfellet er idag.

Spørsmålet er om ikke innføring av direktevalgt ordfører fordrer en viss styrking av ordførerens makt og myndighet, for at ordningen skal være meningsfull. Dette gjelder særlig hvis hensikten med ordningen er å gi innbyggerne mest mulig direkte innflytelse. En sterkere ordfører uten tilsvarende bred oppslutning i formannskap og kommunestyre, kan imidlertid gi betydelige styringsproblemer. Svaret på denne utfordringen er trolig et begrenset antall ordførerkandidater som partiene kan slutte opp om.»

Som det fremgår av siste avsnitt i dette sitatet, ble det vurdert dithen at «*direktevalgt ordfører fordrer en viss styrking av ordførerens makt og myndighet for at ordningen skal være meningsfull*».

Kommunelovutvalget har da også foreslått å utvide ordførerens fullmakter noe (jf ovenfor pkt. 3.4 a), men spørsmålet er om ikke dette er marginale utvidelser hvis formålet skal være å styrke ordførerens stilling.

På den annen side må det stilles spørsmål ved om det er ønskelig å styrke ordførerens formelle posisjon på bekostning av en tradisjonell linje preget av kollegialitet og konsensus-orientering i de folkevalgte organene. Kombineres direkte valg av ordfører med utvidede formelle rettigheter (vedtakskompetanse) for ordføreren, vil man i praksis også kunne få et uklart grensesnitt mot rådmannens fullmakter.

Rådmannen ser argumenter både for og mot adgang til direkte valg av ordfører, men vil vike tilbake for å gi konkrete tilrådninger på dette punktet.

3.6. Økonomibestemmelser

Rammene for økonomiforvaltningen er av stor betydning for kommunene. De deler av lovforslaget som gjelder økonomibestemmelser vies derfor ekstra stor oppmerksomhet i dette saksforelegget.

Utvalgets lovforslag innebærer i hovedsak at økonomireglene fra dagens lov videreføres, med flere tillegg, endringer og presiseringer. Det er utvalgets vurdering at dagens regelverk i stor grad ivaretar de ulike sentrale hensyn på en rimelig og balansert måte. Lovforslaget tar med seg det som vanligvis er anerkjente krav til økonomiforvaltningen i kommunal sektor, eksempelvis krav om økonomiplan og årsbudsjett, krav til budsjettbalanse, et skille mellom drift og investeringer, begrensninger i låneadgangen og krav til finansforvaltningen.

Utvalget trekker fram enkelte av forslagene til nye regler om kommunens økonomiforvaltning. Her kan de oppsummeres kort:

- Utvalget foreslår en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at det økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid
- Utvalget foreslår at kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling som et verktøy for den langsiktige styring av kommune økonomi

- Utvalget foreslår at økonomiplanen skal utgjøre handlingsdelen av kommuneplanens samfunnsdel, krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen og krav om synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet
- Utvalget foreslår en plikt til kommunen til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet
- Utvalget foreslår at årsberetning må redegjøre for om kommunens økonomiske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid
- Utvalget foreslår nye regler for avslutning av årsregnskap som skal bidra til at inndekningen av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødig ut i tid
- Utvalget foreslår å lovfeste at kommunens drift kan bare finansieres av løpende inntekter, noe som legger grunnlaget for klarere regler om skillet mellom drift og investering
- Utvalget foreslår nye regler for beregning av minimumsavdrag, noe som for mange kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
- Utvalget foreslår at kommunene skal få avgang til å ta opp lån ved kjøp av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose (rene) eiendomsselskaper
- Utvalget foreslår et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risikoen, noe som klargjør at det kan bare stilles garantier når det er økonomisk forsvarlig.
- Utvalget foreslår nye vilkår som kan bidra til at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse fanges tidligere inn i ordningen for statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning(ROBEK)
- Utvalget foreslår at det innføres en tiltaksplan (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, noe som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balansen.

Nedenfor har rådmannen valgt å trekke ut de viktigste forslagene kort oppsummert samt skrevet rådmannens vurderinger:

3.6.1. Overordnende bestemmelse om økonomiforvaltning

Utvalget foreslår at lovens kapittel om økonomiforvaltning får en innledende bestemmelse med overordnet krav til styring og forvaltning av kommunens virksomhet og økonomi. Her inngår for det første en «generalbestemmelse» som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen bli ivaretatt over tid. Utvalget legger til grunn at det i alle kommuner er nødvendig at kommunestyret fastsetter et reglement for kommunens styring og kontroll med økonomien. I dag må det antas at alle kommuner har fastsatt et økonomireglement. Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunestyret til å fastsette et økonomireglement. Dette markerer at økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter må utfylles med nærmere regler i et internt økonomireglement som er tilpasset hver kommune.

Utvalget følger opp formålsbestemmelsen med å foreslå lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn og økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosess. Forslaget innebærer at det lokalt må sies hvilke måltall det er naturlig å legge til grunn for egen kommune. Utvalgets forslag krever ikke at finansielle måltall skal være bindende for økonomiplan og årsbudsjettet. Måltallene bør være førende for lokale beslutninger for økonomistyring.

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen støtter fullt ut utvalgets forslag at lovens kapittel om økonomiforvaltning inneholder en «generalbestemmelse» som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den

økonomiske handleevnen bli ivaretatt over tid. Forslaget om å lovfeste plikt til å benytte finansielle måltall som verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi gir rådmannen sin tilslutning til.

Sola kommune har allerede innført finansielle måltall som legges til grunn for den langsiktige styringen av kommunens økonomi. Sola kommune har valgt måltall knyttet til netto driftsresultat og gjeldsgrad som førende finansielle målsettinger i utarbeidelse av handlings- og økonomiplan og årsbudsjett. Sola kommune har et sterk fokus på bærekraftig økonomi som eget satsingsområde i kommuneplanen. For å oppnå en bærekraftig økonomi på lang sikt er det viktig med finansielle måltall som et virkemiddel for en ønsket langsiktig utvikling.

3.6.2. Krav til standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter og krav om synliggjøre gjelden i økonomiplanen og årsbudsjettet samt forslag at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplans samfunnsdelen

Utvalget viser at det er krav i dag om at årsbudsjettets talldel må stilles opp i standardisert form. Utvalget mener at det bør innføres tilsvarende krav til standardiserte oppstillinger til økonomiplanen. Utvalget foreslår at departementets hjemmel til å fastsette obligatoriske resultatoversikter og bevilgningsoversikter også når det gjelder økonomiplanen. Forslaget vil kunne bidra til bedre planlegging og styring. Videre foreslår utvalget å lovfeste at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise utviklingen i kommunens gjeld og andre vesentlige kommunens forpliktelser. Oppstillingen av den samlede gjeldsutviklingen kan være et bidrag til å sikre at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om de langsiktige konsekvenser av investeringer og låneopptak og hvilken betydning dette vil ha for kommunens økonomiske handlingsrom, eksempelvis ved endring av rentenivået.

Videre foreslår utvalget at økonomiplan skal kunne fungere som handlingsdelen til kommuneplan. Når økonomiplanen i praksis kan utformes som en fullstendig handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel, bør lovverket legge til rette for at kommunene selv kan avgjøre hvordan de vil utarbeide en fireårig plan som oppfyller lovverkets krav til innholdet i planene. De faglige anbefalingene er også ofte å koble økonomiplanen og handlingsdelen sammen. Å utarbeide en økonomiplan som utgjør handlingsdelen, vil også være en forenkling i den forstand at antall planer reduseres. Som nevnt må planen da oppfylle plan- og bygningslovens krav til innhold i handlingsdelen. I dette ligger også en forutsetning om at økonomiplanen kobles til kommuneplanens langsiktige del. Saksbehandlingsreglene for kommuneplanens handlingsdel og for økonomiplanen er til dels ulike.

Utvalget foreslår at plan- og bygningslovens regel om 30 dagers ettersyn av formannskapetets innstilling reduseres til (minst) 14 dager. Dette samsvarer med regelen i kommuneloven og det som må antas å være utbredt praksis.

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen støtter forslaget fullt ut og vil presisere at Sola kommune benytter standardiserte oppstillinger både for årsbudsjett og økonomiplan samt at oversikt over gjeldsnivå og gjeldsgrad synliggjøres i alle våre dokumenter. Dette for å sørge for et godt beslutningsgrunnlag til kommunestyret og synliggjøre langsiktige konsekvenser av investeringer.

Rådmannen er i utgangspunktet positiv til utvalgets forslag om at økonomiplanen fungerer som handlingsdel til kommuneplanen. Dette kan bidra til en bedre sammenheng mellom de to planene enn det som er tilfellet i dag. Kommunen støtter forslaget om (minst) 14 dagers høringsfrist for offentlig ettersyn.

Rådmannen forutsetter at kravene til handlingsdel i plan- og bygningsloven står fast, slik utvalget foreslår. Rådmannen er likevel bekymret for at den foreslåtte sammenslåingen i praksis kan bidra til at fokuset på økonomi vil overskygge fokuset på en mer langsiktig handlingsplan og ikke-økonomiske tiltak og virkemidler. En presisering av funksjonen om å fastsette hvordan langsiktige mål i kommuneplanen skal følges opp og gjennomføres, som utvalget foreslår, er derfor svært viktig.

Utvalget bes vurdere også andre tiltak.

3.6.3. Samlet konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet

Utvalget foreslår en ny plikt for kommunen til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som en juridisk enhet dvs. et samlet konsolidert regnskap for kommunekassen, kommunale foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen. Målet er i gi både kommunestyret og innbyggere bedre oversikt over kommunens økonomiske situasjon.

Utvalget foreslår at kommunen ikke bør pålegges en plikt til å utarbeide konsernregnskap som omfatter både kommunen som rettssubjekt og andre selskaper som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Utvalget bekgrunner dette med bla. at det er tvilsomt om nytteverdien av slik regnskapsinformasjon forsvarer kostnadene ved å innføre en konsernregnskapsplikt.

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen i Sola støtter forslaget og mener at en slik oversikt vil synliggjøre kommunes samlede økonomi uavhengig hvordan kommunen har organisert sin virksomhet. Rådmannen vil likevel presisere at en slik plikt vil kreve mer av ressurser både ved utarbeidelse av årsregnskap og årsberetning. I tillegg bør frist for innlevering av konsolidert regnskap være minst en måned senere enn frist for innlevering av kommuneregnskap.

Når det gjelder konsernregnskap er rådmannen enig med utvalgets vurderinger selv om den samlede informasjon på konsernnivå vil kunne ha nytteverdi for kommunen.

3.6.4. Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk

Utvalget foreslår nye regler for inndekning av regnskapsmessig merforbruk. Med gjeldende regler kan kommunen skyve inndekning av regnskapsmessig merforbruk til kommende årsbudsjett, selv om kommunen kan ha tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Utvalget foreslår en endring i dette ved at eventuell merforbruk skal så lang det er mulig dekkes av tilgjengelige midler på disposisjonsfond før regnskapsavslutning. Tilsvarende skal et regnskapsmessig mindreforbruk avsettes til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes.

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen mener at forslaget høres fornuftig ut sett utfra økonomiperspektivet. Forslaget vil også forenkle tekniske føringer i forbindelse med regnskapsavslutning. Imidlertid mener rådmannen er forslaget strider med sentrale formål å støtte opp kommunalt selvstyre og lokal politiske prioriteringer.

Nye regler om regnskapsmessig mer- og mindreforbruk kan oppfattes som en veldig detaljstyring av statlig hold noe som undergraver utvalgets intensjon om styrket kommunalt selvstyre og folkevalgt styring i kommunene. Etter rådmannens vurdering bør kommunestyre fortsatt ha anledning å bestemme hvordan regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk disponeres/dekkes inn.

3.6.5. Lovfesting av skillet mellom drift og investering

Utvalget foreslår å lovfeste en hovedregel om at driften bare skal finansieres av løpende inntekter. I tillegg foreslår utvalget at skillet mellom drift og investeringer lovfestes. Det er ikke mulig å regulere alt i detaljer men det er behov for å gi ytterligere presisering i forskrifter om skillet mellom drift og investering, eksempelvis hvilke utgifter og inntekter som regnes som fortløpende. Hovedprinsipper for skille mellom drift og investering foreslås videreført. Dette innebærer at det fortsatt vil være slik at tilskudd til andres investeringer vil måtte finansieres av løpende inntekter og over driftsbudsjettet. Utvalget åpner opp at tilskudd til andre sine investeringer kan føres over flere budsjettår. For å ivareta denne mulighet vil utvalget presisere at anordningsprinsippet etter ny loven må ikke forstå slik at en forpliktelse til å yte tilskuddet over flere år skal utgiftsføres i sin helhet når forpliktelse oppstår (avtaletidspunkt).

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen støtter forslaget om å opprettholde dagens regelverk om at tilskudd til andre sine investeringer finansieres over driftsbudsjettet. Dette må sees i sammenheng med at formuesbevaring er et sentralt prinsipp i den kommunale økonomiforvaltningen. En åpning for å bruke kapitalinntekter til tilskudd til andre sine investeringer ville åpnet for en overføring av større formuesverdier fra kommunen, og en svekking av kommunens formue og fremtidige generasjoners handlefrihet. Åpning for å føre tilskuddet over flere år støttes fullt ut.

3.6.6. Låneopptak og avdrag på lån

Adgangen til lånefinansiering av investeringer foreslås utvidet til kjøp av aksjer i bestemte typer eiendomsselskaper og en tydeliggjøring av at låneadgangen også gjelder andre særskilte formål fastsatt i lov. Dette innebærer at en kommune fortsatt ikke vil kunne lånefinansiere investeringer i selskaper (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og lignende). Når det gjelder låneopptak for videre utlån, foreslår utvalget en videreføring av dagens prinsipper, dvs. at mottaker ikke driver næringsvirksomhet, og at midlene skal nyttes til investeringer. Det foreslås en ny beregningsmetode for beregning av minimumsavdrag på lån, som sikrer at avdragene følger kapitalslitet for investeringene, og slik at lån er nedbetalt når investeringens økonomiske levetid er utløpt.

Videre foreslår utvalget at regnskapsmessig avdragsavsetninger ikke regnes som tilstrekkelig for å ivareta kravet til minimumsavdraget. Utvalget vurderer slik at det må årlig betales avdrag på lån som tilsvarer minimumsavdrag.

Rådmannens vurderinger:

Rådmannen praktiserer allerede den beregningsmetoden som skissert i forslaget og innføring av den innebærer ikke endring i dagens praksis i Sola.

Imidlertid er rådmannen uenig i utvalgets forslag at regnskapsmessig avsetning av minimumsavdrag ikke er tilstrekkelig men at avdraget må betales årlig. Det er mer og mer vanlig at kommunene tar opp deler av lånegjelden som sertifikatlån uten løpende avdrag og dermed kan avdraget avsettes og betales ved neste refinansiering. Krav om betaling av minimumsavdrag kan rokke ved kommunens optimale gjeldsportefølje og gi økte renteutgifter. Kommunene har ansvar for forvaltning av betydelige verdier og er i stand til å forvalte avsatt minimumsavdrag fram til det betales. Derfor foreslår rådmann at dagens praksis med avsetninger videreføres men at for eksempel frist for betaling foreslås satt til 30/6 det påfølgende år.

3.6.7. Garantier

Utvalget foreslår at statlig godkjenningsordning videreføres. Hensikten med den at det skal virke forebyggende som en allmenn sikkerhetsmekanisme uavhengig av kommunens økonomiske stilling på tidspunkt garantien gis. Unntatt fra godkjenning vil være garantier av små beløp hvor grensen i dag er på kr 500.000. Etter en samlet vurdering foreslår utvalget at kommunelovens forbud mot å garantere for næringsvirksomhet videreføres. Utvalget foreslår å lovfeste et generelt forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Dette klargjør at garantier bare kan gis når det er økonomisk forsvarlig, og at det alltid må gjøres en risikovurdering også når det er tale om garantier til annet enn næring.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen støtter forslaget at det lovfestes et generelt forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko.

RÅDMANNEN I SOLA, 13.09.2016

Ingrid Nordbø
Rådmann

Alf Bjarne Høyvik
kommuneadvokat

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.