



SAKSUTSKRIFT

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
182/16	Hovedutvalg for overordnet planlegging	27.09.2016

HØRINGSUTTALELSE - NOU 2016:4 NY KOMMUNELOV

Vedtak

Ullensaker kommune vedtar forslag til høringsinnspill til «Kommunelovutvalgets utredning 2016:4» slik det er formulert i saken.

Rett utskrift

Kurt O. Kristoffersen
Formannskapssekretær

Sendt: Saksbehandler for videre forføyning.

Saksprotokoll i Hovedutvalg for overordnet planlegging - 27.09.2016

Behandling:

Av 11 representanter var 11 til stede medregnet møtende vararepresentant.

Votering: Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

INNSTILLING

Ullensaker kommune vedtar forslag til høringsinnspill til «Kommunelovutvalgets utredning 2016:4» slik det er formulert i saken.

Ullensaker, 20.09.2016

Tor Arne Gangsø
rådmann

SAMMENDRAG

Kommunelovutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende kommunelov. Utvalget foreslår blant annet å styrke og lovfeste det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til dette selvstyret. Utvalget foreslår også tiltak for å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget har lagt vekt på å gjøre loven enkel og tilgjengelig. Høringsfristen er 6. oktober 2016.

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.

Utvalgets grunnleggende vurderinger og hensyn er:

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. Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Det vises ellers til utredningens side 23–33 for et sammendrag av utvalgets vurderinger. Under følger punktvis oppsummering av sammendraget.

Utvalget foreslår lovfestet:

- Loven skal fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for selvstyret. Kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer.
- Tre prinsipper:
 - Det kommunale selvstyret *bør* ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål
 - Offentlige oppgaver *bør* fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig
 - Innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk *bør* kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.
- Kommunelovens virkeområde skal være kommunal virksomhet.
- Kommunene skal ha plikt til å legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon.
- Økt antall underskrifter for innbyggerforslag, da sosiale medier gjør det enklere å nå flere.
- Komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov § 10 fjernes som egne typer organer og erstattes med organet utvalg.
- Kommunens administrative leder skal ha et kjønnsnøytralt navn, som *kommunedirektør*. Denne skal ha et lovfestet ansvar for personalsaker og ansettelser.
- Måter å regulere om kommunen blir bundet dersom noen i kommunen foretar en disposisjon uten å ha fullmakt eller myndighet til å gjøre dette.
- Innføring av parlamentarisme må vedtas av minst 2/3 av stemmene i kommunestyret. Kommunestyrets og opposisjonens stilling må styrkes i en parlamentarisk styrt kommune.
- Kommuner som ønsker å delegerer mer myndighet til ordføreren, kan gjøre dette.
- Direkte valg av ordfører blir mulig.

- Innstramming av reglene for hvem som er valgbare til styret i kommunale foretak. Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret skal ikke kunne velges til styret i kommunale foretak.
- Enkelte unntak fra reglene om valgbarhet.
- Innføring av fritaksrett fra underordnede organer i kommunene.
- Innføring av utvidet rett til å suspendere ordføreren ved strafferettslige forhold (ved 2/3 av stemmene i kommunestyret). Ordføreren kan i slike tilfeller, på visse vilkår, ha rett på erstatning for tapt arbeidstjeneste. Det skal også være adgang til å frata den folkevalgte vervet som ordfører (ved minst 90 % av stemmene i kommunestyret).
- Kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg skal ikke bare knyttes til det enkelte listeforslaget, men også til sammensetningen av organet som helhet.
- Den eksisterende adgangen til å rette på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer fjernes.
- Bestemmelse om godtgjøring ved frikjøping av folkevalgte. I tillegg skal folkevalgte som ved fratreden har verv på minst halv tid, etter søknad ha rett til godtgjøring i inntil tre måneder.
- De folkevalgte gis rett til innsyn også i taushetsbelagte opplysninger og i opplysninger som kan unntas fra offentligheten med hjemmel i offentlighetsloven. Det pålegges samtidig de folkevalgte taushetsplikt for slike opplysninger.
- Enkelte mindre endringer i saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer. Blant annet at møter i folkevalgte organer skal kunne avholdes selv om møtedeltakerne ikke fysisk er på samme sted.
- Kommuner kan samarbeide om å utføre felles oppgaver. Interkommunalt samarbeid etter §27 i gjeldende kommunelov erstattes med kommunale oppgavefellesskap beregnet på enkeltstående tjenester. Regionrådsmodellen lovfestes.
- Økonomiforvaltningen lovfestes ved en generalbestemmelse, som skal løfte frem kommunestyrets ansvar for å forvalte økonomien slik at kommunens økonomiske handlingsevne blir ivaretatt i et langsiktig perspektiv. Kommunene må fastsette et økonomireglement og fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling. Økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsplanen til kommuneplanens samfunnsdel.
- Nye regler for avslutning av kommuneregnskap. Merforbruk i årets regnskap skal dekkes inn før regnskapet avsluttes så langt det finnes tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Mindreforbruk i årets regnskap skal dekke inn eventuelle merforbruk fra tidligere år før regnskapet avsluttes. Kommunedirektøren har plikt til å foreslå endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk. Kommunestyret skal behandle forslaget senest 30. juni i budsjettåret.
- Kommunenes drift skal bare finansieres av løpende inntekter.
- Lån til utlån kan ikke tas opp dersom utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko.
- Kommuner som har opparbeidet seg vesentlig merforbruk (over 3 % av driftsinntektene) skal omfattes av ROBEK.
- Bestemmelser om internkontroll overføres fra særlovgivning til kommuneloven.
- Krav om systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet. Krav om avviksoppfølging og dokumentasjon. Kommunedirektøren skal rapportere om internkontrollen i kommunestyret.
- Kontrollutvalget utvides fra tre til fem medlemmer.
- Regnskapsrevisor får et tydeligere ansvar for å ta tak i svakheter på økonomiområdet og rapportere disse til kontrollutvalget. Kontrollutvalget får et tydeligere ansvar for å ha tilsyn med økonomiforvaltningen. Kommunestyret skal jevnlig gjennomføre forvaltningsrevisjon.
- For kommunens eksterne virksomhet, som kommunale foretak, skal det utarbeides eierskapsmeldinger, som skal sikre kommunens prinsipper for eierstyring. Loven må

tydeliggjøre at eierskapskontrollen er en oppgave for revisjonen. Det skal utarbeides en egen plan for eierskapskontroll.

- Tre eller flere av kommunestyrets representanter kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.

SAKSUTREDNING

I kapittel 30 redegjør utvalget for de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunene og statsforvaltningen som hver for seg kun har mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Etter utvalgets vurdering vil lovforslaget også samlet sett kun medføre mindre kostnader. Samtidig vil det kunne medføre besparelser i et lengre perspektiv.

Utvalget har ikke sett det som mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene som forslaget medfører. Utvalgets samlede vurdering er at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller for staten.

Hele utredningen ligger på www.regjeringen.no/id2478743.

Forslag til høringsinnspill fra Ullensaker kommune:

Ullensaker kommune tar Kommunelovutvalgets utredning 2016:4 til orientering. Lovforslaget vurderes å ha kun mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Kommunelovutvalget kommer med viktige forslag for å ivareta det kommunale selvstyret, og forslagene bør realiseres i ny kommunelov.

Bestemmelser om kommunesektoren bør legges i kommuneloven i stedet for i en rekke særlover. Regler som berører generelle sider ved kommunen bør flyttes fra særlov og forskrift til kommuneloven. Å samle mer i kommuneloven vil øke kommunelovens betydning og gjøre det lettere for kommuner og andre som arbeider mot kommunene å orientere seg om én lov fremfor å finne svar i ulike særlover og forskrifter. Det gir et mer samlet grunnlag for utvikling av det kommunale selvstyret og kommuner.

Ullensaker kommune støtter at loven i sitt formål understreker at den «skal fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret».

Rammestyring må være hovedprinsippet for den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner.

Rådmannens ansvar for internkontroll bør tydeliggjøres i kommuneloven til erstatning for den stadig mer omfattende internkontrollreguleringen i særlovgivningen. Krav til internkontroll hører hjemme i kommuneloven.

Det forutsettes at særlovgivningen blir gjennomgått i en egen prosess med sikte på at lov og forskrift om internkontroll for kommuneplikter kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde.

Det er positivt med rettslige avklaringer i loven av spørsmål som er uklare etter gjeldende rett. Mer uttømmende og detaljert lovgivning istedenfor skjønnsmessige bestemmelser som det kan være vanskelig å tolke innholdet av vil kunne bidra til forenkling. Språklige og strukturelle forenklinger i lovteksten gjør loven lettere å lese.

Ullensaker kommune støtter utvalgets forslag om å styrke samordningen av tilsyn, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene. Det er positivt at Fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges konkrete samhandlingsplikter.

Utvalget foreslår i § 1 å lovfeste en formålsbestemmelse med følgende elementer:

- Kommunalt selvstyre og rammer for dette
- Lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse
- Tjenesteytende og samfunnsutviklende kommune som er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig

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. Loven 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.

Ullensaker kommune viser til at formålsbestemmelsen virker god og dekkende for lovens innhold og gir klart uttrykk for hva som er formålet med loven og bestemmelsene i den. Det er positivt at formålet fastslår at loven ikke bare skal legge til rette for, men fremme selvstyret.

Utvalget mener at prinsippet om det kommunale selvstyret bør lovfestes i kommuneloven. Ullensaker kommune støtter dette. Det kommunale selvstyret er i praksis under press og det er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert. Det å formulere et lovkrav og deretter nærmere klargjøre innholdet i lovkravet vil kunne klargjøre kompetanseforholdet mellom statsforvaltningen og kommunene.

Begrensninger i det kommunale selvstyre krever hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Nasjonale myndigheter skal ikke kunne styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen. Dette vil bygge opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Lovfesting av det kommunale selvstyret og legalitetsprinsippet virker dekkende og tydeliggjør at det kommunale selvstyret vil kunne styrkes særlig overfor statsforvaltningen.

Nærhetsprinsippet er foreslått slik (§ 2-3, 2. ledd):

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.

Dette nærhetsprinsippet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i lokalsamfunnet. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre.

Det sentrale er at staten gjennom finansieringssystemet bidrar til at kommuner og fylkeskommuner har et økonomisk handlingsrom som gir muligheter for lokale prioriteringer og initiativ. Forslaget sikter mot å bidra til at de samlede inntektene til den enkelte kommune både dekker lovpålagte oppgaver og gir rom for å utøve lokal politikk og lokale initiativ. Finansieringsprinsippet er foreslått slik (§ 2-3, 3. ledd):

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Ullensaker kommune mener at lovteksten kan virke noe utydelig, ettersom begrensningene kommer før handlefriheten. Ved å snu setningen kommer selvstyret før begrensningene:

Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.

Begrepet «frie inntekter» blir ofte relatert til kommunenes inntektssystem (skatt og rammetilskudd) og finansiering av lovpålagte og egeninitierte oppgaver. Begrepet relateres kanskje ikke like tydelig til andre ubundne inntektskilder kommunene kan ha. For å få fram siktemålet tydeligere kan et alternativ være:

Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.

Ullensaker kommune er enig i at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales i bestemmelsene i kommuneloven. Det bør fortsatt fremgå at kommunestyret er kommunens øverste organ, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunestyret bør ha stor frihet til å organisere kommunens arbeid.

Utvalgets forslag legger langt på vei til rette for dette, men det bør vurderes nærmere om kommunestyret gis tilstrekkelig handlefrihet. Det bør vurderes nærmere om kommunestyret bør ha adgang til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i kommuneloven eller annen lov, herunder om det bør være en generell definisjon av folkevalgt organ, og om kommunestyret bør ha adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler for et organ enn det som følger av lov.

Ullensaker kommune er enig i at bestemmelsene om formannskapet i hovedsak videreføres, men formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene.

De foreslåtte forenklingene av regelverket for komiteer og faste utvalg støttes. Av hensyn til å styrke kommunestyret som øverste organ, virker det hensiktsmessig at det bare er kommunestyret som kan opprette utvalg (ordfører gis anledning til å opprette visse utvalg, se kap. 5.2), og at kommunestyret gis stor handlefrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet osv. for slike utvalg.

Av hensyn til å tydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon virker det ryddig at organer enten skal være folkevalgte eller administrative. At utvalgene skal kunne opprette arbeidsutvalg støttes, men det må vurderes nærmere om disse kun skal bestå av utvalgets medlemmer eller om også andre kan velges som medlemmer av arbeidsutvalg.

Ullensaker kommune kan ikke se at det er behov for å videreføre reglene om kommunestyre- og fylkestingskomiteer særskilt. Reglene om utvalg gir kommunestyret tilstrekkelig handlefrihet til å opprette utvalg med det innhold som er beskrevet for kommunestyre- og fylkestingskomiteer i § 5-7.

Reglene om valg til folkevalgte organer ivaretar kravet til kjønnsrepresentasjon. Ullensaker kommune deler utvalgets vurdering av at det bør være noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være, for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper følges, som åpenhet i saksbehandlingen, kjønnsrepresentasjon i sentrale organer og lignende.

Utvalget foreslår å styrke ordførers rolle ved å gi ordfører forslagsrett (nå bare møte- og talerett) i folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget. Det foreslås også at ordfører kan opprette utvalg på eget initiativ, gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning og til å fatte enkelte hastvedtak. Dersom slik myndighet blir delegert, skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan myndigheten er benyttet. Utvalget foreslår at kommunestyret selv kan bestemme direktevalg av ordfører.

Ullensaker kommune viser til at forslaget gir det enkelte kommunestyre større handlefrihet og innbyggerne større påvirkning ved valg av ordfører. På den annen side påpekes det at hensynet til det kollektivet ansvaret kommunestyret har når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan bør veie tyngre. Ullensaker kommune støtter forslaget som gir økt handlefrihet til kommunestyrene.

Lovforslaget inneholder ikke kriterier for vurderingen av uskikkethet. Hva som skal til for at ordfører anses uskikket, vil kunne by på tolkningsproblemer. Skal en ordfører fratas vervet, bør reglene tydeliggjøres med hensyn til hva som skal vektlegges ved vurderingen.

Utvalgsflertallets forslag knyttet til valg av medlemmer til folkevalgte organer 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 kjønn 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.

Utvalgets forslag om å gi folkevalgte rettigheter innen velferdslovgivningen støttes, men bør i likhet med ettergodtgjøring knyttes til om den folkevalgte har dette som sin hovedbeskjeftigelse. Dette bør reguleres i kommuneloven, og aktuell særlovgivning bør justeres i henhold til dette.

Utvalget foreslår å utvide de folkevalgte organenes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter. Ullensaker kommune støtter forslaget.

Ullensaker kommune mener dagens regler om møteoffentlighet i hovedsak fungerer bra. Utvalget foreslår at folkevalgt organ kan lukke møter hvor kommunen mottar informasjon

fra kommunens advokat og hvor det er forhold ved saken som tilsier at det er grunn for det (§ 11-5, 3. ledd). Dette innebærer en utvidelse av dagens adgang til lukking etter kommuneloven § 31 nr. 5, hvor det stilles strenge vilkår for å kunne lukke.

Ullensaker kommune støtter forslag om å utvide adgangen til fjernmøter.

Undersøkelser viser at spesielt åpenhet, informasjon og innsyn oppleves som viktig for tilfredsheten med den lokaldemokratiske styringen. Særlig sterk er effekten av informasjonsarbeid. Kommuner som driver aktivt og bredt informasjonsarbeid skårer bedre på alle dimensjoner ved godt demokratisk styre. Å legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon vil bidra til at de som blir berørt, men ikke selv oppsøker informasjonen, får informasjon om de ulike tjenester kommunen yter og saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen. Forslaget gir tilstrekkelig frihet til å vurdere nærmere, ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser, hvilke konkrete forhold det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, hvordan det skal informeres og til hvem. Plikten til å informere også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene bør ses i sammenheng med forslagene som skal gi kommunestyret styringsinformasjon om mer enn virksomheten som skjer i kommunen.

Formålet med innbyggerforslag er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen. Utvalget mener ordningen med innbyggerforslag bør videreføres, men foreslår en økning i kravet til antall underskrifter fra to til åtte prosent for å skape økt relevans for bruken av ordningen (§12-1). 1000 underskrifter er likevel alltid tilstrekkelig. Ullensaker kommune støtter forslaget.

Tittelen kommunedirektør foreslås for øverste administrative leder. Ullensaker kommune viser til at tittelen «Rådmann» har lange tradisjoner i kommunene og at denne tittel og rolleforståelse er godt innarbeidet i befolkningen.

Ullensaker kommune mener at utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene. Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse som legger til grunn at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid, og at kommunene ikke skal ta vesentlig finansiell risiko. Utvalget følger opp formålsbestemmelsen med å foreslå en lovfestet 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. Forslagene støttes.

Utvalget foreslår en ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet, dvs. et samlet regnskap for kommunekasse, kommunale foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen. Målet er å gi både kommunestyret og innbyggerne bedre oversikt over kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling.

Utvalget foreslår for øvrig at kommunen ikke bør pålegges en plikt til å utarbeide konsernregnskap som omfatter både kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter (selskaper) som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Utvalget begrunner dette bl.a. med at det er tvilsomt om nytteverdien av slik regnskapsinformasjon forsvarer kostnadene ved å innføre en konsernregnskapsplikt. Ullensaker kommune støtter forslaget om at kommunen får plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet.

Hovedprinsippene for skille mellom drift og investeringer foreslås videreført. Dette innebærer at det fortsatt vil være slik at tilskudd til andres investeringer vil måtte finansieres av løpende inntekter og ikke av kapitalinntekter. Dette må ses i sammenheng med at formuesbevaring er et sentralt prinsipp i den kommunale økonomiforvaltningen. En åpning for å bruke kapitalinntekter til tilskudd til andres investeringer ville åpnet for en overføring av større formuesverdier fra kommunen, og en svekking av kommunenes formue og fremtidige generasjoners økonomiske handlefrihet.

Utvalgets mindretall (Flåthen, Nordby og Ytterdahl) viser til at kommunene har et helhetlig samfunnsansvar og en rolle som samfunnsutvikler. Etter mindretallets vurdering er samfunnsutviklerrollen og hensynet til kommunens juridiske handlefrihet og selvstyre så viktige at de begrunner en utvidelse av låneadgangen. Med en mindre strengere lov får kommunene gjennom mulighet for lånefinansiering et større handlingsrom til å yte økonomisk støtte til andre i form av investeringstilskudd. En oppmykning vil være viktig både med tanke på gjennomføring av fellesprosjekter i regi av for eksempel kommune/fylkeskommune og med tanke på investeringsprosjekter som gjennomføres i regi av et offentlig hel- eller deleid selskap. Spesielt vil en oppmykning av reglene være viktig for kommuner som ikke har penger eller andre verdier på bok, men som har økonomisk evne til å bære et låneopptak. Mindretallet understreker at også lån til investeringstilskudd bare kan tas opp innenfor det kravet til budsjettbalanse tillater.

Utvalgets mindretall ønsker derfor å åpne for låneopptak til investeringstilskudd. Første ledd nedenfor vil typisk kunne være aktuelt på veiområdet, andre ledd vil eksempelvis kunne være aktuelt på kollektivområdet, og tredje ledd vil for eksempel kunne være å flytte en kraftledning for å gi rom for ønsket utvikling av infrastruktur.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere engangstilskudd til investeringer som foretas av en annen kommune, fylkeskommune eller staten. Bestemmelsen gjelder bare for investeringer i tiltak som mottakeren av tilskuddet har et lovpålagt ansvar for.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer som foretas av et selskap der kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse. Bestemmelsen gjelder bare for investeringer i tiltak som kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar for.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i endringer på et annet rettssubjekts eiendom hvis det er nødvendig for å gjennomføre kommunale eller fylkeskommunale tiltak.

Ullensaker kommune støtter forslaget til nye ledd i § 14-14 fra mindretallet (Flåten, Nordby og Ytterdahl).

Tilskudd til kommunalt eide virksomheters investeringer vil ikke føre til tilsvarende svekkelse av formuen, men utvalget foreslår likevel ingen unntaksregel for slike tilskudd og viser bl.a. til at dette kan føre til høyere opplåning for kommunenes egne investeringer. Et konsernregnskap vil gi kommunestyrene en samlet oversikt over virksomheten, også den som drives utenfor kommunen, og innvendingene mot bruk av kapitalinntekter til finansiering av investeringer i kommunalt eide virksomheter bør da være mindre.

Ullensaker kommune 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 hvor minimumsavdragene kan være så lave at restgjelden for en investering over tid er høyere enn bokført verdi av investeringen.

Utvalgets tilnærming til krav om balanse i årsbudsjett og inndekning av merforbruk, vil gjøre det enklere for bl.a. folkevalgte å se hvilket handlingsrom som ligger i kommunens regnskap. Forslagene støttes.

Forslaget innebærer en klargjøring av rettsvirkningene av disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier og vil bidra til forutsigbarhet for kommunene og deres kontraktspartner. Forslaget støttes.

Utvalget foreslår å innføre et krav om at kommunestyret skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper (AS, IKS, samvirkeforetak, kommunalt oppgavefellesskap (dagens interkommunalt samarbeid etter § 27), vertskommunesamarbeid) minst en gang i valgperioden. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak. Utvalget mener det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. Utvalget mener en slik rollekombinasjon kan svekke allmenhetens tillit til forvaltningen og foreslår noen valgbarhetsbegrensninger ved at medlemmer av kommunestyret eller daglig leder ikke kan være medlemmer av styret (§ 9-5). Forslaget om eierskapsmelding er i tråd med KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll og tilråding fra PwC i rapporten «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar».

Styret i et kommunalt foretak er etter gjeldende rett ikke å regne som et folkevalgt organ. Dette er foreslått videreført. En kombinasjon av folkevalgte og andre i styret, eller et styre bestående av bare folkevalgte kan medføre tvil om styret da er å regne som et folkevalgt organ. 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.

Utvalget foreslår å ta bort dagens regel i § 27 som gir kommunene adgang til å opprette et styre til å løse felles oppgaver. I stedet foreslås en regionrådsmodell og kommunalt oppgavefellesskap. Utvalget foreslår at oppgavefellesskapet skal organiseres med et representantskap der alle deltagerne i oppgavefellesskapet skal være representert. Forslaget om regionråd støttes.

Forslaget om kommunalt oppgavefellesskap støttes derimot ikke fullt ut, fordi det innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. I dagens regel heter det at en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner «kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Det stilles ikke krav om at alle deltagerne skal være representert i styret eller til antall deltagere. Det er opp til deltagerne å bestemme både styrets sammensetning og størrelse. Dette gir stor fleksibilitet for kommunene.

Det kan være positivt at alle deltagerne er representert, men dette framstår som unødvendig formalistisk. Hvorvidt alle må være representert i samarbeidsorganet bør være opp til deltagerne å bestemme og kan være avhengig av type oppgaver som ønskes løst. Det bør ikke være nødvendig å pålegge et representantskap med deltagelse fra alle. Et styre der kommunene selv bestemmer antall og hvem som skal sitte i styret slik som i dag, bør være tilstrekkelig.

En klargjøring av det økonomiske ansvaret (§ 19-2) og at det kreves at det tas stiling til om oppgavefellesskapet skal være eget rettssubjekt eller ikke (§ 19-4, 4. ledd bokstav b), er positivt og vil hindre fremtidig tolkningstvil.

Det er også positivt å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefellesskap (§ 14-8). Dette gjelder uavhengig av om det kommunale oppgavefellesskapet er eget rettssubjekt eller ikke. Dette vil blant annet bidra til å hindre mistanke om kryss-subsidiering og sikre tilliten til kommunenes virksomhet.

For å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet økes minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. Kravene om at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig videreføres, og det innføres ikke kompetansekrav til dette. Ullensaker kommune mener revisjonen bør kunne utføre sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget.

Ullensaker kommune støtter at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Det er naturlig at definisjonen av forvaltningsrevisjon utvides til å dekke praksis med etterlevelserevisjon. Det støttes, som foreslått, at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner, basert på risiko- og vesentlighetsvurdering, framfor at det stilles krav om årlige forvaltningsrevisjoner. Kommunestyret bør utarbeide et «årshjul» for hvordan de kan utøve kontroll- og tilsynsrollen gjennom hele valgperioden, og at kommunestyret i større grad involveres i arbeid med overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for å få bedre kjennskap til risikobildet i kommunen.

Utvalget foreslår å lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen (§25-1).

Forslagene om et mer samordnet regelverk om internkontrollen, samlet i kommuneloven til erstatning for særlovene og med mindre detaljrikdom enn dagens regelverk, er i tråd med tidligere innspill fra KS.

Også Riksrevisjonen har gitt uttrykk for et behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Ullensaker kommune er enig i at internkontrollbestemmelsene hører hjemme i kommuneloven.

Ullensaker kommune understreker betydningen av at en ny og mer omfattende bestemmelse i kommuneloven faktisk er til erstatning for, og ikke i tillegg til internkontrollregulering i særlovgivningen.

KS anbefaler utarbeidelse av eierskapsmelding. Også PwC fremhever at kommunestyret, for å styrke sin tilsynsrolle, bør påse at KS anbefalinger om eierskap følges opp, med utarbeidelse av eierstrategier og eiermeldinger. Forslagene støttes.

Utvalget vil videreføre hovedtrekkene i kommunelovens regler om lovlighetskontroll og statlig tilsyn, men effektivisere tilsynet ved bedre samordning av tilsyn rettet mot kommunesektoren.

Utvalget foreslår å styrke samordningen av tilsyn som utføres av ulike tilsynsmyndigheter, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene, og slik at belastningen på enkeltkommuner ikke blir unødvendig stor. Fylkesmannen og de statlige

tilsynsmyndighetene pålegges konkrete samhandlingsplikter (§31-6). Utvalget foreslår at fylkesmannen skal vurdere det samlede omfanget av tilsyn med den enkelte kommune. Denne vurderingen skal de ulike tilsynsmyndigheter bruke når tilsynsvirksomhet planlegges. Fylkesmannen skal også kunne pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget blir større enn forsvarlig. Ullensaker kommune støtter forslaget og oppfatter dette som viktig. Forslagene om å videreføre lovlighestilsyn, ha mer dialog med kommunene i forkant av tilsyn, mer samordning av statlige tilsynsmyndigheter og mer samordning av tilsynsvirksomhet er viktig for kommunene.

De konkrete lovbestemmelsene virker langt på vei dekkende. Det kan imidlertid vurdere nærmere om det bør settes en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av opplysninger i forbindelse med tilsyn.

Utvalget foreslår at kommuner som ved avleggelsen av årsregnskapet har et akkumulert merforbruk på tre prosent av driftsinntektene eller mer, skal omfattes av ROBEK-ordningen. Når det gjelder kommunene i ROBEK-registeret foreslår utvalget en tiltakspåkt, det vil si utarbeide og nedfelle konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Dette er et nytt krav for kommunene, men lovforslaget stiller ikke krav til tiltaksplanens utforming. Forslagene støttes.

ANBEFALING OG KONKLUSJON

Høringsfristen er 6. oktober 2016.

Rådmannen anbefaler at Ullensaker kommune avgir høringsuttalelse som beskrevet ovenfor.

Rådmannen viser til at KS vil sende eget høringsvar til KMD etter Landsstyrets behandling 28.10.16.

Kopi til:

Saksdokumenter:

