

## **Behandling i Kommunestyret - 20.09.2016:**

Formannskapetets innstilling ble enstemmig vedtatt.

### Kommunestyrets 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 kapittelinnstillingen 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 delegerer 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 oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Vi er også positive til å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefellesskap 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 ivarettatt 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 inndekning 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.