Trøgstad kommune

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Knut Baastad	FE - 00	16/1490

Høring NOU 2016:4 – Ny kommunelov

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
48/16	Formannskapet	PS	15.09.2016
67/16	Kommunestyret	PS	20.09.2016

Rådmannens innstilling:

Trøgstad kommune anbefaler at utkast til ny kommunelov vedtas. Særlig ser kommunen positivt på at lovfestingen av det kommunale selvstyret og prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret følges opp i tråd med endringene i Grunnloven.

Trøgstad kommune har følgende presiseringer til lovforslaget:

- Vi vil understreke forslaget til § 2-2 der det framgår at det lokale selvstyret ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlig myndighet treffer en avgjørelse.
- Kommunen støtter forslaget fra flertallet om at fylkesmannen bør gis beslutningsmyndighet til å koordinere statlige tilsyn. Dersom omfanget av den samlede tilsynsvirksomheten blir for stor, kan dette føre til at tjenesteutviklingen stopper opp. Etter vår vurdering vil foreslått ordning bidra til mindre belastning og mer effektiv gjennomføring av statlige tilsyn.
- Videreføring av gjeldende rett når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg støttes.
- Vi støtter forslaget om å øke kravet for innbyggerforslag til 8% av innbyggertallet.
- Styrking av ordførers rolle ved at hun/han gis forslagsrett i de folkevalgte organer støttes.
- Det bør inntas en bestemmelse som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven når det gjelder fullmaktsrepresentasjon.

Saksopplysninger:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner på høring, med høringsfrist 6. oktober. Høringen baserer seg på

kommunelovutvalgets utredning av 10.03.16, NOU 2016:4.

Saksframstillingen følger KS sitt debattgrunnlag for ny kommunelov. Dette bygger på NOU 2016:4 når det gjelder inndeling og henvisninger. KS Landsstyre behandler saken 28. oktober, og de har satt en frist for kommunene så tidlig som 8. september. Vi har avklart med KS at de får vår uttalelse når vedtak i saken foreligger.

I tillegg til KS sitt debattgrunnlag har kommunene i Østfold samarbeidet om denne høringen, og den har vært diskutert i Indre Østfold regionråd. Saksframlegget for Trøgstad bygger derfor på en del andre saksframlegg i fylket, men er tilpasset lokale forhold og lokale politiske vedtak.

Det mest sentrale punktet i nytt lovutkast, har vært forslaget om å lovfeste det kommunale selvstyret, og derved styrke lokaldemokratiet. Øvrige endringer i loven bygger opp om disse hovedmålene, bl.a. ved at begrensninger i det kommunale selvstyret skal hjemles i lov. I mellomtiden er også det lokale selvstyret forankret i Grunnloven (se under) og forslaget til lovutkastet må sees i lys av bestemmelsen der.

De vurderinger og hensyn kommunelovutvalget har vektlagt i lovutkastet kan oppsummeres slik:

- Styrket kommunalt selvstyre
- Styrket folkevalgt styring i kommunene
- Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner
- En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
- En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn
- Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Lovforslaget må også ses i sammenheng med øvrige prosesser og høringer som pågår: kommunereformen, nye oppgaver til større kommuner, regionreformen, fylkesmannsstrukturen og nylig gjennomført høring om endrede tvisteløsningsmekanismer for kommunene.

Administrasjonen i KS gjør en vurdering av om lovutkastet ivaretar siktemålet om å styrke det lokale selvstyret, bedrer lokaldemokratiet og gir en enklere og mer tilgjengelig kommunelov. KS konkluderer foreløpig med at nye bestemmelser om kommunestyrets roller og ansvar, kombinert med klare regler om internkontroll og utvidet innsynsrett, samt plikt til å utarbeide konsernregnskap for den totale virksomheten (inklusiv ekstern virksomhet på vegne av kommunen), vil være egnet til å

gi kommunestyret bedre mulighet for overordnet styring.

Det er tatt sikte på å rydde mellom kommuneloven og regler i særlovgivningen, slik at generelle bestemmelser skal framgå av kommuneloven. Så vil det i etterkant gås gjennom særlovgivningen med tanke på å få samsvar mellom reglene. Dette gjelder særlig i forhold til internkontroll, hvor det framfor å ha ulikt lydende regler for de enkelte fagområder, tas sikte på en generell plikt i kommuneloven. Videre er det et mål å få en tydeligere og mer konkret lov, slik at det i mindre grad er behov for å tolke skjønnsmessige, vanskelig tilgjengelige regler. KS ser positivt på denne ryddingen.

Reglene gjøres nærmere rede for under.

Vurderinger:

Lovfesting av det kommunale selvstyret

Det har vært bred enighet om at lokaldemokratiet må styrkes. Partiene har utfordringer med å rekruttere lokalpolitikere og valgdeltakelsen er lav. Oppfatningen av manglende handlingsrom for lokale politikere og økende statlig detaljstyring er med på gjøre rollen mindre interessant. Det er derfor viktig å finne virkemidler for å snu denne trenden og gi kommunene den reelle betydningen de skal ha.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre gir en god ramme og setter krav til nasjonal lovfesting. Norge er det landet i Norden som har hatt svakest forankring av prinsippet. Lovutvalget oppfordrer også til grunnlovfesting av det lokale selvstyret. Stortinget vedtok i mars i år å ta inn i Grunnloven § 49 følgende bestemmelse: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

I lovutkastets formålsbestemmelse er det tatt inn en nærmere lovfesting av det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Lovutkastet sier konkret at det lokale selvstyret skal fremmes gjennom loven. I lovens kap 2 er det nærmere regulert hva som ligger i lokalt selvstyre, samt gitt prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. NOU 2016:4 omtaler nærmere i kapittel 4 hva som ligger i lokalt selvstyre, og gir eksempler på utviklingen av det lokale selvstyret over tid(Difi-rapport 2010:4). Det er særlig innen velferdsområdene at styringen de senere år har blitt mer detaljert gjennom lover og forskrifter.

Formålsbestemmelsen legger vekt på et sterkt og representativt lokaldemokrati, med aktiv innbyggerdeltakelse. Dette er også en ny formulering, som tar sikte på å skape bevissthet rundt

kommunenes virksomhet og dens plikt til å sikre god innbyggerdialog.

Øvrige elementer i formålsbestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse, om effektivitet, tillitsskapende og bærekraftig virksomhet.

Vi deler KS sitt syn på at formålsbestemmelsen ikke skal være for vid, slik at «alle gode formål» omfattes. Bestemmelsen har nye, viktige elementer, og tar med seg sentrale begreper i gjeldende bestemmelse. Ordlyden utelater uttrykket «høy etisk standard», som framgår i dagens bestemmelse, fordi dette inngår i begrepet tillitsskapende. Forslaget til ny formålsbestemmelse ser ut til å ivareta behovet for å styrke kommunenes selvstyre på en god måte.

Kap. 2 definerer som nevnt konkret hva som ligger i selvstyret, jf. § 2-1. Kommunene og fylkeskommunene består av egne geografisk inndelte områder med egen folkevalgt ledelse. De er egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer og skal kun begrenses når det er hjemmel i lov. Det siste, også kalt legalitetsprinsippet, innebærer bl.a. at statlige myndigheter ikke kan styre gjennom rundskriv, tolkninger, veiledere osv. Det er en viktig presisering i lovteksten, for å fjerne all tvil om at det kun kan styres gjennom lov og forskrift.

I § 2-2 framgår at det lokale selvstyret ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlig myndighet treffer en avgjørelse. Dette kalles forholdsmessighetsprinsippet. I dag finnes kun en bestemmelse i forvaltningsloven om at statlig myndighet skal vise forsiktighet i forbindelse med overprøving av det frie kommunale skjønnet. Det foreslåtte prinsippet synes å gi en langt sterkere begrensning for statlig myndighet til å overprøve kommunenes vedtak og interesser. Dersom det også blir vedtatt en overordnet tvisteløsningsordning og domstolsadgang, vil dette samlet gi kommunene en helt annen styrke enn dagens bestemmelser gir rom for.

Siste ledd i bestemmelsen er finansieringsprinsippet. Kommuner og fylkeskommuner bør, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Dette gir føringer på 2 områder; for det første at den lokale økonomien bør gi et handlingsrom som gjør at lokale politikere kan foreta reelle prioriteringer. Videre sier bestemmelsen at overføringene til kommunene/fylkeskommunene bør gis som rammeoverføringer og i minst mulig grad som øremerkede midler. KS anbefaler at denne bestemmelsen snus, slik at handlingsrommet kommer før begrensningene.

Samlet sett anser vi at bestemmelsene i kap 1 og 2 vil synliggjøre kommunenes plass og rolle i det norske forvaltningssystemet på en god måte. Prinsippene vil gi føringer på statlige organers

tilsynsvirksomhet og overprøving av lokale vedtak. Interesseavveiningen mellom lokalt og sentralt nivå vil bli reell.

Prinsippene vil videre gi føringer på fremtidig utarbeidelse av nye lover og forskrifter, men anses likevel ikke å gi sterke begrensninger for nasjonale myndigheters adgang til å styre kommunesektoren gjennom lovgivning og bevilgninger. Bevisstgjøringen og interesseavveiningen mellom statlige og kommunale interesser vil imidlertid være viktige elementer i vurderingene.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Reglene for kommunestyre og formannskap er videreført. Roller og ansvar for kommunestyret er imidlertid tydeliggjort, bl.a. ved at adgangen til å delegere sin myndighet til andre er tatt særskilt inn i loven.

§ 5-1 har en oppregning av hvilke organer som regnes som folkevalgte organer. Faste utvalg og komitéer med vedtakskompetanse heter her utvalg. Utvalgene skal ha navn som tydeliggjør hvilke fagområder det enkelte utvalg har oppgaver og ansvar for. Dette sikrer gjenkjennelighet og sikrer i noen grad lik organisering i kommunene. For øvrig stilles fortsatt den enkelte kommune fritt med hensyn til organiseringen.

Det er presisert at delegering kun kan skje til folkevalgte organer. KS uttaler at dette gir en ryddighet for å skille administrasjon og politikk. I utgangspunktet inneholder lovutkastet en regel om at det kun er kommunestyret som kan oppnevne utvalg. KS spør om også formannskapet bør kunne få slik delegert myndighet fra kommunestyret. Vi anser at det er lite praktisk, da det normalt er kommunestyrene som bør ha den helhetlige og overordnede oversikten over de fullmaktene som blir delegert.

Ordfører

Ordførers rolle foreslås styrket i utkastet, ved at hun/han gis forslagsrett, i tillegg til dagens møte- og talerett, i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Dette framgår direkte av lovteksten og er ikke avhengig av delegert myndighet fra kommunestyret. Videre kan kommunestyret delegere ordfører myndighet til å treffe vedtak i saker av ikke-prinsipiell karakter og enkelte hastevedtak. I tillegg kan ordfører delegeres myndighet til å opprette utvalg som kan forberede saker av ikke-prinsipiell betydning, på eget initiativ. Det skal rapporteres tilbake til kommunestyret dersom fullmaktene benyttes.

Disse forslagene er kommet på bakgrunn av at noen kommuner har hatt forsøksordninger med

utvidede fullmakter til ordfører. Forsøkene viser at ordførerne, som utvilsomt har en særskilt rolle blant de folkevalgte, særlig har savnet forslagsrett til organer de selv ikke er valgt inn i. Vi ser at dette kan være praktisk, ut fra at ordfører normalt er tettere på og derved får en bedre innsikt i kommunens drift enn øvrige politikere.

Videre foreslås det at kommunestyret kan vedta direktevalg av ordfører. Også her er det gjennomført forsøksordninger med ulike valgordinger, direktevalg og preferansevalg. Forsøkene har ført til at regelen sikrer at ordføreren får et større flertall bak seg ved preferansevalg med supplerende stemmegivning. (Dvs velgerne kan rangere 2 kandidater på stemmeseddelen, og kan dermed i større grad påvirke valget. Se nærmere NOU s 128.) Vi ser at dette kan forebygge det uheldige resultatet som et ordinært direktevalg av ordfører kunne gi, ved at ordfører kunne risikere å få en liten (svak) gruppe i ryggen.

Annet vedr. folkevalgte

Reglene om uttreden videreføres og reglene om fritak forenkles og tydeliggjøres. Det må anses positivt. Det foreslås videre at ordfører skal kunne suspenderes med 2/3 flertall dersom vedkommende blir tiltalt for straffbare forhold. Videre skal vedkommende kunne fratas vervet dersom hun/han ikke lenger anses skikket, uten at det er lagt inn noen kriterier for hva som skal til for at en ordfører anses som uskikket. Her kreves 9/10 flertall i kommunestyret. KS spør om disse reglene også bør gjelde for varaordfører.

Det foreslås absolutt krav til kjønnsbalanse i alle folkevalgte organer, ikke bare til listeforslagene (der det gjennomføres forholdstallsvalg). KS mener at dette vil bli en inngripen i lokaldemokratiet, som kan få negative virkninger for samarbeidsklimaet etter valget. Det kan også bety at valgte representanter har svakere oppslutning blant velgerne fordi de rykker opp pga kjønn. Her stilles viktige hensyn opp mot hverandre, og dette må sees i sammenheng med de utfordringer man har med å få innbyggerne motivert til å stille til valg.

Folkevalgte med minimum 50 % verv, foreslås å få rett til etterbetaling i inntil 3 måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Annen inntekt(lønnsinntekt, næringsinntekt, honorarer, pensjon) kommer til fradrag i godtgjøringen. Videre skal den samme gruppen ha rett til de samme velferdsgoder som øvrige ansatte i kommunen. Dette er etter vår oppfatning en god avklaring, som skaper like og rettferdige ordninger.

En viktig endring for å styrke kommunestyrets rolle, er en utvidet innsynsrett for folkevalgte. Dette er ulovfestede regler som er uklare og praktiseres på ulik måte i kommunene i dag. Utvalget foreslår derfor å lovfeste og presisere gjeldende rett, og stemmer i hovedsak overens med de reglementer de fleste kommuner har i dag. Kommunestyret skal ha innsynsrett i alle kommunens dokumenter, mens øvrige utvalg gis innsynsrett i de dokumenter som er nødvendig for sin

saksbehandling. Innsynsretten tilligger organet, mens den enkelte politiker fortsatt ikke vil ha noen utvidet rett utover det som følger av offentlighetsloven. Vi oppfatter at dette er i tråd med dagens praksis, og ser det som positivt at det blir tydeliggjort. Det er også positivt at innsynsretten følges av en tilsvarende taushetsplikt.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer og reglene om møteoffentlighet videreføres i hovedsak. Det er noe utvidet adgang til å lukke møtene hvor organet mottar informasjon fra kommunens advokat, samt adgang til å unnta saksliste og møteprotokoll vedrørende medarbeidersamtale med rådmannen. Adgangen til å avholde fjernmøter er utvidet noe, men det skal da være mulig å følge forhandlingene via sosiale medier. Habilitetsreglene videreføres slik de er i dag. Med fjernmøter her menes ordinære møter med innkalling og sakliste.

Utvalget foreslår også å videreføre kommuneloven § 30 og forskrift om fjernmøter og skriftlig saksbehandling. Denne åpner for at det i visse tilfeller kan avholdes fjernmøter ved hastebehov. I slike tilfelle kan man unnlate å følge fullt ut enkelte av saksbehandlingsreglene, som innkalling og utsendelse av saksdokumenter. For gyldig vedtak kreves det da at alle organets medlemmer gir sin tilslutning til vedtaksforslaget.

Delegeringsreglene innskrenker gjeldende rett ved at de setter begrensning for å overlate oppgaver til selvstendige rettssubjekter når oppgaven eller saken er av prinsipiell karakter. Dette kan f.eks. være selskaper som er helt eller delvis eid av kommunen, men også selskaper hvor kommunen ikke er medeier. Det skilles ikke ved om eierskapet er kommunalt eller ikke, og heller ikke hva slags avgjørelser utover at de kan karakteriseres som prinsipielle. Dette vil legge begrensninger på kommunestyrets selvstyre, samtidig kan det hevdes at dette sikrer at kommunestyret selv får ta de prinsipielle avgjørelsene. Vi har ingen sterke motforestillinger til den endrede lovteksten.

Lovforslaget innebærer også en innskrenkning av gjeldende rett, ved at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til egne rettssubjekter, dersom dette tillates i «denne eller annen lov». I dag gjelder det motsatte, slik myndighet kan delegeres så fremt det ikke strider mot lov. Rådmannen deler KS sitt syn på at dette ikke er hensiktsmessig, og vil innskrenke kommunestyrets selvstyre.

§ 5-2, siste ledd, siste punkt bør endres i tråd med dette.

KS etterspør videre en klargjøring av fullmaktsrepresentasjon, f.eks. forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven. Det er behov for å få en tilsvarende regel i kommuneloven som i aksjeloven, hvor ordfører kan delegere til den han ønsker å representere kommunen på generalforsamlinger o.a. Vi foreslår at dette ivaretas ved lovens videre behandling.

Innstillingsretten videreføres, ved at kommunestyret står fritt til å innrette denne slik de ønsker.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Informasjonsplikten utvides for kommunene til også å omfatte informasjon om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunen. Det sentrale fokuset skal være å informere om aktiviteter og forhold som har direkte innvirkning og betydning for innbyggerne. For øvrig anses reglene i offentlighetsloven å være dekkende for behovet.

Reglene om innbyggerdeltakelse videreføres i hovedsak. I tillegg til å framgå av formålsparagrafen så videreføres bestemmelsene om innbyggerforslag. Her økes imidlertid kravet til underskrifter fra 2 til 8 % av innbyggerantallet, likevel slik at 1000 underskrifter er tilstrekkelig. Lovutkastet inneholder også bestemmelser om folkeavstemning i tråd med gjeldende lov. Det framheves at virkemidlene anses tilstrekkelige, men det er praksis i den enkelte kommune som vil være avgjørende for om innbyggerne oppfatter seg involvert.

Administrasjonen

Lovutkastet tydeliggjør øverste administrative leders ansvar på en god måte. Reglene speiler forholdet mellom politiske organer og administrasjonen godt, ved at ledelsesansvaret skal utøves innenfor de instrukser, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir. Videre angis konkret at utredninger skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det pålegges også en plikt til å rapportere tilbake til politisk organ dersom det oppstår forhold som gjør det vanskelig å gjennomføre politiske vedtak.

Øverste administrative leder får et lovfestet ansvar for all personalforvaltning, mens kommunestyret fortsatt skal ha et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk. Et utvidet ansvar for internkontroll utredes under. Endringene er positive og beskriver situasjonen slik den bør fungere i et godt forhold mellom politisk og administrativt nivå.

I gjeldende kommunelov benevnes øverste administrative leder administrasjonssjef. Tittelen er i liten grad tatt i bruk, og «rådmann» er fortsatt den mest benyttede. I lovutkastet foreslås en ny tittel, kommunedirektør. Vi har ingen sterk oppfatning av endringen, men forutsetter at det bør gjennomføres en endring slik at vi ikke har 3 ulike titler slik som i dag.

Kommunal økonomi

Endringene i økonomireglene tar sikte på å styrke selvstyret og handlefriheten for kommunene, samtidig som de ivaretar at kommunene ikke pådrar seg vesentlig finansiell risiko.

Det innføres lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall i forbindelse med langsiktig styring av kommunen. Det innføres plikt til å framlegge et samlet regnskap for kommunekassen, foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen. Dette vil gi god informasjon til politikere og innbyggere om den totale økonomiske situasjonen til kommunen. Utvalget foreslår ikke å pålegge kommunen plikt til også å omfatte eksterne selskaper (IKS, AS osv.) i sine regnskaper, da dette vil føre til et omfattende arbeid. Mye informasjon som inkluderer IKS'ene er allerede tilgjengelig via kommunens konserntall i KOSTRA.

KS spør om også eksterne, selvstendige rettssubjekter bør omfattes, når disse utfører tjenester for kommunen. Vi ser fordelen av dette, samtidig som det også ville innebære et omfattende arbeid. Tilskuddene til eksterne selskap framgår uansett i kommunens regnskapsføring. Det må forutsettes at selskapene leverer årsmeldinger og regnskap til eierkommunene, og derfor anser vi at den nødvendige informasjonen er godt tilgjengelig med dagens situasjon.

Det foreslås videre en ny beregningsmetode for minimumsavdrag på lån, som skal sikre at avdragene samsvarer med kapitalslitet for investeringen. Dette kan gi enkelte kommuner høyere avdrag og redusere kommunens handlingsrom. Det må likevel vurderes som positivt å sikre at en kommune ikke sitter med restgjeld etter at investeringens levetid er ute.

Nye regler foreslås også når det gjelder å sikre balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk. Regnskapsmessig mindreforbruk skal avsettes til disposisjon før regnskapet avsluttes, og merforbruk skal så langt mulig dekkes av tilgjengelige midler f.eks. på fond, før regnskapsavslutning. Dette gir positiv informasjon til folkevalgte og andre når det gjelder hvilket økonomiske handlingsrom kommunen har.

Låneopptak og garantier gitt i strid med kommunelovens bestemmelser, vil ikke være gyldige hvis kommunens avtalepart kjente til eller burde ha kjent til at disposisjonen var i strid med loven. Dette er en klargjøring av rettstilstanden, som vil skape god forutsigbarhet i sektoren.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Det foreslås å innføre plikt for kommunestyret til å utarbeide eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper. Dette foreslås også å omfatte kommunale foretak.

En viktig endring er imidlertid også at det foreslås valgbarhetsbegrensninger for medlemmer i styret i foretak, ved at kommunestyremedlemmer ikke kan oppnevnes. Dette vil også gjelde daglig leder, men det anses nok mindre problematisk. Begrunnelsen fra lovutvalget er at styret i et kommunalt foretak ikke anses for å være et folkevalgt organ. Utvalget har framhevet i forbindelse med flere av

bestemmelsene i utkastet at et organ enten er folkevalgt eller ikke folkevalgt, og at det ikke skal sitte andre representanter i et folkevalgt organ. Dette kan tolkes som en innskrenkning av det lokale selvstyret, og hensynet til habilitet kan eventuelt også ivaretas ved habilitetsreglene. Vi har ikke sterke synspunkter på dette, men anser at valg til styrer bør skje på bakgrunn av kompetanse. Habilitetsreglene må ivaretas av kommunestyret uansett løsning.

Muligheten for interkommunalt samarbeid videreføres og omtales i §§ 17, 18 og 19. Samarbeidet skal foregå gjennom nærmere bestemte samarbeidsformer. Det framgår i ny lovs § 17-1 en uttømmende oppregning av slike former for samarbeid, hvor regionråd er en av disse. Regionråd er videre lovhjemlet i kap 18 med utførlige bestemmelser som regulerer samarbeidet. Likeledes er samarbeidsformen «Kommunalt oppgavefellesskap» regulert i kap 19.

Egenkontroll

Både administrativt og folkevalgt ansvar for egenkontroll styrkes. Dette er ment å skulle bedre kommunens tillit både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter, og således bygge opp om det kommunale selvstyret og legge til rette for redusert statlig tilsyn.

Det vil selvsagt fortsatt være behov for ekstern kontroll for å sikre enkeltindividers rettigheter, men det pekes på at det er en ubalanse i forholdet mellom det kommunale selvstyret og statlige myndigheter. En eventuell adgang til å bringe avgjørelser fattet av klageinstans inn for prøving av domstolene, vil kunne bøte på dette.

Antall representanter til kontrollutvalget foreslås økt fra minimum 3 til minimum 5. Administrasjonssjefens rett til å uttale seg til saker før de behandles i kontrollutvalget presiseres. Vi ser positivt på disse forslagene, som sikrer et mindre sårbart kontrollutvalg. Det sikrer også at administrasjonssjefens syn kommer fram til kontrollutvalget.

Regnskapsrevisors rolle utvides til å omfatte hvorvidt bruken av kommunale midler er i tråd med kommunestyrets bevilgningsvedtak. Dette innebærer en vurdering av risiko og å kontrollere for feil og mangler. Kontrollutvalget får et tilsvarende ansvar for å føre kontroll med økonomiforvaltningen. Vi oppfatter at dette er i tråd med dagens praksis og ser det som positivt at dette blir avklart i loven.

Kravet til årlige forvaltningsrevisjoner tas ut og erstattes av at kommunestyret i hver valgperiode vedtar en plan for hvilke områder som skal undergis forvaltningsrevisjon i perioden. En risiko- og vesentlighetsvurdering skal legges til grunn. Vi vurderer det som positivt at kravet til årlige forvaltningsrevisjonsprosjekter utgår, da dette gir anledning til å prioritere store og gjerne

interkommunale prosjekter som kommunen(e) finner formålstjenlig.

Kravene til internkontroll styrkes vesentlig, og er etter vår oppfatning en av de viktigste endringene i lovforslaget. Dette er helt sentralt for å oppnå tillit og derved sikre et velfungerende lokaldemokrati.

Hovedbestemmelsen pålegger rådmannen/kommunedirektøren å føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Det kreves planmessig og metodisk kontroll på overordnet nivå. Bestemmelsen foreslås forenklet i tråd med forslag fra KS, jf. § 25-1, 1. ledd. Det foreslås videre lovhjemlet at statlig instans kan føre tilsyn med at kravene til internkontroll etterleves.

Det skal fortsatt rapporteres på internkontroll til kommunestyret minst en gang pr. år. Det foreslås ikke nærmere krav om hvordan eller når det bør rapporteres. KS spør om dette bør gjøres i forbindelse med årsrapporteringen, og dette støtter vi.

Kommunene er i dag tillagt tilsynsansvar innenfor enkelte områder i særlovgivningen. Utvalget foreslår å ta inn en generell regel om tilsyn med egen virksomhet. Vi ser utfordringer ved dette. En generell regel vil i liten grad kunne erstatte de detaljerte kravene som stilles til tilsyn i særlovgivningen, da disse er detaljerte og tilpasset det enkelte området. Prinsippene om likebehandling, uavhengighet og dokumentasjon er viktige, men skal ivaretas i all kommunal virksomhet, og ligger bl.a. som grunnprinsipper i forvaltningsloven. Vi ser likevel ikke noe problem med at dette prinsippet er lovfestet(forslagets kap. 26).

Når det gjelder styring og kontroll av eksterne virksomheter, er kravet til utarbeiding av eiermelding nevnt tidligere. Det presiseres også revisjonens og kontrollutvalgets ansvar for kontroll av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen. Dette er en naturlig og god klargjøring.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i reglene om lovlighetskontroll og statlig tilsyn videreføres, med følgende endringer i bestemmelsene:

Kun endelige vedtak og kun den offentligrettslige siden av vedtaket kan prøves av statlig instans. Statlig instans skal bare kunne ta saker opp til prøving på eget initiativ hvis det foreligger særlige grunner. Disse forslagene støttes.

ROBEK-bestemmelsene skjerpes ved at kommuner som avlegger årsregnskap med merforbruk på 3 % eller mer, skal inn i ROBEK. Begrunnelsen er at kommuner kan opparbeide seg et stort akkumulert underskudd før de settes under statlig kontroll, slik ordningen er i dag.

Vi ser fordeler med forslaget, samtidig som det, spesielt for mindre kommuner, kan være spesielle forhold som fører til at kommunen går med underskudd ett enkelt år. Bestemmelsene må likevel sees i sammenheng med endringen i økonomibestemmelsene, når det gjelder plikten til å dekke opp merforbruk med tilgjengelige fondsmidler før regnskapsavslutningen. På denne bakgrunn synes endringene rimelige.

Videre foreslås innført en tiltaksplikt for ROBEK-kommuner, til å legge fram konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Vi støtter forslaget.

De foreslåtte endringene for statlig lovlighetstilsyn gjelder krav til at fylkesmannen skal samordne de statlige myndigheters tilsynsaktivitet, samt at det skal gjøres en vurdering av den enkelte kommunes totale tilsynsbyrde. Videre foreslås å styrke kommunenes formelle status overfor statlig tilsynsmyndighet ved å gi kommunene partsrettigheter generelt i tilsynsprosessen. Plikt til forhånds-varsling og klageadgang følger av dette. Disse forslagene anses svært positive.

KS drøfter om det bør settes en begrensning for hva tilsynsmyndigheten kan kreve av opplysninger og dokumentasjon fra kommunene i forbindelse med tilsyn. Vi har ikke forslag knyttet til dette, men ser at det i noen tilfelle kan være krevende å skaffe tilveie alt materiell, og at dette bør stå i forhold til nytten av den informasjonen som etterspørres.

Konklusjon:
Lovutkastet inneholder mange gode forslag egnet til å styrke det lokale selvstyret, og dermed fremme en effektiv og bærekraftig kommunesektor. Det gir en god definisjon av Grunnlovfestingen av det lokale selvstyret. Øvrige bestemmelser, særlig knyttet til internkontroll, økonomi og strengere grenser for statlig overprøving bygger godt opp om lovens formålsbestemmelse.

Formannskapet - 48/16

F - behandling:

Følgende hadde ordet:
Petter Ole Kirkeby (Sp)
Tor Melvold (Ap)

Ole André Myhrvold (ordfører)

Petter Ole Kirkeby (Sp) fremmet forslag om at pkt 4 som gjelder økning av kravet for innbyggerforslag til 8% ikke støttes, men at dagens ordning med 2% opprettholdes. Det ble også fremmet forslag om at bestemmelsen som gir kommunestyret med 9/10 flertall rett til å frata ordføreren vervet også bør gjelde for varaordfører.

Forslagene ble støttet og Formannskapet tok rådmannens innstilling opp til avstemming med foreslåtte endringer.
Innstillingen med endringer ble enstemmig tiltrådt (7 st).

F - vedtak:

Trøgstad kommune anbefaler at utkast til ny kommunelov vedtas. Særlig ser kommunen positivt på at lovfestingen av det kommunale selvstyret og prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret følges opp i tråd med endringene i Grunnloven.

Trøgstad kommune har følgende presiseringer til lovforslaget:

- Vi vil understreke forslaget til § 2-2 der det framgår at det lokale selvstyret ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlig myndighet treffer en avgjørelse.
- Kommunen støtter forslaget fra flertallet om at fylkesmannen bør gis beslutningsmyndighet til å koordinere statlige tilsyn. Dersom omfanget av den samlede tilsynsvirksomheten blir for stor, kan dette føre til at tjenesteutviklingen stopper opp. Etter vår vurdering vil foreslått ordning bidra til mindre belastning og mer effektiv gjennomføring av statlige tilsyn.
- Videreføring av gjeldende rett når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg støttes.
- Forslaget om å øke kravet for innbyggerforslag til 8% av innbyggertallet støttes ikke, dagens ordning bør opprettholdes.
- Styrking av ordførers rolle ved at hun/han gis forslagsrett i de folkevalgte organer støttes.
- Det bør inntas en bestemmelse som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven når det gjelder fullmaktsrepresentasjon.
- Forslaget om at kommunestyret med 9/10 flertall kan frata ordører vervet bør også gjelde varaordfører.

Kommunestyret - 67/16

K - behandling:

Følgende hadde ordet:
Pette-Ole Kirkeby (Sp)
Jarle Lindahn (Frp)

Ole André Myhrvold (ordfører)
Tor Melvold (Ap)

Jarle Lindahn (FrP) fremmet forslag om å stryke pkt 3 i innstillingen: Videreføring av gjeldende rett når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg støttes. Kommunestyret tok forslaget opp til avstemming som ble avvist mot 1 stemme (Frp).

Ole André Myhrvold (ordfører) fremmet forslag om et nytt punkt til formannsskapets innstilling: Direktevalg av ordfører bør avvises.
Kommunestyret tok forslaget opp til avstemming og dette ble enstemming vedtatt (21 st).

Kommunestyret tok Formannskapets innstilling opp til avstemming samlet med vedtatte endring: Innstillingen ble enstemmig vedtatt (21 st).

K - vedtak:

Trøgstad kommune anbefaler at utkast til ny kommunelov vedtas. Særlig ser kommunen positivt på at lovfestingen av det kommunale selvstyret og prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret følges opp i tråd med endringene i Grunnloven.

Trøgstad kommune har følgende presiseringer til lovforslaget:

- Vi vil understreke forslaget til § 2-2 der det framgår at det lokale selvstyret ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlig myndighet treffer en avgjørelse.
- Kommunen støtter forslaget fra flertallet om at fylkesmannen bør gis beslutningsmyndighet til å koordinere statlige tilsyn. Dersom omfanget av den samlede tilsynsvirksomheten blir for stor, kan dette føre til at tjenesteutviklingen stopper opp. Etter vår vurdering vil foreslått ordning bidra til mindre belastning og mer effektiv gjennomføring av statlige tilsyn.
- Videreføring av gjeldende rett når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg støttes.
- Vi støtter forslaget om å øke kravet for innbyggerforslag til 8% av innbyggertallet.
- Styrking av ordførers rolle ved at hun/han gis forslagsrett i de folkevalgte organer støttes.
- Det bør inntas en bestemmelse som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven når det gjelder fullmaktsrepresentasjon.
- Direktevalg av ordfører avvises.

Vedlegg:
Høringsbrev - NOU 20164 Ny kommunelov
Ny kommunelov NOU 2016-4 - høring