

**SAMLET SAKSFRAMSTILLING**

Arkivsak: 16/3459 - 4

**HØRING - NY KOMMUNELOV**

Saksbehandler: Mette Braathen

Arkiv: 000 &amp;13

**Saksnr.: Utvalg****Møtedato**

294/16 FORMANNSKAPET

05.10.2016

**Behandling/vedtak i FORMANNSKAPET den 05.10.2016 sak 294/16****Vedtak:**

1. Hamar formannskap viser til NOU 2016:4 «Ny kommunelov» som er sendt på høring til kommunene. Formannskapet mener utredningen i all hovedsak oppsummerer erfaringene med nåværende lov på en god måte og bidrar til klarere regler der det er behov for det. Hamar formannskap gir med noen få unntak sin tilslutning til de forslag som er fremmet.
2. Hamar formannskap vil særlig understreke betydningen av forslaget til ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre. At kommunen skal drive samfunnsutvikling, tjenesteyting og myndighetsutøvelse på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte. Videre at innskrenkninger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov og må begrenses til det som er helt nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
3. Hamar formannskap vil i tillegg bemerke;
  - a. Det anbefales at reglene om suspensjon og fratakelse av verv også skal kunne gjøres gjeldende for varaordførere.
  - b. Formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg. Det bør tas inn en bestemmelse om det i § 5-4.
  - c. Lovforslaget om at kjønnsmessig balanse for *organet* skal gjelde ved forholdsvalg støttes, men slik at opprykk må foretas fra den lista som har størst ubalanse på kjønn i sitt listeforslag eller ved loddtrekning.
  - d. Lovforslaget om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer støttes, men det bør være hjemmel for å lukke møtet også der andre eksterne rådgivere enn advokater i en sak skal informere.
  - e. Det bør klargjøres om begrensningen i adgangen til å delegere myndighet til andre rettssubjekt omfatter alle typer vedtak, herunder avgjørelser av privatrettslig karakter, eller om det kun omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Kommunene bør fritt kunne delegere myndighet til andre rettssubjekter i saker som ikke dreier seg om offentlig myndighetsutøvelse.
  - f. I saker hvor representanter for kommunen går utover sine fullmakter anbefales det at dagens rettspraksis videreføres ved at det ikke foreligger noen legitimasjonsregel for kommunen, med mindre det skulle foreligge særlige situasjoner som likevel kan begrunne et ansvar for kommunen.

- g. Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke.
- h. For å sikre god eierstyring, herunder sikre god dialog mellom kommunale foretak og selskap og eier, bør det være anledning til å delegere løpende eieroppfølging til formannskapet.
- i. Det bør være mulig å opprette *kommunalt oppgavefellesskap* som ikke er et folkevalgt organ. Alternativt foreslås det at valgreglene i § 7-3 og 7-4 endres slik at kommunedirektør, kommunalsjefer, etatsjefer og ledere på tilsvarende nivå, er valgbare til styrende organer i kommunale oppgavefellesskap.
- j. Det bør vurderes å åpne opp for at vertskommunemodellen også kan benyttes som organisasjonsform på tvers av forvaltningsnivå.
- k. Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.
- l. Hamar kommune mener at ordfører skal velges av kommunestyret. Vi støtter ikke lovutvalgets forslag om direkte valg av ordfører. Ved en slik ordning kan en ordfører risikere å bli valgt ut fra et mindretall i kommunestyret, hvor eget parti eller koalisjon ikke styrer. Dette vil etter vår oppfatning hemme ordførerens myndighet og svekke rollen som den fremste folkevalgte.
- m. Hamar kommune støtter en lovfesting av overordnede regler om beregning av selvkost. At dette foreslås i kommuneloven sees på som naturlig. Forslaget til lovtekst mener vi gir en god overordnet definisjon av hva selvkost er. Det er imidlertid behov for å "myke opp" enkelte av formuleringene fordi forslaget kan redusere smidigheten og handlingsrommet for beregning og praktisering av selvkost for selskaper og kommuner og for samhandling mellom disse.

Hamar kommune foreslår konkrete endringer til lovteksten:

*b) Investeringskostnadene skal normalt beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og kalkulatoriske rentekostnader.*

*c) Investeringskostnadene skal normalt fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.*

Begrunnelse:

*De aller fleste kommuner benytter kalkulatoriske renter i sine selvkostberegninger. Enkelte selskap benytter faktiske rentekostnader. Å benytte faktisk rentekostnad kan gi lavere selvkost og tilhørende lavere gebyrer. Hamar kommune mener det er best å benytte kalkulatoriske rentekostnader, men mener lovteksten må formuleres slik at den også gir rom for å bruke faktiske rentekostnader der dette er mest hensiktsmessig.*

*Når lovteksten slår fast at investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk, vil det for vann- og avløpsledninger kunne bety at det skal fordeles over 100 år. De lengste avskrivningstidene som vannbransjen bruker i dag er 40 år. Det er antagelig vanskelig å ta opp lån med særlig lenger løpetid enn 40 år, selv om forventet levealder på ledninger i grunnen er 100 år.*

Enstemmig vedtatt.

### **Behandling:**

Thomas L Jørgensen fremmet slik tillegg/endringsforslag:

«l) Hamar kommune mener at ordfører skal velges av kommunestyret. Vi støtter ikke lovutvalgets forslag om direkte valg av ordfører. Ved en slik ordning kan en ordfører risikere å bli valgt ut fra et mindretall i kommunestyret, hvor eget parti eller koalisjon ikke styrer. Dette vil etter vår oppfatning hemme ordførerens myndighet og svekke rollen som den fremste folkevalgte.

m) Hamar kommune støtter en lovfesting av overordnede regler om beregning av selvkost. At dette foreslås i kommuneloven sees på som naturlig. Forslaget til lovtekst mener vi gir en god overordnet definisjon av hva selvkost er. Det er imidlertid behov for å "myke opp" enkelte av formuleringene fordi forslaget kan redusere smidigheten og handlingsrommet for beregning og praktisering av selvkost for selskaper og kommuner og for samhandlingen mellom disse.

Hamar kommune foreslår konkrete endringer til lovteksten:

b) *Investeringskostnadene skal normalt beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og kalkulatoriske rentekostnader.*

c) *Investeringskostnadene skal normalt fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.*

### Begrunnelse:

*De aller fleste kommuner benytter kalkulatoriske renter i sine selvkostberegninger. Enkelte selskap benytter faktiske rentekostnader. Å benytte faktisk rentekostnad kan gi lavere selvkost og tilhørende lavere gebyrer. Hamar kommune mener det er best å benytte kalkulatoriske rentekostnader, men mener lovteksten må formuleres slik at den også gir rom for å bruke faktiske rentekostnader der dette er mest hensiktsmessig.*

*Når lovteksten slår fast at investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk, vil det for vann- og avløpsledninger kunne bety at det skal fordeles over 100 år. De lengste avskrivningstidene som vannbransjen bruker i dag er 40 år. Det er antagelig vanskelig å ta opp lån med særlig lenger løpetid enn 40 år, selv om forventet levealder på ledninger i grunnen er 100 år.*

### **Endringsforslag til punkt 3:**

h) (...) kommunale foretak og selskap (...)

Begrunnelse: *Eieroppfølging gjelder både for kommunale foretak og kommunale aksjeselskap. Derfor bør det være presist i forslaget.»*

Innstillingen med tillegg/endring som foreslått av Thomas L Jørgensen ble enstemmig vedtatt.

### **Innstilling:**

1. Hamar formannskap viser til NOU 2016:4 «Ny kommunelov» som er sendt på høring til kommunene. Formannskapet mener utredningen i all hovedsak oppsummerer erfaringene med nåværende lov på en god måte og bidrar til

klarere regler der det er behov for det. Hamar formannskap gir med noen få unntak sin tilslutning til de forslag som er fremmet.

2. Hamar formannskap vil særlig understreke betydningen av forslaget til ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre. At kommunen skal drive samfunnsutvikling, tjenesteyting og myndighetsutøvelse på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte. Videre at innskrenkninger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov og må begrenses til det som er helt nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
3. Hamar formannskap vil i tillegg bemerke;
  - a. Det anbefales at reglene om suspensjon og fratakelse av verv også skal kunne gjøres gjeldende for varaordfører.
  - b. Formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg. Det bør tas inn en bestemmelse om det i § 5-4.
  - c. Lovforslaget om at kjønnsmessig balanse for *organet* skal gjelde ved forholdsvalg støttes, men slik at opprykk må foretas fra den lista som har størst ubalanse på kjønn i sitt listeforslag eller ved loddtrekning.
  - d. Lovforslaget om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer støttes, men det bør være hjemmel for å lukke møtet også der andre eksterne rådgivere enn advokater i en sak skal informere.
  - e. Det bør klargjøres om begrensningen i adgangen til å delegere myndighet til andre rettssubjekt omfatter alle typer vedtak, herunder avgjørelser av privatrettslig karakter, eller om det kun omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Kommunene bør fritt kunne delegere myndighet til andre rettssubjekter i saker som ikke dreier seg om offentlig myndighetsutøvelse.
  - f. I saker hvor representanter for kommunen går utover sine fullmakter anbefales det at dagens rettspraksis videreføres ved at det ikke foreligger noen legitimasjonsregel for kommunen, med mindre det skulle foreligge særlige situasjoner som likevel kan begrunne et ansvar for kommunen.
  - g. Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke.
  - h. For å sikre god eierstyring, herunder sikre god dialog mellom kommunale foretak og eier, bør det være anledning til å delegere løpende eieroppfølging til formannskapet.
  - i. Det bør være mulig å opprette *kommunalt oppgavefellesskap* som ikke er et folkevalgt organ. Alternativt foreslås det at valgreglene i § 7-3 og 7-4 endres slik at kommunedirektør, kommunalsjefer, etatsjefer og ledere på tilsvarende nivå, er valgbare til styrende organer i kommunale oppgavefellesskap.
  - j. Det bør vurderes å åpne opp for at vertskommunemodellen også kan benyttes som organisasjonsform på tvers av forvaltningsnivå.
  - k. Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.

**Utredning:**

## **VEDLEGG:**

Høringsbrev

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Debattgrunnlag ny kommunelov (KS)

Notat fra arbeidsgruppe nedsatt av rådmannsutvalgene i Hedmark og Oppland

## **FAKTA:**

Utredningen med forslag til ny kommunelov ble avlevert i vår (NOU 2016: 4).

Høringsfrist er 6. oktober 2016.

KS sentralt har utarbeidet et debattgrunnlag som kan benyttes ved kommunens behandling av forslaget. KS gjør der rede for kommunelovutvalgets forslag med vekt på nye forslag og forslag til *endringer* i dagens kommunelov. Det gis en foreløpig vurdering og anbefaling av forslagene fra administrasjonen i KS. I tillegg stilles en del spørsmål som det er viktig å få tilbakemeldinger fra medlemmene på før høringssvaret fra KS ferdigstilles.

KS ber om at kommunenes og fylkeskommunenes høringssvar sendes til KS i eget fylke eller region så raskt som mulig. Fylkestyrene og de fylkesvise rådmannsutvalgene vil drøfte utvalgets forslag til ny kommunelov og oppsummere medlemsinnspillene innen 27. september. Dette danner grunnlag for KS' høringsuttalelse som Landsstyret behandler i sitt møte 28. oktober. På grunn av tidsfristen har rådmannen oversendt sin innstilling til KS lokalt, og da med forbehold om at formannskapet først behandler saken 5. oktober. Hamar kommunens endelige høringsuttalelse vil bli oversendt til departementet og til KS sentralt.

For å lette arbeidet ytterligere har Rådmannsutvalgene i Hedmark og Oppland nedsatt en arbeidsgruppe med oppdrag å utarbeide et notat / grunnlag for saksframlegg som kommunene kan benytte som grunnlag for sin uttalelse.

## **VURDERING:**

Under følger en kort redegjørelse for forslagene og rådmannens anbefaling. Saksframlegget bygger i all hovedsak på KS sitt debattgrunnlag. Rådmannens anbefaling avviker på noen områder fra arbeidsgruppens anbefaling og omtaler også enkelte forhold som ikke er omtalt av KS.

### **Hovedtrekk i forslaget til ny kommunelov**

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte, samtidig som det på flere områder er behov for endringer og justeringer. Utvalget mener forslag til endringer i loven samlet sett bidrar til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene, inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren. Utvalgets prinsipielle betraktninger og viktigste forslag:

1. Et styrket kommunalt selvstyre
2. Styrking av den folkevalgte styringen i kommunene
3. Effektive, tillitsskapende, bærekraftige kommuner

4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
5. En god egenkontroll og redusert statlig kontroll og tilsyn
6. At regelverket i kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Utvalgets forslag er i stor grad en videreføring av dagens regler og en kommenterer disse kun unntaksvis nedenfor.

### **Formålsparagrafen og prinsipper for nasjonal styring kap 1 og kap 2 – (NOU kap 3 og 4).**

Utvalget foreslår i § 1-1 en ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre og at kommunen skal drive samfunnsutvikling og tjenesteyting på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte.

Det foreslås i § 2-1 at innskrenkninger i selvstyret må ha hjemmel i lov, og at slike innskrenkninger ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig og innenfor nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Lovforslaget støttes. Dette er viktige prinsipper for det kommunale selvstyret som bør lovfestes. I oppregning av kommunens oppgaver i § 1-1 burde også myndighetsutøvelse tas inn. Det er positivt at forslaget til § 2-1 fastslår at loven ikke bare skal legge til rette for, men fremme selvstyret. En lovfesting av den negative avgrensning av kommunenes handlefrihet er riktig og viktig. Dette for å hindre at en stadig mer detaljert rettighetslovgivning og voksende statlig byråkrati undergraver muligheten for kommunene å gjøre egne prioriteringer og valg. For eksempel har Hamar kommune i stadig større grad opplevd at Fylkesmannen overprøver kommunens skjønnsutøvelse i klagesaker. Rammefinansiering som primær finansieringskilde er i så måte også viktig å ivareta.

### **Informasjonsplikt § 4 (NOU kap 6)**

Kommunens informasjonsplikt utvides til å omfatte informasjon om virksomhet som andre rettssubjekter (for eksempel selskaper) utfører på vegne av kommunen.

Forslaget støttes.

### **Folkevalgte organer lovens kap 5 (NOU kap 8.4 og 8.6)**

#### **Folkevalgte organer**

I § 5-1 foretas en uttømmende oppregning av folkevalgte organer med navn på disse. Og det vises til at med folkevalgte menes medlemmer i kommunestyre og fylkesting samt andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i en av disse.

#### **Kommunestyre og formannskap**

Bestemmelsene om kommunestyre og formannskap videreføres i hovedsak som i dag (§§ 5-2 og 5-4).

Lovforslaget støttes, men formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg. Det bør tas inn en bestemmelse om det i § 5-4.

### **utvalg**

Forslaget til § 5-5 innebærer en forenkling av regelverket for komiteer og utvalg, ved at dagens komiteer og faste utvalg blir slått sammen/erstattet av *utvalg*. Utvalget skal opprettes av og medlemmene velges av kommunestyret selv. Kommunestyret fastsetter selv området for utvalgets arbeid og de kan omfatte vedtaksmyndighet, innstillingsrett, eller vedtaksmyndighet. Utvalgene kan selv opprette arbeidsutvalg blant medlemmene i utvalget. Det innebærer at det ikke er anledning til å opprette utvalg med eksterne medlemmer, heller ikke med administrativt ansatte i kommunen. Kommunelovens sakbehandlingsregler vil gjelde for alle utvalg. Det innebærer at kommunestyret ikke lenger vil ha adgang til å fastsette særregler for enkelte typer utvalg.

Lovforslaget støttes.

### **Partssammensatt utvalg**

Bestemmelsen om partssammensatt utvalg videreføres med en presisering av at dette er et folkevalgt organ.

Lovforslaget støttes.

### **Ordfører - lovens kap 6 (NOU kap 10 og 12)**

Her foreslås å styrke ordførerens rolle ved å gi ordfører forslagsrett i alle utvalg med unntak av kontrollutvalget. I tillegg kan kommunestyret delegerer til ordfører myndighet til å opprette og nedlegge utvalg som skal forberede saker av ikke prinsipiell betydning og fatte vedtak i hastesaker. I tillegg foreslås å lovfeste at kommunestyret kan foreta direkte valg av ordfører jfr tidligere forsøksordning. Ordfører kan som tidligere delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell art. Det er samme ramme som for delegering til rådmannen.

Det foreslås at kommunestyret med 90% av stemmene kan frata en ordfører vervet om han ved sin oppførsel har vist seg uskikket til vervet, samt en utvidet adgang til suspensjon ved tiltale i saker som kan gi mer enn 3 år i fengsel

Forslaget om direkte valg av ordfører og at ordfører gis forslagsrett i alle ordinære utvalg støttes. En er usikker på behovet for retten til å oppnevne og nedlegge utvalg. Dette bryter med systematikken for øvrig, hvor det kun er kommunestyret selv som skal kunne opprette utvalg. Ad-hoc utvalg som en nok tenker på her bør forankres i formannskapet. Når det gjelder myndighet i hastesaker bør § 11-8 også omtale ordfører.

Det nye forslaget om å kunne frata en ordfører som ved sin oppførsel ansees uskikket til vervet, er en sikkerhetsventil for å kunne fjerne en ordfører ingen lenger har tillit til. Politisk uenighet eller svak ledelse mv er ikke noe slikt grunnlag, mens utstrakt fyll og andre tilsvarende forhold dekkes her. Vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages. Det er derfor liten grunn til å tro at en slik bestemmelse vil bli misbrukt.

Lovforslaget støttes og det anbefales at denne ordningen også gjøres gjeldende for varaordførere.

### **Forholdstallsvalg og kjønnsrepresentasjon – lovens § 7-6 (NOU kap 13)**

Det foreslås ytterligere innskjerping av valgbarhetsreglene ved forholdstallsvalg, ved at begge kjønn skal være representert med minst 40 % i det *folkevalgte organet* (og ikke bare på listeforslaget). I utvalg på 4 eller flere medlemmer skal om nødvendig representanter fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den liste som får flest stemmer.

Uansett hvilken av de foreslåtte metoder som velges vil det her kunne bli åpnet for et politisk spill. Listen som har fått flest stemmer kan allerede ha f.eks. to av tre fra det underrepresenterte kjønn innvalgt fra sin liste og et opprykk av en til av samme kjønn vil kunne føre til en uønsket ubalanse for denne grupperingen.

Lovforslaget støttes, men slik at opprykk må foretas fra den lista som har størst ubalanse på kjønn i sitt listeforslag eller ved loddtrekning.

### **Rettigheter og plikter for folkevalgte lovens kap 8 (NOU kap 14)**

Utvalget foreslår å lovregulere etterlønn for folkevalgte med minst halv «stilling», med inntil tre måneders godtgjøring etter fratrekk av alle inntekter i perioden. Kommunene kan som tidligere opprette eller delta i pensjonsordning for ombudsmenn. Det foreslås også at folkevalgte 50% eller mer skal omfattes av andre velferdsordninger som ansatte nyter godt av f.eks sykepenger.

Lovforslaget støttes. Det er viktig for rekrutteringen at folkevalgte har rimelig gode økonomiske ordninger. Hamar kommune har allerede ordninger som går utover det som er foreslått. Rett til sykepenger bør lovfestes og tas inn i kommuneloven direkte.

### **Utvidet innsynsrett og taushetsplikt lovens § 8-3 (NOU kap 15)**

Utvalget foreslår en klargjøring av reglene om folkevalgte sin innsynsrett. Et folkevalgt organ som kan be om innsyn i taushetsbelagte dokumenter som er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak, og hvis forvaltningsloven gir hjemmel for å unnta saken. Retten til innsyn gjelder for organet som sådan ikke den enkelte representant. I den grad det vedtas å få tilgang til slike opplysninger underlegges representantene taushetsplikt om disse. Det understrekes at representantene fortsatt ikke har taushetsplikt om all diskusjon som foregår i lukkede møter, kun de taushetsbelagte opplysningene.

Lovforslaget om å rydde i hva slags opplysninger organene kan få og hvilke følger dette får med hensyn til taushetsplikt støttes. Hva som kan refereres fra lukkede møter der opplysninger underlagt taushetsplikt er grunnlag for saksbehandlingen kan for mange representanter oppleves krevende. I mange tilfelle kan omtale av diskusjon i seg selv «avsløre» det som taushetsplikten hadde til formål å beskytte. fått.

### **Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet lovens kap 11 (NOU kap 16)**

Reglene om saksbehandling i kommunestyre og utvalg videreføres i hovedsak, og gjøres gjeldende for alle folkevalgte organer. Møtene skal som tidligere være offentlig med mindre det er lovhjemmel for å lukke møtene (§11-5). Det foreslås at møtet kan

lukkes når hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat.

Lovforslaget støttes, men det bør være hjemmel for å lukke møtet også der andre eksterne rådgivere i en sak skal informere.

#### **Delegering og innstillingsrett loven § 5-2 (NOU KAP 8.7)**

Lovutvalgets forslag innebærer at kommunestyret kan delegere myndighet til andre rettssubjekter (herunder selskaper) bare dersom det gjelder saker av ikke prinsipiell betydning. Myndighet til å treffe vedtak om lovpålagte oppgaver vil kreve hjemmel i lov også for saker av ikke prinsipiell betydning. Dersom det foreligger hjemmel i lov vil det også være adgang til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning.

Lovforslaget støttes, men det bør klargjøres om bestemmelsen omfatter alle typer vedtak, herunder avgjørelser av privatrettslig karakter eller om det kun omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Kommunene bør fritt kunne delegere myndighet til andre rettssubjekter i saker som ikke dreier seg om offentlig myndighetsutøvelse.

#### **Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet – (NOU kap 8.8)**

Lovutvalget mener at for kommunens privatrettslige disposisjoner bør virkningen av at noen i kommunen har handlet i strid med sin fullmakt lovreguleres. Det skisseres tre løsninger: ingen legitimasjonsplikt (kommunen blir ikke bundet), legitimasjonsvirkning kun for avtaler om dagligdagse forhold eller legitimasjonsvirkning (kommunen blir bundet).

Det anbefales at dagens rettspraksis videreføres ved at det ikke foreligger noen legitimasjonsregel for kommunen, med mindre det skulle foreligge særlige situasjoner som likevel kan begrunne et ansvar for kommunen.

#### **Innbyggerdeltakelse lovens kap 12 (NOU KAP 7)**

Lovutvalget foreslår at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemming i all hovedsak videreføres. Utvalget foreslår å øke kravet til antall underskrifter fra 2% eller min 300 innbyggere til 8% av stemmeberettigede eller minst 1000 underskrifter.

Vi kan ikke se dagens ordning har medført ulemper som tilsier en slik økning i kravet til antall underskrifter, dagens grense bør beholdes.

#### **Administrasjonen - lovens § 13-1 (NOU KAP 8.5 og 8.6)**

Utvalget foreslår noen presiseringer av administrasjonens ansvar for saksutredning og et utvidet ansvar for internkontrollen. Øverste administrative leder foreslås benevnt kommunedirektør og denne har det fulle personalansvar for sine ansatte. Mulighet for delegering som i dag.

Lovutvalget har vært opptatt av at det etableres et klart skille mellom administrasjon og politikk. Dette innebærer at organer (utvalg, arbeidsgrupper mm) enten skal være folkevalgte eller administrative.

Lovforslaget støttes.

**Kommunal økonomi - lovens kap 14 (NOU kap 19.4, 19.5, 19.6 og 19.8)**

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse der kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre foreslås det plikt til å utarbeide konsernregnskap for kommunen samlet som juridisk enhet (omfatter kommunale foretak og andre virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt). Det foreslås en viss tilstramming i kravet om å betale avdrag for å sikre at lån nedbetales i takt med kapitalslitet. Dagens prinsipper for låneopptak for videre utlån og begrensninger i kommunens adgang til å stille garantier, videreføres. Og det foreslås at inndekking av merforbruk i året skal dekkes av disposisjonsfond så langt det er tilgjengelige midler før regnskapet avsluttes. Tilsvarende skal mindreforbruk avsettes til disposisjon før regnskapet avsluttes. Kommunale foretak skal dekke inn merforbruk året etter at merforbruket oppstod. Kommunen plikter å dekke merforbruket i det andre året etter at merforbruket har oppstått dersom foretaket ikke selv har dekket dette. Adgangen til å lånefinansiere investeringer foreslås utvidet til å omfatte kjøp av aksjer i rene eiendomsselskaper (singel purpose eiendomsselskaper), når formålet er å skaffe eiendom til eget bruk. Videre anbefales det at rettsvirkningene av brudd på økonomibestemmelsene klargjøres, ved at brudd på kommunelovens regler i alminnelighet bare skal lede til privatrettslig ugyldighet i tilfeller der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktsmotpart.

Forslagene støttes. Det er fornuftig at avdrag minst dekker kapitalslitet og mest oversiktlig for kommunestyret at merforbruk som skal dekkes i senere år er reelle «underskudd» som ikke lett kan dekkes av tidligere avsetninger til disposisjonsfond (ubundet driftsfond som etter lov eller avtale ikke er bundet til annet formål).

**Kommunale foretak lovens kap 9 (NOU kap 11)**

Lovutvalget foreslår å videreføre kommunale foretak som organisasjonsmodell. Det foreslås at kommunene skal utarbeide eiermeldinger som også omfatter de kommunale foretakene, og at styret møter eierorganet minst en gang i året. Utvalget foreslår at medlemmer eller varamedlemmer og daglig leder ikke kan velges til styret i kommunalt foretak.

Hamar kommune har i dag delegert til formannskapet å utøve løpende eierstyring i selskaper. Hamar kommune har forstått dagens lovgivning slik at kommuner som ikke har parlamentarisk styringsform ikke kan delegere til f.eks. formannskapet å utøve eierstyring i saker som gjelder kommunale foretak. Dette er uheldig all den tid kommunestyret har forholdsvis sjeldne møter, samtidig som organets størrelse, hensynet spredning av taushetsbelagt informasjon mv, gjør kommunestyret mindre egnet til å utøve løpende eierstyring i situasjoner hvor det er behov for det.

For å sikre god eierstyring, herunder sikre god dialog mellom foretaket og eier bør det være anledning til å delegere løpende eieroppfølging til formannskapet. For øvrig støttes utvalgets forslag.

**Interkommunalt samarbeid § 17 – 20 (NOU kap 17, 18, 19 og 20)**

Lovutvalget foreslår en rekke endringer i forhold til dagens lovgivning. Dagens § 27-samarbeid erstattes ved at ordningen med regionråd lovreguleres (kap 18) og etablering av kommunale oppgavefellesskap (kap 19). Regionrådet gis myndighet til å behandle saker på tvers av kommunegrenser. Kommunale oppgavefellesskap er beregnet på samarbeid mellom kommuner og eller fylkeskommuner om

enkeltstående tjenester, som f.eks. kommuneadvokat, kontrollutvalgssekretariat eller mer omfattende samarbeid. Verken regionråd eller oppgavefellesskap kan delegeres myndighet til å fatte myndighetsutøvelse i form av enkeltvedtak. Representantskapet er øverste organ i oppgavefellesskapet. Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Bestemmelsene om vertskommune er med noen mindre justeringer foreslått videreført som i dag.

Slik resultatet av kommunereformen nå ser ut til å bli, vil det være en klar fordel med klarere regler for interkommunalt samarbeid. Det fremgår av § 5-1 i lovforslaget at kommunale oppgavefellesskap vil være et folkevalgt organ. Representantskapet er foreslått som øverste organ for oppgavefellesskap. Det fremgår av valgbarhetsreglene i § 7-3 til 7-4 at kommunaldirektør (rådmann) og kommunal- og etatsjefer ikke vil være valgbare til styret i slike oppgavefellesskap. Det kan være uheldig all den tid mange av disse samarbeidene vil gjelde typiske driftsrelaterte oppgaver som normalt er delegert til rådmannen, og hvor hensikten bak samarbeidet er å styrke kompetansemiljøer og effektiv ressursutnyttelse. For å sikre god styring og effektiv samhandling med kommunens øvrige organisasjon, kan det være en god løsning at rådmannen sitter i oppgavefellesskaps styre eller i representantskapet. Som eksempel kan nevnes Hedmark IKT, hvor flere av kommunene er representert med rådmannen i styret. Det vises også til KS sin utredning «*IKT-samarbeid i kommunal sektor Modeller for organisering, styring og finansiering*»<sup>i</sup>, hvor det konkluderes med at samarbeidene bør baseres på en styringsmodell der kommunene og samarbeidet ikke har et kunde-leverandørforhold; kommunene bør se på IKT-samarbeidet som en intern avdeling eller enhet. Det konkluderes videre med at samarbeidet må styres gjennom rådmennene.

Erfaringen er at en del kommuner vegrer seg mot vertskommunemodellen, blant annet fordi driften knyttes for tett opp mot én kommune. Hensynet til styring og samordning med kommunens øvrige virksomhet, herunder kostnadskontroll, gjør at organisering i IKS eller AS ikke alltid er et godt alternativ. Hamar kommune mener derfor det er behov for en samarbeidsmodell, utenom vertskommunemodellen, som er underlagt styring fra kommunedirektør eller kommuneledelsen i deltakerkommunene. Det bør derfor være mulig å opprette et oppgavefellesskap som ikke er et folkevalgt organ. Alternativt bør valgbarhetsreglene endres slik at kommunedirektør, kommunalsjefer, etatsjefer og ledere på tilsvarende nivå er valgbare til styre for kommunale oppgavefellesskap.

Det er på enkelte områder hensiktsmessig og ønskelig med interkommunalt samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Som eksempel kan nevnes samarbeid mellom kommune og fylkeskommunen innenfor PP-tjenesten. Hensikten er både å sikre et kompetent fagmiljø, men også å sikre en helhetlig oppfølging av barn og unge gjennom hele skoleløpet. Det bør derfor vurderes å åpne opp for at vertskommunemodellen også kan benyttes som organisasjonsform på tvers av forvaltningsnivå.

### **Egenkontroll lovens kap 22, 23 (NOU kap 23, 25)**

Utvalget foreslår å videreføre kommunestyrets overordnede ansvar for å kontrollere kommunens virksomhet og foreslår å styrke både den administrative og folkevalgte

<sup>i</sup> Rapport av 30. oktober 2015 - Utarbeidet av PWC på oppdrag av KS

delen av egenkontrollen, samtidig som den eksterne kontrollen av kommunene opprettholdes (statsforvaltningen, sivilombudsmannen og domstolen). Lovutvalget peker på en ubalanse i forholdet mellom statsforvaltningens styring og det kommunale selvstyret som bør det rettes opp i. Utvalget mener kommunene bør gis mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving i et uavhengig organ.

Kontrollutvalget forestår løpende kontroll på vegne av kommunestyret. Det foreslås at utvalget minst skal ha 5 medlemmer, i dag er kravet minst 3. Minst ett av disse skal være medlem av kommunestyret som i dag.

Forslaget støttes.

#### **Internkontroll – Lovens kap 25 (NOU kap 24)**

Utvalget foreslår å forenkle og samle lovgivningen om internkontroll i kommuneloven til erstatning for internkontroll regulert i særlovgivningen. Foreslått bestemmelse angir hva som minimum på gjøres av internkontroll og krav til at det minst en gang pr år rapporteres til kommunestyret om interkontroll og resultater fra statlig tilsyn.

Forslaget støttes.

#### **Revisjon – lovens kap 24 (NOU kap 26)**

Lovutvalget foreslår at regnskapsrevisor, som en del av den finansielle revisjonen også skal utføre enkle kontroller med om brukens av kommunens midler, har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning og at det innføres en lovpålagt forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. Gjeldende regel om årlige forvaltningsrevisjoner videreføres ikke. Utvalget foreslår i stedet at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjon.

Forslaget støttes.

#### **Kommunene som tilsynsinnsinstans – lovens kap 26**

Der kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom foreslår lovutvalgets flertall at det lovfestes at kommunen skal legge til rette for at likebehandling sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig,

Forslaget støttes.

#### **Statlig tilsyn og kontroll lovens kap 28, 29 og 31 (NOU kap 19.11, 29.1 og 29.2)**

Det foreslås at det må foreligge *særlige* grunner for at departementet på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll. Reglene om statlig tilsyn blir i hovedsak foreslått videreført, men kommunene skal ha fulle partsrettigheter i hele tilsynsprosessen. Utvalget foreslår også å styrke fylkesmannens rolle for å samordne statlige tilsyn slik at ikke belastningen på enkeltkommuner blir for stor, og det innføres en samordningsplikt ved planlagte statlig tilsyn og med kommunens interne kontrollvirksomhet. Det foreslås at kommuner som ved avleggelsen av årsregnskapet har et akkumulert merforbruk på 3 % av driftsinntektene eller mer, skal omfattes av ROBEK-ordningen og det innfører en tiltaksplikt for kommuner som er inne på listen.

Forslaget støttes. Vi vil understreke viktigheten av at fylkesmannens samordning blir reell, kommunenes arbeid med å forberede og bistå under tilsyn er stor og mange tilsyn i samme kommune over kort tid krever uforholdsmessig mye ressurser.

Bjørn Gudbjørgrud