

Saksframlegg

Dato: 09.06.2016
Saksnummer: 16/10729-4
Deres ref.: Deres ref

Planlagt behandling i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Stavanger formannskap - AU		27.09.2016	
Stavanger formannskap		29.09.2016	

Høringsuttalelse. NOU 2016:4 - Ny kommunelov

Forslag til vedtak:

Stavanger kommune slutter seg til forslag til ny kommunelov slik det framkommer i NOU 2016: 4 med følgende merknader:

Prinsippene for forholdet mellom de nasjonale myndighetene og kommunene foreslås som følger:

- Det kommunale selvstyret skal ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
- Offentlige oppgaver skal legges til organ som er så nær innbyggerne som mulig.
- Innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk skal kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Nye bestemmelser som i utgangspunktet skal støtte opp under det lokale selvstyret, for eksempel gjennom å sikre et langsiktig økonomisk handlingsrom, kan i sum bidra til å begrense og dermed svekke det lokale selvstyret.

Kommunalt selvstyre må også ses i sammenheng med statlig kontroll og tilsyn og arbeidet med å etablere uavhengige tvistemålsordninger mellom stat og kommune.

Sammendrag

Denne saken inneholder forslag til høringsuttalelse om NOU 2016: 4 Ny kommunelov. Dette er den første gjennomgående revisjonen av kommuneloven siden kommuneloven trådte i kraft i 1993.

Forslaget til ny kommunelov omhandler prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene og fylkeskommunene, overordnede styringsmodeller, prinsipper og regler for folkevalgte, forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen, økonomibestemmelser, egenkontroll og tilsyn mv.

I det vesentlige oppfattes forslag til kommunelov som et konstruktivt bidrag til et sterkere lokalt selvstyre, et velfungerende lokalt folkestyre og effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner, herunder åpenhet overfor innbyggerne og gjennomføring av en ansvarlig økonomi.

Rådmannen anbefaler i forslag til vedtak en tilslutning til kommunelovutvalgets forslag til prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene, men slik at formuleringene skjerpes.

I tillegg kan etter rådmannens skjønn følgende spørsmål være aktuelle for formannskapet å ta stilling til:

1. Spørsmålet om det skal gis adgang til direkte valg av ordfører.
2. Hvorvidt kravet om kjønnsbalanse ved forholdsvalg skal skjerpes.
3. Om det skal være et lovfestet forbud mot at kommunestyremedlemmer kan være medlemmer i styrer for kommunale foretak (KF).

Høringsuttalelse. NOU 2016:4 - Ny kommunelov

Bakgrunn for saken

Ved Stortingets behandling av Prop. 119 L. (2011-2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.) uttalte en samlet Kommunal- og forvaltningskomite: *Komiteen ser behov for ein helskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.*

Kommunelovutvalget la 10. mars fram NOU 2016:4 Ny kommunelov, se lenken nedenfor.
<https://www.regjeringen.no/>

KS har laget et debattgrunnlag om forslaget til ny kommunelov, se lenken nedenfor.
<http://www.ks.no>

Kommunal og moderniseringsdepartementet sendte utredningen på høring 6. april med høringsfrist 6. oktober. Rådmannen fremmer med dette forslag til høringsuttalelse.

Kommunelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013.

Den siste gjennomgående revisjonen av kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993. Etter dette er loven blitt endret en rekke ganger. I mandatet heter det at flere trekk ved samfunnsutviklingen gjør det ønskelig med en samlet gjennomgang. Her skal nevnes:

- Kommunene og fylkeskommunene har fått flere oppgaver
- Organiseringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet og bruken av ulike styringsverktøy, herunder avtaler, er blitt mer kompleks
- Internasjonale forpliktelser har fått økt betydning for kommunene og fylkeskommunenes virksomhet uten at det er gjort noen samlet vurdering av disse.
- Gjennom årene har det utviklet seg en betydelig praksis knyttet til lovens bestemmelser, og det kan være behov for en samlet gjennomgang av denne praksisen for å avdekke uklarheter i dagens lov, spørsmål som bør reguleres og spørsmål som bør reguleres på en annen måte enn i dag.

I mandatet er fastslått at den nye kommuneloven skal være en rammelov for kommunene og fylkeskommunenes virksomhet og bygge opp under og styrke det lokale selvstyret.

I mandatet er listet opp følgende spørsmål eller tema som grunnlag for utredning:

- Kommunelovens virkeområde
- Overordnede prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene – juridisk rammestyring
- Overordnede styringsmodeller
- Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen
- Ordførers formelle myndighet og rolle
- Ombudsplikten og folkevalgtes vilkår mv.
- Eigenkontroll
- Økonomireglene
- Kommunene som markedsaktør – forholdet mellom kommuneloven og internasjonale avtaler
- Statlig overprøving av kommunale vedtak
- Avtalekompetanse
- Interkommunalt samarbeid

- Andre spørsmål som regler for lovlighetskontroll, regler for valgbarhet og habilitet, regler om innbyggerforslag og folkeavstemninger og eventuelt andre deltakelsesformer mv.

I mandatet er også listet opp tema som faller utenfor kommunelovutvalgets mandat. Her er nevnt funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, inndeling i kommuner og fylkeskommuner, statlig tilsyn, vertskommunemodellen og ulike medvirkningsordninger som eldreråd og ungdomsråd. Etter oppnevningen av utvalget er statlig overprøving av kommunale vedtak tatt ut av mandatet.

Viktige forslag fra kommunelovutvalget med rådmannens kommentarer

Her er tatt utgangspunkt i kommunelovutvalgets egen opplisting av sentrale saksområder og anbefalinger i i NOU 2016: 4 kapittel 1,2, ss. 17-23.

Kommalt selvstyre

Kommunelovutvalgets forslag:

1. Lovfeste det kommunale selvstyret
2. Lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov
3. Lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene

De prinsippene som foreslås for forholdet mellom de nasjonale myndighetene og kommunene er som følger:

- Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (forholdsmessighetsprinsippet).
- Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organ som er så nær innbyggerne som mulig (nærhetsprinsippet).
- Innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom (finansieringsprinsippet).

Rådmannens kommentarer:

En lovfesting av det kommunale selvstyret og en lovfesting av at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, er viktige og prinsipielle bidrag til det kommunale selvstyret.

Det er også positivt med en lovfesting av prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene. Rådmannen anbefaler en tilslutning til prinsippene som er skissert ovenfor, men slik at «bør» erstattes av «skal», i hvert fall når det gjelder de to førstnevnte prinsippene, og «fortrinnsvis» tas ut av nærhetsprinsippet.

Folkestyre

Kommunelovutvalgets forslag:

1. Tydeliggjøre rollen til de folkevalgte og til administrasjonen, blant annet gjennom å gjøre skillet mellom dem klarere.
2. Åpne for at kommuner kan bestemme at ordføreren skal velges direkte av innbyggerne.
3. Utvide adgangen til å ha fjernmøter i kommunestyret og andre folkevalgte organer
4. Utvide de folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter
5. Bevare muligheten for å ha parlamentarisme som alternativ til formannskapsmodellen, men stille strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall)
6. Styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner
7. Skjerpe kravene til kjønnsbalanse i kommunale organ ved å knytte kravet om kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet

8. Innføre kommunedirektør som ny kjønnsnøytral tittel på lederen av kommunens administrasjon.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen har ingen kommentarer eller merknader til kommunelovutvalgets forslag når det gjelder punktene 1, 3, 4, 5 og 6.

I prinsippet er rådmannen skeptisk til innføring av adgang til direkte valg av ordfører, jf. punkt 2 ovenfor. Prøveprosjektet med adgang til direkte valg av ordfører ble avvirket siden denne ordningen åpnet opp for at en ordfører kunne bli valgt uten å ha et flertall i kommunestyret bak seg. Å ha et system basert på formannskapsmodellen som åpner opp for at ordføreren ikke har et politisk flertall bak seg, vil kunne svekke de folkevalgtes styringsevne og dermed redusere kommunens handlekraft. Samtidig vil adgang til direkte valg av ordfører gi det enkelte kommunestyre større handlefrihet og innbyggerne større påvirkning ved valg av ordfører.

Kommunelovutvalget foreslår å skjerpe kravene til kjønnsbalanse ved forholdstallsvalg, jf. punkt 7. Et absolutt krav til kjønnsbalanse for utvalg som helhet ved forholdstallsvalg kan ha negative konsekvenser for samarbeidsklimaet mellom partier/partigrupper i kommunestyret, blant annet fordi det åpner for at et parti eller en partigruppens valgte representant bestemmes av hvem som velges fra andre lister. På den annen side vil kommunelovutvalgets forslag ivareta kjønnsbalansen på en bedre måte.

I gjeldende kommunelov heter det at kommunen ansetter en administrasjonssjef som øverste administrative leder. Det er opp til kommunen selv å fastsette en tittel. Utvalgets flertall mener at tittelen bør lovfestes, og at tittelen skal være kommunedirektør, jf. punkt 8 ovenfor. Utvalgets mindretall mener at øverste administrative leder i loven bør omtales som *leder av kommunens administrasjon*, og at kommunen selv fastsetter tittelen.

Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner

Kommunelovutvalgets forslag:

1. Styrke åpenhet og innsyn i kommunene ved blant annet nytt krav om at kommunens informasjon om virksomheten skal inkludere virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen, og ved krav om at kommunene skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon om virksomheten. I tillegg skal krav om møteoffentlighet gjelde for flere folkevalgte organ.
2. Lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har anledning til å bli valgt til styret i kommunale foretak, slik at dobbeltroller og habilitetsproblematikk unngås.
3. Lovfeste at ordfører på visse vilkår skal kunne suspenderes eller fratas vervet som folkevalgt.
4. Lovfeste at kommunedirektøren har ansvaret for personalsaker som ansettelser og oppsigelser.
5. Lovregulere regionrådmodellen og en ny organisasjonsform – kommunale oppgavefellesskap.

Rådmannens kommentarer:

Saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut for utvalgene, noe som blant annet innebærer krav om åpenhet, jf. punkt 1 ovenfor. Åpenhet både i saksbehandling og når avgjørelser skal fattes, er et viktig prinsipp og del av den norske demokratiske tradisjon. Dette bør fortsatt være den klare hovedregelen. Rådmannen støtter utvalgets vurdering om at det er bedre at eventuelle unntak knyttes til konkrete situasjoner, enn at de skal være knyttet til en type organ.

I det vesentlige foreslår utvalget å videreføre gjeldende arbeidsdeling mellom de folkevalgte og administrasjonen der de folkevalgte beslutter og administrasjonen forbereder og effektuerer politiske vedtak. Det nye når det gjelder administrasjonssjefens arbeids- og ansvarsområde, er forslaget om en lovfesting av at administrasjonssjefen skal ha det løpende personalansvaret for den enkelte, herunder ansettelse og oppsigelse. Rådmannen støtter dette forslaget slik det framkommer i punkt 4 med utgangspunkt i den administrative ledelsens drifts- og resultatansvar.

Rådmannen anbefaler videre en tilslutning til de øvrige punktene.

Kommunal økonomi

Kommunelovutvalgets forslag:

1. Lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnene 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 tiltakspunkt (aktivitetsplikt) for kommuner i ROBEK, som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

Rådmannens kommentarer:

Lovforslaget er i all hovedsak sammenfallende med hvordan Stavanger kommune har valgt å innrettet økonomiforvaltningen innenfor rammen av gjeldende kommunelov. Dette gjelder for eksempel bruk av finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, jf. pkt. 2.

Selv om lovforslaget i stor grad er tråd med kommunens gjeldende praksis, er rådmannen av den oppfatning at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig at loven oppstiller flere og mer detaljerte krav til kommunenes økonomiforvaltning. Innføring av ny generalbestemmelse om at kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, er etter rådmannens vurdering tilstrekkelig og forenlig med intensjonen i mandatet om å styrke det kommunale selvstyret, jf. pkt. 1.

Forslaget til nye regler for avslutning av kommuneregnskapet innebærer at regnskapet ikke skal avsluttes med merforbruk dersom det finnes tilgjengelige midler, jf. pkt. 3. Et mindreforbruk skal tilsvarende avsettes til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes. For at kommuneregnskapet skal gi god informasjonsverdi, bør lovforslaget følges opp med krav til oppstilling av regnskapet der det klart framkommer hvilke disposisjoner som er foretatt i forbindelse med regnskapsavslutning.

Det foreslås at det kun skal anvendes forenklet metode for beregning av minste lovlige avdrag (avdragene skal minst være så store at løpetiden på samlet gjeld ikke overstiger levetiden på anleggsmidlene), jf. pkt. 4. Dette vil for flere kommuner kunne medføre en plikt til å øke avdragene. Stavanger kommune betaler mer i avdrag enn minste lovlige avdrag etter forenklet metode. Forslaget vil derfor ikke gi praktiske konsekvenser på kort sikt, men

kan bidra til å begrense det økonomiske handlingsrommet på lang sikt (muligheten til å frigjøre driftsmidler).

Rådmannen anser det som positivt at utvalget har søkt å avklare rettsvirkningene av at en kommune foretar disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene, jf. pkt. 5.

Utvalget foreslår å senke terskelen for å bli omfattet av ROBEK-ordningen, herunder ved vesentlig merforbruk (over 3 % av driftsinntektene) og ved manglende vedtak knyttet til økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, jf. pkt. 6. Dette vil resultere i en raskere statlig inngripen i det lokale selvstyret, men vil samtidig kunne bidra til at kommuner får raskere balanse mellom ressursbruk og inntektsrammer. Kommuners plikt til å fastsette en plan for og gjennomføre tiltak som er tilstrekkelig til å bringe økonomien i balanse, understøtter retten til å foreta lokale prioriteringer, jf. pkt. 7.

Utvalget foreslår i tillegg krav til utarbeidelse av konsolidert regnskap for kommunen som rettssubjekt. Forslaget vil innebære en endring i gjeldende praksis for Stavanger kommune. Rådmannen er av den oppfatning at et konsolidert regnskap vil kunne gi bedre informasjon om risiko og den økonomiske stillingen til kommunen.

Lovforslaget viderefører i hovedsak hva som er lovlige formål for kommuner å ta opp lån til, men utvider låneadgangen til å omfatte anskaffelse av eiendom gjennom kjøp av såkalte single-purpose eiendomsselskaper. Rådmannen anser dette som en hensiktsmessig tilpasning til dagens praksis ved anskaffelse av eiendom.

Kontroll og tilsyn

Kommunelovutvalgets forslag:

1. Lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen.
2. Lovfeste krav om rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret.
3. Legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding, og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i den delen av av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen.
4. Tydeliggjøre og styrke kontrollutvalget og revisjonens oppgaver, blant annet ved at eierskapskontroll defineres som revisjon, og ved at revisjonsmandatet til regnskapsrevisor utvides ved at noe av det som i dag ligger under kontrollutvalgets «bestilleransvar» overføres til regnskapsrevisor for fast kontroll.
5. Øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, videreføre de strenge valgbarhetsreglene for valg til kontrollutvalget, samt utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper fra valg til kontrollutvalget.
6. Etablere en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren.
7. Styrke Fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn gjennom at Fylkesmannen gis mer myndighet overfor øvrige statlige tilsynsmyndigheter til å hindre at omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn til den enkelte kommune blir for stort.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er av den oppfatning at lovforslaget omfatter en rekke endringer som vil bidra til å styrke egenkontrollen i kommunene. God egenkontroll legger videre til rette for et mindre omfangsrikt statlig tilsyn. Rådmannen har ingen merknader til kommunelovutvalgets forslag.

Forenkling

Kommunelovutvalget har hatt som siktepunkt å lage en struktur der det skal være lett å finne fram til aktuelle lovbestemmelser og en språklig utforming som gjør at innholdet i loven blir lettere tilgjengelig for folk flest. Utvalget har også vært opptatt av at bestemmelser som

gjelder kommunesektoren generelt, plasseres i kommuneloven i stedet for å gjentas i en rekke særlover, for eksempel når det gjelder internkontroll. En annen forenkling er å lovfeste enkelte forhold som i dag reguleres av ulovfestet rett.

Rådmannens kommentarer:

Sett fra rådmannens side er det positivt at kommunelovutvalget har forsøkt å forenkle kommuneloven som skissert ovenfor.

Avsluttende vurdering og konklusjon

Det er 20-25 år siden forrige gjennomgående revisjon av kommuneloven. Sett fra rådmannens side er det nå betimelig med en generell gjennomgang av kommuneloven.

I det vesentlige oppfattes forslag til kommunelov som et konstruktivt bidrag til et sterkere lokalt selvstyre, et velfungerende lokalt folkestyre og effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner, herunder åpenhet overfor innbyggerne og gjennomføring av en ansvarlig økonomi.

Rådmannen vil understreke det positive i at den formålsparagrafen i kommunelovutvalget har foreslått, uttrykkelig tar sikte på styrke det kommunale selvstyret. Utvalget har foreslått å lovfeste en rekke nye forhold. Nye bestemmelser som i utgangspunktet skal støtte opp under det lokale selvstyret, for eksempel gjennom å sikre et langsiktig økonomisk handlingsrom, kan i sum bidra til å begrense og dermed svekke det lokale selvstyret.

Kommunalt selvstyre må også ses i sammenheng med statlig kontroll og tilsyn og arbeidet med å etablere uavhengige tvistemålsordninger mellom stat og kommune.

Rådmannen anbefaler i forslag til vedtak en tilslutning til kommunelovutvalgets forslag til prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene, men slik at formuleringene skjerpes.

I tillegg kan etter rådmannens skjønn følgende spørsmål være aktuelle for formannskapet å ta stilling til:

1. Spørsmålet om det skal gis adgang til direkte valg av ordfører.
2. Hvorvidt kravet om kjønnsbalanse ved forholdsvalg skal skjerpes.
3. Om det skal være et lovfestet forbud mot at kommunestyremedlemmer kan være medlemmer i styrer for kommunale foretak (KF).

Per Kristian Vareide
rådmann

Birgit Seierstad
Jarl Harry Gjedrem
Martha Rødde
Hilde Vikan
Bjørn Morten Hermansen
saksbehandlere

Vedlegg:
NOU 2016 - 4.pdf
kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016 - KS.pdf

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.