

Møte i Rådmannsgruppen 28. april 2016

Sak 13/2016 Ny kommunelov– høringsuttalelse

Forslag til vedtak:

Det avgis følgende høringsuttalelse:

Vestregionen ser det som positivt at kommunalt selvstyre lovfestes, og støtter hovedtrekkene hva angår foreslåtte endringer i kommuneloven.

Vestregionen støtter mindretallets syn hva angår muligheten for å lukke møter i forbindelse med saksforberedende opplæring. Vestregionen støtter flertallets syn i kravet til at kjønnsbalanse ved forholdsvalg skal gjelde når man ser organet under ett. Etter vår vurdering bør det likevel innføres en unntaksbestemmelse for partssammensatt utvalg (PSU), dette ved at folkevalgte medlemmer av PSU unntas fra lovens krav om kjønnsmessig fordeling.

Vestregionen støtter flertallets syn når det gjelder rettsvirkningen av kompetanseoverskridelse. Etter vår vurdering bør regelverket i denne sammenheng være lik for all offentlig virksomhet, hvilket tilsier at det ikke bør lovfestes særskilte ugyldighetsregler for kommunal virksomhet.

Vestregionen støtter forslaget fra flertallet om at fylkesmannen bør gis beslutningsmyndighet til å koordinere statlige tilsyn. Dersom omfanget av den samlede tilsynsvirksomheten blir for stor, kan dette føre til at tjenesteutviklingen stopper opp. Etter vår vurdering vil foreslått ordning bidra til mindre belastning og mer effektiv gjennomføring av statlige tilsyn.

Vestregionen vil for øvrig understreke betydningen av at departementet igangsetter harmonisering av beslektede lover. Et eksempel på dette er kravene i valgloven til antall underskrifter på listeforslag fra uregistrerte (nye) partier. Dersom kravene til antall underskrifter på et innbyggerforslag øker, bør kravene til antall underskrifter på et listeforslag økes tilsvarende.

Saksutredning

Kommunelovutvalget har levert en omfattende utredning. Omtalen i saksfremlegget fokuserer kun på utvalgte problemstillinger av mer prinsipiell karakter. For en helhetlig oversikt over samtlige forslag vises det til vedlagte høringsnotat. I det følgende angir saksutredningen en beskrivelse av foreslåtte endringer med særskilt betydning for de folkevalgte. Deretter gis det en beskrivelse av endringsforslag som har en mer administrativ karakter.

(Kapittel 4) Lovfesting av det kommunale selvstyret

Det kommunale selvstyret er i dag ikke lovfestet. Utvalget mener det er viktig at det kommunale selvstyret blir synliggjort og gitt et rettslig vern. Utvalget foreslår av den grunn at sentrale elementer ved det kommunale selvstyret skal fremgå av en egen lovbestemmelse. I forlengelsen av dette foreslår utvalget tre prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til dette selvstyret. For det første at kommunalt selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. For det andre at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. For det tredje at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Lovfesting av det kommunale selvstyret må ses i sammenheng med tidligere behandlet hørings sak om tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune mv (sak 46/16). Ved at

kommuner kan få prøvd statsforvaltningens rettsanvendelse av domstolene, vil dette gi et bedre vern av det kommunale selvstyret. For øvrig ligger det nå til behandling i Stortinget et forslag om grunnlovfesting av det kommunale selvstyret.

(Kapittel 7) Ordningen med innbyggerforslag beholdes, men kravet til antall underskrifter økes
Ordningen hvor innbyggere i kommunen kan fremme forslag overfor kommunestyret er regulert i gjeldende kommunelov. Formålet med ordningen er å fange opp et saksorientert politisk engasjement og kanalisere dette inn i det representative demokratiet. Etter gjeldende rett plikter kommunestyret å ta stilling til et forslag dersom forslaget oppnår 300 underskrifter. I nytt lovforslag er kravet til antall innbyggere som må stå bak et innbyggerforslag foreslått økt til 1000 underskrifter. Etter utvalgets vurdering vil forsterkede materielle vilkår bidra til at forslaget får økt legitimitet, herunder at forslaget ikke kan avises uten en grundig behandling. I forlengelsen av dette vises det for øvrig til at utviklingen med internett, sosiale medier mv. har gjort det enklere å samle inn underskrifter.

(Kapittel 9) Parlamentarisme som styringsform videreføres, men innføring vil kreve forhøyet flertall
Utvalget foreslår at vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform må treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret. Til sammenligning er det med dagens lovverk tilstrekkelig at minst halvparten av kommunestyrets medlemmer stemmer for. Etter utvalgets oppfatning innebærer parlamentarisk styringsform en overgang fra forholdsmessig sammensatte politiske organer til organer utpekt av flertallet. Det er av den grunn behov for å beskytte mindretallet i kommunestyret gjennom skjærpede krav til endring av styringsform

(Kapittel 10) Ordningen med direktevalg av ordfører lovfestes
Utvalget foreslår å åpne for at kommunene kan beslutte at ordføreren kan velges direkte av innbyggerne i kommunen. Etter utvalgets vurdering vil direktevalg av ordfører kunne styrke ordførerenrollen. Det vil også kunne ha positiv effekt på interessen for lokalpolitikk og lokalvalg.

(Kapittel 11) Medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret skal ikke lenger være valgbare til styret i kommunale foretak

Kommunestyret (bystyret) er overordnet styret i kommunale foretak. Utvalget mener det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. Etter utvalgets vurdering bør derfor lovverket endres for å unngå denne type rollekombinasjoner for kommunestyremedlemmer.

(Kapittel 13) Skjærpede krav til kjønnsbalanse eller er andre hensyn viktigere?

Utgangspunktet til Kommunelovutvalget er at likestilling må ivaretas på en god måte i folkevalgte organer, ellers vil kommunene kunne oppfattes som mindre legitime. Valg av medlemmer til andre folkevalgte organ enn kommunestyret (bystyret) kan enten gjennomføres som avtalevalg eller som forholdsvalg. Ved avtalevalg gjelder kravet til kjønnsmessig balanse når man ser organet under ett. Etter utvalgets vurdering er kravet til kjønnsmessig sammensetning dermed ivarettatt og behovet for endring er ikke tilstede. Ved forholdsvalg er imidlertid kravet til kjønnsbalanse knyttet til det enkelte listeforslag, og ikke til sammensetningen av organet som helhet. Dette kan medføre at kjønns sammensetningen i utvalget som helhet blir skjev, selv om kjønnsbalansen innenfor det enkelte listeforslag er i tråd med lovens krav.

Utvalgets flertall foreslår på denne bakgrunn at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg skal knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare det enkelte listeforslag. Dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer. Etter mindretallets vurdering vil en slik ordning innebære en inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med. Etter mindretallets syn må derfor hensynet til demokrati på dette punktet gå foran hensynet til kjønnsbalanse.

(Kapittel 15) Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

Rådmannen har i samsvar med hensynet til forsvarlig saksutredning ansvaret for at alle relevante opplysninger fremgår av saksfremlegget. Kommunelovutvalget foreslår likevel en utvidet innsynsrett for folkevalgte organer. Med forslaget til ny lovbestemmelse vil folkevalgte organer også gis rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger og annen informasjon som med hjemmel i offentlighetsloven er unntatt offentlighet. Etter utvalgets vurdering vil en utvidet innsynsrett bidra til å sikre at folkevalgte organer har tilgang på nødvendige opplysninger, og derigjennom styrke folkevalgte organers mulighet til å ivareta ansvaret for styring og kontroll av kommunen. Som en konsekvens av utvidet rett til innsyn, foreslår utvalget en bestemmelse i kommuneloven som pålegger de folkevalgte taushetsplikt for slike opplysninger.

(Kapittel 16) Politiske møter – full offentlighet eller behov noen fortrolige arenaer?

Åpenhet er hovedregelen for politisk møtevirksomhet i folkevalgte organer. Kommuneloven inneholder likevel bestemmelser for når et møte kan lukkes. Ut fra gjeldende kommunelov fremgår det at et møte kan lukkes når organet eksempelvis behandler personalsaker eller forretningsmessige forhold.

Prinsippet om møteoffentlighet sikrer transparens i kommunal virksomhet. Etter kommunelovutvalgets vurdering er hovedtrekkene i dagens regelverk hensiktsmessig innrettet. Det foreslås likevel en lovhjemmel som tydeliggjør at møter med kommunens advokat kan lukkes. Adgangen til å lukke denne type møter har også tidligere vært tilstede, men blir nå eksplisitt lovfestet gjennom en egen bestemmelse. Den kan dermed benyttes i ulike avtaleforhandlinger, i saker som gjelder erstatningskrav mot kommunen mv.

Kommunelovutvalget har også drøftet om det bør innføres en hjemmel til å lukke møter dersom det folkevalgte organet i forkant av realitetsbehandling har behov en innledende opplæringsfase. Flertallet i utvalget foreslår ikke en slik lovhjemmel, men problemstillingen har likevel prinsipiell interesse og omtales derfor nærmere.

Mange saker er komplekse og dreier seg om områder hvor de folkevalgte ikke nødvendigvis har dybdekompetanse. Etter mindretallets vurdering bør det derfor gis mulighet for en unntaksbestemmelse knyttet til lukkede møter i forbindelse med saksforberedende opplæring. En slik bestemmelse vil gi mulighet for at de folkevalgte kan sette seg inn i et saksområde før temaet behandles for åpne dører, og før man når fasen som innebærer beslutningstaking. Etter mindretallets vurdering vil en slik bestemmelse legge til rette for læring og gode beslutningsprosesser. Mindretallet viser i denne forbindelse til at de folkevalgte i en innledende fase bør ha mulighet til å få kunnskap om sakens realiteter, faktum og komplikasjoner, uten å bekymre seg for hvordan deres spørsmål tolkes av ulike interessegrupper, media etc. Flertallet i Kommunelovutvalget mener at manglende møteoffentlighet ved saksforberedende opplæring kan føre til at grensen for når beslutningsprosessen starter, kan tolkes ulikt og gi rom for misbruk.

(Kapittel 8) Konsekvenser av kompetanseoverskridelse, hva bør skje dersom det fattes vedtak i strid med delegert vedtakskompetanse?

Kommunelovutvalget har vurdert om det bør innføres et regelverk for hva som skal skje dersom noen handler i strid med delegert vedtakskompetanse. Flertallet har konkludert med at dette temaet ikke bør behandles i kommuneloven. Etter deres vurdering bør all kompetanseoverskridelse reguleres av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Mindretallet mener imidlertid at rettsvirkningene av brudd på personelle kompetansekrav bør lovfestes. Ettersom kommuneloven gir en rekke regler om personell kompetanse, bør virkningen av brudd på disse reglene lovfestes. Mindretallet argumenterer med at kommunen treffer både tvangsvedtak og disposisjoner med potensielt store ringvirkninger for fellesskapet. De interesser som står på spill, tilsier derfor en streng regulering av både hva som kan besluttes, og hvordan disse beslutningene treffes. For disse disposisjonene må den private parts ønske om et sterkt forventningsvern stå tilbake for hensynet til å sikre at beslutninger er demokratisk forankret. Mindretallet foreslår av den grunn en bestemmelse som vil innebære at vedtak truffet i strid med delegert vedtakskompetanse blir ugyldig. Imidlertid skal vedtaket likevel være gyldig hvis det er grunn til å regne med at kompetanseoverskridelsen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, eller hvis ugyldighet vil virke sterkt urimelig.

(Kapittel 8) Tittelen rådmann blir kjønnsnøytral

Utvalget ønsker en kjønnsnøytral tittel på lederen for kommunens administrasjon. Tittelen rådmann foreslås dermed erstattet med tittelen kommunedirektør.

(Kapittel 18) § 27-samarbeid erstattes av kommunale oppgavefelleskap

Kommunelovutvalget foreslår en ny organisasjonsform, kommunale oppgavefelleskap, beregnet på enkle samarbeid om produksjon av enkeltstående tjenester. Denne samarbeidsformen er foreslått som erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov. Foreslått lovbestemmelse vil regulere noen flere forhold enn det dagens lov gjør. For eksempel må eierkommunene ta aktiv stilling til om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. I tillegg blir det lovfestet at eierkommunene må inngå en samarbeidsavtale for kommunale oppgavefelleskap.

(Kapittel 19) Kommunal økonomi: Nye bestemmelser gjør det vanskeligere å drive uforsvarlig

Utgangspunktet til Kommunelovutvalget er at svak økonomistyring svekker tilliten til kommunens forvaltning. Utvalget fastsetter i denne forbindelse en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Lovendringen vil innebære at kommunens regnskap også må omfatte kommunale foretak, samt andre virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt.

Utvalget ønsker også å lovfeste at kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling. Likeledes må årsberetningen redegjøre for kommunens økonomiske utvikling og i denne sammenheng angi en vurdering av økonomisk handlingsevne. Kommunelovutvalget foreslår videre å lovfeste at drift bare kan finansieres gjennom løpende inntekter. Tilsvarende ønsker utvalget at det skal fastsettes regler for minimumsavdrag på lån. Dersom merforbruk oppstår må kommunestyret ta stilling til inndekning. For kommuner som innføres i ROBEK-registeret, foreslår utvalget at kommunestyret pålegges en særskilt plikt til å utarbeide og nedfelle konkrete tiltak. Lovforslaget fastslår dermed en plikt for kommunestyret til å fastsette en tiltaksplan som bringer økonomien i balanse, og innebærer samtidig en plikt til å gjennomføre de nødvendige tiltakene.

(Kapittel 29) Bør fylkesmannen gis reell myndighet til å koordinere statlige tilsyn?

Kommunelovutvalget foreslår at fylkesmannen gis i oppgave å samordne statlige tilsyn med kommunene. Formålet med samordning av tilsynsvirksomheten er at denne skal være mest mulig rasjonell og effektiv. Utvalgets flertall ønsker i denne sammenheng å tildele fylkesmannen reell beslutningsmyndighet overfor øvrige tilsynsmyndigheter. Forslaget vil innebære at fylkesmannen kan utsette varslede tilsyn når det samlede omfang av statlige tilsyn overskrider hva som anses forsvarlig. Etter flertallets vurdering vil ikke en slik ordning innebære en uforholdsmessig ulempe, da det kun er snakk om å tilpasse tidspunkt og omfang i forhold til de kommuner som er mest belastet på det aktuelle tidspunktet. Mindretallet mener på sin side at fylkesmannen ikke bør gis beslutningsmyndighet hva angår koordinering av statlige tilsyn. Fylkesmannen bør kunne henstille statlige instanser om å tilpasse tilsynet slik at omfanget ikke blir for stort. Hvis andre tilsynsetater likevel påbegynner tilsyn med kommunen, må man legge til grunn at det er faglige argumenter som begrunner igangsettelsen.

Vurdering

Rådmannsgruppen støtter i all hovedsak foreslåtte endringer i kommuneloven. Flere av de nye lovbestemmelsene er i samsvar med dagens praksis.

Rådmannsgruppen ser det som positivt at det kommunale selvstyre lovfestes, dette vil i seg selv gi et viktig bidrag til et sterkere lokalt folkestyre. Sett i sammenheng med lovfesting av prinsipper for nasjonale myndigheters relasjon til kommunene, kan dette resultere i at statsforvaltningen foretar bedre avveininger mellom nasjonale og lokale hensyn.

Formålet med kravet til kjønnsbalanse er å sikre en noenlunde lik representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer. Gjeldende ordning ved forholdsvalg kan resultere i politiske organer som ikke oppfyller dette formålet. Rådmannsgruppen støtter derfor flertallets vurdering av at kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet. Når det gjelder kravet til kjønnsmessig sammensetning av partssammensatt samarbeidsutvalg (PSU), tilsier imidlertid praktiske realiteter at kravet til kjønnsmessig sammensetning ikke bør gjelde absolutt.

PSU er et drøftings- og konsultasjonsorgan for gjensidig informasjonsutveksling mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Formålet bak opprettelsen av organet tilsier derfor at partiene bør være representert på gruppeledernivå. PSU fatter ikke vedtak, og kravene til kjønnsmessig sammensetning bør derfor gjelde tilsvarende som ved kommunestyrekomitéer opprettet etter kommuneloven § 10a. (ny § 5-7).

Mindretallet i utvalget har foreslått en lovhjemmel som åpner for å lukke politiske møter i forbindelse med saksforberedende opplæring. I dette spørsmålet må flere hensyn veies mot hverandre, men etter en helhetlig vurdering støtter rådmannsgruppen forslaget fra mindretallet. På den ene side kan det hevdes at en slik adgang vil medføre at avgjørelser tas "etter at noen har snakket sammen". Et eksempel på dette er at muligheten for å ha denne type møter blir misbrukt ved at opplæringen grenser mot saksbehandling. En slik beslutningsprosess er ikke heldig. På den annen side kan det i kompliserte saker ha en verdi at folkevalgte gis mulighet til å stille spørsmål og innhente informasjon, uten å måtte tilkjenne et politisk standpunkt. Etter rådmannsgruppens vurdering kan en slik prosess gi bedre kunnskaper og forutsetninger for å føre en god debatt, og derigjennom ta gode beslutninger når saksbehandlingen påbegynnes.

Flertallet i Kommunelovutvalget har konkludert med at det ikke bør innføres en særregel i kommuneloven hva angår kompetanseoverskridende vedtak. Ulike typer korrupsjonssaker er et eksempel på hvor en slik lovbestemmelse kan komme til anvendelse. Rådmannsgruppen støtter likevel

flertallets syn i at hensynet til likebehandling tilsier at det ikke bør være særskilte regler for kommunal forvaltning.

Av nye lovbestemmelser vil rådmannsgruppen særskilt fremheve forslaget om at fylkesmannen skal koordinere statlige tilsyn. For at fylkesmannen skal ha en reell mulighet til å utøve et koordineringsansvar, støtter rådmannsgruppen flertallets forslag om at fylkesmannen gis beslutningsmyndighet. Å ha mange samtidige tilsyn medfører en stor arbeidsmessig belastning for kommunene, hvilket i enkelte tilfeller kan gå på bekostning av tjenesteutvikling. Ved å unngå for mange krevende tilsyn på samme tid legges også grunnlaget for bedre læringsprosesser knyttet til utfallet av tilsynene.

Rådmannsgruppen understreker samtidig behovet for harmonisering med beslektet lovverk. Som et eksempel på dette nevnes at gjeldende valglov krever at listeforslag fra nye partier er underskrevet av 2 % av antall stemmeberettigede innbyggere, eller at maksimumskravet på 300 underskrifter er oppfylt. Dersom kravet til antall underskrifter på et innbyggerforslag øker, er det naturlig at valglovens bestemmelser øker tilsvarende. Lovverket er pr. i dag harmonisert, og det er ikke naturlig at det blir enklere å fremme et listeforslag enn å fremme et forslag for kommunestyret.