

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 16/02731-4
Saksbehandler André Formoe Odsbu

Saksgang
Formannskapet 2015 - 2019

Møtedato
29.09.2016

Sak nr.
112/16

Høring - Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016: 4 - Ny kommunelov

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere:

Vedlegg:

NOU 2016:4

Debattgrunnlag ny kommunelov – KS sitt faglige debattgrunnlag

Sammendrag:

Kommunelovutvalget har sendt på høring NOU 2016: 4 «Ny kommunelov». Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang for å styrke det kommunale selvstyre og fremmer forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Det innføres endringer som etter utvalgets oppfatning vil styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene og forenkle reguleringen av kommunesektoren.

Rådmannen anbefaler at Sarpsborg kommune støtter forslag til ny kommunelov med enkelte endringer som det er gjort rede for i saksfremlegget.

Utredning:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner på høring, med høringsfrist 6. oktober. Høringen baserer seg på kommunelovutvalgets utredning av 10.03.16, NOU 2016:4.

På vegne av rådmannsutvalget i Østfold har rådmannen i Moss, Bente Hedum, gjennomgått forslaget. Hennes saksfremlegg er sendt øvrige kommuner slik at de kan bygge på dette ved sin høringsuttalelse. KS debattgrunnlag for ny kommunelov har vært et viktig grunnlag for arbeidet med høringsuttalelsen.

Det mest sentrale punktet i nytt lovutkast har vært forslaget om å lovfeste det kommunale selvstyret, og derved styrke lokaldemokratiet. Øvrige endringer i loven bygger opp om disse hovedmålene, bl.a. ved at begrensninger i det kommunale selvstyret skal hjemles i lov. I mellomtiden er også det lokale selvstyret forankret i Grunnloven (se under) og forslaget til lovutkastet må ses i lys av bestemmelsen der.

De vurderinger og hensyn kommunelovutvalget har vektlagt i lovutkastet kan oppsummeres slik:

- Styrket kommunalt selvstyre
- Styrket folkevalgt styring i kommunene
- Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner
- En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
- En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn
- Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Lovforslaget må også ses i sammenheng med øvrige prosesser og høringer som pågår: kommunereformen, nye oppgaver til større kommuner, regionreformen, fylkesmannsstrukturen og nylig gjennomført høring om endrede tvisteløsningsmekanismer for kommunene.

KS Landsstyre behandler saken 28. oktober. Administrasjonen i KS har vurdert om lovutkastet ivaretar siktemålet om å styrke det lokale selvstyret, bedrer lokaldemokratiet og gir en enklere og mer tilgjengelig kommunelov. KS konkluderer foreløpig med at nye bestemmelser om kommunestyrets roller og ansvar, kombinert med klare regler om internkontroll og utvidet innsynsrett, samt plikt til å utarbeide konsernregnskap for den totale virksomheten (inkludert ekstern virksomhet på vegne av kommunen), vil være egnet til å gi kommunestyret bedre mulighet for overordnet styring.

Det er tatt sikte på å rydde mellom kommuneloven og regler i særlovgivningen, slik at generelle bestemmelser skal fremgå av kommuneloven. Særlovgivningen vil så revideres i etterkant med tanke på å få samsvar mellom reglene. Dette gjelder særlig for internkontroll, hvor det fremfor å ha ulikt lydende regler for de enkelte fagområder, tas sikte på en ny og mer omfattende bestemmelse i kommuneloven til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen. Videre er det et mål å få en tydeligere og mer konkret lov, slik at det i mindre grad er behov for å tolke skjønnsmessige, vanskelig tilgjengelige regler. KS ser positivt på denne ryddingen.

Rådmannen vurderinger av lovutkastets forslag:

Lovfesting av det kommunale selvstyret

Med kommunalt selvstyre mener utvalget at kommunene ved folkevalgte kommunale organer selv kan styre og ta beslutninger om det kommunen selv ønsker, så lenge annet ikke fremgår av eller i medhold av lov.

Partiene har i dag utfordringer med å rekruttere lokalpolitikere og valgdeltakelsen er lav. Oppfatningen av manglende handlingsrom for lokale politikere og økende statlig detaljstyring er med på å gjøre rollen mindre interessant. Det er derfor viktig å finne virkemidler for å snu denne trenden og gi kommunene den reelle betydningen de skal ha. En lovfesting av det kommunale selvstyret vil kunne øke fokuset på at nasjonale interesser skal avveies mot hensynet til lokaldemokratiet når nye lover vedtas. Dette vil indirekte kunne styrke lokaldemokratiet.

En lovfesting vil videre synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de er en del av statsforvaltningen, og den vil bygge opp under tankegangen om partnerskap mellom stat og kommune.

Stortinget vedtok i mars i år å ta inn i Grunnloven § 49 følgende bestemmelse: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov»

I lovutkastets formålsbestemmelse, § 1-1, er det tatt inn en nærmere lovfesting av det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. Lovutkastet sier konkret at det lokale selvstyre skal fremmes gjennom loven. I lovens kap 2 er det nærmere regulert hva som ligger i lokalt selvstyre, samt gitt prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre.

Formålsbestemmelsen legger vekt på et sterkt og representativt lokaldemokrati, med aktiv innbyggerdeltakelse. Dette er også en ny formulering, som tar sikte på å skape bevissthet rundt kommunenes virksomhet og plikten til å sikre god innbyggerdialog.

Øvrige elementer i formålsbestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse, om effektivitet, tillitsskapende og bærekraftig virksomhet.

Rådmannen mener formålsbestemmelsen ikke skal være for vid, slik at «alle gode formål» omfattes. Bestemmelsen har nye, viktige elementer, og tar med seg sentrale begreper i gjeldende bestemmelse. Forslaget til ny formålsbestemmelse ser ut til å ivareta behovet for å styrke kommunenes selvstyre på en god måte.

Kap 2 definerer som nevnt konkret hva som ligger i selvstyret, jf. § 2-1. Kommunene og fylkeskommunene består av egne geografisk inndelte områder med egen folkevalgt ledelse. De er egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer og skal kun begrenses når det er hjemmel i lov. Det siste, også kalt legalitetsprinsippet, innebærer at statlige myndigheter ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser og styre kommunene som om de er en del av statsforvaltningen. Det er en viktig presisering i lovteksten, for å fjerne all tvil om at det kun kan styres gjennom lov og forskrift.

I § 2-2 fremgår at det lokale selvstyre ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlig myndighet treffer en avgjørelse. Dette kalles forholdsmessighetsprinsippet. I dag finnes kun en bestemmelse i forvaltningsloven om at statlig myndighet skal vise forsiktighet i forbindelse med overprøving av det frie kommunale skjønn. Det foreslåtte prinsippet synes å gi en langt sterkere begrensning for statlig myndighet til å overprøve kommunenes vedtak og interesser. Dersom det også blir vedtatt en overordnet tvisteløsningsordning for tvister mellom stat og kommune samt kommunene også gis en søksmålsadgang overfor staten ved tvist, vil dette samlet gi kommunene en helt annen styrke og mulighet for å håndheve det kommunale selvstyre enn dagens bestemmelser gir rom for.

Bestemmelsen har også tatt opp i seg nærhetsprinsippet, som innebærer at oppgaver fortrinnsvis legges så nær innbyggerne som mulig.

Siste ledd i bestemmelsen er finansieringsprinsippet. Kommuner og fylkeskommuner bør, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Dette gir føringer på to områder; for det første at den lokale økonomien bør gi et handlingsrom som gjør at lokale politikere kan foreta reelle prioriteringer. Videre medfører bestemmelsen at overføringene til kommunene/fylkeskommunene bør gis som rammeoverføringer og i mindre grad som øremerkede midler. Rådmannen anbefaler at ordlyden endres til: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk».

Samlet sett finner rådmannen at bestemmelsene i kap 1 og 2 vil synliggjøre kommunenes plass og rolle i det norske forvaltningssystemet på en god måte. Prinsippene vil gi føringer for statlige organers tilsynsvirksomhet og overprøving av lokale vedtak. Interesseavveiningen

mellom lokalt og sentralt nivå vil bli reell. Detaljstyringen vil antagelig dermed avta, og lokale myndigheter ansvarliggjøres.

Prinsippene vil videre gi føringer på fremtidig utarbeidelse av nye lover og forskrifter, men anses likevel ikke å gi sterke begrensninger for nasjonale myndigheters adgang til å styre kommunesektoren gjennom lovgivning og bevilgninger.

Folkevalgte og folkevalgte organer

Reglene for kommunestyre og formannskap er videreført. Roller og ansvar for kommunestyret er imidlertid tydeliggjort, bl.a. ved at adgangen til å delegere kommunestyrets myndighet til andre er tatt eksplisitt inn i loven.

§ 5-1 har en utførelse oppregning av hvilke organer som regnes som folkevalgte organer. Faste utvalg og komitéer med vedtakskompetanse heter her utvalg. Utvalgene skal ha navn som tydeliggjør hvilke fagområder det enkelte utvalg har oppgaver og ansvar for. Dette sikrer gjenkjennelighet og i noen grad lik organisering i kommunene. For øvrig stilles fortsatt den enkelte kommune fritt med hensyn til organiseringen. Rådmannen støtter dette.

Ordfører

Ordførers rolle foreslås styrket i utkastet, ved at hun/han gis forslagsrett i tillegg til dagens møte- og talerett, i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Videre kan kommunestyret delegere myndighet til ordfører til å treffe vedtak i saker av ikke-prinsipiell karakter og enkelte hastededtak. Rådmannen ser positivt på dette.

Videre foreslås det at kommunestyret kan vedta direktevalg av ordfører. Rådmannen mener kommunestyret bør ha mulighet til dette.

Annet vedr. folkevalgte

Reglene om uttreden videreføres og reglene om fritak forenkles og tydeliggjøres. Utvalget foreslår at kommunestyret etter søknaden skal kunne frita den som ikke uten «vesentlig ulempe» kan ivareta vervet sitt. Dagens vilkår er at man ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne vervet sitt». Utvalget ønsker med dette ikke å innskrenke adgangen til fritak som følger av gjeldende rett, kun å få klarere fram at det dreier seg om en vesentlighetsvurdering hvor ulempen med ikke å få fritak må være betydelig. En slik tydeliggjøring er positivt.

Det foreslås videre at ordfører skal kunne suspenderes med 2/3 flertall dersom vedkommende blir tiltalt for straffbare forhold. Videre skal vedkommende kunne fratas vervet dersom hun/han ikke lenger anses skikket, uten at det er lagt inn noen kriterier for hva som skal til for at en ordfører anses som uskikket. Her kreves 9/10 dels flertall i kommunestyret. Rådmannen har ingen bestemt mening om dette, men ser at dette vil kunne by på tolkningsproblemer å vurdere hva som gjør en ordfører uskikket. Det foreslås absolutt krav til kjønnsbalanse i alle folkevalgte organer, ikke bare til listeforslagene (der det gjennomføres forholdstallsvalg). Det er vist til at i valgperioden 2011-2015 varierte kvinneandelen i formannskapene fra 0 til 71,4 prosent. I snitt er andelen kvinner i så vel formannskap som andre utvalg rundt 40 prosent. Utvalget har likevel registrert at tallene varierer mye fra kommune til kommune, og dette er klart i strid med målet i regelverket.

Rådmannen mener at dette vil bli en inngripen i lokaldemokratiet, som kan få negative virkninger for samarbeidsklimaet etter valget. Det kan bety at valgte representanter har svakere oppslutning blant velgerne fordi de rykker opp pga kjønn. Ved en slik løsning vil det bli mer tilfeldig hvilke lister (partier) som får inn sine foretrukne kandidater, da dette vil

avhenge av kjønnsbalansen på de andre listene. Hvilke personer et parti foreslår som kandidater til et utvalg, kan bli avgjørende for hvilke kandidater et annet parti får valgt inn. Sistnevnte er betenkelig fra et demokratihensyn og er avgjørende for at rådmannen mener gjeldende rett bør videreføres.

Folkevalgte med minimum 50 % verv foreslås å få rett til etterbetaling i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Annen inntekt kommer til fradrag i godtgjøringen. Videre skal den samme gruppen ha rett til de samme velferdsgoder som øvrige ansatte i kommunen. Dette er etter rådmannens oppfatning en god avklaring, som skaper like og rettferdige ordninger.

Det stilles strengere krav til å innføre parlamentarisme, med 2/3 flertall, mot simpelt flertall i dag. For å gå tilbake til formannskapsmodellen, beholdes simpelt flertall. Av hensyn til åpenhet i parlamentarisk styrte kommuner innføres det regler om rapportering fra kommuneråd til kommunestyret minimum halvårlig.

En viktig endring for å styrke kommunestyrets rolle er utvidet innsynsrett for folkevalgte. Dette er en lovfesting og presisering av gjeldende rett, og stemmer i hovedsak overens med de reglementer de fleste kommuner har i dag. Kommunestyret skal ha innsynsrett i alle kommunens dokumenter, mens øvrige utvalg gis innsynsrett i de dokumenter som er nødvendig for sin saksbehandling. Innsynsretten tilligger organet, mens den enkelte politiker fortsatt ikke vil ha noen utvidet rett utover det som følger av offentleglova. Rådmannen oppfatter at dette er i tråd med dagens praksis, og ser det som positivt at det blir tydeliggjort.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer og reglene om møteoffentlighet videreføres i hovedsak. Det er noe utvidet adgang til å lukke møtene hvor organet mottar informasjon fra kommunens advokat og hensynet til saken tilsier det. Dette kan f.eks. være fortrolig informasjon vedrørende en kontraktstvist hvor kommunen og har behov for informasjon om sin rettslige stilling. Det foreslås videre adgang til å unnta saksliste og møteprotokoll vedrørende medarbeidersamtale med rådmannen. Adgangen til å avholde fjernmøter er utvidet noe, men det skal da være mulig å følge forhandlingene via sosiale medier for å ivareta innsynsretten.

Habilitetsreglene foreslås videreført slik de er i dag da det etter utvalgets oppfatning ikke er behov for vesentlige endringer.

Delegeringsreglene er omhandlet i forslaget § 5-2, 3 og 4. ledd. De innskrenker gjeldende rett ved at de setter begrensning for å overlate oppgaver til selvstendige rettssubjekter når oppgaven eller saken er av prinsipiell karakter. Dette kan f.eks. være selskaper som er helt eller delvis eid av kommunen, men også selskaper hvor kommunen ikke er medeier. Det skilles ikke ved om eierskapet er kommunalt eller ikke, og heller ikke hva slags avgjørelser utover at de kan karakteriseres som prinsipielle. Det er således ikke klargjort hva det menes med vedtak – om dette omfatter alle avgjørelser, herunder privatrettslige avgjørelser kommunen treffer. Forslaget vil legge begrensninger på kommunestyrets selvstyre, samtidig kan det hevdes at dette sikrer at kommunestyret selv får ta de prinsipielle avgjørelsene. Rådmannen har ingen motforestillinger til den endrede lovteksten, men ber om en klargjøring av typetilfeller.

Lovforslaget innebærer også en innskrenkning av gjeldende rett, ved at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til egne rettssubjekter, dersom dette tillates i «denne eller annen lov». I dag gjelder det motsatte, slik myndighet kan delegeres så fremt det ikke strider mot lov. Rådmannen mener at dette ikke er hensiktsmessig, og at det vil innskrenke kommunestyrets selvstyre. § 5-2, siste ledd, siste punkt bør endres i tråd med dette.

Informasjon, innbyggerdeltakelse og folkeavstemning

Informasjonsplikten utvides for kommunene til også å omfatte informasjon om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunen. Det sentrale fokuset skal være å informere om aktiviteter og forhold som har direkte innvirkning og betydning for innbyggerne. For øvrig anses reglene i offentlighetsloven å være dekkende for behovet.

Reglene om innbyggerdeltakelse videreføres i hovedsak. I tillegg til å fremgå av formålsparagrafen, se over, videreføres bestemmelsene om innbyggerforslag. Her økes imidlertid kravet til underskrifter fra 2 til 8 % av innbyggerantallet, likevel slik at 1000 underskrifter er tilstrekkelig. Lovutkastet inneholder også bestemmelser om folkeavstemning i tråd med gjeldende lov. Folkeavstemninger vil bare være rådgivende, aldri bindende, og kun omhandle kommunens virksomhet. Forslaget støttes av rådmannen.

Administrasjonen

Lovutkastet tydeliggjør etter rådmannens oppfatning øverste administrative leders ansvar på en god måte. Reglene speiler forholdet mellom politiske organer og administrasjonen godt, ved at ledelsesansvaret skal utøves innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir. Videre angis konkret at utredninger skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det pålegges også en plikt til å rapportere tilbake til politisk organ dersom det oppstår forhold som gjør det vanskelig å gjennomføre politiske vedtak. Øverste administrative leder får et lovfestet ansvar for all personalforvaltning – herunder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og tjenstlige reaksjoner hvis ikke annet er fastsatt i lov. Kommunestyret skal fortsatt ha et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk og ansettelse av øverste administrative leder. Endringene vurderes av rådmannen som positive og beskriver situasjonen slik den bør fungere i et godt forhold mellom politisk og administrativt nivå.

I gjeldende kommunelov benevnes øverste administrative leder administrasjonssjef. Tittelen er i liten grad tatt i bruk, og «rådmann» er fortsatt den mest benyttede. I lovutkastet foreslås en ny tittel, kommunedirektør. Den er kjønnsnøytral, og fremstår som mer forståelig og tydelig enn tittelen administrasjonssjef. Rådmannen har ingen sterk oppfatning om endringen, men forutsetter at det bør gjennomføres en endring i alle kommuner, slik at man ikke ender opp med tre ulike former.

Kommunal økonomi

Endringene i økonomireglene i utkastet kapittel 14 tar sikte på å styrke selvstyret og handlefriheten for kommunene, samtidig som de ivaretar at kommunene ikke pådrar seg vesentlig finansiell risiko.

Det innføres lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall i forbindelse med langsiktig styring av kommunen. Det innføres plikt til å fremlegge et samlet regnskap for kommunekassen, foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen. Dette vil etter rådmannens syn gi god informasjon til politikere og innbyggere om den totale økonomiske situasjonen til kommunen.

Rådmannen ser fordelene av dette, samtidig som det altså ville innebære et omfattende arbeid. Tilskuddene til eksterne selskap fremgår uansett i kommunens regnskapsføring. Det må forutsettes at selskapene leverer årsmeldinger og regnskap til eierkommunene. Derfor finner rådmannen at den nødvendige informasjonen er godt tilgjengelig med dagens situasjon.

Det foreslås å åpne for lånefinansiering av investeringer i aksjer i bestemte typer aksjeselskap. Dette gjelder spesielt eiendomsselskaper og andre typer aksjeselskap med

formål bestemt i lov. Rådmannen ser positivt på at investeringer i slike aksjeselskap likestilles med investering i eiendom hva gjelder finansiering.

Det foreslås videre en ny beregningsmetode for minimumsavdrag på lån, som skal sikre at avdragene samsvarer med kapitalslitet for investeringen. Dette kan gi enkelte kommuner høyere avdrag og redusere kommunens handlingsrom. Det må likevel vurderes som positivt å sikre at en kommune ikke sitter med restgjeld etter at investeringens løpetid er ute.

Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid

Det foreslås å innføres plikt for kommunestyret til å utarbeide eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper. Dette foreslås også å omfatte kommunale foretak.

En viktig endring er valgbarhetsbegrensninger for medlemmer i styret i foretak, ved at kommunestyremedlemmer ikke kan oppnevnes. Begrunnelsen for lovutvalget er at en slik rollekombinasjon kan svekke allmennhetens tillitt til forvaltningen. Dette kan tolkes som en innskrenkning av det lokale selvstyret, og hensynet til habilitet kan eventuelt også ivaretas ved habilitetsreglene. Rådmannen har ikke synspunkter på dette utover at habilitetsreglene må ivaretas av kommunestyret uansett løsning.

Begrepet interkommunalt samarbeid foreslås byttet til kommunesamarbeid. Gjeldende § 27 utgår og kommunesamarbeid skal foregå gjennom nærmere bestemte samarbeidsformer. Det fremgår i ny lovs § 17-1 en uttømmende oppregning av slike former for samarbeid, hvor regionråd er en av disse. Regionråd er videre lovhemlet i kap 18 med utførlige bestemmelser som regulerer samarbeidet. Likeledes er samarbeidsformen «Kommunalt oppgavefellesskap» regulert i kap 19.

Rådmannen støtter de foreslåtte reglene om regionråd, men ikke kommunalt oppgavefellesskap. Rådmannen anbefaler ikke å ta ut samarbeidsformen som er hjemlet i dagens § 27 og innføre kap 19 i ny lov. Sistnevnte gir langt mindre fleksibilitet for kommunene til å finne egnede samarbeidsarenaer da samtlige medlemskommuner må være representert i representantskapet. Det kan være positivt at alle deltagerne er representert, samtidig som det fremstår som unødvendig formalistisk. Hvorvidt alle må være representert i samarbeidsorganet bør være opp til deltagerkommunene å bestemme og kan være avhengig av type oppgaver som ønskes løst.

Vertskommunesamarbeid videreføres i ny lov.

Egenkontroll

Kommunestyrets øverste og generelle ansvar for kontrollen med kommunens virksomhet er foreslått videreført i lovutkastet § 22-1. Kommunestyret skal som i dag oppnevne et kontrollutvalg. I tillegg har øverste administrative leder et ansvar for å føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne (internkontroll).

Både administrativt og folkevalgt ansvar for egenkontroll styrkes. Dette er ment å skulle bedre kommunens tillit både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter, og således bygge opp om det kommunale selvstyret og legge til rette for redusert statlig tilsyn.

Det vil selvsagt fortsatt være behov for ekstern kontroll for å sikre enkeltindividers rettigheter, men det pekes på at det er en ubalanse i forholdet mellom det kommunale selvstyret og statlige myndigheter. Utvalget mener at kommunene bør gis mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving for domstolene.

Antall representanter til kontrollutvalget foreslås økt fra minimum 3 til minimum 5. Administrasjonssjefens rett til å uttale seg til saker før de behandles i kontrollutvalget presiseres, se utkastet § 23-5. Rådmannen ser positivt på disse forslagene, som sikrer et mindre sårbart kontrollutvalg samt sikrer at administrasjonssjefens syn kommer frem til kontrollutvalget.

Regnskapsrevisors rolle utvides til å omfatte hvorvidt bruken av kommunale midler er i tråd med kommunestyrets bevilgningsvedtak. Dette innebærer en vurdering av risiko og å kontrollere for feil og mangler. Kontrollutvalget får et tilsvarende ansvar for å føre kontroll med økonomiforvaltningen. Rådmannen oppfatter at dette er i tråd med dagens praksis og ser det som positivt at dette blir avklart i loven.

Kravet til årlige forvaltningsrevisjoner tas ut og erstattes av at kommunestyret i hver valgperiode vedtar en plan for hvilke områder som skal undergis forvaltningsrevisjon i perioden. En risiko- og vesentlighetsvurdering skal legges til grunn. Rådmannen vurderer som positivt at kravet til årlige forvaltningsrevisjonsprosjekter utgår, da dette gir anledning til å prioritere store og gjerne interkommunale prosjekter som kommunen(e) finner formålstjenlig.

Rådmannen anbefaler at adgangen til å konkurranseutsette revisjonstjenestene opprettholdes.

Kravene til internkontroll styrkes vesentlig, og er etter rådmannens oppfatning en av de viktigste endringene i lovforslaget. Dette er helt sentralt for å oppnå tillit og derved sikre et velfungerende lokaldemokrati.

Hovedbestemmelsen pålegger kommunedirektøren å føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Det kreves planmessig og metodisk kontroll på overordnet nivå. Bestemmelsen foreslås forenklet i tråd med forslag fra KS, jf. § 25-1, 1. ledd. Det foreslås videre lovhjemlet at statlig instans kan føre tilsyn med at kravene til internkontroll etterleves.

Kommunene er i dag tillagt tilsynsansvar innenfor enkelte områder i særlovgivningen. Utvalget foreslår å ta inn en generell regel om tilsyn med egen virksomhet. Rådmannen ser utfordringer ved dette. En generell regel vil i liten grad kunne erstatte de detaljerte kravene som stilles til tilsyn i særlovgivningen, da disse er detaljerte og tilpasset det enkelte området. Prinsippene om likebehandling, uavhengighet og dokumentasjon er viktige, men skal ivaretas i all kommunal virksomhet, og ligger bl.a. som grunnprinsipper i forvaltningsloven. Kap 26, § 26-1, anbefales tatt ut.

For styring og kontroll av eksterne virksomheter, er kravet til utarbeiding av eiermelding nevnt tidligere. Det presiserer også revisjonens og kontrollutvalgets ansvar for kontroll av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen. Dette er en naturlig og god klargjøring.

Statlig kontroll og tilsyn

Hovedtrekkene i reglene om lovlighetskontroll og statlig tilsyn videreføres. Utkastet legger opp til enkelte innholdsmessige endringer og tydeliggjøringer. Det foreslås at departementet på eget tiltak kan ta opp vedtak til lovlighetskontroll bare dersom det foreligger særlige grunner. Dette er en skjerping av dagens krav hvor departementet etter lovens ordlyd kan ta enhver avgjørelse opp til kontroll. Videre presiseres det i lovteksten at det kun er endelige vedtak og de offentligrettslige sidene av et vedtak som kan være gjenstand for kontroll. Forslagene støttes.

ROBEK-bestemmelsene skjerpes ved at kommuner som avlegger årsregnskap med merforbruk på 3 % eller mer, skal inn i ROBEK. Begrunnelsen er at kommuner kan opparbeide seg et stort akkumulert underskudd før de settes under statlig kontroll, slik ordningen er i dag.

Rådmannen ser fordeler med forslaget, samtidig som det, spesielt for mindre kommuner, kan være spesielle forhold som fører til at kommunen går med underskudd ett enkelt år. Bestemmelsene må likevel ses i sammenheng med endringen i økonomibestemmelsene, når det gjelder plikten til å dekke opp merforbruk med tilgjengelige fondsmidler før regnskapsavslutningen. På denne bakgrunn synes endringene rimelige.

Videre foreslås innført en tiltakspålagt for ROBEK-kommuner, til å legge frem konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Rådmannen støtter forslaget.

De foreslåtte endringene for statlig lovlighetstilsyn gjelder krav til at fylkesmannen skal samordne de statlige myndigheters tilsynsaktivitet, samt at det skal gjøres en vurdering av den enkelte kommunes totale tilsynsbyrde. Videre foreslås å styrke kommunenes formelle status overfor statlig tilsynsmyndighet ved å gi kommunene partsrettigheter generelt i tilsynsprosessen. Plikt til forhånds-varsling og klageadgang følger av dette. Forslagene anses svært positive.

Lovutkastet inneholder mange gode forslag egnet til å styrke det lokale selvstyret, og dermed fremme en effektiv og bærekraftig kommunesektor. Det gir en god definisjon av Grunnlovfestingen av det lokale selvstyret. Øvrige bestemmelser, særlig knyttet til internkontroll, økonomi og strengere grenser for statlig overprøving bygger godt opp om lovens formålsbestemmelse.

Miljømessige konsekvenser:

Ikke vurdert

Økonomiske konsekvenser:

Det er for tidlig å si noe om de økonomiske konsekvensene

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune anbefaler at ny kommunelov vedtas med følgende endringer:

§ 2-2, 3. ledd omformuleres slik: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk»..

§ 5-2, siste ledd, siste setning endres, slik at lovpålagte oppgaver kan delegeres eget rettssubjekt, dersom dette ikke strider mot lov.

§ 7-6: gjeldende rett videreføres når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg.

Kap 19 om «Kommunalt oppgavefelleskap» utgår. § 27 i gjeldende lov opprettholdes.

§ 25-1, 1. ledd endres slik: Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges i administrasjonens virksomhet.

§ 26-1 (og kap 26) utgår.

Behandling i Formannskapet 29.09.2016

Følgende hadde ordet ved behandlingen av saken:

Stein Erik Westlie (FRP)

Representanten Stein Erik Westlie fremmet følgende forslag på vegne av Fremskrittspartiet:

Sarpsborg kommune anbefaler at ny kommunelov vedtas

Votering

Rådmannens innstilling ble satt opp mot forslaget fra Fremskrittspartiet.

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 9 mot 2 stemmer. (Mindretallet FRP 2)

Formannskapets vedtak

Sarpsborg kommune anbefaler at ny kommunelov vedtas med følgende endringer:

§ 2-2, 3. ledd omformuleres slik: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk»..

§ 5-2, siste ledd, siste setning endres, slik at lovpålagte oppgaver kan delegeres eget rettssubjekt, dersom dette ikke strider mot lov.

§ 7-6: gjeldende rett videreføres når det gjelder kjønnsbalanse i valgoppgjør ved forholdsvalg.

Kap 19 om «Kommunalt oppgavefelleskap» utgår. § 27 i gjeldende lov opprettholdes.

§ 25-1, 1. ledd endres slik: Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges i administrasjonens virksomhet.

§ 26-1 (og kap 26) utgår.

RETT UTSKRIFT

Dato 30. september 2016

Hilde Øisang
Formannskapssekretær

Saken oversendes saksbehandler for oppfølging.