

Nord-Fron kommune

Politisk sak

Høring - Ny kommunelov

Utval	Saksnr	Møtedato	Saksbehandlar
Formannskapet	085/16	18.08.2016	Kristin Samsonstuen Dahlen
Kommunestyret	090/16	06.09.2016	Kristin Samsonstuen Dahlen

Saksansvarleg	Arkiv	Arkivsaknr.	16/1121
Kristin Samsonstuen Dahlen	000, &13	Journalpost	16/9860

Vedlegg:

- 1 Kapittel 8 Folkevalgte organer og administrasjonen
- 2 Kapittel 11 Kommunale foretak
- 3 Kapittel 13 Valg av medlemmer til folkevalgte organer
- 4 Kapittel 18 Interkommunalt samarbeid
- 5 Kapittel 19 Økonomiforvaltning
- 6 Kapittel 32 Lovforslag
- 7 Notat ang. ny kommunelov
- 8 Debattgrunnlag høringen NOU 2016 - 4 - Ny kommunelov
- 9 Notat fra arbeidsgruppen nedsatt av rådmannsutvalgene i KS Oppland og Hedmark

Oppsummering av saka:

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte. Samtidig er det på flere områder behov for endringer og justeringer. Utvalgets forslag til endringer i loven skal samlet sett bidra til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene, inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren.

Vi har i saken valgt å legge ved kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) sitt debatthefte, og foreløpige kommentarer fra KS til utvalget sine forslag. Vi har i saken lagt inn KS sine kommentarer til kapitler i forslaget som vi mener det er viktig at kommunestyret har synspunkt på. Det kan i tillegg være aktuelt for kommunestyret å komme med andre innspill som del av kommunens høring.

Bakgrunn for saka:

Ved kongelig resolusjon av 21. juni 2013 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. I mandatet ble utvalget bedt om å fremme et helhetlig forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Dette forslaget har munnet ut i NOU 2016:4 Ny kommunelov som nå er ute på høring. Fristen for å uttale seg er **6. oktober 2016**.

KS har utarbeidet et faglig debattgrunnlag (vedlegg 8) om ny kommunelov til hjelp for høringsarbeidet i den enkelte kommune og for å få innspill fra medlemmene til behandling i KS' egne organer. I debattgrunnlaget gjøres det rede for

kommunelovutvalgets forslag med vekt på nye forslag og forslag til endringer i dagens kommunelov, samt foreløpig vurdering og anbefaling fra administrasjonen i KS.

KS har særlig vurdert om lovforslaget gir mer selvstyre, bedre lokaldemokrati og en enklere og mer tilgjengelig kommunelov.

Forslag til ny kommunelov:

Utvalget har vært opptatt av å avklare spørsmål som etter dagens rett er uklare, å bidra til språklig forenkling samt å ta inn i kommuneloven enkelte grunnleggende regler for kommunal virksomhet som i dag følger av særlover og ulovfestet rett. Utvalget har vurdert og kommet med forslag til de fleste områdene i kommuneloven, men det vil bli for omfattende å ta for seg alle her og det har derfor blitt plukket ut noen temaer som anses som særs viktige. For en større oversikt se vedlagte notat av 6.07.16 (vedlegg 7).

Tydeliggjøring av roller mellom administrasjonen og folkevalgte

Utvalget mener at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales noe nærmere i bestemmelsene i kommuneloven. En slik tydeliggjøring vil kunne bidra til en klargjøring av forholdet til administrasjonen. Det vil også gjøre det lettere både for nye kommunestyremedlemmer og for andre å sette seg inn i hva kommunestyret driver med. Det kan ha en betydning for samarbeid og samspill mellom folkevalgte og administrasjonen at fordelingen av roller, oppgaver og ansvar er så klar som mulig. Utvalget mener at slik tydeliggjøring bør gjøres både i reglene om folkevalgte og i reglene om administrasjonen.

Her foreslås derfor at innholdet i dagens § 6 i kommuneloven om *kommunestyret* utvides noe. Det foreslås dermed en lovregulering av både de folkevalgte og av administrasjonen som er noe mer omfattende og utdypende i sin form enn dagens kommunelov.

Lovforslagets kapittel 5, 6 og 13.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:

KS har både gjennom Folkevalgtprogrammet og «Skodd for framtida», som er et verktøy for utvikling av lokale arbeidsgiverstrategier, understreket behovet for godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen. En tydelig avklaring av roller, samt aksept og respekt for disse, er viktig for å skape et godt samspill.

Habilitetsproblematikk i kommunale foretak

Kommunestyret er overordnet styret i kommunale foretak. Utvalget mener at det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. En slik rollekombinasjon vil kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen.

Etter utvalgets vurdering bør det *ikke* innføres habilitetsregler for å unngå rollekombinasjonen styremedlem i et kommunalt foretak og medlem eller varamedlem av kommunestyret. Utvalget mener det heller bør innføres begrensninger på hvem som kan velges inn i styret i et kommunalt foretak.

Utvalget forslår at valgbarhetsbegrensningene bør gjelde for valg til styret generelt og ikke bare for ledervervet.

Etter gjeldende rett kan ikke administrasjonssjefen i kommunen eller dennes stedfortreder være medlem av styret i et kommunalt foretak. Utvalget forslår å videreføre denne valgbarhetsbegrensningen. Utvalget forslår også å videreføre at den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt foretak, ikke er valgbar til styret i foretaket. Utvalgets forslag innebærer også at de ordinære valgbarhetsreglene om hvem som er valgbare og hvem som er utelukket fra valg i §§ 7-2 og 7-3 skal gjelde ved valg til styrer i kommunale foretak.

Lovforslagets § 9-5.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. Det kan synes unødvendig å lovfeste at kommunestyremedlemmer og medlemmer i toppledergruppen ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak (§ 9-5, 2. ledd). Forslaget betyr at kommunen får mindre handlingsrom enn eiere av et aksjeselskap. Aksjeloven hindrer ikke eier i å sitte i styret. Dette innebærer også en innskrenkning av det kommunale selvstyret som foreslås lovfestet i formålsparagrafen (§ 1). Et alternativ kan være å innføre habilitetsbestemmelser slik utvalget selv er inne på. Dette bør vurderes.

Kjønnsbalanse

Valg av medlemmer til andre folkevalgte organer enn kommunestyret kan skje ved enten forholdsvalg eller avtalevalg, jf. kommuneloven § 35 nr. 4. Nærmere bestemmelser om fremgangsmåten finnes i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a, som blant annet stiller krav til kjønnsbalanse ved valget.

Ved forholdsvalg knytter kravet til kjønnsbalanse seg til det enkelte listeforslaget, og ikke til sammensetningen av organet som helhet. Dette kan medføre at kjønns sammensetningen i utvalget som helhet blir skjev, selv om kjønnsbalansen innenfor det enkelte listeforslaget er i tråd med lovens krav.

Utvalget forslår lovendringer som skal bidra til at kjønnsbalansen i organet som helhet blir sikret bedre enn etter dagens regelverk.

Lovforslagets kapittel 7.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:

Flertallets forslag representerer en viss inngripen i lokaldemokratiet. Et absolutt krav til kjønnsbalanse for utvalg som helhet ved forholdstallsvalg kan få negative effekter for samarbeidsklima mellom partier/partigrupper i kommunestyret, fordi det kan åpne for at ett parti/partigruppens valgte representant(er) bestemmes av hvem som velges fra andre lister. I tillegg vil en slik regel ytterligere komplisere gjennomføringen av valg av folkevalgte organer etter forholdstallsprinsippet. Gitt at krav til kjønnsbalanse settes til utvalget som helhet, kan en variant av flertallets forslag være at kandidater fra det underrepresenterte kjønnnet skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer. En slik liste vil ha færre stemmer bak seg i valget, og det kan argumenteres for at dette er en noe mindre inngripen i det lokale demokratiet.

Kommunedirektørens ansvar i forhold til ansettelser og oppsigelser

Etter utvalgets vurdering bør kommunedirektøren ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt her er at kommunestyret har ansvaret for budsjettet og arbeidsgiverpolitikken. Ansvar for den løpende håndteringen av personalsaker, som *hvem* som skal ansettes eller sies opp, bør imidlertid legges til kommunedirektøren.

Dette er annerledes enn i dagens kommunelov, og innebærer en form for begrensning i kommunestyrets kompetanse og i det kommunale selvstyret. Men utvalget peker på at endringen vil styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Kommunedirektøren har ansvaret for administrasjonen både faglig og administrativt, og da er det nærliggende også å ha ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen, og for at de rette personer med den rette kompetansen blir ansatt.

Utvalget forslår således at det lovfestes at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Lovforslagets § 13-1 siste ledd.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:

Administrasjonen påpeker behovet for et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen. En tydelig avklaring av roller er viktig for å skape et godt samspill. Forslaget støttes.

Regionrådmodellen

Etter utvalgets oppfatning er det viktig å regulere regionråd i kommuneloven for å klargjøre at kommunelovens regler om møteoffentlighet, saksbehandling mv. også gjelder for møter i regionrådets organer. Dette er viktig blant annet av hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse.

Utvalget har basert sitt forslag til regelverk på gjeldende kommunelov § 27, men foreslår enkelte tilleggsbestemmelser.

Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk å velge et råd i regionrådet. Dette skal være regionrådets øverste organ, og alle deltakerkommunene skal være representert i dette folkevalgte organet. Videre skal det presiseres i loven at dette rådet kan opprette andre underordnede folkevalgte organer til styring av regionrådet. Rådet vil ha instruksjonsrett overfor disse organene, og det vil kunne omgjøre vedtak disse organene treffer, i samme utstrekning som disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Utvalget foreslår å regulere at regionråd skal være politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den region rådet representerer. Regionråd skal i utgangspunktet heller ikke treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Regionrådet kan likevel forvalte tilskuddsmidler.

Lovforslagets kapittel 18.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:
Forslaget om regionråd støttes.

Økonomiforvaltning

I dag finnes reglene om økonomi i lovens kapittel 8 og 9. Utvalgets utredning tar også for seg reglene i dagens kommunelov § 60 om statlig kontroll med kommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK).

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.

Utvalget foreslår å lovfeste en *generalbestemmelse* som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre foreslår utvalget å lovfeste en plikt til å benytte *finansielle måltall* som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Det foreslås å 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). Det foreslås å fastsette *nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån*, som for flere kommuner vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene.

Det foreslås å klargjøre rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene. Videre foreslås det bestemmelser for å fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom enkelte endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen. Det er foreslått å lovfeste en tiltaksplicht (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

Lovforslagets kapittel 14 og 29.

KS administrasjonens foreløpige vurdering og anbefaling:

Administrasjonen mener at utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene.

Administrasjonen støtter forslaget om at kommunen får plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. BDO og AgendaKaupang viser til at behovet for konsolidert regnskap i kommunal sektor ikke primært er av finansiell karakter, men av styringskarakter. Det handler om å gi et bilde av den samlede tjenesteproduksjonen levert av den enkelte kommune. Dette tilsier at kommunene bør få plikt til å utarbeide konsernregnskaper der tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter *utenfor* kommunen som juridisk enhet, men at dette kan innføres gradvis. Konsernregnskapsplikt vil kunne medføre økte kostnader for kommunene i en overgangsperiode.

Administrasjonen støtter utvalget i at dagens prinsipper for låneopptak for videre utlån videreføres. Ny metode for beregning av minimumsavdrag på lån er en forbedring sammenlignet med dagens modell. Den nye modellen vil bety at enkelte kommuner på kort sikt vil få redusert økonomisk handlingsrom, men samtidig

innebærer dagens modell et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp som ikke bør videreføres i ny kommunelov.

Den nye tilnærmingen med at et eventuelt merforbruk så langt det er mulig skal dekkes av tilgjengelige midler på disposisjonsfond før regnskapet avsluttes støttes. Tilnærmingen vil gjøre det enklere for blant annet folkevalgte å se hvilke handlingsrom som ligger i kommunens regnskap.

Forslaget om å lovfeste regler for privatrettslig ansvar dersom det skjer disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene i kommuneloven støttes.

Utvalgets forslag til ROBEK-bestemmelser støttes.

Langsiktig økonomisk handlefrihet bidrar til å skape tillitt til det lokale selvstyret slik at ressursene forvaltes på best måte også for kommende generasjoners innbyggere. Forslagene støttes.

Rådmannsleiinga si vurdering:

Kommuneloven er kommunenes viktigste styringsinstrument. Det er derfor viktig at forslag til endringer gjøres kjent for kommunestyret.

Selve grunnstammen i dagens kommunelov er fortsatt bærende. Det er likevel foreslått flere presiseringer. Flere av disse tar for seg skillet mellom politikk og administrasjon. RL mener at disse presiseringene vil bidra til et tydeligere skille mellom hva som er administrative oppgaver, og hva som er kommunestyrets oppgaver, og dermed forenkle oppgavefordelingen i saker som er «vanskelige».

Siden høringsforslaget er omfattende har administrasjonen gjort et utvalg på områder som vi mener det er naturlig å se nærmere på. I tillegg har vi lagt ved de kapitlene fra endringsforslaget som vi mener er mest relevante.

Administrasjonssjefen legg saka fram for formannskapet med slik

Innstilling:

Formannskapet anbefaler kommunestyret til å gjøre slikt vedtak:

1.	Kommunestyret har følgende innspill til høringsforslaget vedrørende ny kommunelov: Kommunestyret støtter at det er behov for en samlet gjennomgang av kommuneloven, slik som presentert i NOU 2016:4 Ny kommunelov. Kommunestyret slutter seg til foreløpige synspunkt som interesseorganisasjonen KS har presentert i et debattheft om aktuelle NOU. Hovedtrekk i synspunktene er referert til vurderinga av aktuelle kap. i saksframlegget. Kommunestyret har i tillegg følgende innspill til høringsforslaget:
----	--

Administrasjonssjefen i Nord-Fron
Arne Sandbu

FOR-085/16 18.08.2016 Behandling:

Notat utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av rådmannsutvalgene i KS Oppland og Hedmark var sendt ut til medlemene i formannskapet.

Notatet vil følge saka når den blir sendt ut til kommunestyret.

Rådgjevar Kristin S. Dahlen orienterte om saka og nytt vedlegg til saka.

Forslag frå Terje Sørli:

Kommunestyret har i tillegg følgende innspill til høringsforslaget:

- a) Det bør vurderes om reglene om ansattes medvirkning innskrenkes til å fastslå at slike ordninger skal etableres og overlate til partene gjennom avtaleverket å avklare hvordan det skal skje.
- b) Ønsker en å sikre 40% av hvert kjønn også ved forholdstallsvalg bør hvilken gruppe som skal sikre dette avgjøres enten ved loddtrekning eller at den gruppe med størst ubalanse sørger for dette.
- c) Reglene om etterlønn for folkevalgte, her bør 3 mnd være et minimum og eventuell maksgrense 6 mnd med avkortning mot inntekt opptjent i perioden.
- d) Eventuell offentliggjøring av interne dokumenter bør ikke skje før saken er utredet og klar til politisk behandling.
- e) Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke.
- f) Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.

FOR-085/16 18.08.2016 Vedtak:

Samrøystes som innstillinga med tillegg.

Formannskapet rår etter dette kommunestyret til å gjere slikt vedtak:

1.	Kommunestyret har følgende innspill til høringsforslaget vedrørende ny kommunelov: Kommunestyret støtter at det er behov for en samlet gjennomgang av kommuneloven, slik som presentert i NOU 2016:4 Ny kommunelov. Kommunestyret slutter seg til foreløpige synspunkt som interesseorganisasjonen KS har presentert i et debattheft om aktuelle NOU. Hovedtrekk i synspunktene er referert til vurderinga av aktuelle kap. i saksframlegget. Kommunestyret har i tillegg følgende innspill til høringsforslaget: a) Det bør vurderes om reglene om ansattes medvirkning innskrenkes til å fastslå at slike ordninger skal etableres og overlate til partene gjennom avtaleverket å avklare hvordan det skal skje. b) Ønsker en å sikre 40% av hvert kjønn også ved forholdstallsvalg bør hvilken gruppe som skal sikre dette avgjøres enten ved loddtrekning eller at den gruppe med størst ubalanse sørger for dette. c) Reglene om etterlønn for folkevalgte, her bør 3 mnd være et minimum og eventuell maksgrense 6 mnd med avkortning mot inntekt
----	---

	opptjent i perioden. d) Eventuell offentliggjøring av interne dokumenter bør ikke skje før saken er utredet og klar til politisk behandling. e) Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke. f) Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.
--	--

KOM-090/16 06.09.2016 Vedtak:

Samrøystes som innstillinga.