



Saksutskrift

Høringsuttalelse Vestby kommune - Ny kommunelov

Arkivsak-dok. 16/01635-3
Saksbehandler Hege Torjussen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Formannskapet	26.09.2016	49/16
2 Kommunestyret	10.10.2016	

Formannskapets behandling 26.09.2016:

Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 26.09.2016:

Vestby kommune anbefaler at utkast til ny kommunelov vedtas med følgende endringer i lovteksten:

§ 2-2, 3. ledd snus, slik at handlingsrommet kommer innledningsvis, og begrensningen til nasjonal økonomisk politikk kommer til slutt i bestemmelsen.

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

Kommunen foreslår at det inntas en bestemmelse som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven når det gjelder fullmactsrepresentasjon.

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

Kap 18 om regionråd og kap. 19 om kommunalt oppgavefelleskap utgår.

§ 17-1, 2. ledd endres tilsvarende. § 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.

§ 25-2: det skal rapporteres om interkontroll og statlig tilsyn i årsrapport.

§ 26-1 (og kap 26) utgår.

Saksutskriften bekreftes
Vestby, 27.september 2016

Elin Tokerød
Formannskapssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksfremlegg

Rådmannens innstilling:

Vestby kommune anbefaler at utkast til ny kommunelov vedtas med følgende endringer i lovteksten:

§ 2-2, 3. ledd snus, slik at handlingsrommet kommer innledningsvis, og begrensningen til nasjonal økonomisk politikk kommer til slutt i bestemmelsen.

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

Kommunen foreslår at det inntas en bestemmelse som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven når det gjelder fullmaktsrepresentasjon.

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

Kap 18 om regionråd og kap. 19 om kommunalt oppgavefellesskap utgår.

§ 17-1, 2. ledd endres tilsvarende. § 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.

§ 25-2: det skal rapporteres om interkontroll og statlig tilsyn i årsrapport.

§ 26-1 (og kap 26) utgår.

Vedlegg:

Debattgrunnlag Høring NOU 20164 Ny kommunelov (L)(89624).pdf
NOU 2016 4 Ny kommunelov - utdrag NOU.pdf

SAKSUTREDNING:

Sammendrag:

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.

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.

Bakgrunn for saken:

Saksfremstillingen følger KS' debattgrunnlag for ny kommunelov, som følger vedlagt.

Dette bygger på NOU 2016:4 når det gjelder inndeling og henvisninger. KS Landsstyre behandler saken 28. oktober.

Administrasjonen i KS gjør en vurdering av 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. Så vil det i etterkant gås gjennom særlovgivningen med tanke på å få samsvar mellom reglene. Dette gjelder særlig i forhold til internkontroll, hvor det fremfor å ha ulikt lydende regler for de enkelte fagområder, tas sikte på en generell plikt i kommuneloven. Det er et mål å få en

tydeligere og mer konkret lov, slik at det i mindre grad er behov for å tolke skjønnsmessige og vanskelig tilgjengelige regler.

Vurdering:

Lovfesting av det kommunale selvstyret

Det er bred enighet om at lokaldemokratiet må styrkes. Partiene har utfordringer med å rekruttere lokalpolitikere og valgdeltakelsen er lav. Oppfatningen av manglende handlingsrom for lokale politikere og økende statlig detaljstyring er med på 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.

Lovutvalget oppfordrer også til grunnlovfesting av det lokale selvstyret. 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 er det tatt inn en nærmere lovfesting av det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Lovutkastet sier konkret at det lokale selvstyret 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 selvstyret.

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

Rådmannen deler KS' syn på at formålsbestemmelsen ikke skal være for vid, slik at «alle gode formål» omfattes. Bestemmelsen har nye, viktige elementer, og har med sentrale begreper i gjeldende bestemmelse. Ordlyden utelater uttrykket «høy etisk standard», som fremgår i dagens bestemmelse, fordi dette inngår i begrepet tillitsskapende. Forslaget til ny formålsbestemmelse ser ut til å ivareta behovet for å styrke kommunenes selvstyre på en god måte.

Kap 2 definerer 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 kun begrenses når det er hjemmel i lov. Det siste, også kalt legalitetsprinsippet, innebærer bl.a. at statlige myndigheter ikke kan styre gjennom rundskriv, tolkninger, veiledere osv. Dette 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 selvstyret 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 og domstolsadgang, vil dette samlet gi kommunene en helt annen styrke 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. Dette henger sammen

med kommunestørrelsen, - jo større kommuner, jo større oppgaver forutsettes løst i kommunene. Nye oppgaver til kommunene er for tiden på høring, og kommunestrukturen er under endring.

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 sier bestemmelsen at overføringene til kommunene/fylkeskommunene bør gis som rammeoverføringer og i minst mulig grad som øremerkede midler. KS anbefaler at denne bestemmelsen snus, slik at handlingsrommet kommer før begrensningene. Rådmannen slutter seg til anbefalingen.

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 på statlige organers tilsynsvirksomhet og overprøving av lokale vedtak. Interesseavveiningen mellom lokalt og sentralt nivå vil bli reell. Detaljstyringen vil forhåpentligvis avta, og lokale myndigheter vil finne oppgaver og ansvar mer interessant og ansvarsfullt, og dermed legge grunnlag for gode, lokale løsninger.

Folkevalgte og folkevalgte organer

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

§ 5-1 har en uttømmende 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.

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. Dette fremgår direkte av lovteksten og er ikke avhengig av delegert myndighet fra kommunestyret. Videre kan kommunestyret delegere myndighet til ordfører til å treffe vedtak i saker av ikke-prinsipiell karakter og i enkelte hastevedtak. I tillegg kan det delegeres myndighet til ordfører til å opprette utvalg som kan forberede saker av ikke-prinsipiell betydning, på eget initiativ. Det skal rapporteres tilbake til kommunestyret dersom fullmaktene benyttes.

Forslagene er kommet på bakgrunn av at noen kommuner har hatt forsøksordninger med utvidede fullmakter til ordfører. Forsøkene viser at ordførerne, som utvilsomt har en særskilt rolle blant de folkevalgte, har savnet forslagsrett til organer de selv ikke er valgt inn i.

Rådmannen ser at dette kan være praktisk, ut fra at ordfører normalt er tettere på og derved får en bedre innsikt i kommunens drift enn øvrige politikere.

Fritak, suspensjon m.v.

Reglene om uttreden videreføres og reglene om fritak forenkles og tydeliggjøres. Det foreslås 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. Det er ikke lagt inn kriterier for hva som skal til for at ordfører anses uskikket. Her kreves 9/10 dels flertall i kommunestyret.

Det foreslås absolutt krav til kjønnsbalanse i alle folkevalgte organer. KS mener at dette vil være en inngripen i lokaldemokratiet som kan få negative virkninger for samarbeidsklimaet etter valget. Det kan bety at valgte representanter som har svakere oppslutning blant velgerne, rykker opp pga.kjønn.

Parlamentarisme

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. Det foreslås innført bl.a. regler om rapportering fra kommuneråd til kommunestyret minimum halvårlig, av hensyn til åpenhet.

Innsynsrett og taushetsplikt.

En viktig endring for å styrke kommunestyrets rolle, er en 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 offentlighetsloven. Rådmannen oppfatter at dette er tråd med dagens praksis, og ser det som positivt at det blir tydeliggjort. Innsynsretten følges av en tilsvarende taushetsplikt.

Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer og reglene om møteoffentlighet videreføres i hovedsak. Det er noe utvidet adgang til å lukke møter hvor organet mottar informasjon fra kommunens advokat, samt adgang til å unnta saksliste og møteprotokoll vedrørende medarbeidersamtale med rådmannen.

Adgang til å avholde fjernmøter er utvidet noe. KS mener det må gjøres mulig å følge forhandlingene via sosiale medier.

Delegering og innstillingsrett

Lovforslagets § 5-2 3. og 4. ledd inneholder bestemmelser om delegering, hvor 3. ledd omhandler delegering innad i kommunen og 4. ledd omhandler delegering til andre rettssubjekter.

Det foreslås presisert at kommunestyret kan delegere myndighet til andre folkevalgte organer, ordfører eller øverste administrative leder innenfor rammen av denne eller annen lov. Der loven sier at kommunestyret selv skal ta en avgjørelse, kan kommunestyret ikke delegere.

Det fremmes forslag om å lovfeste at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter bare dersom det gjelder saker som ikke er av

prinsipiell betydning.

Myndighet til å treffe vedtak om lovpålagte oppgaver kan bare delegeres til andre rettssubjekter hvis denne eller annen lov gir adgang til det. Kommunestyret står fritt til å organisere innstillingsretten slik de ønsker. Dagens bestemmelse i § 39 nr 2, foreslås videreført i § 5-11, om kommunens reglement for innstillingsrett og delegeringsrett.

Lovforslaget inneholder, ifølge KS, ingen klargjøring av delegering ved fullmaktsrepresentasjon som klargjør forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven. KS stiller spørsmål om hvordan dette løses ved kommunen som aksjeeier og mener at forslaget vil innebære en innskrenkning av den retten som følger av aksjeloven. Videre mener KS at ordlyden i § 5-2 4.ledd vil innebære en innskrenkning av gjeldende rett fordi en kommune i dag kan overlate oppgaver av prinsipiell karakter til selskap som kommunen eier alene eller sammen med andre. Samtidig vil forslaget sikre at alle prinsipielle avgjørelser fattes av folkevalgte, noe som kan sies å styrke selvstyret.

Ordlyden i § 5-2, 4.ledd, andre punktum innebærer også en innskrenkning av gjeldende rett ifølge KS da det foreslås at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til eget rettssubjekt dersom «denne eller annen lov tillater det» KS mener at en slik innskrenkning vil begrense muligheter til interkommunalt samarbeid. KS mener det ikke er behov for slik innskrenkning og at gjeldende rett bør videreføres. Dette vil harmonisere bedre med utvalgets hovedformål om å styrke kommunens selvstyre. Vestby kommune støtter KS`vurdering.

Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet

Lovforslaget omhandler også forhold der ansatte eller politikere har forpliktet kommunen utover sine fullmakter. I mellomtiden har imidlertid Høyesterett avsagt en dom som innebærer at det ikke gjelder en alminnelig legitimasjonsregel for kommunene, som fører til at kommunen er bundet av slike disposisjoner. Likevel kan det foreligge særegne forhold som fører til at kommunen blir bundet, slik som tilfellet var i den konkrete saken. Dommen fra Høyesteretts innebærer at gjeldende rett videreføres.

Informasjon og innbyggerdeltakelse

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 all hovedsak. I tillegg til å fremgå av formålsparagrafen videreføres bestemmelsene om innbyggerforslag. Her økes imidlertid kravet til underskrifter fra 2 til 8 % av innbyggerantallet, likevel slik at 1000 underskrifter er tilstrekkelig. Forslaget støttes.

Administrasjonen

Lovutkastet tydeliggjør øverste administrative leders ansvar. Reglene speiler forholdet mellom politiske organer og administrasjonen ved at ledelsesansvaret 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. Slik forslaget ligger pålegges 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, mens

kommunestyret fortsatt skal ha et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk.

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. Rådmannen støtter forslaget, forutsetter at endringen gjennomføres konsekvent i alle kommuner.

Kommunal økonomi

Endringene i økonomireglene 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 gi god informasjon til politikere og innbyggere om den totale økonomiske situasjonen til kommunen. Utvalget foreslår ikke å pålegge kommunen plikt til også å omfatte eksterne selskaper (IKS, AS osv) i sine regnskaper, da dette vil føre til et omfattende arbeid. KS stiller spørsmål om også eksterne, selvstendige rettssubjekter bør omfattes når disse utfører tjenester for kommunen.

Rådmannen ser fordelene av dette, samtidig som det altså ville innebære et omfattende arbeid. Tilskuddene til eksterne selskap fremgår uansett i kommunens regnskapsføring. Og 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.

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.

Nye regler foreslås også når det gjelder å sikre balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk. Regnskapsmessig mindreforbruk skal avsettes til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes, og merforbruk skal så langt mulig dekkes av tilgjengelige midler f.eks. på fond, før regnskapsavslutning. Dette gir positiv informasjon til folkevalgte og andre når det gjelder hvilket økonomiske handlingsrom kommunen har.

Låneopptak og garantier gitt i strid med kommunelovens bestemmelser, vil ikke være gyldige hvis kommunens avtalepart kjente til eller burde ha kjent til at disposisjonen var i strid med loven. Dette er en klargjøring av rettstilstanden, som vil skape god forutsigbarhet i sektoren.

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 imidlertid også at det foreslås valgbarhetsbegrensninger for medlemmer i styret i foretak, ved at kommunestyremedlemmer ikke kan oppnevnes. Dette vil også gjelde daglig leder, men det anses nok mindre problematisk. Begrunnelsen for lovutvalget er at styret i et kommunalt foretak ikke anses for å være et folkevalgt organ. Utvalget har fremhevet i forbindelse med flere av bestemmelsene i utkastet at et organ enten er folkevalgt eller ikke folkevalgt, og at det ikke skal sitte andre representanter i et folkevalgt organ. Dette kan tolkes som en innskrenkning av det lokale selvstyret, og hensynet til habilitet kan eventuelt også ivaretas ved habilitetsreglene. Rådmannen har ikke sterke synspunkter på dette, utover at habilitetsreglene må ivaretas av kommunestyret uansett løsning.

Begrepet interkommunalt samarbeid foreslås av KS byttet til kommunesamarbeid. 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 lovhjemlet i kap. 18 med utførlige bestemmelser som regulerer samarbeidet. Likeledes er samarbeidsformen «Kommunalt oppgavefellesskap» regulert i kap. 19.

KS uttaler i sin foreløpige kommentar at de støtter reglene om regionråd, men ikke kommunalt oppgavefellesskap. Rådmannen slutter seg til motforestillingene mot 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. Sammen med vertskommunesamarbeid, som videreføres i ny lov, må dette anses å utfylle hverandre.

Rådmannen stiller spørsmål ved om den detaljerte reguleringen av regionråd er i tråd med intensjonen i kommunereformen. Å legge til rette for et utstrakt samarbeid i regionene på bekostning av å fremme klima for å danne større kommuner, er etter rådmannens oppfatning i strid med de intensjoner loven ellers er ment å fremme. Større oppgaver til større kommuner og et bærekraftig lokaldemokrati må ikke undergraves av ordninger som er egnet til å svekke politikernes påvirkning på egen virksomhet.

Egenkontroll

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. En eventuell adgang til å bringe avgjørelser fattet av klageinstans inn for prøving av domstolene, vil bøte på dette.

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.

Regnskapsrevisors rolle utvides til å omfatte hvorvidt bruken av kommunale midler er i tråd med kommunestyrets bevilgningsvedtak jf forslaget § 24-5, 3.ledd. 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.

Revisjon

Kravet til årlige forvaltningsrevisjoner jf. Kontrollutvalgsforskriften § 9 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.

Det skal fortsatt rapporteres på internkontroll til kommunestyret, men foreslås ikke nærmere krav om hvordan eller når det bør rapporteres. KS spør om dette bør gjøres i forbindelse med årsrapporteringen, noe rådmannen finner naturlig. § 25-2 bør dermed konkretiseres nærmere.

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.

Når det gjelder styring og kontroll av eksterne virksomheter, er kravet til utarbeiding av eiermelding nevnt tidligere. Det presiseres 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, med følgende endringer i bestemmelsene:

Kun endelige vedtak og kun den offentligrettslige siden av vedtaket kan prøves av statlig instans. Og statlig instans skal bare kunne ta saker opp til prøving på eget initiativ hvis det foreligger særlige grunner. 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 tiltakspunkt for ROBEK-kommuner til å legge frem konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Rådmannen støtter forslaget.

De foreslåtte endringene for statlig lovligheitsinsyn 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 positive.

KS drøfter om det bør settes en begrensning for hva tilsynsmyndigheten kan kreve av opplysninger og dokumentasjon fra kommunene i forbindelse med tilsyn. Rådmannen har ikke forslag knyttet til dette, utover å støtte at dette vurderes nærmere av departementet.

Konklusjon:

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.

Saken fremmes i tråd med innstilling.