



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
OSLO

Høring - Kommunelovutvalgets utredning 2016:4 - Ny kommunelov

Fylkesmannen viser til departementets brev av 6. april 2016 hvor Kommunelovutvalgets utredning 2016:4 – Ny kommunelov er sendt ut på høring.

I. Innledning

Fylkesmannen er positiv til at det nå er foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven og gir i hovedsak sin tilslutning til lovforslaget.

Gjeldende kommunelov har blitt endret en rekke ganger, men det har ikke vært noen gjennomgripende revisjon av loven. Kommuner og fylkeskommuners oppgaver og organisering er endret siden loven trådte i kraft i 1993. Det er viktig at det nå gjøres en samlet gjennomgang av loven som legger til rette for en kommunal forvaltning som er fremtidsrettet og gir det nødvendige verktøy for en effektiv og god forvaltning til beste for kommunens innbyggere.

Utvalget skal i henhold til mandatet foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Dette med bakgrunn i uttalelse fra en samlet kommunal- og forvaltningskomite i Innst. 128L (2012-2013): *«Komiteen ser behov for ein heilskapelig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigen måte.»*

Det kommunale selvstyret er i dag ikke lovfestet. Utvalget mener at det er viktig at det kommunale selvstyre blir synliggjort og gitt et rettslig vern. Etter utvalgets mening vil en lovfesting av det kommunale selvstyret føre til økt fokus på at nasjonale interesser avveies mot hensynet til lokaldemokratiet. Utvalget foreslår videre å lovfeste tre prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunen. Disse bestemmelsen foreslås lovfestet som bør-bestemmelser, det vil si at de gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet. Fylkesmannen viser til utvalgets vurderinger og mener lovforslaget tydeliggjør viktige prinsipper.

II. Fylkesmannens merknader til utvalgte tema og lovforslag

Kapittel 8 Folkevalgte organer og administrasjonen

Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet

Utvalget har vurdert om, og eventuelt i hvilke situasjoner, en kommune skal kunne bli bundet av en disposisjon dersom en representant for kommunen har gått lenger enn det

vedkommende har myndighet og makt til. Utvalget mener at den uklare rettstilstanden for privatrettslige disposisjoner tilsier at det er behov for avklaringer i kommuneloven. For offentlig myndighetsutøvelse mener utvalget at kommuneloven ikke er et egnet sted for regulering av spørsmålet særskilt for kommunene. Spørsmålet om gyldigheten av vedtak bør etter utvalgets vurdering reguleres felles for alle offentlige vedtak og bør behandles i forvaltningsloven eller i henhold til generell forvaltningsrett.

Utvalget redegjør for alternative måter å lovregulere dette på. Etter det første alternativet skal det ikke være noen legitimasjonsvirkning ved disposisjoner foretatt med ingen eller mangelfull fullmakt eller myndighet. Etter alternativ 2 skal det være legitimasjonsvirkninger kun for avtaler om dagligdagse forhold. Alternativ 3 åpner for at kommunen kan bli bundet selv om representant for kommunen har gått utover den fullmakt eller myndighet vedkommende hadde. Forutsetningen er at avtaleparten har vært i aktsom god tro, og at den som handlet på vegne av kommune fremstår som legitimert.

Fylkesmannen støtter i utgangspunktet forslaget om lovfesting og at dette begrenses til privatrettslige disposisjoner. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om dette er en problemstilling som bør drøftes og vurderes samlet for offentlig forvaltningen ikke bare på kommune- og fylkeskommunalt nivå.

Alternativ 1 innebærer at det ikke skal være noen legitimasjonsvirkning ved disposisjoner foretatt med ingen eller mangelfull myndighet, mens alternativ 2 og 3 innebærer legitimasjonsvirkninger men innenfor visse rammer.

Fylkesmannen anser at et lovforslag bør ta utgangspunkt i alternativ 3. Det vises til utvalgets vurdering av dette alternativet. Etter vår vurdering vil det også være det alternativet som er enklest å håndheve. I alternativ 2 tas det utgangspunkt i at kommunen ikke blir bundet om noen handler uten eller i strid med fullmakt eller myndighet, men at kommunen likevel kan bli bundet av avtaler om dagligdagse forhold. Dette er et begrep som kan reise mange tolkingsspørsmål og det er derfor uheldig at dette benyttes i en lovregulering. Vi registrer at utvalget drøfter alternative måter å regulere det samme på blant annet ved å begrense ansvaret til et bestemt beløp. Det vil imidlertid være en lite fleksibel løsning ved at det lovfestes et konkret beløp.

Uansett valg av alternativ er det viktig at kommunene har fokus på delegerings-reglement og fullmakter, noe som for øvrig også er viktig ved all kommunal virksomhet og da ikke minst ved utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Kapittel 13 Valg av medlemmer til folkevalgte organer

Representasjon av begge kjønn

Fylkesmannen støtter flertallets forslag som sikrer at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg også knyttes til sammensetningen av utvalget som helhet og ikke bare til de enkelte listeforslag. Utvalgets flertall foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har flest stemmer.

Fylkesmannen anser det som viktig ut fra et likestillingsperspektiv at det legges til rette for ordninger som i størst mulig grad sikrer kravet til kjønnsbalanse ved valg til folkevalgte organ, selv om dette tilsier en viss inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke

personer de ønsker å la seg representere med. Etter Fylkesmannens erfaring har ordningen etter gjeldende lovverk bidratt til at forholdsvalg er blitt valgt nettopp for å unngå å måtte oppfylle kravet til kjønnsbalanse.

Kapittel 19. Økonomiforvaltning

Fylkesmannen i Buskerud er positiv til at hovedprinsippene innenfor økonomiforvaltningen blir videreført i fremlegget til ny kommunelov.

Forslaget om en generalbestemmelse som fastsetter at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid støttes fullt ut. Vi er også positive til at kommunestyret selv skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, med utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Når kommuner legger til grunn egne måltall eller handlingsregler, bidrar det til større forståelse og ansvar i kommunen for egen økonomisk utvikling. Dette vil over tid bidra til å styrke kommunens økonomi.

Utvalget foreslår at det utarbeides et samlet regnskap for hele kommunen som juridisk enhet. Et samlet regnskap for hele kommunen som juridisk enhet vil kunne bidra til mer fullstendig informasjon til kommunestyret om hele kommunens økonomiske utvikling og situasjon. Det vil også kunne bidra til bedre nøkkeltall både for kommunen selv og for andre. Dette er vi positive til.

Utvalget foreslår nye regler for avslutning av årsregnskapet. Disse vil bidra til at inndekning av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødig ut i tid, og sørge for at midler på disposisjonsfondet som etter dagens regler er knyttet opp til merforbruk, ikke kan disponeres til andre formål.

Utvalget foreslår at reglene for minimumsavdrag endres, slik at størrelsen på avdrag minst skal tilsvare verdslitet på eiendelene i regnskapsåret. I dag er regelen slik at avdrag minst må tilsvare reduksjon i levetid på eiendelene. Forslaget til ny modell for minimumsavdrag er enklere enn nåværende beregningsmodell og vi er positive til at det nå er forslag om en enklere modell for minimumsavdrag. Med dagens regel kan kommuner risikere at lånegjeld faktisk er høyere enn verdiene på eiendelene. Dessuten har det medført at mange kommuner har betalt lave avdrag sammenlignet med gjeldsnivået. Vi er positive til den foreslåtte endringen.

Statlig kontroll (ROBEK)

I forslaget er kriteriene for registrering i ROBEK både en videreføring av nåværende regler og en utvidelse med nye regler. Fylkesmannen i Buskerud er positiv til utvalgets forslag om nye vilkår for ROBEK slik at kommuner med ubalanse i økonomien raskere vil omfattes regelverket for statlig budsjettkontroll og godkjenning. Vi er imidlertid skeptiske til at skjønsmessige vurderinger skal ligge til grunn for innmelding i ROBEK. Disse vurderingene bør presiseres slik at man oppnår lik praksis.

Utvalget foreslår en aktivitetsplikt for kommuner i ROBEK, slik at de raskere kan få balanse i økonomien. Dette støtter vi fullt ut.

Kapittel 24 Intern kontroll

Statlig tilsyn med internkontroll

Her er det gitt en generell hjemmel i kommuneloven til å føre tilsyn med kommunenes internkontroll. Dette er vi vant til fra særlovgivningen i dag. Det er positivt at internkontrollbestemmelsene samles og blir lik i den nye bestemmelsen i kommuneloven.

Fylkesmannens erfaring med de internkontrollbestemmelsene vi fører tilsyn med etter særlovgivningen (f. eks. barnevernsloven, opplæringslov mm) er god. Det er imidlertid fare for at det utvikler seg ulik praksis/normering på de ulike sektorområdene. Nå som hjemmelen blir den samme, kan sektormyndighetene forhåpentligvis trekke mer veksler på hverandre slik at normeringen blir så lik som mulig. Slik fremstår også statlig sektor mer samlet overfor kommunene. Fylkesmannen støtter derfor utvalget når de i sine merknader skriver at endringen vil bidra til en helhetlig og felles tolkning av internkontrollkravet.

Kapittel 29 Statlig kontroll og tilsyn mv

Lovlighetskontroll

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med lovlighetskontroll. Utvalget viser til at ordningen med lovlighetskontroll bidrar til å avklare rettslige usikkerhet samtidig som den er rimelig og forholdsvis enkel. Utvalget påpeker at dette er det sentrale argumentet for å beholde ordningen. Lovlighetskontroll skal ikke benyttes som et statlig styringsvirkemiddel overfor kommunen. Utvalget mener ikke det er behov for å endre hovedinnholdet i gjeldende bestemmelser om lovlighetskontroll, men at det er behov for enkelte presiseringer, klargjøringer og språklige forenklinger.

Fylkesmannen gir sin tilslutning til at ordningen med lovlighetskontroll videreføres. Når det gjelder lovlighetskontroll hvor et mindretall i kommunestyret krever det, er det etter Fylkesmannens oppfatning viktig i et rettsikkerhetsperspektiv at mindretallet i kommunestyret har et slikt vern og en slik mulighet til for å kunne få prøvd lovligheten av flertallets vedtak. Det er dessuten vår klare oppfatning at ordningen bringer ro og avklaring rundt kontroversielle saker. Det er imidlertid vår erfaring at i enkelte sammenhenger blir ordningen benyttet som en politisk omkamp hvor mindretallet i realiteten er uenig i realiteten. Det kan blant annet gjelde flere vedtak innenfor samme fagområde over en lengre periode. Når det gjelder lovlighetskontroll etter Fylkesmannens initiativ foreslår utvalget at det inntas i lovteksten at det må foreligge særlige grunner for å kunne anvende denne ordningen. Dette er i samsvar med gjeldende praktisering av ordningen. Det er viktig at tydeliggjøres utad at dette kun er en sikkerhetsventil og at Fylkesmannen vil være tilbakeholden med å ta saker opp til lovlighetskontroll.

Utvalget foreslår en endring når det gjelder ordlyden knyttet til hvilke vedtak som skal kunne være gjenstand for lovlighetskontroll. Etter dagens bestemmelse kan avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon være gjenstand for lovlighetskontroll. Utvalget foreslår å endre ordlyden i bestemmelsen fra begrepet avgjørelse til vedtak, men det presiserer at det ikke er tiltenkt noen endring i hva som kan lovlighetskontrolleres.

Fylkesmannen støtter ikke en slik endring, da dette vil kunne skape usikkerhet knyttet til hvilke avgjørelser som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Begrepet vedtak i lovforslaget er ment å omfatte alle avgjørelser uavhengig av om det er omfattet av forvaltningslovens definisjon av begrepet vedtak. Det er etter Fylkesmannens vurdering

uheldig at det legges til rette for at begrepet vedtak har ett annet rettslig innhold etter kommuneloven enn det har etter forvaltningsloven. Det er lite heldig når den klare forutsetning er at det ikke skal gjøres endring i hva som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Likevel endres lovens ordlyd og benytter et begrep som kan gi inntrykk av en begrensning i hva som omfattes av ordningen. Begrepet «avgjørelse» i gjeldende bestemmelse i kommuneloven bør derfor videreføres i ny lov.

Etter gjeldende rett er det kun den offentligrettslige siden av en avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres. Utvalget mener det fortsatt bør være slik, men denne avgrensningen i hva som omfattes av ordningen, fremgår ikke av loven. Fylkesmannen er enig at denne avgrensningen videreføres og at dette nå klart presiseres i loven.

Samordning av statlige tilsynsmyndigheter

Det foreslås endringer for å styrke samordningen av statlige tilsyn. Utvalget legger til grunn at tilsynsvirksomheten gjennom bedre samordning kan gi mindre belastning for kommunene, sikre mer effektiv gjennomføring av og bedre kvalitet i den kommunale forvaltningen.

Det er nytt at samordningsplikten gjelder statlig tilsyn generelt og ikke kun praktiske sider og bruk av sanksjoner slik det var tidligere. Fylkesmannen skal samordne planlagt statlig tilsyn og vurdere det samlede omfanget av det statlige tilsynet med den enkelte kommune. Det er positivt at legges til rette for et bedre samordnet statlig tilsyn.

Samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuner

Første ledd i lovforslagets § 37-2 er nytt og pålegger tilsynsmyndigheten å ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens egen interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsynet som berører den aktuelle kommune, når tilsynsmyndigheten planlegger, prioriterer og gjennomfører tilsynet.

I utvalgets merknader til bestemmelsen står det: «*Tilsynsmyndigheten må således sjekke at ikke kommunen eller fylkeskommunen allerede er overbelastet med andre statlige tilsyn eller med egne kontroller.*»

Intensjonen bak bestemmelsen er god og relevant. Utfordringen er den praktiske gjennomføringen av samordningen slik at bestemmelsen virker etter sin hensikt (at den enkelte kommunen ikke blir overbelastet med statlige tilsyn og egenkontroller). Det er mange ulike statlige aktører som fører tilsyn mot kommunen/fylkeskommunen. Tilsynene føres mot ulike virksomheter og ledernivåer i kommunen – dog alltid kommunestyret som øverste ansvarlige. Alle aktører og all tilsynsvirksomhet, samt kommunenes egenkontroller, stiller store krav til informasjonsutveksling.

Fylkesmannen har allerede i dag en handlingsplan og en møtestruktur for å søke å samordne oss internt og eksternt. Vi har også en hjemmeside der tilsynsrapporter skal legges ut av den enkelte tilsynsleder. Utfordringen i informasjonsflyten er likevel stor. Slik vi ser det bør det søkes etablert et samlet sentralt register/database der informasjon om all statlig tilsyn og kommunenes egenkontroll registreres som grunnlag for effektiv samordning. Det vil være behov for samhandling og koordinering i tillegg, men samhandling fordrer etter vårt skjønn også rett bruk av IKT.

Runar Schau Carlsen
fung.

Bente Nyegaard Fjell

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift