



Halden kommune

Arkivkode: 000
Arkivsaksnr: 2008/3644-35
Journal dato: 12.09.2016
Saksbehandler: Sven Stranger

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		
Utsendte vedlegg		
1	NOU 2016: 4 - Ny kommunelov - Halden kommunes høringssvar - kopi av innspill Sigmundstad (AP)	
Medsaksbehandlere		
<navn>	<adm.enhet>	<beskrivelse av bidrag til saken>

NOU 2016: 4 - Ny kommunelov - Halden kommunes høringssvar.

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Administrasjonen fremlegger et utkast til samlet høringsuttalelse fra Halden kommune.

Rådmannens innstilling:

Formannskapet slutter seg til nedenstående forslag til høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov.

Saksutredning:

Det vises til sak formannskapets møte 25.08.16 og kommunestyrets møte 08.09.16 og mottatte innspill.

Administrasjonen forsøker nedenfor å fremlegge et utkast til samlet høringsuttalelse fra Halden kommune.

Ved votering må de folkevalgte votere imot de punkter man ikke kan slutte seg til.

Forslag til høringsuttalelse:

Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016: 4, Ny Kommunelov med forslagene der støttes i all hovedsak av Halden kommune.

Utvalgets vurderinger og lovforslag kaster lys over og bringer avklaringer på en rekke felter der dagens gjeldende kommunelov ikke gir svar eller gir et uklart svar.

Kommunen støtter også arbeidet med å gjøre loven enklere og mer tilgjengelig, og mener man har lyktes med det.

Lovforslagets kap. 1 og 2: Formål og selvstyre

- Halden kommune støtter forslagene til nye lovhjemler i lovforslagets kapitler 1 og 2 om kommunalt selvstyre og fremming av det, at kommunen er eget rettssubjekt, at legalitetsprinsippet gjelder i forhold til Staten, og at forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet uttrykkes i lovtekstens § 2-2.

Kap. 5 – Folkevalgte organer, delegasjon

- Kommunestyret støtter primært at kommuner organiseres etter formannskapsmodellen.
- Drøftingen av og forsøkene på klargjøring av privatrettslige konsekvenser mht. overskridelser av kompetanse i forskjellige varianter (ref. fullmaktoverskridelser) er verdifulle, nyttige og støttes.

Kap. 6 – Ordfører.

- Kommunen støtter styrking av ordførers rolle ved å gi forslagsrett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget, samt å gi adgang til å delegere en begrenset vedtaksmyndighet til ordfører.

Kap. 7 – Valg til folkevalgte organer

- Kommunen støtter utvalgsflertallet som mener at kravet til kjønnsbalanse også bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag, som i dag.
- Kommunen støtter endringsforslag og presiseringer i utkastets § 7-10 om opprykk og nyvalg med kortvarige uttreddene (settemedlemmer etc).
- Kommunen noterer seg at utvalget mener at ombudsplikten skal være slik at det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i folkevalgt organ, og vi støtter forslaget i § 7-9, annet ledd, om at det skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt.
- Hjemmelen §7-11 til suspensjon av ordfører og andre folkevalgte er, på de stramme vilkår som angis, en nødvendighet . Kommunestyret støtter forslaget om at en ordfører da kan avsettes, etter vedtak i kommunestyret – med kvalifisert flertall. Dog er kommunen enig med KS i at kriteriet uskikkethet kan tydeliggjøres.

Kap. 8 – Rettigheter og plikter for de folkevalgte

- Kommunestyret støtter forslagene om lovfesting av utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte organer i § 8-3.

Kap. 9 – Kommunale foretak.

- Kommunestyret støtter vurderingene fra KS under dette punktet sitat: «Det kan synes unødvendig å lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret for kommunale foretak...Et alternativ kan være å innføre habilitetsbestemmelser slik utvalget selv er inne på».

Kap. 11 – Saksbehandling i folkevalgte organer.

- Kommunen støtter presiseringen i §§ 11-3 og 11-5 om at en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold ikke skal stå på offentlig saksliste, og at saker om det, om mottak av informasjon fra kommunens advokat, eller saker som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt kan unntas fra møteoffentlighet.
- Vi støtter at det åpnes større adgang til å holde fjernmøter.

Kap. 12 – Innbyggerdeltakelse.

- Ingen merknader. Bestemmelsen har ikke vært brukt i Halden.

Kap. 13 Administrasjonen

- Det bør ligge til det kommunale selvstyret for den enkelte kommune fortsatt å velge om man vil bruke den tradisjonstunge tittelen rådmann eller forholde seg til lovens nye betegnelse for administrasjonssjef – kommunedirektør. Da står det opp til kommunene selv om man vil vektlegge enten bedriftslederrollen og kjønnsnøytralitet i «kommunedirektør» eller rollen som rådgiver/innstiller til folkevalgte organer og tradisjonen i eks. «rådmann».
- Forslaget til ny tekst i § 13-1, Kommunedirektør, myndighet og oppgaver har kommunens støtte. Ny tekst inneholder på flere punkter vesentlige forbedringer, presiseringer og klargjøringer i forhold til dagens lovtekst og praksis. Vi peker på forslaget sine siste punkt om lovfestet aleneansvar for kommunedirektør mht. løpende personalansvar for den enkelte, som et viktig bidrag til klargjøring av skillet mellom administrasjonen og de folkevalgte mht. oppgaver og ansvar.

Kap. 14 Økonomiforvaltning

(som ROBEK-kommune noe mer fyldig kommentar):

Inndekning av merforbruk:

Utvalget foreslår flere endringer som skal bidra til at inndekningen av merforbruk ikke skyves unødig frem i tid. Det støtter Halden kommune.

Et av flere tiltak er å lovfeste at merforbruk i årets regnskap skal inndekkes før regnskapet avsluttes så langt det finnes tilgjengelige midler på disposisjonsfondet. Det er kommunen ikke enig i.

Da tvinges ikke kommunen til å finne en varig og nødvendig driftsreduksjon. Videre anser de fleste kommuner disposisjonsfondet som en reserve med tanke på å dekke enkeltstående og uforutsette hendelser det påfølgende eller senere år, evt. som ren oppsparing av egenkapital til planlagte nyinvesteringer.

Et driftsunderskudd er ikke en slik hendelse, etter vår vurdering, idet bruk av det som utvalget foreslår utad vil skjule at kommunen har behov for å justere nedover sitt alminnelige driftsnivå – ellers vil det reelle inndekningsbehov bare skyves ett år frem i tid.

Skillet drift – investering:

Utvalgets foreslår endelig å lovfeste den sentrale kommunaløkonomiske hovedregel om at kommunens drift bare skal finansieres av løpende inntekter – det såkalte formuesbevaringsprinsippet. Det støttes.

Utvalget foreslår at gjeldende forskriftsregler om håndtering av salg av aksjer videreføres og lovfestes. Dette er et unntak som innebærer at en viss andel av inntekten fra salg av

aksjer kan regnes som driftsinntekt – slik vi forstår særlig knyttet til tematikk omkring kommunalt eide kraftverk. I forslaget § 14-9, tredje ledd foreslår utvalget derfor at dette lovfestes med setningen «En andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter».

Dette vil gi en kunstig forhøyet driftsinntekt som ikke vil være av varig karakter, og etter vår mening være et brudd med formuesbevaringsprinsippet, som man nettopp nå lovfester som den klare hovedregel foran i samme paragraf. I lys av det setter kommunen spørsmål ved lovfestingen av det nå, og minner om at svært mange kommuner har kraftverksaksjer.

Låneopptak og avdrag på lån:

Kommunen stiller oss bak forslaget om å innføre en beregningsmåte av minimumsavdragene som sikrer at avdragsprofilen på samlet lånegjeld samsvarer med profilen på kapitalslitet, og er også enig i at det ikke bør settes et øvre tak på kommunens samlede gjeldsbyrde.

Finansforvaltning og garantier:

Kommunen støtter utvalgets vurderinger og forslag.

Statlig kontroll med budsjett og låneopptak:

En automatisk innmelding i ROBEK dersom man oppnår et negativt driftsresultat på 3 % av driftsinntektene er positivt med tanke på at nødvendig omstilling vil komme raskere i gang enn om man skal vente til etter inndekningsplanens 2. år.

Enhver kommune som i dag er på ROBEK-lista vil uansett måtte utarbeide en tiltaksplan for hvordan økonomien skal bringes tilbake i balanse.

Øvrige forslag er så langt vi kan se lovfesting av allerede etablert praksis.

Kap. 23 Kontrollutvalg.

Kommunen støtter at det gjennom nytt minimumskrav til antall medlemmer sikres en viss representativitet.

Kap. 24 Internkontroll.

Kommunen støtter forslaget om tydeliggjøring av ansvaret for dette for kommunedirektør, og at de stadig mer omfattende bestemmelser om dette i særlover erstattes av et eget uttømmende regelverk i kommuneloven – og at slik kontroll skal være systematisk dvs. planmessig og metodisk, ikke tilfeldig og spontant.

Kap. 26 Kommunalt tilsyn.

Forslaget i § 26 om likebehandling og uavhengighet støttes.

Kap. 28, 29, 30, 31 Statlig kontroll og tilsyn.

Kommunen støtter forslagene.

KS sitt debattgrunnlag ny kommunelov.

Halden kommune støtter også KS sine vurderinger her, i den grad ikke det motsatte skulle fremgå ovenfor.

Avsluttende merknader.

Selv om det ligger utenfor utvalgets mandat vises til administrasjonens pkt. IV
Sluttkommentarer, tanker om mindretallets rettigheter og revitalisering av kommunestyrene
gjennom mulige delegasjonssperrer i meget store saker utover de få regler om det man i dagens
kommunelov – «kommunestyret selv» - som innspill å ta med videre.

Vedlagt for øvrig – utskrift av sakens behandling i formannskapet 25.08.16, kommunestyret
08.09.16, og formannskapets avsluttende behandling.

.....

Alternative forslag til enkelte punkter i forslaget til høringsuttalelse ovenfor ble fremmet av repr.
Sigmundstad (AP) og de følger som vedlegg til denne saken.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

29. september 2016

Høring – NOU 2016:4 Ny kommunelov

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet knyttet til utredning om og forslag til ny kommunelov; NOU 2016:4, utarbeidet av kommunelovutvalget.

Pensjonskasseforeningen kommenterer ikke det samlede forslaget, men har enkelte betraktninger knyttet til pensjonsforhold i kommunene.

Etter gjeldende kommunelov av 25. september 1992 følger det i § 24 (3) at:

Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunale eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

Denne bestemmelsen er ikke foreslått videreført av kommunelovutvalget. Pensjonskasseforeningen antar at en slik hjemmel vil kunne ha en relevans tilsvarende som for kommunens folkevalgte. For sistnevnte gruppe har kommunelovutvalget foreslått en materiell videreføring av kommuneloven § 43¹;

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slike pensjonsordninger.

Hensynet til en helhetlig lovregulering av pensjonsområdet tilsier at pensjon til kommunens ansatte bør være eksplisitt behandlet, tilsvarende som for kommunens folkevalgte. Som en parallell reguleres pensjonsforhold for statsansatte i egen særlov; lov om Statens pensjonskasse. Pensjon til ansatte i privat sektor er dessuten underlagt omfattende lovgivning, både overordnet i lov obligatorisk tjenestepensjon og mer spesifikt i foretakspensjonsloven, lov om innskuddspensjon og tjenestepensjonsloven.

Av lov om obligatorisk tjenestepensjon fremgår det for øvrig i § 1 (3) at;

Loven gjelder ikke foretak som har pensjonsordning i henhold til lov eller tariffavtale for statlig eller kommunalt ansatte.

På bakgrunn av nevnte forhold, ber Pensjonskasseforeningen departementet om å vurdere en materiell videreføring av gjeldende kommunelov § 24 (3).

For Pensjonskasseforeningen,

Christer Drevsjø
Adv.

Kopi: Arbeids- og sosialdepartementet

¹ En identisk regulering følger av kommunelovutvalgets forslag til ny § 8-8.



Halden kommune

Juridisk

Deres ref:

Vår ref:
2008/3644-34

Arkivkode:
000

Referent:
Sven Stranger,

Dato:
30.08.2016

Møtereferat

Ny kommunelov ; høring - referat fra formannskapets behandling i møte 25.08.16

NOU 2016 : 14 – Ny kommunelov.

Rådmannen fremmet intet konkret forslag til vedtak, men avgir sine synspunkter som sitt innspill til den videre drøfting i folkevalgt organ av denne høringssaken.

Foreløpige synspunkter fremsatt under formannskapets behandling forsøkes referert nedenfor:

Lexander (H):

Støtter forslagene med krav om økt av kjønnsmessig i folkevalgte organer valgt ved forholdstallsvalg.

Sigmundstad (AP):

Ikke helt klar for ny lovpålagt tittel på rådmann – Kommunedirektør» og viste til lang tradisjon nå omkring rådmannstittelen.

I forslaget om suspensjon eller frataking av ordfører vervet med kvalifisert flertall 90% bør det kanskje også drøftes en noe lavere grense eks. 75%?

Direkte valg av ordfører - bør det bestemmes bare av alminnelig flertall eller et mer kvalifisert (større) flertall? Tidsfrister?

Økt myndighet til fylkesmannen ifm. økt samordning av tilsyn?

Kan administrasjonen utdype noe mer sine tanker om mindretallets rettigheter?

Holm (SP):

Støtter innskjerping av ombudsplikten mht. fritaksbestemmelsen

For øvrig innlegg som forslag protokollført:

Saksprotokoll i Formannskapet - 25.08.2016

Behandling:

Anne-Kari Holm (SP) fremmet forslag til vedtak:

Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret bør fortsatt kunne velges inn i styret for kommunale foretak. Dette for å kunne ivareta kommunestyrets interesser i styret.

Øivind Holt (MDG) fremmet forslag til vedtak:

Saken tas til orientering.

Øivind Holt ba også om at ny kommunelov settes opp som tema for informasjon og debatt i et

kommende formøte til formannskapet e.l.. Ordfører bekreftet at en ville forsøke å få til et slikt møte.

Det ble votert separat over forslagene fra Holt og Holm. Ved votering over forslaget fra Holt ble dette enstemmig vedtatt. Ved votering over forslaget fra Holm fikk dette 1 stemme (SP) og falt.

Vedtak:

Saken tas til orientering.

Administrasjonens foreløpige svar:

Kommunedirektør:

Lovforslaget innebærer at betegnelsen «kommunedirektør» skal benyttes av alle kommuner – og er ikke som i dag i forhold til lovens uttrykk nå – «administrasjonssjef» - lenger valgfritt mht. bruk.

Økt myndighet til fylkesmannen ifm. økt samordning av tilsyn?

I utredningens sammendrag pkt. 1.3.29 sies det sitat:

Videre foreslår utvalget å styrke samordningen av tilsyn som utføres av ulike tilsynsmyndigheter, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommune, og slik at belastningen på enkeltkommuner ikke blir unødvendig stor. Utvalget foreslår derfor at fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges enkelte konkrete saksbehandlingsplikter. Fylkesmannen skal blant annet vurdere det samlede omfanget av tilsyn med den enkelte kommune, og skal kunne pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget blir større enn forsvarlig. Tilsynsmyndighetene skal videre kjenne til relevante revisjonsrapporter i kommunen og eventuelt vurdere å avlyse planlagte tilsyn dersom kommunen nylig selv har gjennomført kontroll med det samme temaet.

Vi oppfatter på denne bakgrunn da fylkesmannens økte samordningsansvar egentlig som noe positivt for kommunesektoren.

Mindretallsrettigheter?

Administrasjonen gjør innledningsvis oppmerksom på at tematikken videre ikke tas opp i utvalgsutredningen, og den kun da kun er å anse som en liten ettertanke fra administrasjonens side.

Vår henvisning til systemet med «mindretallsanke» i kommuneloven fra 1954 kan tolkes som noe negativt – ny kommunelov skal se fremover og ikke bakover vil mange hevde.

1954-lovens i 1993 opphevdde lovbestemmelse i daværende § 16 innebar at såkalt positive vedtak (vedtak om endring eller handling) som ikke fikk 2/3-dels (kvalifisert) flertall ved første gangs behandling i kommunestyret da måtte fremlegges til «en fornyet overveielse» i neste kommunestyremøte. Om det ble flertallsvedtak, men ikke så stort som 2/3 i neste kommunestyremøte, hadde mindretallet en rett til da å innanke til Staten.

Mindretallsanke til Staten er ikke ønskelig i dag, men det vi antyder er kun en mulig begrenset rett for et stort mindretall til å kunne kreve utsetting en gang av realitetsvotering over saker med store og langsiktige økonomiske konsekvenser. Vanlig flertall vil så være bestemmende andre gang i kommunestyret – adgang altså til å kreve en «time-out».

På tross av forslaget om ytterligere skjerping av kravet til administrasjonens saksfremlegg, og ønsket om å styrke kommunenes administrative kompetanse gjennom kommunesammenslåinger, er arbeidsforhold/fagstøtte for mindretallet i en vanlig norsk kommune ikke sammenlignbar med eksempelvis mindretallets i Stortinget.

Vi viser igjen til beskrivelsen i utvalgets pkt. 9.4.6 om problemstillingen i parlamentarisme-modellen – noe vi mener i noen grad også er overførbart og relevant for formannskaps-modellen i mange kommuner.

Revitalisering av kommunestyret – fler lovfestede delegasjonsperrer?

Med uttrykket «delegasjonssperre» må vi igjen trekke frem 1954-lovens § 24 sin delegasjonsbestemmelse som i lovs form forbeholdt at en rekke større og mer vidtrekkende avgjørelser ikke

kunne delegeres fra kommunestyret – eks. større eiendomstransaksjoner med en bestemt beløpsgrense, saker om store nye tiltak eller betydelige utvidelser etc.

Selv om kommunestyre skal behandle budsjettet og dette blir handlingshjemmel, vil mange store sakers gjennomføring ofte falle på siden av det.

I sin drøfting av tematikken «disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet» bekymrer utvalget seg for de ofte manglende, ikke skriftliggjorte eller oppdaterte, og uklare delegasjonsbestemmelsene rundt i kommunene.

Om det var noen få klare sperrer direkte i lovteksten for de største saker ville muligens en privat part lettere kjent grensen for når det skal foreligge et kommunestyrevedtak og ikke, og man kunne da enklere også påberopt seg dette i gyldighetsvurderingen.

Informasjons-debattmøte for folkevalgte om ny kommunelov.

Det ble fremsatt forslag med ønske om at det i forbindelse med høringen avholdes et informasjons- og debattmøte. Administrasjonen og ordfører arbeider med å få det gjennomført, og kommer snarlig tilbake med mer informasjon.

Kommunale foretak - valgbarhet

Vedlagt i kopi – s. 54-55 fra KS sitt debattgrunnlag mht. nærmere om dette.
For ordens skyld – Halden kommune har p.t. ingen kommunale foretak.

Vedlegg:

- 1 Ny kommunelov - høring - referat fra formannskaeps behandling i møte 25.08.16 - foretak



Halden kommune

Arkivkode: 000
Arkivsaksnr: 2008/3644-33
Journal dato: 15.08.2016
Saksbehandler: Sven Stranger

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet	2016/93	25.08.2016
Kommunestyret	2016/86	08.09.2016

Utsendte vedlegg

1	Høring - Ny kommunelov - NOU 2016:4 - prinsipper og sammendrag.
2	Høring - Ny kommunelov - NOU 2016:4 - lovforslag(1)
3	Høring - Ny kommunelov - NOU 2016:4 - lovforslag (2)

Medsaksbehandlere

Lars Vidar Hennum Hansen	Regnskapssjef	Økonomireglene
-----------------------------	---------------	----------------

Høring - Ny kommunelov - NOU 2016:4

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Administrasjonen i Halden kommune støtter i all hovedsak samtlige av lovutvalgets forslag og vurderinger i NOU 2016: 4 - Ny kommunelov.

Rådmannens innstilling:

Halden kommune støtter i all hovedsak samtlige av lovutvalgets forslag og vurderinger i NOU 2016: 4 - Ny kommunelov.

Halden kommune har følgende kommentarer til forslagene:

.....

Saksprotokoll i Formannskapet - 25.08.2016

Behandling:

Anne-Kari Holm (SP) fremmet forslag til vedtak:

Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret bør fortsatt kunne velges inn i styret for kommunale foretak. Dette for å kunne ivareta kommunestyrets interesser i styret.

Øivind Holt (MDG) fremmet forslag til vedtak:

Saken tas til orientering.

Øivind Holt ba også om at ny kommunelov settes opp som tema for informasjon og debatt i et kommende formøte til formannskapet e.l.. Ordfører bekreftet at en ville forsøke å få til et slikt møte.

Det ble votert separat over forslagene fra Holt og Holm. Ved votering over forslaget fra Holt ble dette enstemmig vedtatt. Ved votering over forslaget fra Holm fikk dette 1 stemme (SP) og falt.

Vedtak:

Saken tas til orientering.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 08.09.2016

Behandling:

Anne-Kari Holm (SP) fremmet forslag til vedtak:

Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret bør fortsatt kunne velges inn i styret for kommunale foretak. Dette for å kunne ivareta kommunestyrets interesser i styret.

Øivind Holt (MDG) fremmet innstillingen fra Formannskapet:

Saken tas til orientering.

Ved votering over forslaget fra Holm fikk dette 4 stemmer (SP, SV, R) og falt.

Ved votering over Formannskapets innstilling ble denne enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Saken tas til orientering.

Saksutredning:

Kommunelovutvalget la 10 mars. 2016 frem NOU 2016: 4 – Ny kommunelov. Utredningen ble deretter sendt på høring til kommunene, KS m.fl. med høringsfrist 6. oktober 2016.

NOU,en er på 480 sider, og den ligger på nettet i lenke:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

Forslag til ny lovtekst fremgår på s. 446-480.

Vedlagt denne høringssaken følger i kopi kun utredningens viktigste forslag, prinsipielle betraktninger og sammendrag s. 17-33, samt forslaget til ny lovtekst jf. over.

Kommunenes Sentralforbund – KS, har laget et debattgrunnlag om forslagene datert 20.06.16. Dette ligger også i lenke til sakens pkt. III.

KS ber om at kommunenes høringssvar sendes KS i eget fylke så raskt som mulig for oppsummering i fylkesstyrer og rådmannsutvalg senest 27. september – noe som igjen skal danne grunnlag for KS sin høringssuttalelse.

Administrasjonen foreslår følgende lokal behandling av høringen:

Formannskapet 25.08.16 – første gangs behandling

Kommunestyret 08.09.16 – gir sine innspill til saken og overlater til formannskapet å godkjenne endelig høringsuttalelse fra kommunen.

Administrasjonen lager – basert på innspill fra formannskap og kommunestyre et utkast til endelig høringsuttalelse for sluttbehandling i:

Formannskapets møte 29.09.16. Den sendes både KS og KRD.

Mandatet.

Kommunelovutvalgets mandat har vært å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret – også sett i lys av at forrige helt nye kommunelov trådte i kraft 01.01.1993 og da har fungert i over 20 år uten en gjennomgripende revisjon basert bla. på erfaringene man da har fått.

Forslaget skal for øvrig bygge på prinsippene om juridisk rammestyring og om kommunal organisasjonsfrihet.

I.Kort om lovforslaget – særlig endringsforslagene:

Kommunalt selvstyre lovfestes.

I forslagene til endring om lovens formål m.m. tas inn bestemmelse om at formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det.

Lovforslaget knyttes opp mot det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Mange vil også mene at det er viktig endelig å få fastslått i lovs form at kommunene er egne rettssubjekter, og at det såkalte legalitetsprinsippet også gjelder i forholdet Staten og kommunene – inngrep ovenfor kommunene fra Statens side må ha hjemmel i lov.

I forslagens § 2-2 foreslås også lovfestet at selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (forholdsmessighetsprinsippet), nærhetsprinsippet, og at kommunene må ha økonomi til å kunne dekke sine oppgaver (finansieringsprinsippet = krav til samsvar mellom oppgaver og ressurser) og frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Folkevalgte organer – delegering

Her foreslås kun forenklinger og språklige endringer mht. folkevalgte organer. Formannskapets rolle som fast arbeidsutvalg for kommunestyret videreføres som styrings-hovedmodell.

Grensen for delegering nedover fra kommunestyret til administrasjon er som før i saker som ikke har prinsipiell betydning.

I tilknytning til dette drøftes i kap. 8.8 dog inngående den juridiske tematikken om «disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet». Et mindretall i utvalget foreslår i utkastets § 5-12, «konsekvenser av personell kompetanseoverskridelse for vedtak truffet med hjemmel i lov» en lovregulering om generell ugyldighet men med sterke modifikasjoner.

Utvalgsflertallet konkluderer med å angi flere alternative lovreguleringer som høringsinstanser kan gi sine innspill på. KS foreslår i sitt høringsnotat på side 38, pkt. 4.11 at gjeldende rett ihht. til ny HR-dom 2016-476-A videreføres. Tematikken er vanskelig og utpreget fagjuridisk.

Administrasjon – forholdet til folkevalgte m.m.

Administrasjonssjefens (vanligvis kalt rådmann) sin betegnelse i loven foreslås endret til det mer kjønnsnøytrale «kommunedirektør».

Kommunedirektørens rolle og ansvarlighet for forsvarlig utredning av saker tydeliggjøres i forslaget. Det samme gjelder kommunedirektørens ansvar for å iverksette vedtak og plikt til å gjøre de folkevalgte organene oppmerksom på eventuelle nye faktiske og rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelsen.

Utvalget foreslår at kommunedirektøren får et lovfestet aleneansvar for personalsaker. Kommunestyret vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for personalpolitikken, mens kommunedirektøren vil ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse og så videre, uten å måtte få delegert denne myndigheten.

Ordfører.

Det foreslås å åpne opp for en viss delegering av vedtaksmyndighet til ordfører. Videre foreslås hjemlet at kommunestyret kan beslutte direkte valg av ordfører uten at dette skal være en forsøksordning.

Kommunale foretak.

Utvalget foreslår at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak. Dette for å unngå uheldige dobbeltroller.

Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon m.v.

Utvalget foreslår å videreføre at det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ. Utvalget mener ombudsplikten er grunnleggende i lokaldemokratiet.

Utvalget foreslår en utvidet adgang til å suspendere ordfører og folkevalgte om man tiltales for større straffbare forhold, og også utvide adgangen til å suspendere ordfører og frata en folkevalgt dette vervet om man ved sin oppførsel viser seg uskikket til å ivareta vervet.

Valg av medlemmer til folkevalgte organer.

Utvalget foreslår ytterligere å innskjerpe kravet til lik representasjon av begge kjønn i kommunale folkevalgte organer, ved at slikt krav gjelder uten begrensinger også når valg er foretatt som forholdstallsvalg.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte.

Utgangspunktet er at alle opplysninger som de folkevalgte trenger for å treffe vedtak, skal fremgå av de dokumentene administrasjonen legger frem til behandling. Reglene for folkevalgtes innsyn utover offentlighetsloven er dog uklare, og utvalget ønsker å presisere en utvidet innsynsrett for de folkevalgte organene bla. i taushetsbelagte opplysninger – da med utvidet taushetsplikt.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer.

Det presiseres i lovtekst at saker som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold og mottak av informasjon fra kommunens advokat skal sladdes fra saksliste og møteprotokoll skal ikke være offentlig i slike saker. Ellers skal åpenhet være hovedregel. Det foreslås åpnet større adgang til å holde fjernmøter.

Inhabilitet for folkevalgte og ansatte.

Dagens regler videreføres.

Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier.

I kapitel 20 peker utvalget på at det er behov for å klargjøre i kommuneloven hva som skal være de privatrettslige virkningene av brudd på økonomibestemmelsene. Spørsmålet er om avtaler som strider mot bestemmelsene om lån, garantier og finansforvaltning skal falle bort som ugyldige. Utvalgets lovforslag inneholder flere nye bestemmelser som klargjør rettsvirkninger av disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene.

Utvalget foreslår blant annet at låneavtaler som gjelder andre formål enn det kommuneloven tillater, skal være privatrettslig ugyldige hvis långiver kjente til eller burde ha kjent til lovbruddet, det vil si hvis långiver ikke var i aktsom god tro.

Selvkost.

Utvalget foreslår ikke innført et generelt selvkostprinsipp som alminnelig begrensning for brukerbetaling i kommunesektoren, men mener dette bare bør gjelde for bestemte typer tjenester der dette kravet fremgår i særloven. Utvalget foreslår dog en nærmere lovregulering av hvordan selvkost beregnes.

Kommunen som markedsaktør – forholdet til statsstøtteregelverket.

Det har overtid vært en betydelig utvikling i hvordan kommunene organiserer virksomheten sin. Blant annet har det vært en stor økning i bruken av selskaper og lignende som en måte å organisere den kommunale virksomheten på. Kommunen opptrer også i større grad som aktører i et økonomisk marked ved at de enten selv eller via ulike samarbeid eller selskapet tilbyr tjenester i markedet.

Utvalget redegjør i kap. 22 for statsstøtterettslige problemstillinger som kan oppstå når kommunene er i markedet, og om dette medfører behov for lovendringer. Utvalget fremmer ingen endringsforslag, men mener det er hensiktsmessig at regjeringen her fortsetter arbeidet med disse problemstillingene.

Kontroll og tilsyn med kommunene.

Internkontroll.

Endret bestemmelse skjerper og angir hva som er minimum som må gjøres av internkontroll etter kommuneloven.

Kontrollutvalg

Utvalget foreslår å utvide kravet til medlemmer i utvalget fra 3 til 5. Regler om høringer og krav til uavhengighet for kontrollutvalgets sekretariat – bla. at kommunens revisjon ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

Revisjon.

Utvalget foreslår at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe, for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Forslaget innebærer at regnskapsrevisor også skal utføre enkle kontroller med at bruken av midler har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning. Utvalget foreslår også at det etableres en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren.

Kommunens styring og kontroll med ekstern virksomhet.

I kapitel 27 har utvalget vurdert hvordan kommunestyret kan ivareta den politiske styringen og kontrollen når ansvaret for oppgaveløsningen er lagt til ulike enheter utenfor kommunens egen administrasjon – eks. kommunale foretak, AS, interkommunalt samarbeid.

Det foreslås lovfestet krav til å utarbeide eierskapsmeldinger som skal si noe om kommunens prinsipper for eierskapsstyring og gi en oversikt over selskapene og de formål kommunen har med disse.

Kommunen som tilsynsinstans.

Kommunene er på enkelte områder tilsynsinstans på områder man også selv driver konkurrerende virksomhet eks. barnehager. Disse ordningene utfordrer objektiviteten, nøytraliteten og tilliten til det kommunale tilsynet. Utvalget tar ikke nærmere stilling, men når slik lovpålagt tilsyn gjennomføres må likebehandling og mest mulig uavhengighet sikres.

Statlig kontroll og tilsyn.

Spørsmålet om det skal etableres en tvisteløsningsordning ved uenighet mellom stat og kommune drøftes.

Ordningen med lovlighetsklage videreføres, men skal brukes med tilbakeholdenhet.

Det foreslås et vilkår i loven om at det må foreligge særlige grunner for at departementet/fylkesmannen på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll. Det presiseres i loven at det kun er den offentligrettslige siden av et vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Det klargjøres også at en kommune selv kan klage på et vedtak.

Fylkesmannen pålegges å vurdere det samlede omfang av tilsyn med den enkelte kommune.

Økonomiforvaltning – utredningens kap. 19

Viktige forslag fra utvalget:

1. lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
2. lovfeste en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen
3. fastsette nye regler for avslutning av kommuneregnskapet som krever at eventuelle merforbruk må dekkes inn umiddelbart så langt det finnes tilgjengelige midler (egenkapital eller overskudd)
4. fastsette nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, som for flere kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
5. klargjøre rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene
6. fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom enkelte endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen
7. lovfeste en tiltaksplicht (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.
8. direkte lovfesting av skillet mellom drift og investering – det såkalte «formuesbevaringsprinsippet» - i § 14-9 dvs. at økonomiplans driftsdel, driftsbudsjett og driftsregnskap bare skal finansieres av løpende inntekter

II Rådmannens merknader.

Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016: 4, Ny Kommunelov med forslagene der støttes i all hovedsak. Utvalgets vurderinger og lovforslag kaster lys over og bringer avklaringer på en rekke felter der dagens gjeldende kommunelov ikke gir svar eller gir et uklart svar.

- Administrasjonen støtter forslagene til nye lovhjemler i lovforslagets kapitler 1 og 2 om kommunalt selvstyre, at kommunen er eget rettssubjekt, at legalitetsprinsippet gjelder i forhold til Staten, og at forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet uttrykkes i lovtekstens § 2-2.
- Drøftingen av og forsøkene på klargjøring av privatrettslige konsekvenser mht. overskridelser av kompetanse i forskjellige varianter (ref. fullmaktoverskridelser) er verdifulle, nyttige og støttes.
- Administrasjonen støtter endringsforslag og presiseringer i utkastets § 7-10 om opprykk og nyvalg med kortvarige uttredener (settemedlemmer etc).
- Valgbarhet – ombudsplikten – vi noterer oss at utvalget mener at ombudsplikten skal være slik at det skal mye til for å få fritak fra verv etter at man er valgt inn i folkevalgt organ, og vi støtter forslaget i § 7-9, annet ledd, om at det skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt.
- Hjemmelen §7-11 til suspensjon av ordfører og andre folkevalgte er på de stramme vilkår som angis en nødvendighet
- Vi støtter forslagene om lovfesting av utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte organer i § 8-3.
- Vi støtter presiseringen i §§ 11-3 og 11-5 om at en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, eller som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt ikke skal stå på offentlig sakliste eller undergis møteoffentlighet. Vi minner dog her om utvalgets forslag i § 13-1 i.f. der kommunedirektøren gis som prerogativ løpende personalansvar for den enkelte, samt også Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven pkt. 6.2.3.2 Særlig om offentlig tilsatte og vurderinger der om hva som er taushetsbelagt informasjon om offentlig ansattes tjensteforhold.
- Det bør ligge til det kommunale selvstyret for den enkelte kommune fortsatt å velge om man vil bruke den tradisjonstunge tittelen rådmann eller forholde seg til lovens nye betegnelse for administrasjonssjef – kommunedirektør.
- Forslaget til ny tekst i § 13-1, Kommunedirektør, myndighet og oppgaver har vår støtte. Ny tekst inneholder på flere punkter vesentlige forbedringer, presiseringer og klargjøringer i forhold til dagens lovtekst og praksis. Vi peker på forslagens siste punkt om lovfestet aleneansvar for kommunedirektør mht. løpende personalansvar for den enkelte, som et viktig bidrag til klargjøring av skillet mellom administrasjonen og de folkevalgte mht. oppgaver og ansvar.
- Kommunale foretak – at kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer skal være utelukket fra valg til styre foreslås. Viser til drøftingen i utvalgets 11.4 om eierstyring og uheldige rollekombinasjoner i tråd med fvl. § 6, første ledd e. Forslaget stiller større krav til eierstyringen som i dag vel nettopp har vært basert på at valg av kommunestyre-medlemmer til styreverv skulle sikre eierstyringen.
- **Økonomiforvaltning** (som ROBEK-kommune noe mer fyldig kommentar fra oss her):

Inndekning av merforbruk:

Utvalget foreslår flere endringer som skal bidra til at inndekningen av merforbruk ikke skyves unødig frem i tid. Det støtter vi.

Et av flere tiltak er å lovfeste at merforbruk i årets regnskap skal inndekkes før regnskapet avsluttes så langt det finnes tilgjengelige midler på disposisjonsfondet. Det er vi ikke enig i.

Da tvinges ikke kommunen til å finne en varig og nødvendig driftsreduksjon. Videre anser de fleste kommuner disposisjonsfondet som en reserve med tanke på å dekke enkeltstående og uforutsette hendelser det påfølgende eller senere år, evt. som ren oppsparing av egenkapital til planlagte nyinvesteringer. Et driftsunderskudd er ikke en slik hendelse, etter vår vurdering, idet bruk av det som utvalget foreslår utad vil skjule at kommunen har behov for å justere nedover sitt alminnelige driftsnivå – ellers vil det reelle inndekningsbehov bare skyves ett år frem i tid.

Skillet drift – investering:

Utvalgets foreslår å lovfeste den sentrale kommunaløkonomiske hovedregel om at kommunens drift bare skal finansieres av løpende inntekter – det såkalte formuesbevaringsprinsippet.

Utvalget foreslår at gjeldende forskriftsregler om håndtering av salg av aksjer videreføres og lovfestes. Dette er et unntak som innebærer at en viss andel av inntekten fra salg av aksjer kan regnes som driftsinntekt – slik vi forstår særlig knyttet til tematikk omkring kommunalt eide kraftverk. I forslaget § 14-9, tredje ledd foreslår utvalget derfor at dette lovfestes med setningen «En andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter».

Dette vil gi en kunstig forhøyet driftsinntekt som ikke vil være av varig karakter, og etter vår mening være et brudd med formuesbevaringsprinsippet, som man nettopp nå lovfester som den klare hovedregel foran i samme paragraf. I lys av det setter vi spørsmål ved lovfestingen av det nå, og minner om at svært mange kommuner har kraftverksaksjer.

Låneopptak og avdrag på lån:

Vi stiller oss bak forslaget om å innføre en beregningsmåte av minimumsavdragene som sikrer at avdragsprofilen på samlet lånegjeld samsvarer med profilen på kapitalslitet, og er også enig i at det ikke bør settes et øvre tak på kommunens samlede gjeldsbyrde.

Finansforvaltning og garantier:

Vi støtter utvalgets vurderinger og forslag.

Statlig kontroll med budsjett og låneopptak:

En automatisk innmelding i ROBEK dersom man oppnår et negativt driftsresultat på 3 % av driftsinntektene er positivt med tanke på at nødvendig omstilling vil komme raskere i gang enn om man skal vente til etter inndekningsplanens 2. år.

Enhver kommune som i dag er på ROBEK-lista vil uansett måtte utarbeide en tiltaksplan for hvordan økonomien skal bringes tilbake i balanse.

Øvrige forslag er så langt vi kan se lovfesting av allerede etablert praksis.

III. KS sitt debattgrunnlag og forslagene der.

Det vises til det utsendte debattgrunnlag for ny kommunelov pr. 20.06.16:

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

Administrasjonen har gjennomgått dette, og støtter samtlige av de vurderinger som fremgår der under punktet «Administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling» i hvert kapitel.

IV. En sluttkommentar:

Utvalgets fremlagte NOU 2016: 4 er et verdifullt og spennende stykke arbeid. Forslagene utredningen inneholder kaster lys over og bringer klarhet i mange temaer vi som brukere har hatt problemer med i forhold til dagens gjeldende kommunelov. Forslagene som fremmes i utredningen har således nærmest uten unntak administrasjonens fulle støtte.

Når man først står foran en gjennomgripende revisjon av kommuneloven fra 1993 kunne det muligens avslutningsvis også være riktig å gjøre seg noen mer generelle betraktninger basert på de over 23 års erfaring kommunene nå har med bruk av lovteksten, selv om det ligger på siden av utvalgets mandat.

Et spørsmål noen har reist i forbindelse med 1993-loven er om den i lys av tidens trender da ble litt for strømlinjeformet dvs. var for tilrettelagt kun for de styringsbehov ordfører og kommunestyrets flertall hadde til enhver tid, mens mindretallets rettigheter ble mindre vektlagt - bla. erstattet med den nye adgangen til lovlighetskontroll (med sine begrensninger pga. statlig kontroll).

Tematikken drøftes til en viss grad i utvalgets pkt. 9.4.6 flg. som en problemstilling i parlamentarisme-modellen – «Polarisering – manglende gjennomslag for mindretallet», men har nok erfaringsmessig også relevans for kommunene som styres etter formannskapsmodellen – som er det store flertall.

Et hovedformål som stilles opp er å ha en «tillitsskapende» lokal kommuneforvaltning. Sterk og langvarig strid i lokalsamfunnene eks. om større eiendoms-og utbyggingssaker kunne muligens begrenses noe om et betydelig mindretall i kommunestyret fikk muligheten for et engangs utsettende veto på realitetsvedtaket til neste kommunestyremøte av saker med meget store og langsiktige økonomiske konsekvenser for kommunen jf. her bla. et lignende system i 1954-loven.

Mange snakker også om nødvendigheten av å revitalisere kommunestyrene. Det vil være riktigst for kommunens høyeste (med kommunens residualkompetanse) og eneste direkte folkevalgte organ, ikke kun å behandle prinsipper, men også kommunens viktigste saker. Det er mulig gjennom en delegasjonssperre i lovverket å sikre at saker med meget store og langsiktige økonomiske konsekvenser for kommunene sluttbehandles i kommunestyrene.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>