



VENNESLA KOMMUNE

Arkivsak-dok. 16/00880-3
Arkivkode 024/---/&13
Saksbehandler Svein Gustav Skisland

Saksgang	Møtedato
Plan- og økonomiutvalget	20.09.2016
Kommunestyret	29.09.2016

FORSLAG TIL NY KOMMUNELOV - HØRINGSUTTAELSE

SAMMENDRAG:

I brev datert 06.04.16 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt NOU 2016:4 – Ny kommunelov på høring. Høringsfristen er satt til 6. oktober 2016.

Arbeidet med ny kommunelov er omfattende.

En har hatt følgende overordnede målsettinger for den nye loven:

1. Styrket kommunalt selvstyre.
2. Styrket folkevalgt styring i kommunene.
3. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner.
4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten.
5. En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn.
6. Kommunelovens skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne.

Rådmannen synes i hovedsak det er mye fornuftig i det forslaget som nå presenteres. På enkelte punkter er det imidlertid foreslått at kommunestyret kommer med innspill om endringer.

Rådmannens forslag til innstilling:

Vennesla kommunestyre har følgende merknader til forslaget til ny kommunelov, NOU 2016:4:

1. Begrepet «folkestyre» bør inn i lovens formålsparagraf.
2. Det er viktig at begrepet folkevalgte organ tydeliggjøres i forhold til nærhetsprinsippet. På bakgrunn av dette foreslås følgende formulering i §

2-2, 2. ledd: «Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig.»

3. § 2-2, tredje ledd bør formuleres slik: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal politikk.»
4. Forslaget om å innføre muligheten for direkte valg av ordfører støttes ikke.
5. Forslaget om å lovfeste at kommunens øverste administrative leder skal ha tittelen kommunedirektør støttes ikke. Det må være opp til den enkelte kommune hva slags tittel de ønsker å benytte.
6. Reglene om at kommunen kan velge å benytte privat revisjonsfirma oppheves.
7. Kommunen bør kunne velge å oppnevne kommunens revisjon som sekretariat for kontrollutvalget.

Vedlegg:

- Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 06.04.16
- NOU 2016:4 – Ny kommunelov.
- Brev fra KS datert 21.06.16.
- Debattgrunnlag ny kommunelov – KS.

Bakgrunn for saken:

I brev datert 06.04.16 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt NOU 2016:4 – Ny kommunelov på høring. Høringsfristen er satt til 6. oktober 2016.

Det er et meget omfattende arbeid som er gjort. Utredningen er på 480 sider og arbeidet har blitt ledet av tidligere stortingsrepresentant og fylkesmann Oddvar Flæte fra Sogn og Fjordane. Utvalget ble oppnevnt i juni 2013. Bakgrunnen for at arbeidet ble satt i gang er at flere trekk ved samfunnsutviklingen gjør det ønskelig med en samlet gjennomgang av kommuneloven.

I brev datert 21.06.16 har KS sendt ut et debattgrunnlag til kommunene. I dette gjøres det rede for utvalgets forslag med vekt på nye forslag/forslag til endringer.

Kapittel 1 i utredningen inneholder utvalgets prinsipielle betraktninger samt et sammendrag av forslagene. Dette gir et godt bilde av forslagene sammen med debattgrunnlaget fra KS. For spesielt interesserte har jeg likevel valgt å legge ved hele utredningen.

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Utvalget mener forslag til endringer i loven samlet sett bidrar 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. En har hatt følgende overordnede målsettinger for den nye loven:

7. Styrket kommunalt selvstyre.
8. Styrket folkevalgt styring i kommunene.
9. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner.
10. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten.
11. En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn.
12. Kommunelovens skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne.

I denne saken har det ikke vært rådmannens intensjon å legge opp til en fullstendig gjennomgang av utredningen. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i KS sitt debattgrunnlag som tar for seg noen sentrale punkter i forslaget. På en del av disse er det viktig at kommunestyret spiller inn sine synspunkter både til KS og til departementet. Under hvert av disse punktene vil rådmannen komme med noen korte kommentarer.

Formålsparagrafen.

Det foreslås følgende i lovens § 1-1 (Lovens formål):

«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyre og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Lovens skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og

drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.»

Rådmannens kommentarer:

En styrking av det kommunale selvstyret står sentralt gjennom hele lovarbeidet. Dette er nytt i forhold til nåværende formålsparagraf. Nytt er også at en i denne paragrafen har nedtegnet hva som er kommunens hovedoppgaver; yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Alt dette er vel og bra. Et forhold som en imidlertid skal merke seg er at begrepet «folkestyre» er tatt ut av lovens formålsparagraf. Kjernen i vårt demokrati er at innbyggerne velger personer til å representere seg og styre de ulike forvaltningsnivåene. Nettopp det at kommunestyret er valgt for å styre kommunen på vegne av innbyggerne, er bakgrunnen for at vi i Norge sier vi har folkestyre.

Etter rådmannens mening kan det være problematisk at fokuset i formålsparagrafen er endret fra «folkestyre» til «selvstyre». Selvstyre er viktig for kommunene, men uten at det er de folkevalgte som styrer kan vi få helt andre kommuner enn de vi har i dag, siden også for eksempel aksjeselskaper er selvstyrte.

Rådmannen mener at prinsippet om folkestyrte kommuner er så viktig at det bør inn i formålsparagrafen.

Kommunalt selvstyre.

Utvalget foreslår å gi det kommunale selvstyre en tydelig rettslig forankring i kommuneloven. Det gjelder både hovedinnholdet i selvstyret, rammene for selvstyret og enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret. Utvalget mener selvstyret ved dette blir synliggjort og gitt et rettslig vern, og at det sammen med andre forslag vil styrke selvstyret og motvirke en utvikling med mer detaljert statlig styring.

Konkret foreslås det å lovfeste tre prinsipper som går på forholdet mellom stat og kommune. Disse kan kort beskrives på følgende måte:

Forholdsmessighetsprinsippet: *«Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål».*

Nærhetsprinsippet: *«Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.»*

Finansieringsprinsippet: *«Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.»*

Rådmannens kommentarer:

Lovfesting av disse prinsippene er viktig for kommunene. Spørsmålet blir om dette har så mye praktisk betydning så lenge en tar forbehold om at kommunenes selvstyre skal skje innenfor rammene av nasjonal politikk, rammer og mål. En kunne f.eks. tenke seg

utvidet kommunale selvstyre ved å innføre friere lokal beskatningsrett slik flere andre land har.

Konkret til formuleringen om nærhetsprinsippet vil rådmannen foreslå at en i lovteksten presiserer at desentralisering bør skje til folkevalgte organer for å tydeliggjøre lokaldemokratiet overfor statsforvaltningen. Følgende lovtekst kan da brukes:

«Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig».

Når det gjelder finansieringsprinsippet foreslår rådmannen konkret at setningen omformuleres slik at selvstyret kommer før begrensningene: *«Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal politikk.»*

Folkevalgte og folkevalgte organer.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om folkevalgte organer. Utgangspunktet er at kommunestyret innenfor visse rammer har frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene slik de finner hensiktsmessig og ønskelig. Samtidig mener utvalget det er viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være. Dette for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper skal følges. Formannskapet er opprettholdt som et obligatorisk organ. Dette utfra at utvalget mener det er behov for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsperspektivet.

Ordførerens posisjon styrkes i utvalgets forslag ved at denne gis forslagsrett (nå bare møte- og talerett) i folkevalgte organ unntatt kontrollutvalget. Det foreslås også at ordføreren kan opprette utvalg på eget initiativ, gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning og å fatte enkelte hastevedtak. Dersom slik myndighet blir delegert skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret. Utvalget foreslår videre at kommunestyret selv kan bestemme direktevalg av ordfører.

Som en ny bestemmelse foreslås det at ordfører skal kunne suspenderes hvis ordføreren blir tiltalt for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år. Suspensjonen gjelder inntil saken er rettskraftig avgjort og vedtaket må være gjort med mer enn 2/3 flertall i kommunestyret. En annen ny bestemmelse er at kommunestyret kan vedta å frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Et slikt vedtak krever oppslutning med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Når det gjelder kravene til kjønnsrepresentasjon i faste utvalg foreslås det at disse skjerpes slik at kravet knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag slik som i dag.

Reglene for godtgjøring til folkevalgte foreslås i hovedsak videreført som i dag med den endring at en foreslår en lovfesting av at folkevalgte i verv på minst halv stilling skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Det foreslås videre at folkevalgte som har minst 50 % stilling skal gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.

Utvalget foreslår å utvide de folkevalgte organenes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter. For kommunestyret som organ foreslås det innsynsrett i alle dokumenter i kommunen. Av dette følger også taushetsplikt i forhold til opplysninger som er taushetsbelagt eller unntatt offentlighet. Den foreslåtte bestemmelsen om de folkevalgtes taushetsplikt innebærer ikke at de folkevalgte har taushetsplikt om alt som drøftes eller kommer frem i lukkede møter.

Saksbehandlingsreglene for folkevalgte organ og reglene om møteoffentlighet foreslås i hovedsak videreført som i dag. En presisering er at organet kan vedta å lukke møtet i saker hvor det er behov for å motta fortrolig informasjon fra kommunens advokat hvis hensynet til saken tilsier dette. Et mindretall i utvalget ønsker å gi mulighet til å lukke møter ved saksforberedende opplæring. Begrunnelsen for dette er at det er viktig å legge til rette for læring og gode beslutningsprosesser og gi folkevalgte mulighet til å sette seg inn i et saksområde før man drøfter realiteter og beslutter. Utvalget foreslår videre å utvide adgangen til å ha såkalte fjernmøter. Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen synes de fleste av forslagene på dette feltet er fornuftige. Det er viktig at formannskapet opprettholdes som et sentralt politisk organ som skal ivareta helhetsperspektivet i økonomisaker. Formannskapsfunksjonen er i Vennesla kommune lagt til plan- og økonomiutvalget. Etter rådmannens mening bør en vurdere å skifte navn på dette utvalget og gå tilbake til benevnelsen formannskap. Dette for å skape likhet og gjenkjennelighet i forhold til kommuneloven og det som er praksis i de aller fleste norske kommuner. Akkurat dette spørsmålet kan en politisk komme tilbake til ved en annen anledning hvis det er ønske om det.

Det er foreslått at kommunestyret gis utvidet mulighet til å styrke ordførerens posisjon. Det er mulig at dette kan være fornuftig, men hovedprinsippet bør være at politiske vedtak fattes i kollegiale organ valgt av folket. For at en ordfører skal fungere best mulig er det viktig at vedkommende har oppslutning fra flertallet i kommunestyret. Ved direktevalg av ordfører vil en kunne risikere at dette ikke er tilfelle. Rådmannen er derfor skeptisk til forslaget om at hver kommune kan bestemme å ha direkte ordførervalg. Når det gjelder den nye bestemmelsen om at kommunestyret kan «avsette» en ordfører som ikke lenger er skikket for vervet må dette betraktes som en unntaksbestemmelse i helt spesielle situasjoner. Dette ivaretas gjennom at et slik vedtak krever oppslutning fra 9/10 av kommunestyrets medlemmer. Rådmannen er enig i at en slik bestemmelse tas inn i loven.

Når det gjelder forslaget om utvidet adgang til bruk av fjernmøter er rådmannen av den oppfatning at dette kun bør brukes i spesielle tilfeller. Et godt innarbeidet prinsipp i vårt demokrati er at viktige beslutninger fattes i møter der alle er fysisk til stede.

Informasjon og innbyggerdeltakelse.

Utvalget foreslår at kommunens informasjonsplikt overfor innbyggerne styrkes gjennom en generell bestemmelse om at kommunen har plikt til å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjon kommunene gir om sin virksomhet. Informasjonsplikten utvides til også å gjelde virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene.

Utvalget legger til grunn at det representative lokaldemokrati skal utgjøre kjernen i styringssystemet i kommuneloven. Øvrig innbyggerdeltakelse vil være et supplement til dette. Hvordan dette organiseres blir i stor grad opp til den enkelte kommune. Reglene for såkalt innbyggerforslag foreslås videreført, men det foreslås en økning i kravet til antall underskrifter fra 2 % til 8 % av innbyggerne. 1000 underskrifter er likevel alltid tilstrekkelig. Bakgrunnen for dette forslaget er å skape økt relevans for bruken av ordningen. Det er ikke foreslått noen endringer i reglene for lokale folkeavstemninger. Disse skal fortsatt være rådgivende.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen støtter de lovendringer som her er foreslått.

Administrasjonen.

Utvalget har som intensjon å skape et klarere skille mellom folkevalgte organ og administrasjonen. Av hensyn til lokaldemokratiet og kommunens legitimitet legges til grunn at det er behov for en sterk og tydelig folkevalgt styring. En god administrasjon vil kunne bidra til å løfte det folkevalgte nivået i kommunen. Det understrekes at de folkevalgte og administrasjonen er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal kunne drives på en god måte. Utvalget mener det er behov for å tydeliggjøre folkevalgtes og administrasjonens ulike roller og oppgaver og foreslår følgende:

- Ledelsesansvaret til øverste administrative leder presiseres til å gjelde innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir.
- Øverste administrative leder tillegges et presisert ansvar for forsvarlig utredning av saker til folkevalgte organer.
- Øverste administrative leder gis et selvstendig ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på særskilte utfordringer ved iverksettelse av et vedtak. Dette kan f.eks. være av rettslig karakter.
- Øverste administrative leder får lovfestet personalansvaret for den enkelte medarbeider. Dette innebærer bl.a. ansvar for ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og tjenestelige reaksjoner.
- Kommunestyret skal fortsatt ha ansvar for å ansette øverste administrative leder samt et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk.

- Organer (utvalg, arbeidsgrupper mm) skal enten være folkevalgte eller administrative.

Når det gjelder tittelen til øverste administrative leder foreslår utvalget at denne skal være kommunedirektør. Bakgrunnen for dette er at utvalget har ønsket å finne en kjønnsnøytral tittel i motsetning til rådmann som i dag er den benevnelse de aller fleste kommuner har på øverste administrative leder.

Rådmannens kommentarer.

Rådmannen støtter de forslag som bidrar til et klarere skille mellom folkevalgtes ansvar og administrasjonens ansvar. Det er en viktig presisering i lovforslaget at øverste leders personalansvar også omfatter myndigheten til å ansette, suspendere og si opp ansatte. I de aller fleste kommuner er dette ansvaret allerede i dag delegert til administrasjonen, men en lovfesting tydeliggjør ansvarsforholdene.

Når det gjelder øverste administrative leder har jeg forståelse for ønsket om å finne en kjønnsnøytral tittel. Forslaget om «kommunedirektør» synes jeg imidlertid ikke er godt. Stillingsbetegnelsen for sjefen for kommunens administrasjon bør reflektere at kommunen er en folkevalgt ikke-kommersiell enhet. Rollen til øverste leder i kommuneadministrasjonen er annerledes enn rollen til en administrerende direktør i for eksempel et aksjeselskap. Dagens godt innarbeidede rådmannstittel ble benyttet i lokalforvaltningen allerede på 1500-tallet og er i moderne tid brukt i snart 100 år. Betegnelsen **råd** er også dekkende fordi en av rådmannens viktigste rolle er å være en rådgiver for kommunestyret og andre folkevalgte organ.

Kommunal økonomi.

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse som legger til grunn at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og at kommunene ikke skal ta vesentlig finansiell risiko. Den langsiktige økonomiforvaltningen får et sterkere fokus enn tidligere. Utvalget følger opp dette med å foreslå en ny bestemmelse der kommunestyret får en lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi. Sentrale måltall i den forbindelse vil være netto driftsresultat, gjeldsgrad og finansielle reserver. Det er understreket at størrelsen på slike måltall må vurderes individuelt i hver kommune og at det vil være stor variasjon mellom kommunene. Hensikten med måltallene er å få sterkere fokus på økonomisk langsiktighet.

Det er i tillegg foreslått en ny metode for beregning av minimumsavdrag på lån. Denne skal sikre at avdragene følger kapitalslitet for investeringene, og på denne måten sikre at lån er nedbetalt når investeringens økonomiske levetid er utløpt. Det foreslås også nye regler for inndekning av regnskapsmessig merforbruk. Med dagens regler kan kommunene skyve inndekning av underskudd til kommende års budsjett selv om kommunen har tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Dette foreslås endret slik at eventuelt underskudd så langt det er mulig skal dekkes inn av tilgjengelige midler på disposisjonsfond.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen støtter de forslag som er fremmet i forhold til kommunal økonomi. Disse vil bidra til et større fokus på langsiktig god økonomistyring i kommunene.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid.

Det foreslås å styrke bevisstheten rundt kommunens eierskapsrolle i forhold til selskaper, interkommunale samarbeidsordninger o.l. ved at kommunestyret minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding for disse organene. Denne eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak. Når det gjelder kommunale foretak foreslås det å skjerpe valgbarhetsreglene slik at medlemmer av kommunestyret ikke kan være medlem av styret i et kommunalt foretak. Begrunnelsen for dette er at en mener en slik rollekombinasjon kan svekke allmenhetens tillit til forvaltningen.

I forhold til interkommunalt samarbeid foreslås det å ta bort dagens regel i § 27 som gir kommunene adgang til å opprette et styre til å løse felles oppgaver. I stedet foreslås det lovfestet en regionrådsmodell og såkalt kommunalt oppgavefellesskap. Utvalget foreslår at oppgavefellesskapet skal organiseres med et representantskap der alle deltakerne i oppgavefellesskapet skal være representert.

Rådmannens kommentarer:

En gjennomgang av reglene for ulike typer interkommunalt samarbeid kan være på sin plass. Bestemmelsene om regionråd og oppgavefellesskap synes fornuftige. I tillegg til disse fortsetter vertskommunesamarbeid slik som i dag. Forslaget om at samtlige deltakere i et oppgavefellesskap skal være representert i representantskapet kan virke unødvendig. Jeg tenker det må være opp til dette oppgavefellesskapet selv å vedta vedtekter om hvordan representantskapet skal sammensettes.

Egenkontroll.

Egenkontroll er viktig for den folkevalgte styring av kommunen og for å forebygge misligheter og styrke tilliten til kommunen både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter.

Reglene for kontrollutvalg er i stor grad videreført i forslaget, men det foreslås at nedre grense for medlemmer settes til fem i stedet for tre. Et mindretall i utvalget foreslår en lovendring som innebærer at kommunen selv kan bestemme at oppgaven som sekretær for kontrollutvalget kan legges til revisjonen. Flertallet foreslår at dagens krav om eget kontrollutvalgssekretariat opprettholdes. Flertallet har også foreslått at kommunen fortsatt skal ha mulighet til å velge privat revisjonsselskap. Et mindretall foreslår at denne regelen oppheves skal at kommunen kun kan ha egen revisor eller delta i interkommunalt samarbeid om revisjon.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er enig i mindretallets forslag om at kommunen skal ha egen eller interkommunal revisjon. Revisjonsoppgavene i en kommune skiller seg veldig klart fra andre revisjonsoppdrag. Dette er blitt enda tydeligere de siste årene når

forvaltningsrevisjon er blitt en stadig større del av revisjonsoppdraget. Etter min mening er sterke kommunale revisjonsenheter viktig del av den folkevalgte styringen og kontrollen med offentlige midler. Jeg er også enig i mindretallets merknad om at kommunen selv bør kunne velge å legge sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget til revisjonen.

Statlig tilsyn og kontroll.

Utvalget vil videreføre hovedtrekkene i kommunelovens regler om lovlighetskontroll og statlig tilsyn, men effektivisere tilsynet ved bedre samordning av tilsyn rettet mot kommunesektoren. Reglene om statlig kontroll med budsjett og låneopptak – ROBES – videreføres i hovedtrekk med en innstramning i forhold til ROBES-kommuners adgang til låneopptak. For disse kommunene innebærer forslaget at fylkesmannens godkjenning av låneopptak også skal omfatte hvilke investeringer som kan gjennomføres.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er enig i utvalgets forslag og vil spesielt peke på viktigheten av at statens tilsyn samordnes bedre og skjer i en tettere dialog med kommunen. Det er spesielt viktig at det er kommunikasjon i forhold til hva som skal underlegges tilsyn og kommunens egen forvaltningsrevisjon.