



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, innvalgstelefon
Hugo Morken, 55 57 21 17

Vår dato
06.10.2016
Deres dato
06.04.2016

Vår referanse
2016/4708 310
Deres referanse
16/1559

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høyringssvar – NOU 2016:4 Ny kommunelov

Vi viser til departementet sitt brev av 06.04.2016 der Kommunelovutvalet si utgreiing NOU 2016:4 *Ny kommunelov* vart sendt på høyring. Høyringsfrist er 6. oktober 2016.

Høyringsintansane er oppmoda om å vise til kva kapittel i utgreiinga dei uttaler seg til.

Fylkesmannen i Hordaland har følgjande merknadar:

Til utgreiinga kap. 19 Økonomiforvaltning

Økonomireglane byggjer på omsynet til det lokale sjølvstyret og lokalt handlingsrom. Sentrale omsyn vil vere å sikra det finansielle grunnlaget for velferdstenestene, tilliten til at ressursane blir forvalta på beste måte og den statlege styringa av nasjonaløkonomien.

I framlegget til ny kommunelov blir hovudprinsippa i noverande økonomireglar vidareførte. Kommunestyret har ansvaret for å styre og ha kontroll med økonomien. Kommunestyret skal ha fridom til å prioritera innafor økonomiske og juridiske rammer.

Viktige prinsipp som blir vidareførte er:

- Krav til budsjettbalanse og plikt til å dekka inn meirforbruk
- Drifta skal bli finansiert av løpende inntekter
- Avgrensing med omsyn til føremål som det kan bli lånt til og garantert for
- Krav til finans- og gjeldsforvaltning
- Statleg kontroll med kommunar i økonomisk ubalanse (ROBEK)

Vi er positive til at desse hovudprinsippa innafor økonomiforvaltninga blir vidareførte i den nye lova.

Vi har følgjande merknader til kap. 14 i lovframlegget:

§ 14 - 2. Kommunestyret sine plikter

«Kommunestyret skal vedta finansielle måltal for utviklinga av kommunen sin økonomi».

Vi er positive til at dette punktet kjem inn i lova. Erfaringa med kommunane viser at handlingsreglar knytte til netto driftsresultat, lånegjeld og driftsreserve (disposisjonsfond) bidreg positivt med omsyn til kommunar si økonomiske utvikling. Når kommunar legg til grunn

eigne måltal eller handlingsreglar, bidreg det til større forståing og ansvar i kommunen for eiga økonomiske utvikling. Det vil over tid bidra til å styrke kommunen sin økonomi. Dei vedtekne måltala kan ikkje vere rettsleg bindande då dei er kommunane sine eigne målsettjingar.

§ 14 - 4. Økonomiplan og årsbudsjett

Vi er positive til at også økonomiplanen blir delt inn i ein driftsdel og ein investeringsdel, slik rekneskap og budsjett blir. Prinsippet med å skilje mellom driftsdel og investeringsdel bør vere det same i økonomiplanen som i rekneskapen og budsjettet.

Vi er også positive til at budsjett og økonomiplanen skal vise gjeldsutviklinga. Det gir betre grunnlag for å ta økonomiske avgjersler i kommunane. Oversyn som viser framtidig gjeldsutvikling, er også viktige i samband med Fylkesmannen si økonomiske vurdering og rettleiing.

Økonomiplanen skal vise korleis kommuneplanen skal bli følgd opp. Økonomiplanen kan utgjere kommuneplanen sin handlingsdel.

Etter vurderinga vår er ei sterkare kopling mellom økonomiplanen og kommuneplanen sin handlingsdel positiv. Dei to planane vil ha same føremål.

§ 14 - 5. Årsbudsjettet si bindande verknad. Budsjettstyring.

Dei noverande reglane om oppfølging av årsbudsjettet gjennom året blir vidareførte. Både kommunedirektøren (administrasjonssjefen) og kommunestyret vil ha det same ansvaret som tidlegare for at årsbudsjettet skal oppretthalde realisme og balanse gjennom året.

Det vil vere nytt at kommunedirektøren får plikt til å gjere framlegg om endringar i årets budsjett dersom fjarårets rekneskap syner meirforbruk. Kommunestyret får plikt til å vurdera om inndekning kan starte allereie i budsjettåret, det vil seie året etter at meirforbruket oppstod i rekneskapen. Kommunestyret må vedta korleis meirforbruket skal bli handtert.

Vi er positive til dette framlegget. Det vil bidra til at kommunane på eit tidleg tidspunkt må vurdera og ta stilling til korleis meirforbruk skal bli handtert. Det er viktig å kome tidleg i gang med nødvendige tiltak og unngå at inndekning av meirforbruk blir skuven ut i tid.

§ 14 - 6. Årsrekneskap

Det er framlegg om at det blir utarbeidd eit samla rekneskap for heile kommunen som juridisk eining som vil omfatta både kommunekassa, kommunale føretak og andre verksemder, som er ein del av kommunen som rettssubjekt. Frist for framlegging av det samla rekneskapen vil vere 1.mars. Rekneskap for kommunekassa, kommunale føretak og andre verksemder som er ein del av kommunen som rettssubjekt vil framleis kvar for seg ha frist for framlegging til 15. februar.

Eit samla rekneskap for heile kommunen som juridisk eining vil kunne bidra til meir fullstendig informasjon til kommunestyret om heile kommunen si økonomiske utvikling og situasjon. Det vil også kunne bidra til betre nøkkeltal både for kommunen sjølv og for andre.

Meirforbruk i årsrekneskapen (drift) skal bli redusert ved rekneskapsavslutninga med bruk av disposisjonsfond, i den grad kommunen har disposisjonsfond. Framføring av inndekning til seinare år kan berre skje dersom kommunen ikkje lenger har noko disposisjonsfond.

Mindreforbruk i årsrekneskapen (drift) ved rekneskapsavslutninga skal først nyttast til å dekka inn eventuelle tidlegare meirforbruk. Mindreforbruk utover det skal nyttast til avsetjing til disposisjonsfond. Det inneber at årsrekneskapen ikkje vil bli avslutta med eit mindreforbruk på botnlinja.

Vi er positive til desse presiseringane. Det er fornuftig å nyitta disposisjonsfondet i det same året til å redusera eit meirforbruk mest mogleg. Det er også fornuftig å avsetje mindreforbruk fullt ut til disposisjonsfond, etter bundne avsetjingar, i staden for å ha mindreforbruk på botnlinja.

§ 14 - 7. Årsmelding

Det blir lagt opp til at årsmeldinga også skal omfatta kommunen si samla verksemd, jf. § 14 - 6.

I tillegg til at årsmeldinga omtaler den økonomiske utviklinga og stillinga, må det også bli vurdert i samanheng med om den økonomiske handlefridomen blir teke i vare over tid. Årsmeldinga må også omtale vesentlege avvik mellom årsbudsjettet og årsrekneskapen.

Vi er positive til den utvidinga av årsmeldinga sitt innhald som det er lagt opp til i framlegget.

§ 14 - 9. Skiljet mellom drift og investering

Vi er samde i at delinga mellom drift og investering blir vidareført. Lova må framleis byggje på prinsippet om at drifta skal bli finansiert av løpende inntekter. Prinsippet å ta vare på formuen må framleis bli lagt til grunn.

Prinsippet med deling mellom drift og investering må både omfatte rekneskap, budsjett og økonomiplan. Forskrifter og god kommunal rekneskapsskikk må fastsetje nærmere fordelinga av inntekter og utgifter mellom drift og investering. Det kan til dømes vere behov for nærmere reglar knytte til utbytteinntekter og noko meir presisering av skiljet mellom vedlikehald og påkosting.

Vi går inn for at tilskot frå kommunen til andre sine investeringar framleis må vere driftsutgift for kommunen. Tilskot til andre sine investeringar gir ikkje kommunen som eigar noko auka økonomisk verdi, slik det ville gjort dersom det var kommunen sine eigne investeringar. Det bør difor ikkje bli høve til å ta opp lån for å finansiera tilskot til andre sine investeringar.

Fleirårige tilskot må framleis bli utgiftsførte i kvart av åra dei blir gitt i staden for samla utgiftsføring i eit år, sjølv om den framtidige utgiffa er kjent for ein periode på fleire år. Det er ikkje berre tilstrekkeleg at ein framtidig utgift (eventuelt inntekt) er kjent. Utgiffa må også vedkome det aktuelle året for rekneskapsføring.

§ 14 - 9, siste ledd

«Departementet kan i særlege tilfelle gi dispensasjon til å finansiera drifta med inntekter frå realisasjon av kapitalverdiar».

Bakgrunnen for dette framlegget er å unngå at det blir lagt for sterke bindingar på formueverdiar slik at det ikkje er høve til å nytta noko av denne kapitalen til driftsføremål. Det var ein tilsvarende dispensasjon opphavleg i noverande kommunelov, vedteke i 1992, paragraf 48,2. Denne dispensasjonen vart teke ut av lova i samband med revisjon av økonomireglane i kommunelova, vedteke i år 2000, med verknad frå og med år 2001.

Det vil som nemnd vere argument som taler for å kunne gi slik dispensasjon som det er lagt opp til i framlegget. Vi vil likevel gå i mot at det blir opna for denne dispensasjonen. Etter vurderinga vår vil det vere vesentleg større ulemper enn fordeler med ei slik ordning.

Det er ikkje nødvendig å ha ei slik dispensasjonsordning. Erfaringa vår med kommunane viser at ei slik ordning vil vere unødvendig. Dispensasjonen vil bryta med dei grunnleggjande prin-sippa som økonomiforvaltninga byggjer på. Ordninga vil vere vanskeleg å praktisera og vil kunne føra til ulik praksis mellom kommunar og fylker/regionar. Det vil vere ein risiko for at kortsiktige løysingar blir valde, som ikkje vil vere føremålstenlege på lengre sikt.

§ 14 - 14. Låneføremål

Det blir opna for å kunne låna til kjøp av aksjane i eigedomsselskap. Det vil vere føresetnad for å kunne ta opp lån at eigedomsselskapet ikkje har andre oppgåver enn å eige den faste eigedomen og drifta denne. Det vil vere føresetnader at eigedomsselskapet ikkje har vesent-lege forpliktingar utanom eigedomen og at selskapet ikkje har andre tilsette enn ein dagleg leiar.

Det kan vere fornuftig å opna for lån til kjøp av aksjane i eigedomsselskap. Det er likevel viktig at det er klåre vilkår som avgrensar slike låneopptak. Vi går ut frå at det berre vil vere aktuelt å ta opp lån til slike føremål i dei aller største kommunane i landet.

Det vil framleis vere høve til å ta opp lån til vidareutlån når låntakar nyttar lånet til in-vestering og låntakar ikkje driv næringsverksemd. Det er framlegg om også å presisera at utlånet ikkje kan innebere vesentleg økonomisk risiko. Vi er samde i dette framlegget til presisering.

§ 14 - 15. Mottekne avdrag på vidareutlån. Avdrag på lån.

Mottekne avdrag på vidareutlån vil kunne finansiera avdrag på innlån eller nye utlån, even-tuelt bli sett av til bundne fond. Mottekne avdrag vil kunne finansiera avdrag på eitkvart innlån.

Vi er positive til at regelverket i denne samanheng vil gi større handlefridom. Dersom det blir opna for at mottekne avdrag kan bli nytta til å betala avdrag på ordinære investeringslån, må det kome klårt fram i regelverket at slike avdrag kjem i tillegg til minimumsavdraga i drifts-rekneskapen.

Det er framlegg om ein ny beregningsmodell for minimumsavdrag. I staden for å rekna mini-mumsavdrag på grunnlag av den vegde levetida for kommunen sine anleggsmidlar, blir det lagt opp til ein forenkla modell. Det er framlegg om å utrekna minimumsavdrag lik sum av-skrivningar gradert etter gjeldsgrad (rest lånegjeld i høve til sum bokført verdi varige drifts-midlar).

Framlegget til ny modell for minimumsavdrag er enklare enn noverande berekningsmodell. Vi er positive til at det no er framlegg om ein enklare modell for minimumsavdrag. Noverande modell har vore vanskeleg å praktisera og har medført unødvendig ressursbruk for å rekna ut lågaste lovlege avdragsnivå. Dessutan har det medført at mange kommunar har betalt lave avdrag samanlikna med gjeldsnivået.

Etter vurderinga vår kunne regelverket blitt gjort endå enklare ved å legge til grunn at ordinære avdrag må utgjere til dømes minst 3,5 prosent eller 4 prosent av lånegjelda (formidlingslån og avdrag formidlingslån blir halde utanom), per 01.01. ved årets inngang. Utrekning av minimumsavdrag vil neppe kunne bli heilt teoretisk riktig, korkje med noverande modell eller med framlegget til ny modell. Det vil vere basert på ein pårekna levetid for anleggsmidla som er lagt til grunn i rekneskapsforskriftene. Det vil difor vere føremålstenleg å ha eit minstenivå for ordinære avdrag som er enkelt å rekna ut og ha forståing for, sjølv om korkje denne eller andre berekningsmodellar vil vere heilt teoretisk riktige.

Bergen kommune har i budsjettet for 2016 vedteke å auka avdraga for ikkje - avgiftsfinansiert gjeld til fire prosent av denne gjelda, det vil seie ein nedbetalingstid i gjennomsnitt på 25 år. For avgiftsfinansiert gjeld svarer avdraga til ein avdragstid på om lag 20 år i gjennomsnitt i økonomiplanperioden.

§ 14 - 16. Garantiar

I andre ledd i framlegget om garantiar er det forbod mot å garantera dersom det er vesentleg økonomisk risiko. Den økonomiske risikovurderinga vil omfatta både garantien i seg sjølv og risiko når det gjeld kommunen sin økonomi, det vil seie om kommunen har økonomi til å bere eit økonomisk tap. I tredje ledd blir forbodet mot å garantera for næringsverksemde vidareført.

Det blir lagt opp til at Fylkesmannen ved godkjenning av kommunale garantiar avgrensar vurderinga til det, det vil seie vesentleg økonomisk risiko og næringsverksemd. Det er kommunane sjølve som til dømes må vurdera garantien etter EØS - regelverket.

Departementet vil i forskrift kunne auka beløpsgrensa, frå kr. 500.000,-, for garantiar som ikkje treng Fylkesmannen si godkjenning. Ein eventuell auke i grensa bør ikkje vere for stor.

Vi har elles ikkje merknader knytte til garantiar.

Vi har følgjande merknader til kap. 29 i lovframlegget:

§ 29 - 1. ROBEK - registeret

I framlegget er kriteria for registrering i ROBEK både ei vidareføring av noverande reglar og ei utviding med nye reglar.

Det vil framleis vere grunnlag for registrering når kommunar vedtek driftsbudsjett eller driftsdelen av økonomiplan med meirforbruk, eller gjer vedtak om planlagt inndekning utover to år eller dersom det i årsrekneskapen blir brukt meir enn to år på å dekka inn meirforbruket. Vi er positive til at desse kriteria blir vidareførte.

Det siste punktet i avsnittet over er ei justering frå tilsvarande kriterium i noverande lov (paragraf 60.1 d) for registrering, som er at kommunen ikkje følgjer vedteke plan for dekning av

meirforbruk. Kommunar kan bli registrerte dersom faktisk inndeckning er lågare enn vedteke plan for det første året, dvs. året etter rekneskapsåret med meirforbruk.

Det er framlegg om eit nytt kriterium som vil gi registrering dersom akkumulert meirforbruk er større enn tre prosent av driftsinntektene. Vi legg til grunn at dette er driftsinntektene for kommunekassa, men det bør gjerne bli presisert. Vi er positive til det nye kriteriet då det vil kunne bidra til at nødvendige tiltak trer i kraft på eit tidlegare tidspunkt. Det har vore ei ulempe med noverande ordning for ROBEK at statleg godkjenning og kontroll kjem på eit noko for seint tidspunkt for kommunar med ubalanse i økonomien.

Dersom økonomiplan, budsjett og årsrekneskap ikkje blir vedteke innan fristane, vil det etter framlegget vere grunnlag for registrering. Vi ser at det er føremålstenleg å ha det med som kriterium i tillegg til dei andre kriteria.

Det bør vere høve til å gi dispensasjon frå kriteria for registrering dersom det er klårt at det ikkje er behov for godkjenning og kontroll. Vi ser det i første rekke som viktig å kunne gi dispensasjon frå dei nye kriteria for manglande vedtak innan fristar, både for økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap.

§ 29 - 3. Kontroll med årsbudsjett og lånepoptak

Lovlegkontroll av årsbudsjettet blir vidareført. Godkjenning av lån og langsiktige leigeavtaler av bygg, anlegg og varige driftsmidlar blir vidareførte. Lånegodkjenning blir noko endra med ei øvre låneramme. Departementet kan fastsetje nærmere vilkår for bruken av låneramma.

§ 29 - 4. Orienteringsplikt og tiltaksplikt

Kommunar i registeret må vedta ein tiltaksplan. Kommunen må vedta planen og senda denne til departementet.

Vi har ikkje merknader til § 29 - 3 og § 29 - 4 i framlegget.

Til utgreiinga kap. 24 Internkontroll

Vi har følgjande merknader til kap. 25 i lovframlegget:

Til § 25-1

Vi ser innføring av ei felles føresegns om internkontroll som eit nyttig verkemiddel for samordning og styring av kommunal verksemd. Ei felles internkontrollføresegns kan fungere som eit «fellesei» for involverte styresmakter. Det kan bidra til ei sams forståing av tilsyn og tilsynsrollen, og det vil kunne bli lettare å samarbeide på tvers av sektorane.

Men i tillegg meiner vi at utvalet har avgrensa og utelate vesentlege delar. I framlegget er det i hovudsak kontrollaspektet og krav om dokumentasjon som er med. Slik utvalet sjølv seier, dreier internkontroll seg minst like mykje om styring og leiing. Tilrettelegging for varetaking av pålagde plikter og dagleg leiing av drift er like vesentlege som den etterfølgjande kontrollen.

Det er ikkje sjølv sagt, som utvalet påstår, at krav til kompetanse hos personell, opplæring og utvikling er ein så opplagt del av personaloppfølging at det ikkje treng å vere med i føresegns om internkontroll. I tenester der tilgang på nok og rett fagleg kompetanse er avgjerande, til dømes i helse- og omsorg og barnevernatenestene er det avgjerande å kunne stille krav til

tenesteytar om å sorgje for nødvendig kompetanse. Med den sterke vektlegginga av brukar-medverknad, må det også vere krav om å sorgje for medverknad frå brukarar og tilsette. Vi meiner sentrale element som er utelatne framlegget bør innarbeidast i føresegna.

Til § 25-3

Statleg tilsyn med kommunesektoren har fram til no vore heimla i særlovgjevinga. Regel-verket på den enkelte sektoren har vore avgjerande både for om staten kan føre tilsyn, og for korleis eit tilsyn skal gjennomførast. Tilsynsordningane og oppdraga, gitt frå sentralt hald til Fylkesmennene, har variert frå sektor til sektor. Grensene for statleg overprøving av kommunal praksis har vore uklare. Konsekvensane av desse uklare styringssignalene var eit fragmentert og lite einsarta tilsyn. Som eit første ledd i å bøte på desse forholda blei det i 2007 vedteke eit nytt kap. 10 A i kommunelova. Her vart råmene for det statlege tilsynet sett. Det blei mellom anna slege fast at staten ikkje utan vidare kunne overprøve kommunalt skjønn der det var lagt til kommunen.

I framlegget, § 25-3, er det statlege tilsynet avgrensa til kommunepliktene. På fleire område er kommunen sjølv aktør og tenestene som blir gitt, har nær samanheng med tenester gitt av andre aktørar i same sektor, til dømes helsesektoren og barnevern. Krav til tenestene er i stor grad samanfallande. Med ei eige føresegns om internkontroll og avgrensning av det statlege tilsynet til kommuneplikter, er ein sannsynleg konsekvens at staten ikkje kan føre tilsyn med t.d. varetaking av rettstryggleiken til utsette grupper i kommunen. Vi kan neppe tru at det har vore utvalets intensjon. Vi kan i alle fall ikkje sjå at utvalet har diskutert implikasjonane av eit slik standpunkt. Det blir det viktig å drøfte og handsame i det vidare arbeidet.

Krav til styring og leiing (internkontroll) følgjer i dag av til dømes velferdslovgjevinga (helse- og omsorg, sosial og barnevern). I dag er det ikkje tvilsamt at staten kan føre tilsyn med at kommunen ved styringa si sørger for at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på. På bakgrunn av utvalets framlegg om å gjennomgå og fjerne føresegner om internkontroll i særlovgjeving, meiner vi det bør gå tydelegare fram av ny kommunelov at staten kan og skal føre tilsyn med aktørpliktene. Til dømes fører Fylkesmannen i dag tilsyn med at kommunen sikrar at sårbare grupper får forsvarleg hjelp og ikkje blir utsette for ulovleg tvang. Noko som di-verre for ofte er tilfellet for personar med psykisk utviklingshemming og personar utan samtykkkompetanse som har særlege behov for at rettstryggleiken blir vareteken. Ei eventuell avgrensning av myndet til det statlege tilsynet vil etter vår vurdering svekkje rettstryggleiken til innbyggjarane.

Til utgreiinga kap. 29 Statleg kontroll og tilsyn m.v.

Lovlegkontroll

Vi er i det alt vesentlege einig i utvalet sine vurderingar, og dei endringar det vert gjort framlegg om. I hovudsak vert gjeldande reglar vidareførte. Dei endringane som vert foreslått er i det vesentlege ei kodifisering av retningsliner som er gitt i rettleiaren frå departementet, og som vert praktisert også i dag.

Det einaste vi vil stille spørsmål ved er om omgrepet «avgjørelser» i gjeldande § 59 bør byttast ut med omgrepet «vedtak» som avgrensning av kva for avgjerder som kan vere gjenstand for lovlegkontroll. Omgrepet «vedtak» slik det vert brukt i framlegget har eit anna innhald enn slik det er definert i forvaltningslova § 2. Både folkevalde og andre har ofte god kjennskap til forvaltningslova sitt vedtaksomgrep. Bruken av eit vedtaksomgrep med eit anna

innhald vil derfor etter vår meining gje därleg rettleiing om kva for avgjærder som kan vere gjenstand for lovlegkontroll.

Samordning av statleg tilsyn

Vi er positive til framlegg til endringar i reglane om samordning av statlege tilsyn. Vi meiner reglane vil kunne medverke til ei meir effektiv samordning.

Med helsing

Rune Fjeld

Helga Arianson
fylkeslege

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.