

«MOTTAKERNAVN»

«ADRESSE»

«POSTNR» «POSTSTED»

«UTLANDSADRESSE»

Vår ref.: 131883/2016 - 2016/6858

Deres ref.: «REF»

Dato: 04.10.2016

Høring. NOU 2016:5 - ny kommunelov

Vedlagt følger saksframlegg og protokoll fra behandlingen av saken i Østfold fylkeskommune.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk signert av

Olav Nyhus

Seksjonssjef juridisk

Saksnr.: 2016/6858
Løpenr.: 126123/2016
Klassering: 024
Saksbehandler: Olav Nyhus

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	15.09.2016	153/2016
Fylkestinget	22.09.2016	96/2016

Høring. NOU 2016:5 - ny kommunelov

Vedlegg

1. [NOU 2016:4](#)
2. [Debattgrunnlag fra KS](#)

Bakgrunn for saken

Det er 20 år siden kommuneloven trådte i kraft. Loven har blitt endret flere ganger, men noen helhetlig gjennomgang har ikke vært foretatt. Med de endringer som har skjedd på kommunalt nivå, og et økende antall internasjonale forpliktelser, er det nå på tide med en gjennomgripende revisjon.

Fakta

Et hovedhensyn ved revideringen er å styrke det kommunale selvstyret. Videre angis siktemålet å være forbedringer for å sikre klarere og mer forutsigbare rammer for kommunenes virksomhet. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 12 (2011-12) «Stat og kommune – styring og samspel», ble generalistprinsippet og rammestyringsprinsippet slått fast som hovedprinsipper, og utvalgets arbeid med ny kommunelov skal følge disse prinsippene.

Utvalget innleder med noen prinsipielle betraktninger. Det er foretatt en helhetlig og samlet gjennomgang i tråd med mandatet. Sentralt er å styrke det kommunale selvstyret samt å gjøre loven bedre tilgjengelig. Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres.

Det kommunale selvstyret blir synliggjort og gitt et rettslig vern. Samtidig erkjennes det at den lokale handlefriheten må vike for statlige styringsbehov. En konsekvens av lokal handlefrihet er at det må aksepteres forskjeller mellom kommunene. Det antydes at for å motvirke dette må grunnleggende rettigheter og hensynet til likebehandling gis større vekt. Det legges videre til grunn at det europeiske charteret om lokalt selvstyre skal lovfestes.

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

Folkestyret foreslår styrket ved noen konkrete forslag. Anledningen for at folkevalgte organer kan holde fjernmøter utvides. De kommunene som ønsker kan bestemme direkte valg av ordfører. Videre skal kravet til kjønnsbalanse i folkevalgte organer skjerpes. Som et element i likestillingstilnærmingen foreslås også at administrasjonssjefen får en lovbestemt kjønnsnøytral tittel som «kommunedirektør».

De folkevalgte skal få utvidet sin innsynsrett overfor administrasjonen. Endelig foreslås det at begge styringsmodellene, formannskapsmodell og parlamentarismemodell, videreføres. Formannskapsmodellen skal likevel være hovedmodell, og det foreslås strengere krav for å innføre parlamentarisme.

Verdiene effektivitet, tillit og bærekraft kommer tydelig til uttrykk i formålsbestemmelsen. For at disse verdiene skal komme til uttrykk må kommunen bl.a. ha fokus på likebehandling, saklighet, habilitet og åpenhet. I forlengelsen av det siste foreslås det at kommunen får en utvidet plikt til å drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og legge forholdene best mulig til rette for informasjonsflyt i forhold til brukere og andre.

Forslaget til ny kommunelov (NOU 2016:4) inneholder et eget kapittel vedrørende kommunens økonomiforvaltning. Utvalget har blant annet lagt til grunn at reglene fortsatt skal bygge på rammestyringsprinsippet, samt enkle grunnleggende prinsipper for økonomiforvaltningen som kan stå seg over tid.

Utvalgets lovforslag innebærer i hovedsak at økonomireglene fra dagens lov videreføres, men med flere tillegg, endringer og presiseringer. Reglene vil med utvalgets forslag fortsatt være bestemmelser som i hovedsak angir de ytre rammene for økonomiforvaltningen, slik at kommunene får styringsrom iht. lokale behov og vurderinger innenfor lovens rammer. Økonomireglene må ses på som minimumskrav.

Nedenfor følger en kort oppsummering av de forslagene til endring som fremkommer av utredningen.

1. Økonomisk handleevne

Det foreslås å innføre en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid. En slik bestemmelse løfter idealet om langsiktig økonomiforvaltningen sterkere frem i loven.

2. Økonomireglement og finansielle måltall

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunestyret til å fastsette et økonomireglement. Dette markerer at økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter må utfylles med nærmere regler i et internt økonomireglement som er tilpasset hver kommune. Utvalgets forslag anses som lovfesting av en allmenn norm, men foreslår samtidig ikke bestemte krav til økonomireglementets innhold eller form. Forslaget retter seg først og fremst mot de grunnleggende bestemmelsene om økonomiforvaltningen som kommunestyret/fylkestinget bør ta stilling til.

Det foreslås videre at fylkestinget skal fastsette finansielle måltall for fylkeskommunens økonomiske utvikling. Med finansielle måltall siktes det til fastsetting av politiske målsettinger for kommunens økonomiske utvikling og stilling. Slike måltall skal fungere som et verktøy for politikerne i den langsiktige styringen av fylkeskommunens økonomi. Det foreslås også at oppnåelse av måltallene skal vurderes i årsberetningen.

3. Økonomiplan og årsbudsjett

Utvalget foreslår å videreføre departementets hjemmel til å fastsette forskriftskrav til oppstillinger av årsbudsjettets talldel, samt til oppstilling av årsregnskapet. Tilsvarende hjemmel til å fastsette obligatoriske resultatoversikter og bevilgningsoversikter foreslås i utredningen også til å gjelde økonomiplanen.

Det foreslås videre å lovfeste at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise utviklingen i kommunens gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

4. Årsberetningen

I sammenheng med forslaget om bruk av finansielle måltall foreslår utvalget at det i årsberetningen skal redegjøres for om kommunens økonomiske utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Utvalget foreslår videre å lovfeste at det også skal redegjøres for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, som i dag kun følger av forskrift.

5. Årsavslutningen

Dagens balansekrav er et nødvendig minimum for kommunenes økonomistyring.

Utvalget foreslår at reglene om budsjettbalanse får en ny ordlyd, som løfter frem at det må foretas avsetninger som bidrar til en sunn økonomi. I tillegg foreslås det nye regler for avslutning av årsregnskapet som skal bidra til at inndekningen av regnskapsmessig merforbruk ikke skyves unødig ut i tid. Blant annet foreslås det en plikt til å foreslå endringer i årets budsjett hvis det er lagt frem et årsregnskap med merforbruk, slik at budsjettoppfølgingen kobles til årsregnskapet og gir grunnlag for videre tiltak.

6. Finansiering av driftsutgifter

Utvalget foreslår å lovfeste en hovedregel om at driften bare skal finansieres av løpende inntekter. Dette legger grunnlaget for klarere regler for skillet mellom drift og investering. Videre vil fortsatt de løsninger som følger av god kommunal regnskapsskikk være bindende for kommunen.

7. Minimumsavdrag

Utvalget foreslår nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån. Formålet er å bidra til at minimumsavdraget i større grad følger kapitalslitet, dvs. avskrivningene, på investeringene.

8. Låneopptak til kjøp av eiendomsselskap (single-purpose-selskap)

Begrensninger i låneadgangen som følger av kommunelovens §50 bygger på to etablerte prinsipper; (1) det kan kun tas opp lån til investeringer som kommunen selv rår over og har eiendomsrett til og (2) nytten av investeringen er varig over tid. Kommunen har som

hovedregel ikke lov til å låne penger til aksjekjøp. På bakgrunn av samfunnsutviklingen foreslås det imidlertid i forslag til ny kommunelov at det skal tillates å låne til kjøp av aksjer i singel-purpose eiendomsselskaper. Vilåårene for slik lånefinansiering er at samtlige aksjer i eiendomsselskapet skal kjøpes, og at selskapet kun driver og eier den eiendommen som skal kjøpes.

9. Garantistillelser

Det foreslås et generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko. Den statlige garantigodkjenningen for garantier og forbudet mot å garantere for næring foreslås videreført.

Dagens kommunelov har bestemmelser om kommunens egenkontroll i regi av folkevalgte og egenkontroll i regi av administrasjonssjefen. Utvalget foreslår å styrke den administrative delen av egenkontrollen. Regnskapsrevisor gis oppdrag med fast kontroll og flytter det derved fra kontrollutvalgets bestiller ansvar. Kontrollutvalget foreslås å minimum bestå av fem medlemmer.

Det ligger i mandatet å ha fokus på forenkling. Det er søkt ivarettatt ved struktur i loven samt at flere regler løftes fra forskrift til loven. Utvalget mener også at uttømmende regler har et pedagogisk formål ved at de ofte er lettere å forstå.

Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen ønsker velkommen en helhetlig gjennomgang og revidering av kommuneloven når den er blitt 20 år gammel. Det forslaget som nå er på høring bærer mest preg av opprydding og presiseringer, enn noe store prinsipielle endringer. På grunn av den tiden som har gått, og de samfunns endringer som har skjedd, er en slik revidering påkrevet.

Flere av forslagene bør underlegges politiske avveininger like mye som faglige juridiske og samfunnsvitenskapelige vurderinger.

KS har et særlig fokus på denne høringen, og ønsker innspill til seg for en felles høringsuttalelse fra kommune Norge. Fylkesrådmannen anbefaler at vår høringsuttalelse også sendes til departementet.

Fylkesrådmannens anbefaling

Østfold fylkeskommune er i hovedsak positiv til forslaget til ny kommunelov. Vi vil likevel komme med noen merknader til forslaget.

Formålsparagrafen

Østfold fylkeskommune støtter formuleringen som regulerer formålet til at loven skal fremme det kommunale selvstyret. Dette framstår som sterkere enn om det bare skulle legges til rette for det samme.

Formålsbestemmelsen er en sentral kilde å se hen til dersom det oppstår tolkningstvil i tilknytning til andre bestemmelser. Det er henvist til at loven er forsøkt formulert slik at den er best mulig tilgjengelig for både politikere og administrasjonen i kommunen. At

formålsbestemmelsen er sentral ved forståelsen av helheten kan med fordel nevnes direkte i bestemmelsen når målgruppen er så bred.

Kommunalt selvstyre

Det er bra at det kommunale selvstyret lovfestes. Det er også nødvendig for å oppfylle kravet i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Det er også særs viktig at begrensninger i det lokale selvstyret krever hjemmel i lov (legalitetsprinsipp). Det vil redusere den uklarhet som statsforvaltningen skaper gjennom rundskriv, veiledere o.l. Det gir også uttrykk for en større likeverdighet mellom kommune og stat ved at begrensninger i det lokale selvstyret må vedtas av et folkevalgt organ.

Innholdet i det lokale selvstyret begrenses likevel betydelig i neste paragraf. Her angis prinsipper for statens anledning til inngripen i det lokale selvstyret. Selvstyret må naturlig nok noen ganger vike for nasjonale interesser. Videre angis det at offentlige oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Og endelig bør kommunene gis frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Det er ikke vanskelig å være enig i disse prinsippene, men det er problematisk at disse prinsippene angis som «bør» bestemmelser. Ved det legges det betydelig mulighet for skjønnsmessig praktisering av prinsippene, og det er også slik at noe av praksis overlates til statsforvaltningen. Dette er problematisk og Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at prinsippene bør vedtas som «skal» bestemmelser. På den måten vil kommunene også få en reell og styrket posisjon ved uenighet om hjemmelsgrunnlaget for statlig styring etter disse prinsippene.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av dagens ordning, men med noen presiseringer og begrensninger. Østfold fylkeskommune støtter denne overordnede tilnærmingen, og vil bare kommentere noen punkter særskilt.

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at det bare er kommunestyret/fylkestinget selv som kan opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i loven.

Administrasjonssjefen foreslås gitt en lovbestemt kjønnsnøytral tittel. Dette er et prisverdig initiativ i et likestillingsperspektiv. Østfold fylkeskommune er likevel av den oppfatning at tittelen «rådmann» er så innarbeidet at den ikke bør endres for de som benytter denne i dag. Dersom det skal lovbestemmes en tittel støttes ikke forslaget om «kommunedirektør», men i stedet «administrasjonssjef».

Forslaget om en styrket internkontroll og en bedre balanse mellom den administrative og den politiske internkontrollen støttes. Noen indikasjoner i retning av en styrket regnskapsmessig Controller funksjon, kan fjerne fokuset fra helheten.

Samspill og skille mellom administrasjon og folkevalgte er en løpende utfordring og et viktig demokratisk prinsipp. Det er likevel en risiko for at en for streng regulering av at folkevalgte organer skal bestå av folkevalgte kan få uheldige utslag. Noen organer er mer preget av forvaltning enn av politikk, f.eks. en klagenemnd. Her skal det regulært utøves et juridisk skjønn og ikke politisk. Det er ikke gitt at folkevalgte uten videre er bevisst et slikt skille.

Videre finnes det styrer som blir oppnevnt i f.eks. fagskole og folkehøyskole som er regulert i egne lover. Den foreslåtte reguleringen i kommuneloven synes ikke å ta høyde for dette.

Når det gjelder privatrettslige disposisjoner foretatt uten fullmakt bør i hovedsak kommunene bli bundet på samme måte som andre organisasjoner av hensyn til tillit og omdømme. Når det er sagt er det likevel noen særlige hensyn som fordrer en lovregulering av legitimasjonsvirkninger. Slike bør likevel reduseres til et minimum.

Det er bra at det gis noe strengere rammer for å innføre parlamentarisme. En slik styringsform kan utfordre både demokratiet og åpenheten. Det er påfallende at ikke temaet demokrati er drøftet.

Østfold fylkeskommune støtter forslag om direkte valg av ordfører.

Spørsmålet om krav til kjønnsbalanse i skal gjelde for organet som helhet og ikke bare for listeforslag som i dag, er et spørsmål om kryssende interesser. Når verdiene demokrati og likestilling settes opp mot hverandre, må de ulike hensynene avveies mot hverandre. Det er ikke slik at demokratihensynet bortfaller ved å vektlegge likestilling. Det vil bare i alminnelighet være en liten korrigering av den listen som borgerne har stemt på. Østfold fylkeskommune støtter et krav om kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet. Det vil også sette en stopper for kampanjer for å få valgt inn flest mulig menn eller kvinner, som neppe er ønskelig i likestillingsperspektiv.

Det er behov for å kunne lukke møter ved enkelte anledning selv om møteoffentlighet skal være hovedregelen. Dersom det ikke gis anledning til å lukke møter vil temaene som skulle vært behandlet finne andre og uformelle arenaer for drøftelse. Det vil aldri være ønskelig. Sladding av sakslister og protokoller bør bare skjer av personvern hensyn eller forretningshemmeligheter.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Forslaget om å styrke kommunens informasjonsplikt støttes. Innsynsrett og informasjonsplikt er to dimensjoner ved åpenhet. Tiden er moden for å styrke åpenheten.

Vårt representative demokrati bygger på at borgerne lar seg representere i kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer. I den løpende driften er det etablert ulike brukerråd for å komme med innspill mellom valgene. Dette styrker den demokratiske medvirkningen. At innbyggerne som sådan gis ytterligere muligheter for å bli hørt, er positivt. Dagens ordning videreføres, men det kreves flere underskrifter enn før. 1000 er imidlertid alltid tilstrekkelig.

Ordningen med rådgivende folkeavstemming videreføres også.

Kommunal økonomi

Utvalgets forslag innebærer en lov som sterkere fremhever kommunestyrets/fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, samtidig som det kommunale selvstyret vil stå sterkere der de folkevalgte i samspill med administrasjonen etablerer lokale handlingsregler og en økonomisk politikk som ivaretar økonomien over tid.

Mange av endringene i forslaget til ny kommunelov er allerede innarbeidet i Østfold fylkeskommune sine rutiner. Dette gjelder blant annet bruken av finansielle måltall. At dette lovfestes ansvarliggjør imidlertid politikerne i større grad enn tidligere til å fastsette måltall som gjenspeiler de politiske målsettinger. Kravet til å fastsette finansielle måltall i økonomiplan- og budsjettarbeidet bidrar også til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, hvor årsperspektivet lett kan bli dominerende. Utvalgets forslag inneholder bestemmelser om at også årsberetningen, med grunnlag i de finansielle måltallene, skal inneholde en vurdering av om den økonomiske utvikling og stilling, slik den fremgår av årsregnskapet, er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv.

Hensikten med å lovfeste kravet til økonomireglement har som intensjon at kommunene gjør en kritisk vurdering av om de etablerte økonomireglementene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, også med tanke på om reglementene støtter opp om langsiktige målsettinger for økonomiforvaltningen.

Forslaget til endringer i beregning av minimumsavdrag innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Finansiering med egne midler vil redusere minimumsavdraget. Denne nye beregningsmetoden innebærer at Østfold fylkeskommune vil få større årlige minimumsavdrag enn ved bruk av dagens metode.

Fylkeskommunen mener at forslaget til ny kommunelov vedrørende økonomiforvaltningen generelt legger et godt grunnlag for fortsatt lokal handlefrihet og fokus på en langsiktig økonomiforvaltning.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Dagens regler videreføres langt på vei, men med krav om eierskapsmelding en gang i valgperioden. Det foreslås valgbarhetsbegrensinger slik at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges til styret i kommunale foretak. Forslagene støttes, men fylkeskommunen vil peke på at reglene kan skape utfordringer i små kommuner.

Ved interkommunalt samarbeid foreslås det krav om representantskap hvor alle deltakere er representert. Dette vil avhjelpe utfordringen med avstand til et demokratisk valgt organ, og forslaget støttes.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i dagens ordning videreføres. Det er likevel en ambisjon om å effektivisere ved bedre samordning. Det bør innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjons som et effektiviseringstiltak. Videre kreves det mye av fylkesmannen for å oppnå ambisjonen. Fylkesmannen må ha både kompetanse og kapasitet for å fylle sin funksjon. Uten dette blir ambisjonen uten reelt innhold.

Odd Roald Andreassen
kst. fylkesrådmann

Anne-Lise Kristoffersen
kst. fylkesdirektør

Fylkesordførers behandling

Ingen endring.

Fylkesordførers vedtak

Østfold fylkeskommune er i hovedsak positiv til forslaget til ny kommunelov. Vi vil likevel komme med noen merknader til forslaget.

Formålsparagrafen

Østfold fylkeskommune støtter formuleringen som regulerer formålet til at loven skal fremme det kommunale selvstyre. Dette framstår som sterkere enn om det bare skulle legges til rette for det samme.

Formålsbestemmelsen er en sentral kilde å se hen til dersom det oppstår tolkningstvil i tilknytning til andre bestemmelser. Det er henvist til at loven er forsøkt formulert slik at den er best mulig tilgjengelig for både politikere og administrasjonen i kommunen. At formålsbestemmelsen er sentral ved forståelsen av helheten kan med fordel nevnes direkte i bestemmelsen når målgruppen er så bred.

Kommunalt selvstyre

Det er bra at det kommunale selvstyre lovfestes. Det er også nødvendig for å oppfylle kravet i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Det er også særs viktig at begrensninger i det lokale selvstyre krever hjemmel i lov (legalitetsprinsipp). Det vil redusere den uklarhet som statsforvaltningen skaper gjennom rundskriv, veiledere o.l. Det gir også uttrykk for en større likeverdighet mellom kommune og stat ved at begrensninger i det lokale selvstyre må vedtas av et folkevalgt organ.

Innholdet i det lokale selvstyre begrenses likevel betydelig i neste paragraf. Her angis prinsipper for statens anledning til inngripen i det lokale selvstyre. Selvstyre må naturlig nok noen ganger vike for nasjonale interesser. Videre angis det at offentlige oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Og endelig bør kommunene gis frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Det er ikke vanskelig å være enig i disse prinsippene, men det er problematisk at disse prinsippene angis som «bør» bestemmelser. Ved det legges det betydelig mulighet for skjønnsmessig praktisering av prinsippene, og det er også slik at noe av praksis overlates til statsforvaltningen. Dette er problematisk og Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at prinsippene bør vedtas som «skal» bestemmelser. På den måten vil kommunene også få en reell og styrket posisjon ved uenighet om hjemmelsgrunnlaget for statlig styring etter disse prinsippene.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av dagens ordning, men med noen presiseringer og begrensninger. Østfold fylkeskommune støtter denne overordnede tilnærmingen, og vil bare kommentere noen punkter særskilt.

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at det bare er kommunestyret/fylkestinget selv som kan opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i loven.

Administrasjonssjefen foreslås gitt en lovbestemt kjønnsnøytral tittel. Dette er et prisverdig initiativ i et likestillingsperspektiv. Østfold fylkeskommune er likevel av den oppfatning at tittelen «rådmann» er så innarbeidet at den ikke bør endres for de som benytter denne i dag. Dersom det skal lovbestemmes en tittel støttes ikke forslaget om «kommunedirektør», men i stedet «administrasjonssjef».

Forslaget om en styrket internkontroll og en bedre balanse mellom den administrative og den politiske internkontrollen støttes. Noen indikasjoner i retning av en styrket regnskapsmessig Controller funksjon, kan fjerne fokuset fra helheten.

Samspill og skille mellom administrasjon og folkevalgte er en løpende utfordring og et viktig demokratisk prinsipp. Det er likevel en risiko for at en for streng regulering av at folkevalgte organer skal bestå av folkevalgte kan få uheldige utslag. Noen organer er mer preget av forvaltning enn av politikk, f.eks. en klagenemnd. Her skal det regulært utøves et juridisk skjønn og ikke politisk. Det er ikke gitt at folkevalgte uten videre er bevisst et slikt skille. Videre finnes det styrer som blir oppnevnt i f.eks. fagskole og folkehøyskole som er regulert i egne lover. Den foreslåtte reguleringen i kommuneloven synes ikke å ta høyde for dette.

Når det gjelder privatrettslige disposisjoner foretatt uten fullmakt bør i hovedsak kommunene bli bundet på samme måte som andre organisasjoner av hensyn til tillit og omdømme. Når det er sagt er det likevel noen særlige hensyn som fordrer en lovregulering av legitimasjonsvirkninger. Slike bør likevel reduseres til et minimum.

Det er bra at det gis noe strengere rammer for å innføre parlamentarisme. En slik styringsform kan utfordre både demokratiet og åpenheten. Det er påfallende at ikke temaet demokrati er drøftet.

Østfold fylkeskommune støtter forslag om direkte valg av ordfører.

Spørsmålet om krav til kjønnsbalanse i skal gjelde for organet som helhet og ikke bare for listeforslag som i dag, er et spørsmål om kryssende interesser. Når verdiene demokrati og likestilling settes opp mot hverandre, må de ulike hensynene avveies mot hverandre. Det er ikke slik at demokratihensynet bortfaller ved å vektlegge likestilling. Det vil bare i alminnelighet være en liten korrigerende av den listen som borgerne har stemt på. Østfold fylkeskommune støtter et krav om kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet. Det vil også sette en stopper for kampanjer for å få valgt inn flest mulig menn eller kvinner, som neppe er ønskelig i likestillingsperspektiv.

Det er behov for å kunne lukke møter ved enkelte anledning selv om møteoffentlighet skal være hovedregelen. Dersom det ikke gis anledning til å lukke møter vil temaene som skulle vært behandlet finne andre og uformelle arenaer for drøftelse. Det vil aldri være ønskelig. Sladding av sakslister og protokoller bør bare skjer av personvern hensyn eller forretningshemmeligheter.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Forslaget om å styrke kommunens informasjonsplikt støttes. Innsynsrett og informasjonsplikt er to dimensjoner ved åpenhet. Tiden er moden for å styrke åpenheten.

Vårt representative demokrati bygger på at borgerne lar seg representere i kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer. I den løpende driften er det etablert ulike brukerråd for å komme med innspill mellom valgene. Dette styrker den demokratiske medvirkningen. At innbyggerne som sådan gis ytterligere muligheter for å bli hørt, er positivt. Dagens ordning videreføres, men det kreves flere underskrifter enn før. 1000 er imidlertid alltid tilstrekkelig.

Ordningen med rådgivende folkeavstemminger videreføres også.

Kommunal økonomi

Utvalgets forslag innebærer en lov som sterkere fremhever kommunestyrets/fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, samtidig som det kommunale selvstyret vil stå sterkere der de folkevalgte i samspill med administrasjonen etablerer lokale handlingsregler og en økonomisk politikk som ivaretar økonomien over tid.

Mange av endringene i forslaget til ny kommunelov er allerede innarbeidet i Østfold fylkeskommune sine rutiner. Dette gjelder blant annet bruken av finansielle måltall. At dette lovfestes ansvarliggjør imidlertid politikerne i større grad enn tidligere til å fastsette måltall som gjenspeiler de politiske målsettinger. Kravet til å fastsette finansielle måltall i økonomiplan- og budsjettarbeidet bidrar også til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, hvor årsperspektivet lett kan bli dominerende. Utvalgets forslag inneholder bestemmelser om at også årsberetningen, med grunnlag i de finansielle måltallene, skal inneholde en vurdering av om den økonomiske utvikling og stilling, slik den fremgår av årsregnskapet, er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv.

Hensikten med å lovfeste kravet til økonomireglement har som intensjon at kommunene gjør en kritisk vurdering av om de etablerte økonomireglementene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, også med tanke på om reglementene støtter opp om langsiktige målsettinger for økonomiforvaltningen.

Forslaget til endringer i beregning av minimumsavdrag innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Finansiering med egne midler vil redusere minimumsavdraget. Denne nye beregningsmetoden innebærer at Østfold fylkeskommune vil få større årlige minimumsavdrag enn ved bruk av dagens metode.

Fylkeskommunen mener at forslaget til ny kommunelov vedrørende økonomiforvaltningen generelt legger et godt grunnlag for fortsatt lokal handlefrihet og fokus på en langsiktig økonomiforvaltning.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Dagens regler videreføres langt på vei, men med krav om eierskapsmelding en gang i valgperioden. Det foreslås valgbarhetsbegrensinger slik at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges til styret i kommunale foretak. Forslagene støttes, men fylkeskommunen vil peke på at reglene kan skape utfordringer i små kommuner.

Ved interkommunalt samarbeid foreslås det krav om representantskap hvor alle deltakere er representert. Dette vil avhjelpe utfordringen med avstand til et demokratisk valgt organ, og forslaget støttes.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i dagens ordning videreføres. Det er likevel en ambisjon om å effektivisere ved bedre samordning. Det bør innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjons som et effektiviseringstiltak. Videre kreves det mye av fylkesmannen for å oppnå ambisjonen. Fylkesmannen må ha både kompetanse og kapasitet for å fylle sin funksjon. Uten dette blir ambisjonen uten reelt innhold.

Fylkesutvalgets behandling:

Fylkesordfører Ole Haabeth (Ap) framsatte følgende forslag:

Behandlingen av saken utsettes og framlegges for fylkestinget til behandling med innstilling fra den nedsatte politiske arbeidsgruppen.

Votering:

Fylkesordførerens forslag ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalgets innstilling 15.09.2016:

Behandlingen av saken utsettes og framlegges for fylkestinget til behandling med innstilling fra den nedsatte politiske arbeidsgruppen.

Sarpsborg, 30. august 2016

Ole Haabeth
fylkesordfører

Fylkestingets behandling:

Fylkesvaraordfører Siv Henriette Jacobsen (Ap) framsatte følgende forslag:

Andreas Lervik (Ap) oppnevnes som setteordfører i saken.

Fylkesvaraordfører Siv Henriette Jacobsen (Ap) gjenopptok fylkesordførers forslag til innstilling:

Østfold fylkeskommune er i hovedsak positiv til forslaget til ny kommunelov. Vi vil likevel komme med noen merknader til forslaget.

Formålsparagrafen

Østfold fylkeskommune støtter formuleringen som regulerer formålet til at loven skal fremme det kommunale selvstyre. Dette framstår som sterkere enn om det bare skulle legges til rette for det samme.

Formålsbestemmelsen er en sentral kilde å se hen til dersom det oppstår tolkningstvil i tilknytning til andre bestemmelser. Det er henvist til at loven er forsøkt formulert slik at den er best mulig tilgjengelig for både politikere og administrasjonen i kommunen. At formålsbestemmelsen er sentral ved forståelsen av helheten kan med fordel nevnes direkte i bestemmelsen når målgruppen er så bred.

Kommunalt selvstyre

Det er bra at det kommunale selvstyre lovfestes. Det er også nødvendig for å oppfylle kravet i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Det er også særs viktig at begrensninger i det lokale selvstyre krever hjemmel i lov (legalitetsprinsipp). Det vil redusere den uklarhet som statsforvaltningen skaper gjennom rundskriv, veiledere o.l. Det gir også uttrykk for en større likeverdighet mellom kommune og stat ved at begrensninger i det lokale selvstyre må vedtas av et folkevalgt organ.

Innholdet i det lokale selvstyre begrenses likevel betydelig i neste paragraf. Her angis prinsipper for statens anledning til inngripen i det lokale selvstyre. Selvstyre må naturlig nok noen ganger vike for nasjonale interesser. Videre angis det at offentlige oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Og endelig bør kommunene gis frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Det er ikke vanskelig å være enig i disse prinsippene, men det er problematisk at disse prinsippene angis som «bør» bestemmelser. Ved det legges det betydelig mulighet for skjønnsmessig praktisering av prinsippene, og det er også slik at noe av praksis overlates til statsforvaltningen. Dette er problematisk og Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at prinsippene bør vedtas som «skal» bestemmelser. På den måten vil kommunene også få en reell og styrket posisjon ved uenighet om hjemmelsgrunnlaget for statlig styring etter disse prinsippene.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av dagens ordning, men med noen presiseringer og begrensninger. Østfold fylkeskommune støtter denne overordnede tilnærmingen, og vil bare kommentere noen punkter særskilt.

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at det bare er kommunestyret/fylkestinget selv som kan opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i loven.

Administrasjonssjefen foreslås gitt en lovbestemt kjønnsnøytral tittel. Dette er et prisverdig initiativ i et likestillingsperspektiv. Østfold fylkeskommune er likevel av den oppfatning at tittelen «rådmann» er så innarbeidet at den ikke bør endres for de som benytter denne i dag. Dersom det skal lovbestemmes en tittel støttes ikke forslaget om «kommunedirektør», men i stedet «administrasjonssjef».

Forslaget om en styrket internkontroll og en bedre balanse mellom den administrative og den politiske internkontrollen støttes. Noen indikasjoner i retning av en styrket regnskapsmessig Controller funksjon, kan fjerne fokuset fra helheten.

Samspill og skille mellom administrasjon og folkevalgte er en løpende utfordring og et viktig demokratisk prinsipp. Det er likevel en risiko for at en for streng regulering av at folkevalgte organer skal bestå av folkevalgte kan få uheldige utslag. Noen organer er mer preget av forvaltning enn av politikk, f.eks. en klagenemnd. Her skal det regulært utøves et juridisk skjønn og ikke politisk. Det er ikke gitt at folkevalgte uten videre er bevisst et slikt skille. Videre finnes det styrer som blir oppnevnt i f.eks. fagskole og folkehøyskole som er regulert i egne lover. Den foreslåtte reguleringen i kommuneloven synes ikke å ta høyde for dette.

Når det gjelder privatretslige disposisjoner foretatt uten fullmakt bør i hovedsak kommunene bli bundet på samme måte som andre organisasjoner av hensyn til tillit og omdømme. Når det er sagt er det likevel noen særlige hensyn som fordrer en lovregulering av legitimasjonsvirkninger. Slike bør likevel reduseres til et minimum.

Det er bra at det gis noe strengere rammer for å innføre parlamentarisme. En slik styringsform kan utfordre både demokratiet og åpenheten. Det er påfallende at ikke temaet demokrati er drøftet.

Østfold fylkeskommune støtter forslag om direkte valg av ordfører.

Spørsmålet om krav til kjønnsbalanse i skal gjelde for organet som helhet og ikke bare for listeforslag som i dag, er et spørsmål om kryssende interesser. Når verdiene demokrati og likestilling settes opp mot hverandre, må de ulike hensynene avveies mot hverandre. Det er ikke slik at demokratihensynet bortfaller ved å vektlegge likestilling. Det vil bare i alminnelighet være en liten korrigering av den listen som borgerne har stemt på. Østfold fylkeskommune støtter et krav om kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet. Det vil også sette en stopper for kampanjer for å få valgt inn flest mulig menn eller kvinner, som neppe er ønskelig i likestillingsperspektiv.

Det er behov for å kunne lukke møter ved enkelte anledning selv om møteoffentlighet skal være hovedregelen. Dersom det ikke gis anledning til å lukke møter vil temaene som skulle vært behandlet finne andre og uformelle arenaer for drøftelse. Det vil aldri være ønskelig. Sladding av sakslister og protokoller bør bare skjer av personvern hensyn eller forretningshemmeligheter.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Forslaget om å styrke kommunens informasjonsplikt støttes. Innsynsrett og informasjonsplikt er to dimensjoner ved åpenhet. Tiden er moden for å styrke åpenheten.

Vårt representative demokrati bygger på at borgerne lar seg representere i kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer. I den løpende driften er det etablert ulike brukerråd for å komme med innspill mellom valgene. Dette styrker den demokratiske medvirkningen. At innbyggerne som sådan gis ytterligere muligheter for å bli hørt, er positivt. Dagens ordning videreføres, men det kreves flere underskrifter enn før. 1000 er imidlertid alltid tilstrekkelig.

Ordningen med rådgivende folkeavstemminger videreføres også.

Kommunal økonomi

Utvalgets forslag innebærer en lov som sterkere fremhever kommunestyrets/fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, samtidig som det kommunale selvstyret vil stå sterkere der de folkevalgte i samspill med administrasjonen etablerer lokale handlingsregler og en økonomisk politikk som ivaretar økonomien over tid.

Mange av endringene i forslaget til ny kommunelov er allerede innarbeidet i Østfold fylkeskommune sine rutiner. Dette gjelder blant annet bruken av finansielle måltall. At dette lovfestes ansvarliggjør imidlertid politikerne i større grad enn tidligere til å fastsette måltall som gjenspeiler de politiske målsettinger. Kravet til å fastsette finansielle måltall i økonomiplan- og budsjettarbeidet bidrar også til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, hvor årsperspektivet lett kan bli dominerende. Utvalgets forslag inneholder bestemmelser om at også årsberetningen, med grunnlag i de finansielle måltallene, skal inneholde en vurdering av om den økonomiske utvikling og stilling, slik den fremgår av årsregnskapet, er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv.

Hensikten med å lovfeste kravet til økonomireglement har som intensjon at kommunene gjør en kritisk vurdering av om de etablerte økonomireglementene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, også med tanke på om reglementene støtter opp om langsiktige målsettinger for økonomiforvaltningen.

Forslaget til endringer i beregning av minimumsavdrag innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Finansiering med egne midler vil redusere minimumsavdraget. Denne nye beregningsmetoden innebærer at Østfold fylkeskommune vil få større årlige minimumsavdrag enn ved bruk av dagens metode.

Fylkeskommunen mener at forslaget til ny kommunelov vedrørende økonomiforvaltningen generelt legger et godt grunnlag for fortsatt lokal handlefrihet og fokus på en langsiktig økonomiforvaltning.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Dagens regler videreføres langt på vei, men med krav om eierskapsmelding en gang i valgperioden. Det foreslås valgbarhetsbegrensinger slik at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges til styret i kommunale foretak. Forslagene støttes, men fylkeskommunen vil peke på at reglene kan skape utfordringer i små kommuner.

Ved interkommunalt samarbeid foreslås det krav om representantskap hvor alle deltakere er representert. Dette vil avhjelpe utfordringen med avstand til et demokratisk valgt organ, og forslaget støttes.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i dagens ordning videreføres. Det er likevel en ambisjon om å effektivisere ved bedre samordning. Det bør innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjons som et effektiviseringstiltak. Videre kreves det mye av fylkesmannen for å oppnå ambisjonen. Fylkesmannen må ha både kompetanse og kapasitet for å fylle sin funksjon. Uten dette blir ambisjonen uten reelt innhold.

Fylkesvaraordfører Siv Henriette Jacobsen (Ap) framsatte følgende forslag på vegne av den tverrpolitiske arbeidsgruppen:

Det fremlagte forslaget til vedtak støttes med følgende endringer:

Innledningsvis før 1. avsnitt:

For Østfold fylkeskommune er det sentralt at lovforslaget bidrar til å styrke det lokale selvstyret. En ny kommunelov som er enklere og mer tilgjengelig ønskes også velkommen.

Folkevalgte organer: (nytt avsnitt 3.)

Kommunestyret/Fylkesting bør ha myndighet til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er pålagt ved lov.

Østfold fylkeskommune er enig i bestemmelsen om at formannskapet/fylkesutvalget i hovedsak videreføres, men fylkesutvalget bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene.

Folkevalgte organer:

8. avsnitt tas ut og erstattes med følgende:

Muligheten for å innføre parlamentarisme bør ikke innskrenkes.

Østfold fylkeskommune støtter ikke direkte valg av ordfører.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt: Ny overskrift og avsnitt.

En lovpålagt taushetsplikt for folkevalgte er juridisk utfordrende. Forpliktelser og konsekvenser av dette bør tydeliggjøres.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Nytt avsnitt 2.

Innbyggernes mulighet til å bli hørt i løpet av perioden bør styrkes og det bør etableres flere kontaktpunkter mot underrepresenterte grupper. For å oppnå dette bør brukerrådenes rolle styrkes og tydeliggjøres. Innbyggerinitiativ bør videreføres som i dag.

Kommunale foretak og interkommunale foretak:

Nytt fra 2. setning – erstattes med:

Forslaget om at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges inn i styret i kommunale foretak støttes ikke. Hensikten er god, men en slik lovfesting vil redusere det kommunale handlingsrommet og skape utfordringer i mindre kommuner.

Fylkesvaraordfører Siv Henriette Jacobsen (Ap) framsatte følgende forslag på vegne av Arbeiderpartiet til det tverrpolitiske forslaget:

Det fremlagte forslaget til vedtak støttes med følgende endringer:

Innledningsvis før 1. avsnitt:

For Østfold fylkeskommune er det sentralt at lovforslaget bidrar til å styrke det lokale selvstyret. En ny kommunelov som er enklere og mer tilgjengelig ønskes også velkommen.

Folkevalgte organer: (nytt avsnitt 3.)

Kommunestyret/Fylkesting bør ha myndighet til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er pålagt ved lov.

Østfold fylkeskommune er enig i bestemmelsen om at formannskapet/fylkesutvalget i hovedsak videreføres, men fylkesutvalget bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene.

Folkevalgte organer:

8. avsnitt tas ut og erstattes med følgende:

Muligheten for å innføre parlamentarisme bør ikke innskrenkes.

Østfold fylkeskommune støtter ikke direkte valg av ordfører.

Avsnitt om kjønnsbalanse erstattes med:

Krav til kjønnsbalanse videreføres som i dag.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt: Ny overskrift og avsnitt.

En økt rett til folkevalgt innsyn i administrasjonens dokumenter utvides medfører klare utfordringer. En lovpålagt taushetsplikt for folkevalgte er juridisk utfordrende. Forpliktelser og konsekvenser av dette bør tydeliggjøres.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Nytt avsnitt 2.

Innbyggernes mulighet til å bli hørt i løpet av perioden bør styrkes og det bør etableres flere kontaktpunkter mot underrepresenterte grupper. For å oppnå dette bør brukerrådenes rolle styrkes og tydeliggjøres. Innbyggerinitiativ bør videreføres som i dag.

Kommunale foretak og interkommunale foretak:

Nytt fra 2. setning – erstattes med:

Forslaget om at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges inn i styret i kommunale foretak støttes ikke. Hensikten er god, men en slik lovfesting vil redusere det kommunale handlingsrommet og skape utfordringer i mindre kommuner.

Representanten Simen Nord (H) framsatte følgende forslag:

Under folkevalgte og folkevalgte organer, følgende strykes:
 Østfold fylkeskommune støtter forslag om direkte valg av ordfører.

Representanten May Hansen (SV) framsatte følgende forslag:

Østfold fylkeskommune støtter uttalelsen fra Fagforbundet av 30.06.2016.

Representanten Amelia Aune (V) framsatte følgende forslag på vegne av Fremskrittspartiet og Venstre:

Kommunerådet eller fylkesrådet kan selv opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet. Venstre og Fremskrittspartiet støtter mindretallet som vil ha følgende medlemmer: Kommunestyret og fylkestinget må godkjenne nye politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

Votering:

Fylkesvaraordførers forslag til setteordfører ble enstemmig vedtatt.

May Hansens forslag fikk 3 stemme og falt (Sp, SV).

Amelia Aunes forslag fikk 13 stemmer og falt (H, FrP, V).

Det tverrpolitiske forslaget, Arbeiderpartiets forslag og Simen Nords forslag ble votert over slik:

Innledningsvis før 1. avsnitt: Enstemmig vedtatt.

Folkevalgte organer: Enstemmig vedtatt.

Folkevalgte organer, 1. setning: Vedtatt mot 14 stemmer (H, FrP, KrF).

Folkevalgte organer, 2. setning: Vedtatt mot 3 stemmer (Sp, SV).

Folkevalgte organer, 3. setning (om direkte valg av ordfører):

- Fylkesordførers forslag til innstilling fikk 6 stemmer og falt (Sp, KrF, MDG)
- Den tverrpolitiske arbeidsgruppens forslag fikk 16 stemmer og falt (Ap, SV).

Folkevalgte organer, 4. setning: Vedtatt mot 2 stemmer (KrF).

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt:

- Første setning: Vedtatt mot 5 stemmer (Sp, KrF, V).
- Andre setning: Enstemmig vedtatt.

Informasjon og innbyggerdeltakelse: Enstemmig vedtatt.

Kommunale foretak og interkommunale foretak: Vedtatt mot 3 stemmer (FrP).

Til slutt ble det votert over fylkesvaraordførers forslag til innstilling med flertallsvedtakene fra fylkestingets behandling. Dette ble enstemmig vedtatt.

Fylkestingets vedtak 22.09.2016:

For Østfold fylkeskommune er det sentralt at lovforslaget bidrar til å styrke det lokale selvstyret. En ny kommunelov som er enklere og mer tilgjengelig ønskes også velkommen. Østfold fylkeskommune er i hovedsak positiv til forslaget til ny kommunelov. Vi vil likevel komme med noen merknader til forslaget.

Formålsparagrafen

Østfold fylkeskommune støtter formuleringen som regulerer formålet til at loven skal fremme det kommunale selvstyret. Dette framstår som sterkere enn om det bare skulle legges til rette for det samme.

Formålsbestemmelsen er en sentral kilde å se hen til dersom det oppstår tolkningstvil i tilknytning til andre bestemmelser. Det er henvist til at loven er forsøkt formulert slik at den er best mulig tilgjengelig for både politikere og administrasjonen i kommunen. At formålsbestemmelsen er sentral ved forståelsen av helheten kan med fordel nevnes direkte i bestemmelsen når målgruppen er så bred.

Kommunalt selvstyre

Det er bra at det kommunale selvstyret lovfestes. Det er også nødvendig for å oppfylle kravet i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Det er også særs viktig at begrensninger i det lokale selvstyret krever hjemmel i lov (legalitetsprinsipp). Det vil redusere den uklarhet som statsforvaltningen skaper gjennom rundskriv, veiledere o.l. Det gir også uttrykk for en større likeverdighet mellom kommune og stat ved at begrensninger i det lokale selvstyret må vedtas av et folkevalgt organ.

Innholdet i det lokale selvstyret begrenses likevel betydelig i neste paragraf. Her angis prinsipper for statens anledning til inngripen i det lokale selvstyret. Selvstyret må naturlig nok noen ganger vike for nasjonale interesser. Videre angis det at offentlige oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Og endelig bør kommunene gis frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Det er ikke vanskelig å være enig i disse prinsippene, men det er problematisk at disse prinsippene angis som «bør» bestemmelser. Ved det legges det betydelig mulighet for skjønnsmessig praktisering av prinsippene, og det er også slik at noe av praksis overlates til statsforvaltningen. Dette er problematisk og Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at prinsippene bør vedtas som «skal» bestemmelser. På den måten vil kommunene også få en reell og styrket posisjon ved uenighet om hjemmelsgrunnlaget for statlig styring etter disse prinsippene.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av dagens ordning, men med noen presiseringer og begrensninger. Østfold fylkeskommune støtter denne overordnede tilnærmingen, og vil bare kommentere noen punkter særskilt.

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at det bare er kommunestyret/fylkestinget selv som kan opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i loven.

Kommunestyret/Fylkesting bør ha myndighet til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er pålagt ved lov.

Østfold fylkeskommune er enig i bestemmelsen om at formannskapet/fylkesutvalget i hovedsak videreføres, men fylkesutvalget bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene.

Administrasjonssjefen foreslås gitt en lovbestemt kjønnsnøytral tittel. Dette er et prisverdig initiativ i et likestillingsperspektiv. Østfold fylkeskommune er likevel av den oppfatning at tittelen «rådmann» er så innarbeidet at den ikke bør endres for de som benytter denne i dag. Dersom det skal lovbestemmes en tittel støttes ikke forslaget om «kommunedirektør», men i stedet «administrasjonssjef».

Forslaget om en styrket internkontroll og en bedre balanse mellom den administrative og den politiske internkontrollen støttes. Noen indikasjoner i retning av en styrket regnskapsmessig Controller funksjon, kan fjerne fokuset fra helheten.

Samspill og skille mellom administrasjon og folkevalgte er en løpende utfordring og et viktig demokratisk prinsipp. Det er likevel en risiko for at en for streng regulering av at folkevalgte organer skal bestå av folkevalgte kan få uheldige utslag. Noen organer er mer preget av forvaltning enn av politikk, f.eks. en klagenemnd. Her skal det regulært utøves et juridisk skjønn og ikke politisk. Det er ikke gitt at folkevalgte uten videre er bevisst et slikt skille. Videre finnes det styrer som blir oppnevnt i f.eks. fagskole og folkehøyskole som er regulert i egne lover. Den foreslåtte reguleringen i kommuneloven synes ikke å ta høyde for dette.

Når det gjelder privatrettslige disposisjoner foretatt uten fullmakt bør i hovedsak kommunene bli bundet på samme måte som andre organisasjoner av hensyn til tillit og omdømme. Når det er sagt er det likevel noen særlige hensyn som fordrer en lovregulering av legitimasjonsvirkninger. Slike bør likevel reduseres til et minimum.

Innføring av parlamentarisme anses som en styrking av muligheten for politisk styring. Muligheten for å innføre parlamentarisme bør ikke innskrenkes.

Krav til kjønnsbalanse videreføres som i dag.

Det er behov for å kunne lukke møter ved enkelte anledning selv om møteoffentlighet skal være hovedregelen. Dersom det ikke gis anledning til å lukke møter vil temaene som skulle vært behandlet finne andre og uformelle arenaer for drøftelse. Det vil aldri være ønskelig. Sladding av sakslister og protokoller bør bare skjer av personvern hensyn eller forretningshemmeligheter.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt

En økt rett til folkevalgt innsyn i administrasjonens dokumenter medfører klare utfordringer. En lovpålagt taushetsplikt for folkevalgte er juridisk utfordrende. Forpliktelser og konsekvenser av dette bør tydeliggjøres.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

Forslaget om å styrke kommunens informasjonsplikt støttes. Innsynsrett og informasjonsplikt er to dimensjoner ved åpenhet. Tiden er moden for å styrke åpenheten.

Innbyggernes mulighet til å bli hørt i løpet av perioden bør styrkes og det bør etableres flere kontaktpunkter mot underrepresenterte grupper. For å oppnå dette bør brukerrådenes rolle styrkes og tydeliggjøres. Innbyggerinitiativ bør videreføres som i dag.

Kommunal økonomi

Utvalgets forslag innebærer en lov som sterkere fremhever kommunestyrets/fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, samtidig som det kommunale selvstyret vil stå sterkere der de folkevalgte i samspill med administrasjonen etablerer lokale handlingsregler og en økonomisk politikk som ivaretar økonomien over tid.

Mange av endringene i forslaget til ny kommunelov er allerede innarbeidet i Østfold fylkeskommune sine rutiner. Dette gjelder blant annet bruken av finansielle måltall. At dette lovfestes ansvarliggjør imidlertid politikerne i større grad enn tidligere til å fastsette måltall som gjenspeiler de politiske målsettinger. Kravet til å fastsette finansielle måltall i økonomiplan- og budsjettarbeidet bidrar også til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, hvor årsperspektivet lett kan bli dominerende. Utvalgets forslag inneholder bestemmelser om at også årsberetningen, med grunnlag i de finansielle måltallene, skal inneholde en vurdering av om den økonomiske utvikling og stilling, slik den fremgår av årsregnskapet, er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv.

Hensikten med å lovfeste kravet til økonomireglement har som intensjon at kommunene gjør en kritisk vurdering av om de etablerte økonomireglementene er hensiktsmessige og tilstrekkelige, også med tanke på om reglementene støtter opp om langsiktige målsettinger for økonomiforvaltningen.

Forslaget til endringer i beregning av minimumsavdrag innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Finansiering med egne midler vil redusere minimumsavdraget. Denne nye beregningsmetoden innebærer at Østfold fylkeskommune vil få større årlige minimumsavdrag enn ved bruk av dagens metode.

Fylkeskommunen mener at forslaget til ny kommunelov vedrørende økonomiforvaltningen generelt legger et godt grunnlag for fortsatt lokal handlefrihet og fokus på en langsiktig økonomiforvaltning.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Dagens regler videreføres langt på vei, men med krav om eierskapsmelding en gang i valgperioden. Forslaget om at kommunestyremedlemmer og toppledergruppen ikke kan velges inn i styret i kommunale foretak støttes ikke. Hensikten er god, men en slik lovfesting vil redusere det kommunale handlingsrommet og skape utfordringer i mindre kommuner.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i dagens ordning videreføres. Det er likevel en ambisjon om å effektivisere ved bedre samordning. Det bør innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjons som et effektiviseringstiltak. Videre kreves det mye av fylkesmannen for å oppnå ambisjonen. Fylkesmannen må ha både kompetanse og kapasitet for å fylle sin funksjon. Uten dette blir ambisjonen uten reelt innhold.

Følgende hadde ordet i saken: Fylkesvaraordfører Siv Henriette Jacobsen, Simen Nord, Trygve Westgård, May Hansen og Amelia Aune.