



Klassering: FE - 000, TI - &13
Arkivsak: 16/2958/5
Saksbehandler: Hanne Støverud
Juridisk seksjon

Utvalg	Saksnummer	Møtedato
Formannskapet	053/16	28.09.2016

Uttalelse til høring om NOU 2016:4 Ny kommunelov

Vedlegg:

NOU 2016 4 Ny kommunelov
kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Felles høringsuttalelse fra 9 kontrollutvalgssekretariater

Tidligere behandlinger

Ingen

Sammendrag:

Forslag til ny kommunelov, NOU 2016:4 Ny kommunelov, er sendt til høring.

Kommunelovutvalgets grunnleggende vurderinger og hensyn kan oppsummeres som følger:

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

Rådmannen har gått gjennom lovforslaget og utredningen, og er i all hovedsak enig i lovforslaget. Rådmannen har imidlertid enkelte bemerkninger som gjort rede for i saksfremlegget, og anbefaler at Lørenskog kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med dette.

Saksopplysninger:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut NOU 2016:4 Ny kommunelov til høring. Lovforslaget inneholder en rekke endringer og nye lovfestinger i tillegg til forenklinger i språk og oppbygning, se vedlegg 1. Høringsfrist er den 06.10.2016. Lovforslaget skal samlet sett bidra til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren ved å gjøre kommuneloven

enklere og mer tilgjengelig.

KS har ikke avgitt høringsuttalelse, da KS har fått utsatt høringsfrist og skal behandle høringen i Landsstyret den 28.10.2016. KS har utarbeidet et debattgrunnlag til høringen med foreløpige anbefalinger og vurderinger fra administrasjonen i KS til hjelp for kommunenes eget arbeid med høringsuttalelse, se vedlegg 2.

Kontrollutvalget er ikke forespurt om innspill grunnet tidsbegrensninger. Romerike kontrollutvalgssekretariat har avgitt felles høringsuttalelse med åtte øvrige kontrollutvalgssekretariater, og denne uttalelse samt innspill fra ROKUS er oversendt rådmannen og søkt ihensyntatt i saksfremstillingen.

I høringsbrevet fra KMD er det bedt om at høringsinstansene tydelig tilkjennegir hvilke kapitler i utredningen det uttales om, og det henvises derfor til dette i parentes.

Utredningen og lovforslaget er omfattende, og det er lagt stor vekt på forenkling av språk og oppbygning. Av den grunn redegjøres det i saksfremstillingen kun for de endringene som vil kunne medføre reelle endringer for kommunen eller er av særlig betydning. For full gjennomgang vises det til vedlegg 1. Fullstendig lovforslag foreligger i kapittel 32 i vedlegg 1, med merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget i kapittel 31.

Formålsparagraf: (NOU kap. 3)

Utvalget foreslår å lovfeste en ny formålsbestemmelse som skal fremme kommunalt selvstyre og rammer for dette, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse, lokalforvaltningen som tjenesteyter og samfunnsutvikler, samt kommuner som er effektive, tillitsskapende og bærekraftige enheter, jf. § 1-1.

Hensikten med å lovfeste en formålsbestemmelse er at denne skal fungere som en programerklæring og ha betydning for hvordan øvrige bestemmelser i loven tolkes. Utvalget har påpekt at en høy etisk standard fortsatt er like viktig selv om dette nå er tatt ut av forslaget til ny formålsparagraf

Kommunalt selvstyre: (NOU kap. 4)

Norge er forpliktet til å lovfeste kommunalt selvstyre gjennom det europeiske charteret om kommunalt selvstyre. I lovforslaget er det kommunale selvstyret gitt en tydelig rettslig forankring, jf. § 2-1. Dette gjelder både hovedinnholdet i selvstyret, rammene for dette og enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret. Lovutvalget mener dette vil synliggjøre det kommunale selvstyret og gi det et rettslig vern, og gjennom dette motvirke en utvikling med mer detaljert statlig styring.

Lovforslaget inneholder ingen definisjon av begrepet «kommunalt selvstyre», men sentrale elementer lovfestes, herunder at kommunen er eget rettssubjekt, at kommunen tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar og at kommuner skal ha geografiske grenser og demokratiske lokalvalg. Det kommunale selvstyret må utøves innenfor nasjonale rammer gitt i lov, da Stortingets lovgivningskompetanse overfor kommunal sektor ikke er ment innskrenket.

I lovutkastet foreslås det et legalitetsprinsipp som krever at nasjonale myndigheter har hjemmel i lov for å begrense eller gripe inn det kommunale selvstyret, jf. § 2-1 tredje ledd siste punktum. Dette for å synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunal sektor ved å pålegge oppgaver eller plikter i veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser mv., men at dette kun kan gjøres ved lov eller forskrift med hjemmel i lov.

For å styrke det kommunale selvstyret har utvalget ønsket å lovfeste prinsipper statsforvaltningen bør gjøre rede for og drøfte når det vurderes å gripe inn i selvstyret ved

nye lover og forskrifter, jf. § 2-2. En lovfesting av slike prinsipper er ment å være en holdningsskapende norm, og vil ikke legge sterke juridiske begrensninger på nasjonale myndigheter. Det foreslås tre prinsipper for avveining mellom nasjonale interesser og de hensyn som tilsier lokal handlefrihet. Gjennom forholdsmessighetsprinsippet legges det til grunn at det kommunale selvstyret ikke skal begrenses mer enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål, jf. § 2-2 første ledd. Dette innebærer at det bør foretas en avveining mellom ønsket mål og selvstyret før statlig myndighet treffer avgjørelse om eventuelle begrensninger i det kommunale selvstyret. Videre bør offentlige oppgaver løses så nær innbyggerne som mulig, jf. nærhetsprinsippet i § 2-2 annet ledd. Nærhetsprinsippet må sees i sammenheng med de pågående prosesser om overføring av nye oppgaver til kommunene, hvor hensikten er å gi kommunestyrene økt innflytelse på forhold som er viktig for innbyggerne. Etter finansieringsprinsippet bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, jf. § 2-2 tredje ledd. Finansieringsprinsippet har til hensikt å fremme muligheten for at kommunene får nødvendig økonomisk handlingsrom til å foreta reelle, lokale prioriteringer.

Folkevalgte og folkevalgte organer: (NOU kap. 8.4 og 8.6)

Utgangspunktet i lovforslaget er at kommunestyret innenfor visse rammer skal ha frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene slik kommunestyret finner hensiktsmessig og ønskelig. I lovforslaget videreføres i hovedsak dagens regler om folkevalgte organer, men tydeliggjør hvilke organer som kan opprettes, hvilke regler som gjelder for organene, hvilke navn organene skal ha og hvem som er folkevalgte. Utvalget mener at det er viktig at det foreligger noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal organiseres, for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner, og at visse grunnleggende prinsipper følges.

Utvalget har gitt klart uttrykk for at organer og arbeidsgrupper enten skal være folkevalgte eller administrative. Dette for å tydeliggjøre at de folkevalgte og administrasjonen har prinsipielt svært ulike roller, og at en sammenblanding kan få uheldige konsekvenser for en ryddig og åpen håndtering av saker. Etter utvalgets vurdering vil sammenblandede organer kunne skape uklare ansvarslinjer.

Lovforslaget har en uttømmende liste over hvilke folkevalgte organer som kan opprettes, jf. § 5-1. For å forenkle reglene om komiteer og utvalg, endres dette til fellesbetegnelsen «utvalg». Dagens adgang til å opprette kommunestyrekomiteer som saksforberedende organ for kommunestyret omfattes ikke av fellesbetegnelsen, og videreføres i ny kommunelov.

Kommunestyret vil ha relativt stor handlingsfrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet mv. for slike utvalg, jf. § 5-5. Utvalg skal bare kunne opprettes av kommunestyret selv og til en viss grad ordfører, men utvalgene kan selv opprette arbeidsutvalg, jf. § 5-5 tredje ledd. Utvalget viser til at utvalgene kan ha praktisk behov for å opprette arbeidsutvalg i sitt arbeid.

Reglene for kommunestyre og formannskap er videreført i lovforslaget. Kommunestyrets rolle og ansvar er tydeliggjort blant annet ved at adgangen kommunestyret har til å delegere sin myndighet er tatt eksplisitt inn i lovforslaget, jf. § 5-2.

Saksbehandlingsreglene er foreslått utvidet til å gjelde for alle folkevalgte organer med mindre annet fremgår direkte av loven, jf. § 11-1. Dette medfører at blant annet reglene om åpenhet vil gjelde for samtlige folkevalgte organer, inkludert de som i dag er unntatt slik som komiteer.

Utvalget har foreslått en lovbestemmelse som fastslår at sentrale organer, slik som kommunestyre, formannskap, utvalg og kommunestyrekomiteer, skal ha navn som inneholder lovens betegnelse, jf. § 5-1.

Lovforslaget inneholder en ny regel som sier at det for folkevalgte organer skal være et reglement som fastsetter organets virksomhetsområde og eventuell avgjørelsesmyndighet, tidsrom organet er opprettet for og andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet, jf. § 5-10. Reglementet skal være en tydeliggjøring av blant annet hvilke fullmakter kommunestyret har gitt øvrige folkevalgte organer.

Det er foreslått å lovfeste hvem som er å anse som folkevalgte etter loven, jf. § 5-1 siste ledd. Dette vil etter lovforslaget både være medlemmer av kommunestyret (direkte folkevalgte) og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ (indirekte folkevalgte).

Parlamentarisme: (NOU kap. 9)

Det er i lovforslaget foreslått strengere krav til innføring av parlamentarisk styreform. Dagens krav om simpelt flertall er endret til 2/3 flertall, jf. § 10-1. Med simpelt flertall menes at et forslag får flest stemmer, men ikke nødvendigvis mer enn 50 % av de avgitte stemmene. Det videreføres at det kreves simpelt flertall for å gå tilbake til formannskapsmodellen.

Valg av medlemmer til folkevalgte organer: (NOU kap. 13)

For å fremme kjønnsbalanse i folkevalgte organer er det foreslått av utvalgets flertall at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg også bør knyttes opp til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag som i dag, jf. §§ 7-5 og 7-6. Utvalgets mindretall ønsker videreføring av gjeldende rett.

Godtgjøring: (NOU kap. 14)

Kommunelovutvalget har lagt til grunn at det er viktig med gode økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale tillitsverv. Utvalget har foreslått at folkevalgte med verv på minst halv tid skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til når de fratrer, jf. § 8-7. Annen inntekt som opparbeides i perioden skal gå til fradrag i godtgjøringen. Med annen inntekt menes lønnsinntekt, næringsinntekt, honorarer, pensjonsinntekt o.l. Også inntekt den folkevalgte frivillig avstår fra medfører avkortning av godtgjøringen.

Utvalget har også uttalt at folkevalgte bør ha samme velferdsgoder, eksempelvis samme rett til sykepenger og rett til omsorgspenger ved sykt barn eller barnepasser, i kommunen, som øvrige ansatte, men det ligger utenfor utvalgets mandat å fremme forslag om endringer i særlovgivningen.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt: (NOU kap. 15)

Det er foreslått å utvide de folkevalgte organers rett til innsyn i administrasjonens dokumenter, jf. § 8-3. Utgangspunktet i lovforslaget er at kommunestyret skal ha innsynsrett i alle dokumentene i kommunen. For andre folkevalgte organer vil innsynsretten bare gjelde dokumenter som er nødvendig for deres saksbehandling. Innsynsretten skal ligge til det folkevalgte organet, og ikke til den enkelte folkevalgte. Den enkelte folkevalgte har alminnelig innsynsrett etter offentleglova. Organets innsynsrett kan benyttes ved at det fattes vedtak med minst 3 stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet, jf. § 8-3 tredje ledd. Innsynsretten skal gjelde fra det tidspunkt saken er sendt til behandling i det folkevalgte organet eller saken er ferdig behandlet hos administrasjonen, jf. § 8-3 fjerde ledd.

Utvalget har lagt vekt på at innsynsretten for folkevalgte organer ikke skal medføre at allmennheten gis tilgang på taushetsbelagte opplysninger. Av denne grunn lovfestes det taushetsplikt for folkevalgte om opplysninger gitt i saksdokumenter som kommunen har unntatt offentlighet, jf. § 8-3 sjette ledd.

Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet: (NOU kap. 16)

Lovforslaget viderefører hovedelementene i saksbehandlingsreglene i gjeldende kommunelov med noen utvidelser. Saksbehandlingsreglene skal som et utgangspunkt gjelde

alle folkevalgte organer, jf. § 11-1. Dette medfører blant annet møteoffentlighet i enkelte folkevalgte organer (komiteer) som i dag ikke er omfattet av saksbehandlingsreglene fullt ut.

Folkevalgte organers mulighet til å lukke møter er utvidet til også å gjelde saker hvor organet mottar informasjon fra kommunens advokat og det er forhold ved saken som tilsier at møtet bør lukkes, jf. § 11-5 tredje ledd. I slike tilfeller kan kommunen slukke saksliste og møteprotokoll, jf. § 11-3 tredje ledd og § 11-4 annet ledd.

Utvalget foreslår at informasjon om en sak som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold ikke skal fremgå av sakslister eller møteprotokoller, jf. § 11-3 tredje ledd og § 11-4 annet ledd.

Lovforslaget utvider adgangen til å holde fjernmøter i folkevalgte organer, jf. § 11-7. Lukkede møter kan ikke holdes som fjernmøter, jf. § 11-7 tredje ledd. Ved bruk av fjernmøter skal kravet til møteoffentlighet ivaretas, jf. § 11-7 annet ledd. Utvalget påpeker at dette kan gjøres ved for eksempel skjermoverføring i egnede lokaler eller ved at møtet overføres på internett.

Ordfører: (NOU kap. 10 og 12)

Lovforslaget inneholder enkelte endringer for å styrke ordførers rolle. Det er foreslått at ordfører, i tillegg til møte- og talerett, også skal ha forslagsrett i folkevalgte organer der ordfører ikke er medlem, jf. § 6-1 tredje ledd. I kontrollutvalget vil ordfører kun ha møte- og talerett. Ordfører har bare stemmerett i folkevalgte organer hvor han eller hun er valgt medlem.

Det er videre foreslått i § 6-1 fjerde ledd at kommunestyret kan gi ordfører myndighet til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning, treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning og treffe vedtak i enkelte hastesaker etter § 11-8.

Ved bruk av delegert myndighet skal ordfører ha rapporteringsplikt til kommunestyret om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet, jf. § 6-1 femte ledd.

Utvalget har foreslått at kommunestyret skal velge ordfører og varaordfører blant kommunestyrets medlemmer, jf. § 6-2. Dette medfører en endring fra nåværende lov hvor ordfører og varaordfører velges blant formannskapets medlemmer. Den som velges til ordfører må ha forhåndssamtykket til å stille til valg, jf. § 6-2 annet ledd. Bestemmelsen erstatter tidligere valgbarhetsregel til vervet for personer som har hatt tilsvarende rolle i fire år.

I lovforslaget åpnes det for at kommunestyret selv kan bestemme at det skal være direkte valg av ordfører, jf. § 6-3.

Det foreslås at kommunestyret med 2/3 flertall skal kunne suspendere ordfører hvis vedkommende blir tiltalt for forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, jf. § 7-11 annet ledd. Kommunestyret skal også kunne frata ordfører vervet med 9/10 flertall dersom vedkommende viser seg uskikket til å ivareta vervet, jf. § 7-11 fjerde ledd. Et mindretall i utvalget ønsker ikke lovfesting av kommunestyrets mulighet til å frata ordfører vervet.

Avgjørelse om suspensjon av folkevalgt eller ordfører og avgjørelse om å frata ordfører vervet grunnet uskikket skal etter lovforslaget regnes som enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler, jf. § 7-11 femte ledd.

Delegering: (NOU kap. 8.7)

Det er foreslått å presisere at kommunestyret kan delegere sin myndighet til andre folkevalgte organer, ordfører eller kommunens øverste administrative leder, med mindre annet fremgår av loven, jf. § 5-2 tredje ledd. Det er også fremmet forslag om at

kommunestyret kan delegere sin myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning til andre rettssubjekter, jf. § 5-2 fjerde ledd. Delegering av myndighet til å treffe vedtak om lovpålagte oppgaver til andre rettssubjekter kan bare gjøres hvis det fremgår av lov.

Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet: (NOU kap. 8.8)

Kommunelovutvalget har utredet tre alternative forslag til konsekvenser for kommunen dersom en ansatt eller folkevalgt går ut over sin myndighet eller fullmakt. Følgende alternativer er foreslått:

1. ingen legitimasjonsvirkning – disposisjoner uten fullmakt eller myndighet binder ikke kommunen
2. kommunen kun bindes ved avtaler om dagligdagse forhold
3. generell legitimasjonsvirkning – kommunen blir bundet

Utvalget har ikke tatt stilling til hvilket alternativ som er best egnet til å regulere rettsvirkningen av disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet. Det er lagt vekt på at det er viktig å få etablert gjeldende rett og få høringsinstansenes innspill, før departementet vurderer de praktiske behovene for regulering og eventuelle rettsvirkninger.

Informasjonsplikt og innbyggerdeltakelse: (NOU kap. 6 og 7)

Lovforslaget innebærer en utvidet plikt for kommunen til å informere også om den virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene, jf. § 4-1. Hensikten er å informere om aktiviteter og forhold som har direkte innvirkning og betydning for innbyggerne.

Reglene for innbyggerdeltakelse videreføres, men kravet til antall underskrifter ved innbyggerforslag økes fra to til åtte prosent, likevel slik at 1000 underskrifter alltid skal være tilstrekkelig, jf. § 12-1.

Administrasjon: (NOU kap. 8.5 og 8.6)

Formålet med lovforslaget er å tydeliggjøre øverste administratives leders ansvar, og gi en god avklaring på rolleforskjellene mellom politiske organer og administrasjon. Administrasjonen skal ledes innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir, jf. § 131.

Det foreslås å lovfeste at kommunens øverste leder skal hete kommunedirektør, jf. § 13-1. Denne tittelen er foreslått for å få en enhetlig, kjønnsnøytral tittel.

Kommunedirektørens ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet videreføres, og det tydeliggjøres at saker skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, jf. § 13-1 tredje ledd. Det pålegges en plikt til å rapportere til politisk organ dersom det oppstår forhold som gjør iverksetting av vedtak vanskelig, jf. § 13-1 fjerde ledd.

Kommunedirektørens ansvar er utvidet i lovforslaget til å omfatte det løpende ansvaret for personalet og personalforvaltningen, jf. § 131 syvende ledd, hvilket innebærer at kommunestyret kun har overordnet personalansvar gjennom arbeidsgiverpolitikk og budsjett.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid: (NOU kap. 11 og 18)

Lovforslaget inneholder en uttømmende liste over de måter kommunene kan inngå formelt interkommunalt samarbeid på, jf. § 17-1. Dette er ikke til hinder for samarbeid etter særlover. Det er foreslått at dagens interkommunale samarbeid etter gjeldende § 27 erstattes med kommunale oppgavefellesskap og regionråd. Kommunale oppgavefellesskap skal organiseres med representantskap der alle deltakerkommuner skal være representert, jf. §

19-3. Regionråd skal ha et råd med medlemmer fra alle deltakerkommuner, jf. § 18-3.

Lovforslaget regulerer minimumsregler ved sammensetningen av både regionråd og kommunalt oppgavefellesskap, herunder deltakernes ansvar for økonomiske forpliktelser og krav til samarbeidsavtale, jf. kap. 18 (regionråd) og 19 (oppgavefellesskap). Regionråd og kommunalt oppgavefellesskap får et lovfestet krav om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, jf. § 14-8.

Utvalget mener det kan oppstå en uheldig rollekombinasjon om medlemmer i kommunestyret også er medlemmer av styret i kommunale foretak. Det er foreslått at de ordinære valgbarhetsreglene også skal gjelde også på dette område, jf. §§ 7-2, 7-3 og 9-5. Styret i kommunale foretak skal ikke være et folkevalgt organ, noe som er en videreføring av gjeldende rett.

Kommunal økonomi: (NOU kap. 19.4, 19.5 og 19.6)

Utvalget foreslår at lovens kapittel om økonomiforvaltning får en ny innledende bestemmelse med overordnede krav til styring og forvaltning av kommunens virksomhet og økonomi, jf. § 14-1. Det foreslås en ny formålsbestemmelse som fastsetter at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det generelle kravet innebærer at kommunene skal bygge sin virksomhet på planlegging. De grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltning foreslås løftet frem til den innledende bestemmelsen.

Det foreslås å lovfeste en plikt for kommunestyret til å fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling som et verktøy i den langsiktige styringen av kommunens økonomi, jf. § 14-2 første ledd bokstav c. Forslaget lovfester også en plikt for kommunestyret til å fastsette et økonomireglement, jf. § 14-2 første ledd bokstav d, for å markere at bestemmelsene må utfylles nærmere i et lokalt økonomireglement tilpasset den enkelte kommune.

Kommunelovutvalget har foreslått å lovfeste en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet, jf. § 14-6 første ledd bokstav d. Dette for en mer helhetlig styring og kontroll med kommunens økonomi.

Det er foreslått at det i årsberetningen må redegjøres for om kommunens økonomiske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid, jf. § 14-7 annet ledd bokstav a. Det skal gjøres rede for vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap både beløpsmessig og brudd med premisser for bruk av kommunestyrets bevilgninger, jf. § 14-7 annet ledd bokstav b.

Lovforslaget innfører nye regler for avslutningen av årsregnskapet for å forhindre at inndekningen av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødig ut i tid, og for å forenkle kommuneregnskapet, jf. § 14-6. Endringen medfører at regnskapet ikke lenger vil vise årets resultat. Før regnskapet avsluttes skal eventuelt merforbruk dekkes inn av eller mindreforbruk avsettes til disposisjonsfond uten vedtak fra kommunestyret, jf. § 14-6 femte og sjette ledd.

Lån og garantier: (NOU kap. 19.8, 19.10 og 20)

Utvalget har foreslått nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån, jf. § 14-15, noe som for mange kommuner vil innebære en plikt til å øke låneavdragene. Det er uttalt i utredningen at det bør vurderes om avskrivningstidene i dagens forskrift er rimelige.

Lovforslaget inneholder et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko, jf. § 14-16 annet ledd. Dette for å klargjøre at kommunen kun kan stille garantier der dette er økonomisk forsvarlig i det enkelte tilfellet eller ved en helhetsvurdering

av kommunens garantiforpliktelser og økonomi.

Utvalget har foreslått en bestemmelse som klargjør rettsvirkningene for disposisjoner foretatt i strid med reglene om lån og garantier, jf. § 14-14 åttende ledd. Lovforslaget bygger på prinsippet om at slike disposisjoner i alminnelighet bare skal lede til privatrettslig ugyldighet i de tilfeller der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktsmotpart.

Statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning: (NOU kap. 19.11)

Det er foreslått nye vilkår for hvilke kommuner som skal fanges opp av ROBEK-ordningen med statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning, jf. § 29-1. Utvalget mener dette vil bidra til at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse tidligere fanges opp av ordningen. Lovforslaget oppstiller også en tiltakspålyt (aktivitetspålyt) for kommuner i ROBEK-ordningen for å bidra til at kommuneøkonomien bringes tilbake i balanse, jf. § 29-4. Det stilles ikke krav til tiltaksplanens utforming.

Selvkost: (NOU kap. 21)

Utvalget har foreslått at det skal lovfestes generelle og overordnede regler for beregning av selvkost i kommuneloven, jf. § 15-1. Dette for å fremme et mer helhetlig utgangspunkt for selvkostberegningen i kommunene.

Egenkontroll og statlig tilsyn med internkontroll: (NOU kap. 23 og 24)

Både administrativt og folkevalgt ansvar for egenkontroll styrkes i lovforslaget ved videreføring av lovlighestilsyn og forsterkning av samordningskravene. I utredningen påpekes betydningen av at tilsyn og kontroll innrettes slik at det i større grad bidrar til læring.

Det foreslås å lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen, jf. § 25-1. Dette for å gjøre bestemmelsene enklere, mer samordnet og helhetlige. Særlovgivningen er anbefalt gjennomgått i egen prosess.

Øverste administrative leder skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak blir fulgt, jf. § 25-1. Med systematisk kontroll menes en planmessig og metodisk kontroll. Foreslått regulering er mindre detaljert enn dagens regler, og gir uttrykk for sentrale elementer og vurderinger i internkontrollen (minimumskrav), jf. § 25-1 annet ledd. Internkontrollen skal ikke omfatte folkevalgte eller folkevalgte organer.

Utvalget foreslår en hjemmel for å føre statlig kontroll med at kravene i internkontrollbestemmelsen er oppfylt, jf. § 25-3. Den statlige kontrollen skal være begrenset til internkontroll som gjelder kommuneplikter, hvilket medfører at staten kan kontrollere at kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp men ikke hvordan kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer.

Lovforslaget inneholder et krav til rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret, jf. § 25-2.

Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat: (NOU kap. 25)

For å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet, er det foreslått å øke minimumskravet til antall medlemmer fra tre til fem, jf. § 23-1 annet ledd. Utvalget foreslår også at personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper og personer som har ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem i styret i et interkommunalt samarbeid ikke kan velges til kontrollutvalget, jf. § 23-1 tredje ledd bokstav g og h.

Kontrollutvalgets pålyt til å rapportere resultatene av sin kontroll til kommunestyret videreføres, men øverste administrative leders uttalelserrett før kontrollutvalget behandler

saken presiseres, jf. § 23-5.

Revision: (NOU kap. 26)

Lovforslaget utvider regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen, som er en del av den finansielle revisjonen. Regnskapsrevisor skal utføre enkle kontroller med om disposisjonene i regnskapet har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning, jf. § 24-6. I tillegg skal regnskapsrevisor foreta en forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Forslaget innebærer et utvidet ansvar for å vurdere risikoen og se etter vesentlige feil og mangler ved både oppfølgingen av kommunestyrets budsjettvedtak og økonomiforvaltningen.

Det er foreslått at regnskapsrevisor skriftlig skal påpeke enkelte forhold (vesentlige feil og mangler) i nummererte brev, jf. § 24-7. Dette for å sikre at feil og mangler av en viss størrelse eller alvorlighetsgrad meldes fra utenom revisjonsberetningen og i en mer formalisert form. Nummererte brev skal i utgangspunktet rettes direkte til kommunens administrative leder med kopi til kontrollutvalget, men ved enkelte forhold direkte til kontrollutvalget med kopi til administrativ leder, jf. § 24-7 annet og tredje ledd.

Kravet til årlige forvaltningsrevisjoner tas ut og erstattes med at det i hver valgperiode vedtas en plan for hvilke områder som skal undergis forvaltningsrevisjon i perioden, jf. § 23-3. Det skal legges til grunn en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og selskaper med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon, jf. § 23-3 annet ledd.

Utvalget har tatt opp til vurdering om det bør opprettes en felles nasjonal kvalitetskontroll (sertifisering av revisor), men det er ikke fremmet konkrete lovforslag om dette.

Kommunen som tilsynsinnsinstans: (NOU kap. 28)

Kommunene har i dag tilsynsansvar på enkelte områder etter særlovgivningen. Utvalgets flertall mener kommuneloven bør inneholde en bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling ved gjennomføring av kommunalt tilsyn, jf. § 26-1. Blant flertallet er det også et mindretall som ønsker et lovfestet krav om at det dokumenteres at likebehandling og uavhengighet ivaretas.

Kommunens styring og kontroll med ekstern virksomhet: (NOU kap. 27)

Lovutvalget har foreslått å innføre et krav om at kommunestyret skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper (AS, IKS, kommunale oppgavefelleskap, kommunale foretak mv.), jf. § 27-1. Eierskapsmelding skal utarbeides minst en gang i valgperioden og inneholde prinsippene for eierstyring, oversikt over selskaper og foretak og formålet med selskapene og foretakene.

I tillegg til kravet til eierskapsmelding er det foreslått å lovfeste at revisor og kontrollutvalget skal ha rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunene, jf. § 23-6.

Statlig kontroll og tilsyn: (NOU kap 29)

Det er foreslått en presisering som medfører at det skal foreligge «særlige grunner» for at departementet på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll, jf. § 28-1 annet ledd. Videre foreslås det å lovfeste at det kun er endelige vedtak og den offentligrettslige siden av et vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll, jf. §§ 28-2 og 28-3.

Ordningen med særskilt rettefrist før pålegg benyttes ved statlig tilsyn er foreslått tatt ut av ny kommunelov, jf. § 31-4. Dette fordi utvalget mener kommunene bør ha fulle partsrettigheter i hele tilsynsprosessen. Lovendringen medfører at bestemmelser om forhåndsvarsel og

klagerett gjelder fullt ut ved statlig tilsyn generelt og ikke bare ved saker om pålegg, jf. § 315.

Samordningen av tilsyn som utføres av ulike tilsynsmyndigheter er foreslått styrket, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsmyndighetene og kommunene. Fylkesmannen og statlige tilsynsmyndigheter pålegges konkrete samhandlingsplikter, jf. § 316. Dette gjelder kun for planlagt tilsyn, slik at det ikke er til hinder for hendelsesbasert tilsyn. Samordningsplikten medfører at Fylkesmannen må vurdere det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen, samt drøfte prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn og tilsynsplaner med kommunene, jf. § 31-6 tredje og fjerde ledd. Tilsynsmyndigheten pålegges videre å ta hensyn til kommunenes egne interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsynet som berører den enkelte kommune, jf. § 31-7.

Vurdering:

Det er i lovforslaget lagt vekt på å styrke det kommunale selvstyret og ivareta kommunenes handlingsrom og organisasjonsfrihet. Det er også gjennomgående at kommuneloven skal forenkles og struktureres slik at den blir mer oversiktlig og tilgjengelig. Med noen unntak er rådmannen positiv til de endringer som er foreslått.

Formålsbestemmelse: (NOU kap. 3)

KS har uttrykt at formålsbestemmelsen virker god og dekkende for lovens innhold og klart gir uttrykk for hva som er formålet med loven. Rådmannen er enig i dette. Rådmannen ser det som positivt at loven har til formål å fremme og styrke det kommunale selvstyret. Begrepet «høy etisk standard» er tatt ut av lovteksten i nytt forslag, men rådmannen anser ikke dette problematisk da det uansett følger implisitt i begrepet «tillitsskapende».

Kommunalt selvstyre: (NOU kap. 4)

En lovfesting av det kommunale selvstyret er etter rådmannens syn viktig, da dette både kan styrke det kommunale selvstyrets rettsstilling og klargjøre kompetanseforholdet mellom statsforvaltningen og kommunene. Rådmannen er positiv til at det går frem av loven at nasjonal myndighet kun kan utøves gjennom lov og forskrift med hjemmel i lov. Rådmannen påpeker at kommunens rettsstilling også vil kunne styrkes ytterligere ved en overordnet tvisteløsningsordning og domstolsadgang, i henhold til forslag om etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune som var på høring tidligere i år.

Prinsippene som foreslås lovfestet gir gode føringer på de interesseavveininger som bør foretas mellom nasjonale og kommunale hensyn, uten at dette gir for sterke begrensninger i Stortingets mulighet til å styre kommunene gjennom lovgivning eller bevilgninger. Forholdsmessighetsprinsippet vil kunne legge føringer for statlig myndigheters tilsynsvirksomhet og overprøving av det frie kommunale skjønn. Nærhetsprinsippet er i samsvar med de prosesser som pågår for overføring av nye oppgaver til kommunene. Finansieringsprinsippet er uttrykt slik at begrensningen «innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk» kommer før handlingsrommet i forslagets ordlyd. Rådmannen støtter anbefalingen fra KS om at lovteksten snus slik at handlingsrommet kommer før begrensningen. Dette vil tydeliggjøre at utgangspunktet er at kommunene skal ha økonomisk handlingsrom, og dermed samsvare bedre med hensikten bak lovfestingen av det kommunale selvstyret og prinsippene som lovfestes for å styrke dette.

Folkevalgte og folkevalgte organer: (NOU kap. 8.4 og 8.6)

Rådmannen finner generelt de foreslåtte endringene hensiktsmessige for å gi noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal organiseres. KS uttaler at dette sikrer forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommunene, samt sikrer at visse grunnleggende prinsipper følges, slik som åpenhet i møter i folkevalgte organer, kjønnsrepresentasjon mv. Rådmannen er enig med KS på dette punktet, og påpeker at blant annet møteoffentlighet i samtlige folkevalgte organer vil være med å

fremme et lokaldemokrati innbyggerne har tillit til

Videre ser rådmannen det hovedsakelig som positivt at organer enten skal være folkevalgte eller administrative, da dette gir et oversiktlig og forutsigbart skille mellom politikk og administrasjon. Et tydelig skille er viktig for å synliggjøre ansvars- og rollefordeling. Dette vil derimot være til hinder for kommunenes handlefrihet om dette også utelukker uformelle samarbeidsgrupper uten beslutningskompetanse på tvers av administrasjon og politikk. Det bør derfor vurderes om slike uformelle samarbeidsgrupper fortsatt skal kunne benyttes.

Medlemmene til arbeidsutvalgene etter § 5-5 kan velges blant medlemmene i utvalget. Etter rådmannens syn vil dette innskrenke det folkevalgte organets handlefrihet mer enn nødvendig. Rådmannen er enig med KS i at også andre enn utvalgets medlemmer bør kunne velges til arbeidsutvalg. Rådmannen påpeker at den vedtakskompetansen som kan delegeres til arbeidsutvalg etter § 5-5 fjerde ledd eventuelt kan vurderes delegert kun til arbeidsutvalg bestående av medlemmer valgt blant utvalgets medlemmer. En slik avskjæring av vedtakskompetanse for arbeidsutvalg med øvrige medlemmer vil medføre at vedtakskompetansen ikke løftes bort fra utvalgets medlemmer.

Parlamentarisme: (NOU kap. 9)

Rådmannen ser at det kan være hensiktsmessig å innføre krav om 2/3 flertall for innføring av parlamentarisk styre av hensyn til mindretallet og den rolle opposisjonen har under parlamentarismen. Hensynet til opposisjonen vil ikke være like sterkt ved tilbakeføring til formannskapsmodellen, som bedre ivaretar mindretallet.

Valg av medlemmer til folkevalgte organer: (NOU kap. 13)

Rådmannen mener at lovforslaget til kjønnsbalanse knyttet til sammensetningen av organet som helhet vil medføre en stor inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker til å representere seg i organene. Enkelte folkevalgte organer kan ende opp med representanter i organet med svakere oppslutning blant velgerne enn øvrige på listen, som følge av listeopprykk på grunn av kjønn. På annen side er kjønnsbalanse et samfunnsmessig viktig hensyn å ivareta i folkevalgte organer. Rådmannen ser at to viktige verdier må veies mot hverandre, og mener det bør vurderes om kjønnsbalanse kan ivaretas på andre måter uten negative konsekvenser for lokaldemokratiet.

Godtgjøring: (NOU kap. 14)

Utvalget foreslår at folkevalgte bør ha mulighet for ettergodtgjøring i inntil 3 måneder. Ettergodtgjøring bør, i følge KS, imidlertid knyttes opp til at den folkevalgte har hatt vervet som sin hovedbeskjeftigelse, og ikke til stillingsprosent. Rådmannen ser at lovforslaget kan medvirke til rekruttering til folkevalgte verv av enn viss størrelse, da det gir gode og forutsigbare godtgjøringer for de folkevalgte. Lovforslaget gir klarere vilkår og vurderingstemaer enn innspillet fra KS, og rådmannen støtter derfor utvalgets forslag.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt: (NOU kap. 15)

Rådmannen støtter forslaget om utvidet innsynsrett for folkevalgte organer. Forslaget vil medføre at de folkevalgte organene kan fatte avgjørelser på et bedre grunnlag. Samtidig vil taushetsplikten som pålegges hindre at taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent for allmennheten. Rådmannen anser det positivt at innsynsretten gjelder fra det tidspunkt saken sendes til behandling i det folkevalgte organet eller er ferdigbehandlet i administrasjonen. Saken vil da være forsvarlig utredet på innsynstidspunktet.

Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet: (NOU kap. 16)

Rådmannen ser det som positivt og effektivt at adgangen til fjernmøter utvides. Dette gjør at kommunen får mulighet til å utnytte de muligheter teknologiske løsninger der dette er hensiktsmessig.

Rådmannen støtter forslaget om at møter med kommunens advokat kan lukkes og møtebok

og saksliste kan sladdes, slik at folkevalgte organer kan gjennomføre slike møter uten å svekke kommunens rettsstilling i eksempelvis en rettslig tvist.

Ordfører: (NOU kap. 10 og 12)

Forslaget styrker ordførers stilling, og gir kommunestyret økt handlefrihet i hvilken myndighet som er ønsket delegert til ordføreren. Rådmannen støtter utvidelsen av ordførers forslagsrett. Dette fordi ordfører gjennom sitt særskilte verv i mange sammenhenger kan ha bredere innsikt i blant annet kommunens daglige drift enn øvrige folkevalgte.

Forslaget om å åpne for direkte valg av ordfører vil gi innbyggerne økt påvirkning på valget av ordfører, samtidig som det er kommunestyret som avgjør om direktevalg skal gjennomføres. Rådmannen er positiv til dette forslaget.

Slik rådmannen ser lovforslaget vil muligheten til å suspendere eller frata ordfører vervet kun være aktuelt i helt spesielle situasjoner der dette påkreves for å ivareta innbyggernes tillit til kommunen generelt og de folkevalgte organene spesielt. Rådmannen påpeker, i likhet med KS, at det ikke er gitt nærmere kriterier for hva som skal til for at en ordfører anses uskikket, hvilket kan medføre tolkningsproblemer for kommunestyrene hvis en slik vurdering blir nødvendig.

Delegering: (NOU kap. 8.7)

Lovforslaget innebærer at andre rettssubjekter kun kan delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Med andre rettssubjekter siktes det også til selskaper som kommunen eier selv, eier sammen med andre eller ikke har eierskap til. Det er ikke utdypet i utredningen om lovforslaget innebærer at enhver avgjørelse av prinsipiell karakter må ligge hos kommunen som rettssubjekt. KS viser til at dette både kan innskrenke kommunens handlefrihet, samtidig som det kan styrke det kommunale selvstyret ved at alle prinsipielle avgjørelser skal fattes av folkevalgte. Rådmannen er enig i dette.

Myndighet som gjelder lovpålagte oppgaver kan ikke delegeres til andre rettssubjekter med mindre dette går frem av kommuneloven eller annen lov. En slik lovregulering er det motsatte av gjeldende rett. Rådmannen mener, i likhet med KS, at dette innebærer en unødvendig innskrenkning av kommunens frihet til å overlate lovpålagte oppgaver til f.eks. interkommunale selskaper. Etter rådmannens syn bør gjeldende rett videreføres.

Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet: (NOU kap. 8.8)

Etter at utredningen ble skrevet har Høyesterett behandlet en sak hvor det drøftes om det gjelder en alminnelig legitimasjonsregel for kommunen. Høyesterett konkluderte med at det ikke foreligger noen alminnelig regel om at kommunene bindes ved disposisjoner i strid med fullmakt eller myndighet (legitimasjonsregel), heller ikke for privatrettslige disposisjoner. Høyesterett begrunner dette med den særlige oppbygningen av kommunens beslutningskompetanse som tilligger kommunestyret eller den kommunestyret delegerer slik kompetanse til. De alminnelige legitimasjonsreglene i avtaleloven kommer derfor ikke til anvendelse på kommunene. Det kan derimot foreligge særlige omstendigheter i den konkrete situasjonen (eksempelvis passivitet over tid som i nevnte sak) som likevel medfører at kommunen er bundet.

KS anbefaler at gjeldende rett videreføres slik den fremkommer i nevnte høyesterettsdom, og rådmannen støtter denne anbefalingen.

Informasjonsplikt og innbyggerdeltakelse: (NOU kap. 6 og 7)

Rådmannen er positiv til den utvidede informasjonsplikten, da aktivt og bredt informasjonsarbeid er med på å øke innbyggers tilfredshet med den lokale demokratiske styringen. Forslaget gir også tilstrekkelig frihet for kommunene til å tilpasse

informasjonsplikten ut fra lokale behov og ressurser.

Rådmannen har ingen innvendinger mot en økning av kravet til antall underskrifter ved innbyggerforslag.

Administrasjon: (NOU kap. 8.5 og 8.6)

Rådmannen er positiv til de klargjøringer og utvidelser lovforslaget fremmer. Dette vil gi tydelige avgrensninger mellom administrasjonens og de folkevalgtes oppgaver og ansvar.

Rådmannen er negativ til foreslått lovfestet tittel på øverste administrative leder i kommunen. Tittelen «rådmann», som i dag hovedsakelig benyttes, er en godt innarbeidet tittel både i kommunene og hos innbyggerne. Tittelen «kommunedirektør» er for nært allerede eksisterende og velkjente titler i kommuneadministrasjonen. «Kommunaldirektør» benyttes ofte som tittel på øverste leder av ulike sektorer / fagområder. Lovfestingen vil dermed medføre at mange kommuner må endre ytterligere titler i øvre ledelse, selv om eksisterende titler er godt forstått og innarbeidet blant innbyggerne, folkevalgte og i administrasjonen. Dette kan skape både begrepsforvirring og rollesammenblanding. Lovforslaget vil derfor, etter rådmannens syn, virke mot sin hensikt om å være klargjørende for administrasjonssjefens rolle. Rådmannen støtter av den grunn forslaget fra utvalgets mindretall om at det ikke lovfestes en konkret tittel på øverste administrative leder.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid: (NOU kap. 11 og 18)

Den foreslåtte løsningen med kommunale oppgavefelleskap og regionråd innebærer en innskrenkning i kommunenes fleksibilitet sammenlignet med dagens kommunesamarbeid, ved at dagens løsninger har lempeligere krav til styrenes sammensetning. KS uttrykker at dagens krav hvor kommunene bestemmer antall medlemmer og sammensetning bør være tilstrekkelig for et styre i kommunale oppgavefelleskap. Samtidig ser rådmannen at foreslått krav hvor alle deltakerkommuner sitter i representantskapet / rådet kan være nødvendig for å sikre innflytelse på samarbeidenes økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune. Det vises her særlig til deltakerkommunenes ubegrensede ansvar for sin andel av samarbeidenes forpliktelser etter forslagets §§ 18-2 og 19-2.

Lovforslaget innebærer en klargjøring av det økonomiske ansvaret ved interkommunale samarbeid, hvilket vil kunne forhindre eventuell fremtidig tolkningstvil. Rådmannen ser det som positivt at det lovfestes krav om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for både regionråd og oppgavefelleskap. For regionråd og oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter må årsregnskapet innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap da disse samarbeidene ikke kan forplikte seg overfor tredjepart. Rådmannen påpeker at eget regnskap også for disse samarbeidene vil medføre et klarere skille mellom ansvaret kommunens administrasjon har og det ansvaret rådet eller representantskapet har for økonomisk styring og kontroll med samarbeidets økonomi. Det bør derfor vurderes om slike samarbeider også skal føre egne regnskaper.

Innføringen av valgbarhetsbegrensninger ved sammensetningen av styret i kommunale foretak kan medføre at kommunen får mindre handlingsrom i slike foretak enn aksjonærer har etter aksjeloven. KS mener det bør vurderes om en slik innskrenkning er hensiktsmessig eller om det i stedet bør innføres habilitetsregler. Rådmannen støtter dette.

Kommunal økonomi: (NOU kap. 19.4, 19.5 og 19.6)

Rådmannen ser positivt på at det overordnede kravet til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi fremheves. På denne måten markeres kommunens eget ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Fastsetting av finansielle måltall er etablert praksis i mange kommuner, og benyttes av Lørenskog ved hjelp av handlingsregler som presenteres i kommunens perspektivmelding og

økonomiplan. Rådmannen ser det som viktig å synliggjøre hva som skal til for å etablere en sunn økonomi over tid, og at dette skal benyttes som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan og årsbudsjett. Måltallene bør, etter rådmannens syn, ikke være bindende, men samme måltall bør benyttes over tid. Rådmannen støtter forslaget.

Rådmannen er også positiv til forslaget om å lovfeste en etablert norm for økonomireglement i kommunen. Økonomireglementene bør da inneholde grunnleggende bestemmelser og ikke administrative rutiner.

Et samlet regnskap vil gi kommunestyret en helhetlig oversikt over kommunens økonomi, hvilket vil gi kommunestyret god styringsinformasjon. Rådmannen er av den grunn positiv til forslaget. Rådmannen påpeker at det bør avklares om det konsoliderte regnskapet skal revideres av revisor og inngå som en del av revisors beretning.

Rådmannen er positiv til forslaget om en økonomisk redegjørelse i årsberetningen, da det samsvarer godt med kommunens plikt og behov for å lage langsiktig økonomisk oversikt. Det bør klargjøres at «vesentlig avvik» både gjelder beløpsavvik og brudd med premisser for ikke å redusere verdien av årsberetningen ved at den inneholder redegjørelser av mindre avvik.

Endringen i avslutningen av årsregnskapet vil medføre at kommunene ikke skyver eventuelle merforbruk unødvendig ut i tid, og rådmannen er positiv til forslaget for inndekning eller avsetning av mer- eller mindreforbruk.

Lån og garantier: (NOU kap. 19.8, 19.10 og 20)

Rådmannen ser at endringene i minimumsavdrag kan medføre at enkelte kommuner vil få en plikt til å øke låneavdragene. Det er viktig for formuesbevaringsprinsippet i kommunen at lån avdras over levetiden til anleggsmidler eller eiendom. I dag avdras enkelte midler i kommunen over en lenger periode enn levetiden, hvilket medfører at avskrivningene blir lavere enn verdifallet. Dette er ikke i samsvar med formuesbevaringsprinsippet, og rådmannen er derfor enig i at avskrivningstidene bør vurderes.

Den foreslåtte endringen i reglene for garantier er, etter rådmannens syn, positiv. Endringen medfører at kommunen ikke kan ta større økonomisk risiko ved garantier enn det kommunen vil kunne håndtere ved en eventuell realisering av garantien. Forbudet mot garantier som utgjør en vesentlig økonomisk risiko vil også føre til at kommunene må foreta mer bevisste risikovurderinger.

Rådmannen mener de foreslåtte endringene for disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene i loven vil bedre forutsigbarheten både for kommunen og kommunens kontraktspartner. Rådmannen er enig i at man må vurdere den enkelte avtale for å kunne ta standpunkt til rettsvirkningen og eventuell ugyldighet.

Statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning: (NOU kap. 19.11)

Det er i utredningen gitt gode avklaringer på når kommuner vil kunne falle inn under ROBEK-ordningen, hva som ligger i tiltaksplikten for disse kommunene og hva som vil være gjenstand for lovlighetskontroll, budsjettkontroll og lånegodkjenning for kommuner under ordningen. Rådmannen har derfor ingen innsigelser til dette lovforslaget.

Selvkost: (NOU kap. 21)

Dagens regler for beregning av selvkost fremkommer av særlov og selvkostveilederen. Rådmannen er positiv til en lovfesting av generelle prinsipper for denne beregningen, særlig siden gjeldende veileder ikke har den nødvendige rettslige tyngde.

Egenkontroll og statlig tilsyn med internkontroll: (NOU kap. 23 og 24)

De foreslåtte endringene i internkontrollen er, etter rådmannens syn, positive. De klargjør

hva internkontrollen minimum bør inneholde, samtidig som det gir kommunen frihet til å organisere kontrollen ut fra lokale forutsetninger. Dette kan bidra til å skape større tillit til kommunene og dermed styrke lokaldemokratiet. Rådmannen påpeker, i likhet med KS, at kommunelovens internkontrollbestemmelse må komme i stedet for og ikke i tillegg til kravene til internkontroll i særlovgivningen. Det er derfor viktig at den foreslåtte gjennomgangen av bestemmelser i særlovene gjennomføres.

Rådmannen støtter forslaget om årlig rapportering av internkontroll og tilsyn til kommunestyret. Dette vil gi de folkevalgte bedre mulighet til å følge opp tilsyns- og kontrollaktivitetene i kommunen. Det er ikke lovfestet når eller hvordan dette bør gjøres, og KS uttaler at det bør vurderes om kravet til rapportering bør legges til årsberetningen. Rådmannen finner ikke en slik lovfesting nødvendig, da forslaget gir kommunene anledning til å rapportere på det mest hensiktsmessige tidspunkt lokalt. Kommunene kan da legge denne til årsberetningen om dette er ønsket.

Rapporteringen av internkontroll til kommunestyret kan også være til nytte for kontrollutvalgene i deres arbeid, særlig ved fastsetting av planer for og gjennomføringen av forvaltningsrevisjoner. Det bør derfor vurderes om det skal rapporteres parallelt til kontrollutvalgene.

Når det gjelder statlig tilsyn med internkontroll, finner rådmannen det positivt at det klargjøres at den statlige kontrollen kun gjelder om kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp. Hvordan kommunene velger å gjennomføre internkontrollen innenfor lovkravene vil derfor fortsatt være opp til kommunen og ikke være underlagt statlig kontroll.

Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet: (NOU kap. 25)

En økning av minimumskravet til antall medlemmer fra tre til fem kan føre til at kontrollutvalget får et bredere kompetansegrunnlag. Endringen vil styrke kontrollutvalgets arbeid og rådmannen av den grunn positiv til forslaget.

Endringen i valgbarhetsreglene til også å omfatte personer i sentrale stillinger i kommunale selskaper og interkommunalt samarbeid vil styrke og fremheve kontrollutvalgets uavhengige rolle. Rådmannen mener forslaget vil medføre færre uønskede rollesammenblandinger i kommunen.

Rådmannen støtter forslaget om at uttalelsesretten til øverste administrative leder før kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret skal fremheves i loven. Dette sikrer at administrasjonens vurderinger blir fremmet for kontrollutvalget før rapport avleveres til kommunestyret.

Revisjon: (NOU kap. 26)

Utvidelsen av regnskapsrevisors oppgaver når det gjelder bevilgningskontroll og etterlevelseskontroll er en tilnærming til Riksrevisjonens oppgaver, uten at regnskapsrevisor skal gjøre dette i like stor grad i kommunene. Rådmannen påpeker at det her vil være viktig med god kommunikasjon, slik at revisor avklarer sine kriterier med kommunen før slik gjennomgang utføres.

Rådmannen støtter forslaget om at nummererte brev ved vesentlige feil eller mangler skal rettes til administrasjonens øverste leder. Slik direkte kommunikasjon medfører at forbedringer kan gjøres raskest mulig.

Forvaltningsrevisjon gir gode innspill til kommunene da de kan gi grundige analyser som bidrar til forbedringsprosesser i kommunen. Det viktigste, etter rådmannens syn, er at de gjennomføres på de områder hvor kommunen trenger en slik gjennomgang, og at prosessen for dette inneholder god kommunikasjon med kommunen. Rådmannen er derfor positiv til at

det lokalt lages planer for forvaltningsrevisjon som baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger for den enkelte kommune. Dette gir kommunene mulighet til å tilpasse forvaltningsrevisjonen til lokale forutsetninger og utfordringer.

Uavhengig kvalitetskontroll for revisjonen vil bidra til å opprettholde tilliten til kommunens revisjon. Rådmannen er positiv til den vurderingen som er gjort i lovutredningen, og ser at det kan være en fordel om det fremmes forslag til hvordan en slik ordning kan gjennomføres.

Kommunen som tilsynsinnsinstans: (NOU kap. 28)

Mindretallet i utvalget mener den foreslåtte lovfestingen av krav til uavhengighet og likebehandling allerede er ivarettatt gjennom forbudet mot usaklig forskjellsbehandling i forvaltningsretten. Særlovgivningen har i dag detaljerte krav til tilsyn på de ulike områdene som er tilpasset det enkelte område. En generell regel vil, etter rådmannens oppfatning, ikke kunne erstatte reglene i særlovgivningen. Bestemmelsen fremstår derfor som en uheldig dobbeltregulering. Hensynene til likebehandling og uavhengighet er viktige ved tilsyn, men dette er hensyn som allerede er innarbeidet og skal ivarettas i all kommunal virksomhet.

Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet: (NOU kap. 27)

God styring og kontroll med ekstern virksomhet er helt sentralt for kommunene fordi viktige deler av kommunens virksomhet i mange kommuner settes ut i blant annet selskaper. Rådmannen påpeker at det i utgangspunktet må ligge under det kommunale selvstyret å vurdere hvordan eierstyringen utøves i henhold til kommunenes handlingsrom og organisasjonsfrihet.

Lovforslaget oppstiller en rekke minstekrav til innholdet i eierskapsmeldinger, men det vil fortsatt være rom for at kommunene tilpasser eierskapsmeldinger til lokale behov utover minstekravene. Rådmannen har ikke innvendinger til lovforslaget.

Den utvidede innsynsretten er lagt til kontrollutvalg og revisor, og kommunestyret eller kommunens administrasjon vil ikke få samme innsynsrett. Sistnevnte av hensyn til at innsynsretten skal være minst mulig inngripende for selskapet det bes om innsyn i. Innsynsretten vil gjelde også overfor virksomheter som ikke utelukkende eies av kommunen, og det er derfor viktig å sikre at kommunene ikke oppnår noen særlig fordel sammenlignet med øvrige eiere. Rådmannen ser at en utvidet innsynsrett vil kunne være positiv for å sikre kontrollutvalg og revisor innsyn i de opplysninger som er relevante for deres kontrollarbeid, slik at tilstrekkelige kontrollmuligheter sikres uavhengig av om oppgaven utføres av kommunen selv eller på oppdrag fra kommunen i andre selskaper.

Statlig kontroll og tilsyn: (NOU kap. 29)

Rådmannen støtter forslaget om at det skal tydeliggjøres at departementet kun skal gjennomføre lovlighetskontroll av eget initiativ når det foreligger særlige grunner. Dette vil være med på å styrke og tydeliggjøre at kommunene har et reelt selvstyre. Rådmannen ser også positivt på tydeliggjøringen av hva som kan prøves ved en lovlighetskontroll.

Lovforslaget innfører fulle partsrettigheter for kommunene gjennom hele tilsynsprosessen. Rådmannen støtter dette forslaget, da det vil gi kommunene større mulighet til å ivareta sine interesser og rettigheter ved blant annet reell klagemulighet.

Rådmannen er positiv til de endringer som er foreslått for å styrke samordningen av statlig tilsyn. Samordningsplikten vil medføre at belastningene for kommunene ved statlig tilsyn reduseres, og at tilsyn vil kunne bli mer effektive ved blant annet at tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante revisjonsrapporter i kommunene.

Oppsummering:

Lovforslaget har, etter rådmannens syn, flere gode endringer som medfører et styrket

kommunalt selvstyre. Det er foreslått endringer som er med på å fremme en langsiktig, bærekraftig økonomisk handleevne over tid og god økonomisk styring av kommunene. Klargjøringen av grensene for statlig styring, kontroll og tilsyn er med på å fremme lovens formålsbestemmelse for kommunalt selvstyre.

Samtidig inneholder lovforslaget enkelte lovforslag som rådmannen ikke støtter fordi de begrenser kommunenes handlefrihet og det kommunale selvstyret på en lite hensiktsmessig måte, vil virke imot sin hensikt eller bør utredes nærmere før en eventuell lovendring.

Rådmannen anbefaler at Lørenskog kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med saksfremlegget.

Rådmannens forslag til vedtak:

Lørenskog kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med rådmannens saksfremlegg.

28.09.2016 Formannskapet

Forslag fremsatt i møte:

Martin Bjerke (SV) fremmet følgende endringsforslag:

"1. Rådmannens saksframlegg med følgende endringer:

Det åpnes ikke for at det kan gjennomføres direktevalg av ordfører (jf. NOU10.3.2.). Ordfører skal velges blant formannskapets medlemmer.

2. For å sikre en helhetlig pensjonsregulering for både folkevalgte og ansatte i kommunesektoren, bør lovendring av pensjon for kommunalt ansatte videreføres i ny lov."

Anne Berger Sørli (H) fremmet følgende endringsforslag:

"Ordfører gis ikke forslagsrett i folkevalgte organer der ordfører ikke er medlem."

Votering:

Rådmannens forslag til vedtak med endringsforslag fremmet av Martin Bjerke (endringsforslag 1 og 2) ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak med endringsforslag fremmet av Anne Berger Sørli ble enstemmig vedtatt.

FS-053/16 Vedtak:

Lørenskog kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med rådmannens saksfremlegg med følgende endringer:

Det åpnes ikke for at det kan gjennomføres direktevalg av ordfører (jf. NOU10.3.2.). Ordfører skal velges blant formannskapets medlemmer.

For å sikre en helhetlig pensjonsregulering for både folkevalgte og ansatte i

kommunesektoren, bør lovendring av pensjon for kommunalt ansatte videreføres i ny lov.

Ordfører gis ikke forslagsrett i folkevalgte organer der ordfører ikke er medlem.

Lørenskog, 05.10.2016

Ragnar Christoffersen
rådmann

Jan-Bendix Byhring
organisasjonsdirektør