

**Ny kommunelov - høringssvar fra Rana kommune**

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		27.09.2016

Rådmannens innstilling

Høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet som Rana kommune sitt høringssvar i forbindelse med arbeidet med ny kommunelov.

Saksopplysninger

Kommunelovutvalget la 10. mars 2016 fram NOU 2016: Ny kommunelov. Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende kommunelov, og fremmer forslag til en ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte utredningen på høring 6. april 2016 med høringsfrist 6. oktober 2016.

I medhold av Rana kommunes delegeringsreglement vedtatt i sak 85/13 9. desember 2013 pkt. 2.4.1 er formannskapet kommunens høringsinstans i saker av overordnet og prinsipiell betydning. Saken legger derfor fram for formannskapet til behandling.

Loven som kom i 1993 er endret en rekke ganger, men har ikke vært gjenstand for en total gjennomgang før nå. Lovutvalget mener at grunnstammen i dagens lov skal bestå. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte, samtidig som det på enkelte områder er behov for endringer og justeringer. Utvalget foreslår blant annet å lovfeste det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til dette selvstyret. Utvalget foreslår også flere tiltak for å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg har utvalget lagt vekt på å gjøre loven enkel og tilgjengelig.

Vurdering

Det sentrale formålet med lovforslaget er å styrke det kommunale selvstyret. Dette er et grunnleggende og sentralt prinsipp i Norge. Utvalget mener at en slik regulering er viktig, og foreslår derfor at de sentrale elementene ved det kommunale selvstyret fremgår av en egen bestemmelse. Videre foreslår utvalget å lovfeste at hver kommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Utvalget foreslår også å lovfeste tre prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene.

Prinsippene som foreslås lovfestet er:

- Forholdsmessighetsprinsippet; at Staten ikke skal gjøre større inngripen i kommunesektoren enn nødvendig for å nå sine mål
- Nærhetsprinsippet; at ansvar for oppgaveløsning skal ligge nært innbyggerne
- Finansieringsprinsippet; at kommunene gis rammefinansiering med lokal frihet til å prioritere

Dette er også i tråd med Det europeiske charteret om lokalt selvstyre som utgjør en felles europeisk standard for lokalt selvstyre i folkevalgte organer. Charteret er utarbeidet gjennom en prosess i Europarådet og trådte i kraft i 1988. Norge ratifiserte charteret i 1989, og det er nå undertegnet av alle de 47 medlemslandene i Europarådet.

Rana kommune støtter forslaget og mener at dette vil kunne bidra til økt lokalt selvstyre, bedre lokaldemokrati og mindre detaljert statlig styring. I tillegg vil en lovfesting bidra til at prinsippene i større grad følges opp i praksis, og gi mulighet til rettslig overprøving.

Rådmannen er for øvrig enig i utvalgets generelle tilnærming til lovforslaget og har særskilt merket seg følgende forslag:

1 Om folkevalgte organer og folkevalgtes rettigheter og plikter:

- Klarere skille mellom folkevalgte og administrasjon gjennom en tydeliggjøring av hvordan folkevalgte organer kan opprettes og hvilke regler som gjelder for disse.
- Krav til standardiserte navn på folkevalgte organer, samt enklere utvalgsstruktur
- Adgang til å opprette midlertidige utvalg for utredningsoppdrag
- Regler om saksbehandling og åpenhet gjelder for alle folkevalgte organer
- Skjerpede krav til kjønnsbalanse i kommunale organ
- Folkevalgte skal ha utvidet innsynsrett i administrasjonens dokumenter, i tillegg til en ny lovbestemt taushetsplikt.
- Adgang til å lukke møte og «sladde» sakslisten dersom behov for fortrolig møte med kommunens advokat
- Kommunestyret kan selv bestemme om ordfører skal direktevelges eller beholde dagens valgordning. Ordførers rolle skal styrkes gjennom utvidet forslagsrett. Ordfører skal kunne suspenderes eller fratas vervet som folkevalgt, og det skal finnes kompensasjonsordning ved slik fratredelse.
- Personer som har stemmerett skal også være valgbare, dvs at f.eks stemmerettsalder henger sammen med valgbarhet til folkevalgte styrer.
- Folkevalgte med heltidsverv forutsettes kun å ha politiske verv og ikke heltidsjobb i tillegg, og det skal tas større hensyn til mindreårige folkevalgte som ikke har kunnskap nok om arbeidsbyrde.
- Er det vedtatt siktelse mot en folkevalgt, kan det vedtas suspensjon
- Etter dagens ordning er det slik at det kun er domstolen kan frata ordfører sitt verv. Det foreslås at også kommunestyret med 90 % flertall kan frata ordfører sitt verv dersom han ikke er skikket til å inneha vervet. Vedtaket skal være et enkeltvedtak som kan påklages. Det er strenge krav til hva som skal ligge skikkethetsvurderingen.
- Bedre ytelser og godtgjørelser til folkevalgte.
- Tvungen tittel på lederen av kommunens administrasjon; kommunedirektør.
- Kommunedirektørens integritet og ansvar for sakens opplysning er fremhevet.
- Utvidet informasjonsplikt i forhold til virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene.

- Reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger videreføres i hovedsak, med unntak av at kravet til antall underskrifter økes fra 2-8%.

Rana kommune mener at kommunene bør ha større handlingsfrihet i forhold til den kommunale organiseringen, og at saksbehandlingsreglene i folkevalgte organer bør klargjøres. På denne bakgrunn støttes forslagene som gjelder folkevalgte og folkevalgte organer til å opprette utvalg og fastsette utvalgenes myndighetsområde og oppgaver i forhold til den enkelte kommunes behov, samt forslagene om utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte. Å gi de folkevalgte en lovfestet rett til innsyn i administrasjonens dokumenter vil bedre politikernes muligheter til å kunne utføre sine oppgaver på en god måte, samt føre kontroll med administrasjonen.

Samtidig er en slik utvidelse av innsyn avhengig av en utvidelse av taushetsplikten om slike opplysninger, slik at en unngår at opplysninger underlagt taushetsplikt blir spredd mer enn absolutt nødvendig. Rana kommune mener at det er viktig at slike regler lovfestes i den nye kommuneloven, da dagens regelverk er uklart. Departementet bør vurdere å presisere reglene for taushetsplikt for folkevalgte i den nye loven slik at det – i tillegg til taushetsplikt etter offentlighetsloven - også følger en henvisning til forvaltningsloven og relevant særlovgivning. En slik presisering vil etter kommunens vurdering også kunne bidra til en tydeliggjøring av ytringsfriheten for politikere ettersom rettsutviklingen har avklart at det ikke er hjemmel i lovverk til å pålegge taushetsplikt gjennom instruks. I tillegg er det ikke klart hva rettstilstanden er når det gjelder muligheten for folkevalgte til å spre taushetsbelagte opplysninger.

Rana kommune støtter også forslagene som skal bidra til å tydeliggjøre administrasjonens roller og oppgaver gjennom å presisere ledelsesansvaret, kravene til utredning samt rådmannens ansvar for personalsaker.

Rana kommune er enig med utvalgets vurdering om behovet for en bredere gjennomgang og samordning av folkevalgtes rettigheter i forhold til hvordan dette er regulert gjennom dagens lovverk, og støtter derfor disse forslagene.

Når det gjelder forslaget om å endre tittelen på lederen for administrasjonen fra rådmann til kommunedirektør, vil Rana kommune bemerke at utvalget ikke har vurdert kjønnsnøytralitet i forhold til betegnelser på folkevalgte organer, slik som f.eks. formannskap. Kommunen har imidlertid ingen innvendinger til dette forslaget.

Rana kommune er opptatt av at det skal være åpenhet i forvaltningen, og mener det er hensiktsmessig å utvide kommunens informasjonsplikt til også å omfatte virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen.

Rana kommune mener at det er viktig å fremme åpenhet, innsyn og innflytelse i folkevalgte organer. Å sikre medvirkning fra innbyggerne er et viktig kjennetegn ved lokaldemokratiet. Rana kommune mener derfor at gjeldende krav til innbyggerinitiativ bør videreføres, og at kravet til antall underskrifter ikke bør økes.

2 Interkommunalt samarbeid:

- Utvalget foreslår en overordnet bestemmelse om at kommunene kan løse felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.

- Egen rettslig regulering av regionrådene
- Plikt til omdanning av dagens § 27 samarbeid til nye modeller – kommunalt oppgavefelleskap
- Krav om eget regnskap

Rana kommune støtter forslaget om rettslig regulering av regionråd, men er skeptisk til forslaget om kommunalt oppgavefelleskap i det de foreslåtte reglene (§ 18-3), fordi dette innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering, og gir mindre fleksibilitet for kommunene til selv å finne velegnede løsninger.

Rana kommune er også positive til å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefelleskap. Dette vil bidra til å hindre mistanke om kryss-subsidiering og sikre tillit til kommunens virksomhet.

3 Økonomibestemmelser:

- Ny innledende bestemmelse om økonomiforvaltning som skal ivareta økonomisk handleevne over tid.
- Plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi
- Konsernregnskap for kommunen som juridisk enhet.
- Endringer i bestemmelsen om adgangen til å ta opp låneopptak, men ingen begrensninger av kommunens frihet innenfor dette området.
- Ikke adgang til å stille garantier med vesentlig risiko.
- Lovutvalget har drøftet om kravet til offentlig ettersyn av formannskapets budsjettforslag skal ligge ute til 14 dagers høring, som i dag, eller 30 dager som i planleggingen etter plan- og bygningsloven. De fastslår at 14 dager er tilstrekkelig, og det er opp til kommunen selv å velge medvirkning i forarbeidet.
- Dersom fjorårets regnskap avlegges med underskudd, skal kommunedirektøren legge fram sak om endring av årets budsjett for å dekke underskuddet. Slik sak skal behandles av kommunestyret innen 30. juni.
- Selvkost på gebyrer og brukerbetalinger lovpålegges ikke, men overordnede regler for beregning av selvkost foreslås lovfestet.
- Det foreslås at departementet kan gi dispensasjon til at en kommune kan bruke investeringsmidler/kapitalinntekter til å finansiere drift.
- Fange opp kommuner med økonomisk ubalanse på et tidligere tidspunkt gjennom endringer av kriteriene for å bli omfattet av ROBEK-ordningen.
- Lovfesting av tiltakspunkt for kommuner i ROBEK som skal bidra til at økonomien bringes tilbake i balanse.

Rana kommune mener generelt at disse reglene bidrar til å legge et godt grunnlag for en økonomiforvaltning som bygger opp under det lokale selvstyret og handlefriheten. Langsiktig økonomisk handlefrihet bidrar til å skape tillit til det lokale selvstyret slik at ressursene forvaltes på best mulig måte også for kommende generasjoners innbyggere.

Rana kommune støtter forslaget om at kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid gjennom økonomiske handlingsregler. Reglene bidrar også til et økonomisk handlingsrom for fremtidige folkevalgte organer, uten at kravene til budsjettbalanse og gjeldsbyrde blir for rigide.

Det er positivt at det lovfestes plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet da dette også innebærer også kommunale foretak. Dagens praksis viser at det ofte er vanskelig for folkevalgte å få et helhetlig bilde av kommunens risikobilde og totale handlefrihet. Kommunen er enig med utvalget om at det ikke skal lovfestes krav om konsernregnskap i kommunens regnskap, og støtter derfor dette forslaget.

Presiseringen av skillet mellom drift og investering setter rettslige rammer for hva som er akseptable løsninger innenfor god kommunal regnskapsskikk, og forslaget støttes.

Forslaget om endring av beregning av minimumsavdrag vil bidra til at kommunene unngår å sitte med restgjeld som er høyere enn bokført verdig av investeringer. Dette vil på sikt presse ned gjeldsbelastningen og bidra positivt til økonomisk handlefrihet for de kommuner dette gjelder. Rana kommune støtter også forslaget om at dagens prinsipper for låneopptak for videre utlån videreføres.

4 Kontroll og tilsyn:

- Kommunedirektøren skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges
- Lovfesting av ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll
- Lovfesting av kravet til rapportering om internkontroll og tilsyn til kommunestyret
- Styrke styring og kontroll med selskaper mv ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding
- Lovfeste revisors og kontrollutvalgets rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen.
- Tydeliggjøre revisjonens oppgaver
- Øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem
- Styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn
- Adgang til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving

Rana kommune mener at det er positivt at lovforslaget tydeliggjør rådmannens ansvar for internkontrollen gjennom en egen bestemmelse i kommuneloven.

God egenkontroll er viktig for et godt lokaldemokrati og bør sees i sammenheng med muligheter for å redusere grunnlaget for statlig styring og kontroll. Vi har merket oss utvalgets uttalelse i pkt. 23.5 hvor det heter: "Dersom egenkontrollen styrkes, bør statsforvaltningskontrollen etter utvalgets vurdering kunne reduseres." Rana kommune er positiv til en utvikling i lovgivningen knyttet til statsforvaltningskontroll, som medfører en større respekt for kommuner som selvstendige rettssubjekter.

Rana kommune støtter utvalgets forslag om at kommuner skal ha mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving i et uavhengig organ. Dette vil i kunne bidra til å rette opp den ubalanse som i dag eksisterer i forholdet mellom statsforvaltningens styring og det kommunale selvstyret.

Videre støtter Rana kommune forslaget om samordning av statlige tilsynsmyndigheter hva gjelder planlagt statlig tilsyn. Slikt tilsyn bør være klart avgrenset til lovlighetstilsyn og samordnes bedre nasjonalt og regionalt. Vi er også positive til at fylkesmannens rolle overfor andre statlige tilsynsmyndigheter styrkes for å samordne og begrense omfanget av statlig tilsyn.

Rana kommune støtter utvalgets forslag om å utvide antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, jfr. § 23-1. Dette vil gi grunnlag for bredere kompetanse og bredere debatter i organet.

Rana kommune mener – i motsetning til utvalget - at det bør lovfestes en regel om at lederen av kontrollutvalget skal komme fra et annet parti enn ordføreren. Dette er en retts teknisk regel som er enkel å praktisere, samtidig som den vil styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret. Dette vil etter vårt syn øke utvalgets legitimitet.

Rådmannen i Rana.

Utrykte vedlegg: Høringsbrev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 10. mars 2016

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/>