

Arkivsaknr:	2016/1100
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

08.09.2016
20.09.2016

Høringsuttalelse - Ny kommunelov

Rådmannens forslag til vedtak:

Gildeskål kommunestyre avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov

NOU 2016:4 NY KOMMUNELOV – HØRINGSSVAR FRA GILDESKÅL KOMMUNE

Gildeskål kommune har mottatt og gjennomgått høringsforslaget til ny kommunelov fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gildeskål kommunestyre avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov ut fra kapittelinnndelingen i utredningen:

Kapittel 4: Kommunalt selvstyre

Gildeskål kommune mener det er viktig at det kommunale selvstyret lovfestes, og at kommunenes status som bærende element innen offentlig tjenesteproduksjon slås fast. Videre er det vesentlig at lokalt selvstyre til fordel for detaljert statlig styring gjenspeiles i prinsippene som legges til grunn for kommunens virksomhet. Gildeskål kommune støtter Kommunenes Sentralforbunds forslag til formulering av prinsipper i lovforslagets § 2:

- Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig
- Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.

Kapittel 6: Kommunens informasjonsplikt

Gildeskål kommune er opptatt av åpenhet i forvaltningen. Forslagene om å utvide kommunens informasjonsplikt til også å omfatte virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen støttes.

Kapittel 7: Innbyggerdeltakelse

Å sikre medvirkning fra innbyggerne er et viktig kjennetegn ved lokaldemokratiet. Gildeskål kommune mener derfor at gjeldende krav til innbyggerinitiativ bør videreføres, og at kravet til antall underskrifter ikke bør økes.

Kapittel 8: Folkevalgte organer og administrasjonen

a. Folkevalgte organer

Gildeskål kommune er opptatt av at kommunene skal ha handlingsfrihet til å opprette utvalg og fastsette utvalgenes myndighetsområde og oppgaver i forhold til den enkelte kommunes behov. Forslaget om forenkling av dagens §10 støttes derfor.

b. Om endring av tittel på lederen av kommunens administrasjon mv.

Gildeskål kommune støtter forslagene som skal bidra til å tydeliggjøre administrasjonens roller og oppgaver gjennom å presisere ledelsesansvaret, kravene til utredning mv., jfr. § 13-1, 2-4 ledd. Særlig vil vi her vise til hva utvalget skriver under pkt. 8.5 i NOU'en: "For å bestemme hva lederen skal gjøre, må det foreligge avgjørelser i kommunestyret som fastsetter instruks, retningslinjer eller pålegg." På samme måte er vi positive til den foreslåtte presiseringen i § 13-1, siste hvor det lovfestes at rådmannen har ansvar for personalsaker.

Gildeskål kommune er derimot negativ til forslaget om å endre tittelen på lederen for administrasjonen fra rådmann til kommunedirektør, jfr. § 13-1. Vi mener at tittelen rådmann får frem det unike ved å være øverste leder i en kommune, nemlig det å være rådgiver til de folkevalgte - i tillegg til det å være administrativ leder. Stillingsbenevnelsen bør etter vårt syn reflektere at det ikke dreier seg om ledelse av en ordinær virksomhet med økonomisk formål, men ledelse av en institusjon som har stor verdi som et grunnleggende element i vårt folkestyre.

Rådmannstittelen har en lang og innarbeidet historisk tradisjon i norsk lokalforvaltning, og befolkningen har en klar forståelse for hva begrepet innebærer. Gildeskål kommune vil også peke på at en direktørtittel er et nokså utvannet begrep som ikke på samme måte som rådmannstittelen vil kunne understreke stillingens særegne oppgaver i lokalsamfunnet. I tillegg kommer at det allerede er en utstrakt bruk av direktørtitler i norske kommuner, noe som vil medføre en utvanning av øverste leders tittel ved en endring.

Det er generelt ønskelig med kjønnsnøytrale titler etter vår vurdering. Samtidig er det flere titler som ikke er kjønnsnøytrale, for eksempel fylkesmann, sivilombudsmann, lagmann, jordmor mv. som det ikke er noen vesentlige initiativer for å endre i Norge i dag. Gildeskål kommune mener at de argumenter som utvalget bruker for å endre tittelen ikke har tilstrekkelig vekt til å få som konsekvens at tittelen bør endres til kommunedirektør.

Vi viser også til at utvalget selv ikke foreslår å endre begrepet "Formannskap". Tvert i mot fastslår utvalget selv i kapt. 8.4 at "*navneendring ikke bør gjøres. Dette fordi formannskapet er et historisk begrep og organ, og det har en egenverdi å ivareta navnet.*" Disse argumentene vil etter vårt syn med fordel også kunne anvendes hva gjelder tittelen rådmann.

Endelig vil vi peke på at dagens kommunelov gir adgang til å bruke tittelen administrasjonssjef som valgfri kjønnsnøytral tittel. Denne ordningen med valgfrihet bør videreføres fremfor å tvinge gjennom en ny tittel gjennom lovhjemmel.

c. Delegering og innstillingsrett

Gildeskål kommune er generelt positiv til utvalgets forslag til å lovfeste og presisere kommunestyrets adgang til å delegere myndighet til andre folkevalgte organer, rettssubjekter eller til administrasjonen. Dette vil bidra til å gjøre regelverket enklere tilgjengelig og forståelig.

Imidlertid vil vi peke på at utvalget i sitt lovforslag ikke har en tilstrekkelig klargjøring av delegering av fullmaktsrepresentasjon, som eksempelvis bestemmelser som klargjør forholdet mellom kommuneloven og aksjeloven. Dette bør vurderes i det videre arbeid med loven. Kommuner bør som aksjeeiere ha større frihet med hensyn til delegering enn det lovforslaget åpner for og kommuner bør kunne overlate fullmaktsrepresentasjon til ordfører eller annen folkevalgt også i en annen kommune. Dette i samsvar med aksjelovens ordinære regler, og også sett i lys av lovens intensjon om økt lokalt selvstyre.

Videre skiller ikke lovforslaget § 5-2, 4. ledd mellom selskaper som kommunen eier helt eller delvis. Det er heller ikke tilstrekkelig klargjort hva som menes med vedtak – om dette omfatter alle avgjørelser, herunder privatrettslige avgjørelser som kommunen treffer. Dette bør etter Gildeskål kommune sin vurdering presiseres i det videre lovarbeidet.

Vi vil også peke på at ordlyden i § 5-2, 4. ledd, andre punktum innebærer en innskrenkning av gjeldene rett for kommunen sin adgang til å overlate lovpålagte oppgaver til et annet rettssubjekt. Dette vil innebære en innskrenkning av kommunens frihet til å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter den driver sammen med andre, enten det er sammen med andre kommuner eller private. En slik innskrenkning innebærer både en begrensning av kommunens frihet og den begrenser muligheten til interkommunalt samarbeid. Gildeskål kommune støtter ikke dette, og viser til KS' sin uttalelse om at det ikke er behov for en slik innskrenkning og at gjeldende rett bør videreføres, slik at utvalgets hovedformål om å styrke kommunenes selvstyre realiseres på en god måte.

d. Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet

Gildeskål kommune vil her vise til Høyesterett som i sak HR 2016-476-A har drøftet hvorvidt det gjelder en alminnelig legitimasjonsregel for kommuner. Høyesterett konkluderte med at de alminnelige legitimasjonsreglene i avtaleloven ikke får anvendelse, med mindre det foreligger særlige grunner. Gildeskål kommune vil anbefale at gjeldende rett videreføres slik det fremkommer i dommen og at dette innarbeides i lovens bestemmelser.

Kapittel 9: Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme

Gildeskål kommune mener det skal være forbundet med stor grad av politisk enighet over tid for å endre styringsmodell i kommunen, og støtter forslaget om å skjerpe kravet til flertall for å endre styringsform.

Kapittel 10: Ordfører

Gildeskål kommune støtter at kommunene selv skal bestemme om det skal gjennomføres direkte valg til ordfører.

Forslagene som har til hensikt å styrke ordførers rolle støttes, med unntak av forslaget om

ordførers adgang til å opprette utvalg på eget initiativ. Adgangen til å opprette utvalg bør fortsatt ivaretas av kommunestyret eller utvalgene selv som foreslått i revidert §10.

Kapittel 11: Kommunale foretak

Gildeskål kommune støtter forslaget til ny § 9-5, 2. ledd som ikke gir anledning for medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret å være medlemmer av styret i kommunale foretak. Det er prinsipielt viktig å sikre at medlemmer av kommunestyret ikke er inhabile i å behandle saker fra kommunale foretak. Dette sikrer en habil og uavhengig folkevalgt kontroll av foretakene uten rollekonflikt.

Gildeskål kommune foreslår at tilsvarende valgbarhetsbegrensning for kommunestyrets medlemmer også bør vurderes å omfatte styre og bedriftsforsamling for aksjeselskaper der kommunen har eierinteresser, unntatt selskaper der kommunen er 100% eier. I selskaper 100% eiet av kommunen vurderer Gildeskål kommune organisasjonsformen mer som en praktisk tilnærming for å få utført kommunale oppgaver. Hensynet til politisk styring veier derfor tungt.

Kapittel 12: Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv.

Gildeskål kommune støtter forslaget om at kommunestyret skal kunne suspendere og frata ordfører vervet på visse vilkår og med de flertallskrav som forslaget legger til grunn.

Kapittel 13: Valg av medlemmer til folkevalgte organer

Gildeskål kommune støtter forslaget om at krav til kjønnsbalanse også skal gjelde for folkevalgte organer.

Kapittel 14: Godtgjøring og velferdsgoder

Gildeskål kommune er enig med utvalgets vurdering om behovet for en bredere gjennomgang og samordning av folkevalgtes rettigheter i forhold til hvordan dette er regulert gjennom dagens lovverk. Forslaget om at folkevalgte med minst 50 % stilling gis samme rettigheter til velferdsgoder som kommunens ansatte støttes.

Kapittel 15: Utvidet innsynsrett og taushetsplikt

Gildeskål kommune støtter utvalgets vurderinger og forslag til regler for utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte organer. Å gi de folkevalgte en lovfestet rett til innsyn i administrasjonens dokumenter vil bedre politikernes muligheter til å utføre sine oppgaver på en god måte, samt føre kontroll med administrasjonen.

Samtidig er en slik utvidelse av innsyn avhengig av en utvidelse av taushetsplikten om slike opplysninger, slik at en unngår at opplysninger underlagt taushetsplikt blir spredt mer enn absolutt nødvendig.

Gildeskål kommune mener at det er viktig at slike regler lovfestes i den nye kommuneloven da dagens regelverk er uklart. Vi ber om at departementet tilser at reglene utformes slik at de skaper mindre forvirring om de folkevalgtes taushetsplikt, enn hva som er tilfellet i dag.

Departementet bes om å vurdere en presisering av regler for taushetsplikt for folkevalgte i den nye § 8-3, slik at det – i tillegg til taushetsplikt etter offentlighetsloven - også følger en henvisning til forvaltningsloven og relevant særlovgivning.

En slik presisering vil etter vår vurdering også kunne bidra til en tydeliggjøring av ytringsfriheten for politikere, herunder rettsutviklingen som har avklart at det ikke er hjemmel i lovverk til å pålegge taushetsplikt gjennom instruks. I tillegg er det ikke klart hva rettstilstanden konkret er hva angår muligheten for folkevalgte til å spre taushetsbelagte opplysninger.

I tråd med de generelle krav og forventninger fra samfunnet til utstrakt åpenhet i forvaltningen i Norge, mener vi at evt. hjemler for taushetsplikt for folkevalgte bør adresseres i den nye kommuneloven.

Kapittel 16: Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet

Gildeskål kommune er positive til at adgangen til fjernmøter utvides. Dette er i samsvar med samfunnsutviklingen og ivaretar behovene for raske og effektive møter for de som deltar i lokalpolitikken. Vi er også positive til de foreslåtte reglene for hastesaker i § 11-8.

Videre støtter vi utvalgets forslag til å utvide adgangen til å lukke møter med kommunens advokat, jfr. § 11-5, 3. ledd litra c). Det vil kunne være tilfeller hvor det å informere om et konkret møte mellom kommunen og en advokat om et oppgitt tema kan være uheldig for kommunen eller saken.

Gildeskål kommune støtter forslaget om å gi adgang til å lukke møter for saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold iht. § 11-5, 2. ledd, samt adgangen til ikke å omtale slike saker i møteboken iht. § 11-4, 2. ledd. Hensynet til den enkelte arbeidstakers personvern – i praksis rådmannen, og adgangen til å løse konflikter før de eskalerer, bør veie tyngre enn offentlighetens ønske om innsyn i alle saker som behandles av de folkevalgte organer.

Kapittel 18: Interkommunalt samarbeid

Gildeskål kommune støtter forslaget om regionråd, jfr. § 17-1.

Gildeskål kommune kan derimot ikke støtte forslaget om kommunal oppgavefelleskap i det de foreslåtte reglene - § 18-3 – fordi dette innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. Gildeskål kommune ser ikke at det er behov for å endre reglene knyttet til representasjon i styret. Å lovfeste krav til representasjon vil innebære at en gir slipp på dagens fleksibilitet for kommunene til selv å finne velegnede løsninger.

Gildeskål kommune støtter både forslaget til ny § 19-2 om klargjøring av det økonomiske ansvaret og kravet i ny § 19-4, 4. ledd bokstav b om at det skal fremgå av samarbeidsavtalen hvorvidt oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt. Vi er også positive til å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefelleskap jfr. § 14-8. Dette vil bidra til å hindre mistanke om kryss-subsidiering og sikre tillit til kommunens virksomhet.

Kapittel 19: Økonomiforvaltning

a. Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

Gildeskål kommune støtter forslaget om at kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivare tatt over tid gjennom økonomiske handlingsregler. Reglene bidrar også til et økonomisk handlingsrom for fremtidige folkevalgte organer, uten at kravene til budsjettbalanse og gjeldsbyrde blir for rigide.

b. Kommunestyrets verktøy for økonomistyring

Forslagene understøtter en allerede godt etablert praksis i kommunal sektor på et lovfestet nivå. Det er positivt at det lovfestes plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet da dette også innebærer også kommunale foretak. Dagens praksis viser at det ofte er vanskelig for folkevalgte å få et helhetlig bilde av kommunens risikobilde og totale handlefrihet. Kommunen er enig med utvalget om at det ikke skal lovfestes krav om konsernregnskap

c. Balanse i årsbudsjett og inndecking av merforbruk

Alle endringene foreslått i dette punkt vil gjøre det enklere for bl. a. folkevalgte å se hvilket handlingsrom som ligger i kommunens regnskap. Forslagene støttes.

d. Skille mellom drift og investering

Denne presisering setter rettslige rammer for hva som er akseptable løsninger innenfor god kommunal regnskapsskikk. Forslaget støttes.

e. Låneopptak og avdrag på lån

Forslaget om endring av beregning av minimumsavdrag støttes. Endringen vil bidra til at kommunene unngår å sitte med restgjeld som er høyere enn bokført verdig av investeringer. Dette vil på sikt presse ned gjeldsbelastningen og bidra positivt til økonomisk handlefrihet for de kommuner dette gjelder.

Gildeskål kommune støtter også forslaget om at dagens prinsipper for låneopptak for videre utlån videreføres.

f. Garantier

Forslaget støttes. Et generelt forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko vil være et godt hjelpemiddel i forbindelse med vurdering av risiko.

Kapittel 20: Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier.

Gildeskål kommune viser til KS sin vurdering av dette forslaget, og støtter utvalgets forslag.

Kapittel 23 - 29: Kontroll, tilsyn og revisjon

Gildeskål kommune støtter utvalgets forslag om å innføre et krav om at kommunestyret skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper som kommunen helt eller delvis eier, jfr. § 27-1.

Vi er positive til at lovforslaget i § 25-1 tydeliggjør rådmannens ansvar for internkontrollen gjennom en egen bestemmelse i kommuneloven, til erstatning for alle bestemmelser i særlover.

God egenkontroll er viktig for et godt lokaldemokrati og bør sees i sammenheng med muligheter for å redusere grunnlaget for statlig styring og kontroll. Vi har merket oss utvalgets uttalelse i pkt. 23.5 hvor det heter: "*Dersom egenkontrollen styrkes, bør statsforvaltningskontrollen etter utvalgets vurdering kunne reduseres.*" Gildeskål kommune er positiv til en utvikling i lovgivningen knyttet til statsforvaltningskontroll som medfører en større respekt for kommuner som selvstendige rettssubjekter.

Gildeskål kommune støtter utvalgets forslag om at kommuner skal ha mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving i et uavhengig organ,

jfr. lovforslagets § 31-5. Dette vil i stor grad rette opp den ubalanse som i dag eksisterer i forholdet mellom statsforvaltningens styring og det kommunale selvstyret.

Vi støtter videre forslaget til § 31-6 om samordning av statlige tilsynsmyndigheter hva gjelder planlagt statlig tilsyn. Slikt tilsyn bør være klart avgrenset til lovlighetstilsyn og samordnes bedre nasjonalt og regionalt. Vi er også positive til at fylkesmannens rolle overfor andre statlige tilsynsmyndigheter styrkes for å samordne og begrense omfanget av statlig tilsyn.

Gildeskål kommune støtter utvalgets forslag om å utvide antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem, jfr. § 23-1. Dette vil gi grunnlag for bredere kompetanse og bredere debatter i organet.

Gildeskål kommune støtter ikke utvalget når det velger å ikke lovfeste krav til hvem som skal være leder av kontrollutvalget. Vi mener at det bør lovfestes en bestemmelse om at lederen av kontrollutvalget skal komme fra et annet parti enn ordføreren. Dette er en retts teknisk regel som er enkel å praktisere, samtidig som den vil styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret. Dette vil etter vårt syn øke utvalgets legitimitet.

Kapittel 30: Økonomiske og administrative konsekvenser.

Gildeskål kommune mener det bør gis en overgangsperiode for de kommuner som vil bli negativt påvirket av endringen i beregning av minimumsavdrag. Vi antar at disse kommuner fra før har liten eller ingen økonomisk handlefrihet og at forslagene som foreligger vil kunne få store konsekvenser for tjenestetilbudet i slike kommuner.

Vedlegg

1 Kommuneloven - debattgrunnlag juni 2016

Vurdering:

I det følgende foretas en gjennomgang av de mest sentrale forslagene i kommunelovutvalgets innstilling som er av betydning for kommunens virksomhet. Dette innebærer at en del forslag er utelatt i saksframlegget. Det henvises her til NOU 2016:4 for komplett oversikt over utvalgets innstilling. Kapittelhenvisninger i overskriftene gjelder i forhold til NOU 2016:4.

I forslaget til høringsuttalelse er det lagt vekt på det rådmannen anser som de mest sentrale bestemmelsene i forslaget til ny kommunelov. Rådmannen gjør oppmerksom på at flere av bestemmelsene som foreslås lovfestet allerede er etablert og innarbeidet i Gildeskål kommunes forvaltningspraksis. Dette gjelder spesielt bestemmelser knyttet til økonomiforvaltningen.

Formålsbestemmelse (kap 3)

Utvalget foreslår en modernisering av lovens formålsbestemmelse, ved at det kommunale selvstyret lovfestes. Lovens intensjon er å fremme et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Videre foreslås en lovfesting av at det skal legges til rette for at kommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Kommunalt selvstyre (kap 4)

Lovfesting av det kommunale selvstyret og forutsetningene for dette foreslås forankret gjennom å lovfeste at hver kommune er et eget rettssubjekt. I tillegg foreslås det å lovfeste rammen som det kommunale selvstyret skal utøves innenfor, og at eventuell begrensning av det kommunale selvstyret må gjøres i lov eller med hjemmel i lov.

Det foreslås å lovfeste tre prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene:

1. Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (forholdsmessighetsprinsippet).
2. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges så nær innbyggerne som mulig (nærhetsprinsippet).
3. Kommunene bør ha frie inntekter innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk som gir økonomisk handlingsrom (finansieringsprinsippet).

Kommunelovens virkeområde (kap 5)

Kommunens virksomhetsområde foreslås presisert til å omfatte kommunal virksomhet. Dette medfører at øvrig kommunal virksomhet som utøves innenfor en annen organisasjonsform for eksempel gjennom aksjeselskap eller interkommunale selskaper, fortsatt skal ivaretas gjennom særlover.

Kommuners informasjonsplikt (kap 6)

Prinsippet om meroffentlighet vektlegges sterkere ved at det foreslås at kommunene skal ha plikt til å legge til rette for at alle innbyggere kan få tilgang til informasjon. Plikten skal også omfatte virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Dette må også ses i sammenheng med øvrige forslag som skal gi kommunestyret god styringsinformasjon om selskapet som utfører oppgaver for kommunen.

Innbyggerdeltakelse (kap 7)

Det foreslås at kravet til antall innbyggere som må stå bak et innbyggerforslag økes til åtte prosent av innbyggerne, mot to prosent i dag. Underskrifter fra 1000 innbyggere skal likevel være tilstrekkelig.

Folkevalgte organer og administrasjonen (kap 8)

Kommunestyrets rolle som øverste ansvarlige organ tydeliggjøres ved at adgangen til å delegerer til andre folkevalgte organer, ordføreren, kommunedirektøren og andre rettssubjekter tas eksplisitt inn i loven.

Utvalget foreslår videre å slå sammen komiteer og faste utvalg etter dagens §10 og §10 a) til utvalg. Gildeskål kommune bruker i dag betegnelsen komiteer, men har i praksis utvalg etter hovedutvalgsmodellen i kommunelovens §10. Kommunene vil ha stor handlingsfrihet med hensyn til myndighet og oppgaver for slike utvalg. Det foreslås at utvalg bare kan opprettes av kommunestyrets selv og (til en viss grad) ordfører. Utvalgene skal kunne opprette arbeidsutvalg med medlemmer valgt blant medlemmene i utvalget.

Det foreslås at tittelen rådmann erstattes med en felles, kjønnsnøytral og dekkende tittel kommunedirektør. Lovforslaget presiserer øverste administrative leders ansvar for forsvarlig utredning av saker til folkevalgte organer: «*Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*» I tillegg presiseres øverste administrative leders ansvar for å gjøre folkevalgte organer oppmerksom på særskilte iverksettelsesutfordringer med de vedtak som fattes.

Overordnede styringsmodeller (kap 9).

Det foreslås at formannskapsmodellen fortsatt skal være hovedmodell, og at vedtak om å innføre parlamentarisk styreform må treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret.

Ordfører (kap 10)

Utvalget foreslår at det skal åpnes for å gi mulighet til å delegere større myndighet til ordfører, ved at ordfører kan gis forslagsrett i organer der ordfører selv ikke er medlem, myndighet til å opprette enkelte utvalg og til å fatte enkelte hastevedtak. Dette forutsetter at ordfører rapporterer tilbake til kommunestyret hvordan myndigheten er benyttet.

Det foreslås at kommunene selv kan beslutte om det skal være direktevalg på ordfører ved valg.

Kommunale foretak (kap 11)

Utvalget foreslår en innstramming i reglene for hvem som er valgbare til styret i kommunale foretak. De generelle reglene om hvem som er valgbare og hvem som er utelukket fra valg til folkevalgte organer foreslås også gjelde ved valg til styret kommunale foretak. Reglene innstrammes ytterligere ved at det foreslås at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke kan inneha slike verv.

Valgbarhet. Ombudsplikt og suspensjon mv. (kap 12).

Utvalget foreslår at det skal innføres utvidet adgang til å suspendere ordfører i de tilfeller der ordfører tiltales for straffbare forhold med strafferamme ut over tre år. Det foreslås også en adgang til å frata ordfører vervet dersom ordfører viser seg uskikket til å ivareta vervet.

Valg av medlemmer til folkevalgte organer (kap 13).

Det foreslås en lovfesting av at kravet om kjønnsmessig representasjon ved forholdsvalg ikke bare skal knytte seg til det enkelte listeforslaget, men også til sammensetningen av organet som helhet. Utvalget foreslår også å fjerne den eksisterende adgangen til å rette på stemmesedlene ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer.

Godtgjøring og velferdsgoder (kap 14).

Utvalget fremmer forslag om at det åpnes for at folkevalgte som frikjøpes fra sitt ordinære arbeid mottar én fast sum i kompensasjon som både dekker fast godtgjøring (frikjøp) og møtegodtgjørelse. Videre foreslås det at folkevalgte i verv på minst halv tid skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte (kap 15).

Det foreslås å lovfeste den utvidede innsynsretten som folkevalgte har til taushetsbelagte opplysninger som kan unntas med hjemmel i offentlighetsloven. Det vektlegges at denne retten skal ligge til de folkevalgte organene, og ikke til den enkelte folkevalgte. Tilsvarende foreslås det en bestemmelse som pålegger folkevalgte taushetsplikt om slike opplysninger.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer (kap 16).

Det foreslås at folkevalgte organer skal kunne holde fjernmøter i langt større grad enn i dag, forutsatt at ordinære saksbehandlingsregler overholdes.

Inhabilitet for folkevalgte og ansatte (kap 17).

Det foreslås ingen realitetsendringer i hovedinnholdet i gjeldende inhabilitetsregler.

Interkommunalt samarbeid (kap 18).

Utvalget foreslår to nye organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid til erstatning for samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov. Dette er for det første kommunale oppgavefellesskap som er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenester. Det andre er å

lovfeste en regionrådsmodell. Modellene er ment å være enklere samarbeidsordninger sammenlignet med for eksempel samarbeid etter lov om interkommunale selskaper (IKS). Herunder foreslås at oppgavefellesskapet skal organiseres med et representantskap der alle deltakerne i oppgavefellesskapet skal være representert. KS er kritisk til dette.

Det foreslås også å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefellesskap.

Økonomiforvaltning (kap 19).

Utvalget foreslår en generalbestemmelse for økonomiforvaltningen ved å lovfeste kommunestyrets ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt i et langsiktig perspektiv.

Det foreslås flere tiltak med det formål å støtte opp om bedre helhetlig planlegging og styring:

- Lovfestet plikt for kommunestyret til å fastsette et økonomireglement (kapt.19.4)
- Lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi (kapt. 19.5)
- Økonomiplanen skal kunne utgjøre handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel (kapt.19.5)
- Krav om standardiserte oppstillinger av inntekter og utgifter i økonomiplanen (kapt. 19,5)
- Krav om synliggjøring av gjeld i økonomiplan og årsbudsjett (kapt. 19.5)
- Plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet (kapt. 19.5)
- Krav til årsberetningen om vurdering av den økonomiske utviklingen og i hvilken grad den er forsvarlig og ivaretar handleevnen i et lengre perspektiv (kapt. 19.5)
- Endringer i kravet til budsjettbalanse, ved at det foretas avsetninger som bidrar til en sunn økonomi (kapt. 19.6)
- Merforbruk i årets regnskap skal dekkes inn før regnskapet avsluttes, forutsatt tilgjengelige midler på disposisjonsfondet.(kapt. 19.6)
- Mindreforbruk i årets regnskap skal dekke inn evt. merforbruk tidligere år før regnskapet avsluttes (kapt.19.6)
- Kommunedirektøren har plikt til å foreslå endringer i årets budsjett dersom fjorårets regnskap viser merforbruk. Dette må behandles av kommunestyret innen 30. juni.(kapt. 19.6)
- Lovfeste som hovedregel at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter.(kapt. 19.7)
- Nye regler for beregning av minimums avdrag (kapt. 19.8)
- Adgangen til å ta opp lån til videre utlån begrenses hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko.(kapt. 19.8)
- Generelt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko (kapt.19.10)
- Nye vilkår som kan bidra til at kommuner med vesentlig økonomisk ubalanse fanges tidligere inn i ordningen for statlig budsjettkontroll (kapt.19.11)
- Aktivitetsplikt for kommuner i ROBEK (kapt. 19.11)

Internkontroll (kap 24)

Utvalget foreslår å erstatte omfattende særlovgivning vedrørende internkontroll med egne minimumsbestemmelser til internkontroll i kommuneloven. Det foreslås å lovfeste krav om at det skal føres systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Det foreslås også krav til avviksoppfølging og dokumentasjon av denne. Kommunedirektøren skal rapportere om interkontrollen til kommunestyret.

Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet (kap 25)

Det foreslås at kontrollutvalget utvides fra tre til fem personer. I forhold til valgbarhet

foreslås videreføring av gjeldende regler. I tillegg foreslår utvalget at den som er leder eller har en ledende stilling i et selskap som kan være gjenstand for kontroll etter bestemmelsene om eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon, eller den som er medlem av styret eller av bedriftsforsamlingen for et slikt selskap, ikke skal være valgbar til kontrollutvalget. Krav om uavhengig sekretariat videreføres.

Revisjon (kap 26)

Utvalget foreslår å tydeliggjøre revisors oppgaver for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen. Det skal gjennomføres enkle kontroller med om bruken av kommunens midler har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilling. Svakheter skal rapporteres til kontrollutvalget, noe som tydeliggjør kontrollutvalgets ansvar for å ha tilsyn med økonomiforvaltningen. Videre foreslås det at kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon for hver valgperiode.

Kommunens styring og kontroll med ekstern virksomhet (kap 27)

Det foreslås å lovfeste krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding der prinsipper for eierstyringen og oversikt over de enkelte selskaper og formålet med disse fremgår. Utvalget foreslår at kontrollutvalget og revisjonen skal ha utvidet rett til innsyn overfor virksomheter som utfører oppgaver for kommunen. Det presiseres at eierskapskontroll er en oppgave for revisjonen, men kontrollutvalget skal lage en samlet plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunene og i selskapene. Det skal utarbeides en egen plan for eierskapskontroll.

Kommunen som tilsynsinnsinstans (kap 28)

Det foreslås ingen endringer i tilsynsordningen, men presiseres at der kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom skal det legges til rett for likebehandling og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig.

Statlig kontroll og tilsyn (kap 29)

Gjeldende regelverk for lovlighetskontroll foreslås videreført ved at tre eller flere kommunestyrerepresentanter kan kreve lovlighetskontroll. For å unngå en generell adgang for statsforvaltningen til å kontrollere gyldigheten av kommunale vedtak foreslås et vilkår om at det må foreligge særlige grunner for at departementet på eget tiltak skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll.

Økonomiske og administrative konsekvenser (kap 30)

Utvalgets samlede vurdering er at lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser hverken for kommunesektoren eller staten.