

Arkivsak-dok. 16/05272-7
Saksbehandler Mette Fossan-Bergem

Behandles av	Sakstype	Møtedato
Bystyret 2015-2019	Utvalgssaker	17.10.2016

Ny kommunelov - høringsuttalelse

Saken gjelder

Kommunelovutvalget har våren 2016 lagt frem NOU 2016:4 ny kommunelov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt utredningen ut på høring med høringsfrist 6. oktober 2016. Sandnes kommune har søkt om utsatt frist til 18.oktober, etter bystyrets behandling, men ikke fått innvilget søknaden. Det er avklart med KMD at rådmannens innstilling oversendes innen høringsfristen 06. oktober og at bystyrets vedtak ettersendes den 18.10.

Utvalgets forslag innebærer enkelte nye plikter for kommunene som hver for seg kun har mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Også over tid vil disse endringene samlet sett ha relativt små økonomiske og administrative konsekvenser. Nye rutiner, spesielt innenfor økonomisk styring av kommunen, er i stor grad i tråd med hvordan Sandnes kommune arbeider i dag.

Utredningen er meget omfattende, [og kan leses i sin helhet her](#). Det vises spesielt til punkt 1.3 i utredningen som er et kortfattet sammendrag av utvalgets forslag. KSs debattgrunnlag har vært en del av grunnlaget for utarbeidelsen av høringsuttalelsen, og er vedlagt saken. Vedlagt forslag til høringsuttalelse er bygget opp med samme kapittelstruktur som utredningen, mens rådmannens saksfremlegg følger KSs debattgrunnlag.

Hovedtrekk i ny kommunelov

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres, men har forslått enkelte endringer og justeringer som de mener samlet sett bidrar til å styrke det kommunale selvstyret. Under følger en gjennomgang av de viktigste endring- og justeringspunktene i forslag til ny kommunelov.

Formålsparagraf

Utvalget foreslår en ny og etter utvalgets syn mer modernisert formålsbestemmelse som skal fremme det kommunale selvstyret. Utvalget anser det som viktig å lovfeste det kommunale selvstyre, og at det i den forbindelse

også lovfestes prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Det positive ved en lovfesting er, ifølge utvalget, at selvstyret blir synliggjort og gitt et rettslig vern.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Utvalget foreslår at kommunene innenfor visse rammer skal ha frihet til å organisere seg slik de selv finner det hensiktsmessig og ønskelig. Utvalget foreslår flere mindre endringer som vil tydeliggjøre hvem som omtales som folkevalgte, hvilke folkevalgte organer som kan opprettes, regler som skal gjelde for dem og hvilke navn som skal kunne brukes om dem.

Utvalget foreslår å gjeninnføre tidligere krav om 2/3 flertall i kommunestyret for å innføre parlamentarisme.

Kommuner som selv ønsker å delegerer mer myndighet til ordføreren, kan gjøre dette etter utvalgets forslag. Det foreslås også at kommunene kan åpne for at ordfører skal velges direkte av innbyggerne.

For å tydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon, foreslår utvalget at deler av administrasjonen ikke skal kunne velges til komiteer, styret for institusjoner, interkommunale styrer og styret for kommunale foretak. Unntak fra valgbarhetsreglene kan etter utvalgets forslag gjøres for valg til styrer og andre underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap. Kandidater som ikke på forhånd har samtykket til å stille til valg til underordnede folkevalgte organer, skal ikke være valgbare til organet. Forslagsstillerne må selv innhente skriftlig samtykke fra kandidatene på forhånd for å kunne føre dem opp på listeforslaget.

Utvalgets flertall foreslår å utvide adgangen til å suspendere ordføreren, til også å gjelde i tilfeller som ikke knytter seg til utførelse av vervet. Dette er begrunnet med den særstillingen ordførervervet har, når det gjelder å kunne kreve tillit til vedkommende som har dette vervet.

En lovfesting og presisering av dagens ulovfestede regler om folkevalgtes innsynsrett i administrasjonens dokumenter foreslås. Forslaget medfører at et folkevalgt organ, f.eks. formannskapet, på visse vilkår har en utvidet rett til innsyn i administrasjonens saksdokumenter. Denne retten vil da strekke seg lengre enn den retten til innsyn i kommunens dokumenter alle har etter offentlighetsloven. Utvalgets forslag medfører at bystyret skal få innsynsrett i alle dokumenter i kommunen. Andre folkevalgte organer foreslås det at få innsynsrett i alle dokumenter i saker som ligger innenfor organets virkeområde/ansvarsområde. Utvalget foreslår også at hvis folkevalgte får innsyn i dokumenter etter den utvidete innsynsretten har de taushetsplikt om opplysninger i dokumentene som kommunen har unntatt etter offentlighetsloven. Dette inkluderer f.eks. at kommunen har unntatt dokumentet fra offentligheten som et internt dokument.

Administrasjonen

Utvalget foreslår å lovfeste at rådmannen har et selvstendig ansvar for saksutredningens faktiske og rettslige grunnlag, i tillegg til dagens tekst som sier

at rådmann skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

I dagens kommunelov kan kommunestyret delegere myndighet til å opprette og nedlegge stillinger. Dette gjelder også for avgjørelser i personalsaker til formannskap, kommuneråd, utvalg, styre for institusjon eller rådmann. I praksis blir dette ansvaret ofte delegert til rådmann. Etter utvalgets vurdering bør rådmann ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed, og tjenstlig reaksjon hvis ikke annet er fastsatt i lov. Når rådmann er gitt dette ansvaret etter lov, kan ikke kommunestyret tilbakekalle kompetansen, slik som ved delegeringsvedtak. Kommunestyret fortsatt skal ha ansvaret for arbeidsgiverpolitikken.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Utvalget foreslår at kommunene ikke bare skal ha plikt til å aktivt informere om egen virksomhet, men at de også skal ha plikt til å informere om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen.

For å styrke ordningens legitimitet, foreslår utvalget å øke kravet til antall innbyggere som må stå bak et innbyggerforslag. Utvalget mener hovedregelen bør være at åtte prosent av innbyggerne må skrive under på et innbyggerforslag, mot to prosent i dag. Underskrifter fra 1000 innbyggere skal likevel være tilstrekkelig, mot dagens regler om 300 i kommunene og 500 i fylkeskommunene.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Valgbarhet til styrene i kommunale foretak forslås innstrammet sammenlignet med gjeldende rett. Utvalget foreslår at medlemmer og varamedlemmer av bystyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak.

Det forslås også en tydeliggjøring av interkommunalt samarbeid. Utvalget foreslår to nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid i gjeldende kommunelov. Dette er, for det første, kommunale oppgavefellesskap som er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenester. For det andre er det å lov feste en regionrådsmodell. Utvalget foreslår at alle kommuner som deltar i kommunale oppgavefellesskap skal være representert i styret, dette er ikke et krav i dagens organisering av interkommunale samarbeid.

Kommunal økonomi

Utvalget foreslår en ny generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid. Utvalget nevner nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjett, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko som noen stikkord for god langsiktig økonomiforvaltning.

Det foreslås at økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanen samfunnsdel. I tillegg foreslås det krav til standardisert oppstilling av inntekter og utgifter, og krav om å synliggjøre gjelden i økonomiplan og årsbudsjett.

Det foreslås en plikt til å utarbeide et konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet, og årsberetning som redegjør for kommunens utvikling og stilling

over tid. Det foreslås også ny 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 bare kan finansieres av løpende inntekter, dette gjøres for å skape et klarere skille mellom drift og investeringer.

Egenkontroll, statlig kontroll og tilsyn

Et flertall i utvalget mener at kommuneloven bør inneholde en bestemmelse om gjennomføring av kommunalt tilsyn med krav om uavhengighet og likebehandling. Et mindretall mener at dette er unødvendig siden det allerede gjelder et alminnelig forbud mot usaklig forskjellsbehandling i forvaltningsretten.

Det forslås av utvalget at kontrollutvalget skal utvides fra minst tre til fem medlemmer.

Utvalget foreslår at regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen utvides noe, slik at regnskapsrevisor også skal utføre enkle kontroller med om disposisjonene i regnskapet har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning.

Gjeldende krav i kontrollutvalgsforskriften om årlige forvaltningsrevisjoner foreslås ikke videreført. Utvalget foreslår at loven heller fastslår at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjon.

Det foreslås nye vilkår som kan bidra til at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse fanges tidligere inn i ordningen for statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning (ROBEK). Herunder foreslås det å innføre en tiltakspålyt (aktivitetspålyt) for kommuner i ROBEK som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

Rådmannens vurdering

Kommunens administrasjon vil i utvalgets forslag få nye lovpålagte oppgaver som følge av utvidet pålyt til å informere om kommunens virksomhet, krav om å utarbeide finansielle måltall, utvidede krav til årsberetning, pålyt til å utarbeide eierskapsmelding, utvidet innsynsrett for folkevalgte og pålyt til å rapportere om internkontroll og statlig tilsyn til kommunestyret. Rådmannen ser ikke at dette vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for Sandnes kommune da dette i stor grad blir praktisert i kommunen i dag.

Rådmannen mener at utvalgets forslag til ny kommunelov bør støttes i det vesentligste. I forslag til høringsuttalelse er rådmannen uenig i tre av utvalgets forslag, valgbarhetsbegrensninger for styremedlemmer i kommunale foretak, krav om representasjon i kommunale oppgavefelleskap, og krav om uavhengighet og likebehandling i kommunale tilsyn.

Styrene i kommunale foretak er etter gjeldende rett ikke å regne som et folkevalgt organ, slik foreslås det også videreført. Foretakene er en del av kommunen som rettssubjekt, og det kan dermed virke overflødig å lovfeste at kommunestyremedlemmer eller medlemmer i toppledelsen i kommunen ikke kan velges til styrene i foretakene. Forslaget betyr at kommunen får mindre

handlingsrom enn eiere av aksjeselskap, hvor eiere kan sitte i styret. Valgbarhetsbegrensninger i kommunale foretak kan likevel være gunstig for å unngå habilitetsproblematikk. Denne problematikken knytter seg spesielt til å ivareta eierfunksjonen og til å håndtere dobbeltrollen som medlem av styret og samtidig innehaver av andre folkevalgte verv. Utvalgets forslag peker på utfordringer i måten dette er organisert på i dag, men det vises også til at kommunale foretak får gode skussmål fra både folkevalgte, styret, kommuneadministrasjon og daglig leder. Det er mulig at en slik rolleblanding mellom kommunale foretak og andre folkevalgte verv kan føre til svekket tillit til forvaltningen og kommunen, dette må vektlegges tungt. Rådmannen mener likevel at det i Sandnes kommune kan vises til gode resultater ved at medlemmer av bystyret også er medlemmer av kommunale foretaks styrever. Dette bekreftes også av de daglige lederne av Sandnes kommunes kommunale foretak.

I dagens organisering av interkommunale samarbeid kan deltakende aktører selv bestemme hvem som være representert i samarbeidets styre. Forslaget om at alle aktører skal være representert i styret er i strid med utvalgets forslag til ny formålsparagraf om styrking av de kommunale selvstyret, og rådmannen mener at det bør fortsette å være opp til de enkelte samarbeid og organisere styret slik de selv mener er formålstjenlig.

Uavhengighet og likebehandling i kommunale tilsyn dekkes i lov om alminnelig forbud mot usaklig forskjellsbehandling, og rådmannen mener derfor at mindretallets syn bør støttes.

Høringsuttalelsen for øvrig kommenterer aspekter av forslaget rådmannen mener det er naturlig at Sandnes kommune uttaler seg om.

Forslag til vedtak:

Bystyret vedtar forslag til høringsuttalelse for NOU 2016:4 ny kommunelov.

Rådmannen i Sandnes, 03.10.2016

Bodil Sivertsen
rådmann

Mette Fossan-Bergem
rådgiver

Vedlegg:

KS debattgrunnlag for forslag til ny kommunelov
Høringsuttalelse fra Sandnes kommune

Dokumentet er ikke signert da Sandnes kommune benytter elektronisk godkjenning.