

Høringsuttalelse fra Alvdal kommune - ny kommunelov (NOU 2016:4)

Alle §-henvisninger er til utvalgets forslag til ny lov

§ 1 og 2 - Formålsparagrafen og prinsipper for nasjonal styring

Utvalget foreslår en ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre og at kommunen skal drive samfunnsutvikling og tjenesteyting på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte.

Det foreslås i § 2 at innskrenkninger i selvstyret må ha hjemmel i lov, og at slike innskrenkninger ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre foreslås det at innenfor nasjonale økonomiske rammer skal kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Alvdal kommune slutter seg til disse viktige prinsippene for det kommunale selvstyret og anser det viktig at disse lovfestes på en klar og god måte. En lovfesting av den negative avgrensning av kommunenes handlefrihet er riktig og viktig. Dette for å hindre at en stadig mer detaljert rettighetslovgivning og voksende statlig byråkrati undergraver muligheten for kommunene å gjøre egne prioriteringer og valg. Rammefinansiering som primær finansieringskilde er i så måte også viktig å ivareta.

I oppregning av kommunens oppgaver burde også myndighetsutøvelse tas inn.

§ 4 - Informasjonsplikt

Det foreslås utvidet informasjonsplikt til også å gjelde informasjon om andre som utfører oppgaver for kommunen.

Alvdal kommune slutter seg til dette forslaget.

§ 5 - Folkevalgte organer

I § 5-1 foretas en uttømmende oppregning av folkevalgte organer med navn på disse. Og det vises til at med folkevalgte menes medlemmer i kommunestyre og fylkesting samt andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i en av disse. Det legges opp til at det er kommunestyret selv som skal opprette og velge medlemmer og fastsette oppgaver til disse.

Et spesielt spørsmål som reises er om kommunen skal være bundet om noen går ut over de fullmakter som er delegert til vedkommende. Her fremmes 3 alternativ til legitimering, ikke bundet, bundet i avtaler om dagligdagse ting, bundet.

Alvdal kommune viser til at en i opplæring av folkevalgte har skilt mellom de som er direkte folkevalgt gjennom kommunevalget og øvrige politikere som er indirekte valgt av disse. Alvdal kommune er enig i at det ikke skal være administrative medlemmer i slike utvalg og at dette bidrar til å klargjøre skillet mellom politikk og administrasjon.

Det reises også spørsmål om det i loven skal fastsettes at det skal være et partssammensatt utvalg. Hovedavtalen i kommunal sektor fastlegger reglene for medbestemmelse i sektoren og en lovfesting kan hindre andre løsninger som partene er enige om. (dog ¾ mulighet også etter loven).

Alvdal kommune støtter at dagens rettspraksis videreføres ved at kommunen ikke er bundet om noen går ut over sine fullmakter om ikke særlige forhold skulle tilsi noe annet.

§ 6 - Ordfører

Her foreslås å styrke ordførerens rolle ved å gi ordfører forslagsrett i alle utvalg med unntak av kontrollutvalget, samt rett til å opprette og nedlegge utvalg og fatte vedtak i hastesaker. I tillegg foreslås å lovfeste muligheten for direkte valg av ordfører jmf tidligere forsøksordning.

Det foreslås mulighet for at kommunestyret med 90% av stemmene kan frata en ordfører vervet om han ved sin oppførsel har vist seg uskikket til vervet samt en utvidet adgang til suspensjon ved tiltale i saker som kan gi mer enn 3 år i fengsel

Alvdal kommune ser positivt på forslaget om mulighet for direkte valg av ordfører og at ordfører gis forslagsrett i alle ordinære utvalg. En er usikker på behovet for retten til å oppnevne og nedlegge utvalg. Dette bryter med systematikken for øvrig, jf. ovenfor. Ad-hoc utvalg som en nok tenker på her bør forankres i formannskapet. Når det gjelder myndighet i hastesaker bør 11-8 også omtale ordfører.

Ordfører kan som tidligere delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell art, det er samme ramme som for delegering til rådmannen.

Det nye forslaget om å kunne frata en ordfører som ved sin oppførsel ansees uskikket til vervet er en sikkerhetsventil for å kunne fjerne en ordfører ingen lenger har tillit til på grunn av oppførsel. Politisk uenighet eller svak ledelse mv er ikke noe slik grunnlag, mens utstrakt fyll og andre tilsvarende forhold dekkes her. Vedtaket er et enkeltvedtak og kan påklages. Det er derfor liten grunn til å tro at en slik bestemmelse vil bli misbrukt.

§7-6 - Forholdstallsvalg og kjønnsrepresentasjon

Det foreslås ytterligere innskjerping av kravene til at begge kjønn skal være representert med minst 40% også ved forholdstallsvalg. I utvalg på 4 eller flere medlemmer skal om nødvendig representanter fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den liste som får flest stemmer. Mindretallet går i mot denne bestemmelsen.

Alvdal kommune mener at uansett hvilken av de foreslåtte metoder som velges vil det her kunne bli åpnet for et politisk spill. Listen som har fått flest stemmer kan allerede ha f.eks. to av tre fra underrepresenterte kjønn innvalgt fra sin liste og et opprykk av en til av samme kjønn vil føre til en uønsket ubalanse her. Ønsker å foreslå at en skal sikre 40 % i alle tilfelle også ved forholdstallsvalg bør det enten skje ved at den liste som har størst ubalanse sørger for det eller ved loddtrekning.

§ 8 - Rettigheter og plikter for folkevalgte

Utvalget foreslår å lovregulere etterlønn for folkevalgte med minst halv «stilling» med inntil tre måneders godtgjøring og fratrukk av alle inntekter i perioden. Kommunene kan som tidligere opprette eller delta i pensjonsordning for ombudsmenn. Det foreslås også at folkevalgte i 50 % «stilling» eller mer skal omfattes av andre velferdsordninger som ansatte nyter godt av f.eks sykepenger.

Alvdal kommune mener at det er viktig for rekrutteringen at en har rimelig gode økonomiske ordninger og støtter at det gjennom lovregulering også legges til rette for en etterlønnssordning. For ordførere som ikke blir gjenvalgt og ikke lenger har noen stilling å gå til kan 3 måneder bli knapt, det bør derfor stå inntil 6 mnd. Rett til sykepenger bør lovfestes og tas inn i kommuneloven direkte, feriepengene ansees ikke naturlig alle den tid ombudsmenn ikke er ansatte og det normalt ikke foretas trekk i årsgodtgjørelse som gis på grunn av ferie.

§ 8-3 - Utvidet innsynsrett

Utvalget foreslår en klargjøring av reglene om folkevalgte sin innsynsrett. Det er kommunestyret som organ som kan be om innsyn i taushetsbelagte dokumenter de har behov for under behandlingen av en sak, ikke den enkelte representant. Det samme gjelder for utvalg innen sitt arbeidsområde. I den grad det vedtas å få tilgang til slike opplysninger underlegges representantene taushetsplikt om disse. Det understrekes at representantene fortsatt ikke har taushetsplikt om all diskusjon som foregår i lukkede møter, kun de taushetsbelagte opplysningene. Videre foreslås det regler i offentlighetsloven som åpner for at kommunestyret kan åpne for offentlighet om interne dokumenter de får seg forelagt.

Alvdal kommune ser positivt på forslaget om å rydde i hva slags opplysninger organene kan få og hvilke følger dette får med hensyn til taushetsplikt. Hva som kan refereres fra lukkede møter der opplysninger underlagt taushetsplikt er grunnlag for saksbehandlingen kan for mange representanter oppleves krevende. I mange tilfelle kan omtale av diskusjon i seg selv «avsløre» det som taushetsplikten hadde til formål å beskytte. Muligheten for å omgjøre unntak fra offentlighetsloven for interne dokumenter mv kan være uheldig da saken ennå ikke er forberedt fra administrasjonen. En åpen diskusjon kan da skje på et feilaktig og ikke utredet grunnlag og det kan føre til resultater en ellers ikke ville fått.

§ 9 - Kommunale foretak

Utvalget foreslår at medlemmer eller varamedlemmer og daglig leder ikke kan velges til styret i kommunalt foretak.

Alvdal kommune støtter dette forslaget.

§ 11-5 - Møteoffentlighet

Reglene om saksbehandling i kommunestyre og utvalg videreføres i hovedsak, disse gjøres også gjeldene som gjeldene for alle folkevalgte organer. Møtene skal som tidligere være offentlig med mindre det er lovhjemmel for å lukke møtene. Det foreslås at møtet kan lukkes når hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat.

Alvdal kommune slutter seg til dette forslaget, men ønsker at det skal være hjemmel for å lukke møtet også der andre eksterne rådgivere i en sak skal informere.

§ 12 - Innbyggerforslag

Utvalget foreslår å øke kravet til antall underskrifter fra 2% min 300 innbyggere til 8% av stemmeberettigede eller minst 1000 underskrifter.

Alvdal kommune støtter ikke dette forslaget. En endring som foreslått vil føre til at i kommuner med få innbyggere vil det ikke være mulig for innbyggerne å fremme innbyggerforslag.

§ 13 - Administrasjonen

Utvalget foreslår noen presiseringer av administrasjonens ansvar for saksutredning og et utvidet ansvar for internkontrollen. Øverste administrative leder foreslås benevnt kommunedirektør og denne har det fulle personalansvar for sine ansatte. Mulighet for delegering som i dag.

Alvdal kommune støtter ikke forslaget om at øverste administrative leder skal benevnes kommunedirektør. Alvdal kommune støtter de øvrige forslagene i § 13.

§ 14 - Kommunal økonomi

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse der kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre foreslås det plikt til å utarbeide konsernregnskap for kommunen samlet som juridisk enhet. Det foreslås en viss tilstramming i kravet til å betale avdrag for å sikre at lån nedbetales i takt med kapitalslitet.

Alvdal kommune støtter disse forslagene. Det er fornuftig at avdrag minst dekker kapitalslitet.

I § 14-6 foreslår utvalget:

«Hvis et årsregnskap ved regnskapsavslutningen viser et merforbruk i driftsregnskapet, skal merforbruket dekkes inn ved bruk av disposisjonsfond så langt det er tilgjengelige midler på fondet, før regnskapet avsluttes. Resterende merforbruk skal dekkes inn innenfor fristene i § 14-11.»

Utvalgets begrunnelse:

Det bør ikke lenger være adgang til å skyve inndekningen av merforbruk unødig foran seg. Derfor bør ikke kommunene kunne fremføre et merforbruk til senere år samtidig som det finnes tilgjengelige midler på fond. Utvalget viser til at et merforbruk betyr at det er brukt mer midler enn det som var finansiert i årsbudsjettet. Hvis kommunen på samme tid har midler på disposisjonsfondet, er realiteten i et merforbruk at midler på disposisjonsfondet allerede er brukt.

Alvdal kommune vil påpeke at et merforbruk også kan skyldes lavere inntekter i regnskapet enn budsjettet med. Alvdal kommune støtter ikke forslaget om at merforbruk skal dekkes inn ved bruk av eventuelle midler på disposisjonsfondet før regnskapet avsluttes. Forslaget vil innebære at faktiske underskudd ikke synliggjøres like godt som med dagens regler. Mange kommuner med underskudd vil med forslaget avlegge regnskap som viser kr 0 i regnskapsmessig resultat, noe som ikke samsvarer med virkeligheten. Forslaget vil kunne medføre at den økonomiske situasjonen blir synliggjort som bedre enn den faktisk er. Alvdal kommune mener forslaget kan føre til svekket budsjett disiplin innad i organisasjonen. Forslaget bryter med prinsippet om at bruk av disposisjonsfondet kun skjer etter vedtak fattet av kommunestyret.

Utvalget foreslår i samme §, det vil si § 14-6:

«Hvis et årsregnskap ved regnskapsavslutningen viser et mindreforbruk i driftsregnskapet, skal beløpet dekke inn eventuelle tidligere års merforbruk før regnskapet avsluttes. Resterende beløp skal avsettes til disposisjonsfond før regnskapet avsluttes.»

Utvalgets begrunnelse:

Utvalget mener et mindreforbruk i realiteten er å sammenligne med frie midler på disposisjonsfond. Etter utvalgets vurdering kan både forslaget om underskuddsinndekning og forslaget om disponering av mindreforbruk bidra til en forenkling av hvordan kommuneregnskapet fremstiller kommunens økonomi, siden balanseregnskapet ikke lenger vil kunne fremstilles med både disposisjonsfond, merforbruk og mindreforbruk samtidig. Utvalget ser det som enklere hvis balanseregnskapet bare fremstiller merforbruk som må dekkes inn i senere år, eller midler på disposisjonsfond.

Alvdal kommune er enig i at eventuelle tidligere års merforbruk skal dekkes inn av mindreforbruk før regnskapet avsluttes. Alvdal kommune støtter ikke forslaget sine siste setning, om at resterende beløp av mindreforbruket skal avsettes til disposisjonsfondet før regnskapet avsluttes. Forslaget vil medføre at alle kommuner med mindreforbruk vil avlegge regnskap som viser kr 0 i regnskapsmessig resultat, noe som ikke samsvarer med virkeligheten. En annen uheldig side ved forslaget er at kommunestyret fratras myndigheten til selv å disponere overskuddet, eksempelvis å nedbetale ekstraordinært avdrag på lånegjeld og avsette midler til definerte formål.

Alvdal kommune mener begge forslagene i § 14-6 fører til redusert handlingsrom for kommunestyret og til at den faktiske økonomiske situasjonen tildekkes, noe som anses som uheldig. Alvdal kommune deler ikke utvalgets syn om at forslagene bidrar til forenkling av hvordan kommuneregnskapet framstiller kommunens økonomi.

§§ 17 til 20 - Interkommunalt samarbeid

Utvalget foreslår en rekke endringer i forhold til dagens lovgivning, lovfester ordningen med regionråd § 18, kommunale oppgavefelleskap § 19 og vertskommune § 20 med klarere regler for hver av disse.

Alvdal kommune ser det som en fordel med klare regler for denne type samarbeid som det nok blir minst like stort behov for slik resultatet av kommunereformen nå ser ut til å bli. Det understrekes at en rekke av eksisterende samarbeid / selskaper må gjennomgås og vedtekter / avtaler revideres som følge av loven og det må gis tid for å gjøre dette ved iverksettingen.

§§ 22 og 23 - Egenkontroll

Det foreslås å understreke kommunestyrets overordnede ansvar for å kontrollere kommunens virksomhet § 22. Kontrollutvalget forestår den mer løpende kontroll på vegne av kommunestyret. Det foreslås at utvalget minst skal ha 5 medlemmer, i dag er kravet minst 3. Minst ett av disse skal være medlem av kommunestyret som i dag.

Utvalgets begrunnelse er:

Utvalget mener legitimitetshensyn tilsier at kontrollutvalget er bredt sammensatt, med hensyn til både kompetanse, erfaring og politisk bakgrunn. Utvalget legger også til grunn at et større utvalg vil ha bedre forutsetninger for å utøve kontrollrollen på en aktiv måte enn et mindre utvalg. Utvalget ser at det vil kunne oppstå enkelte utfordringer med å finne tilstrekkelig med kandidater til kontrollutvalget grunnet de strenge valgbarhetsreglene, men mener at et større utvalg både vil øke kompetansen til utvalget og bidra til et bredere sammensatt utvalg. Et bredt sammensatt, aktivt og kompetent utvalg vil ha stor legitimitet både i kommunestyret og blant innbyggerne i kommunen. Utvalget mener dette er faktorer som er viktigere enn at det i enkelte kommuner kan bli noe vanskeligere å finne kandidater til utvalget.

Alvdal kommune sier seg enig i begrunnelsen fra utvalget og støtter forslaget om minimum 5 medlemmer i kontrollutvalget. Alvdal kommune vil dessuten føye til at en økning til minimum 5 medlemmer kan være med å høyne kontrollutvalgets status. Dessuten er et utvalg på kun 3 medlemmer særdeles sårbart med hensyn til forfall. Hvis ett medlem har forfall og personlig varamedlem heller ikke kan møte, har utvalget kun 2 møtende medlemmer, noe som er i minste laget. En økning til 5 medlemmer, vil gjøre utvalget mindre sårbart med hensyn til forfall fra både medlemmet og varamedlemmet. Alvdal kommune ser på arbeidet i et kontrollutvalg å være av en slik art og så viktig at det krever stor grad av kontinuitet. I den forbindelse foreslår Alvdal kommune at varamedlemmene ikke lenger skal være personlige, men at det i stedet velges felles varamenn i nummerert rekkefølge. Alvdal kommune foreslår videre at første varamann alltid skal ha møteplikt med talerett, men ikke forslags- og stemmerett med mindre han/hun er møtende varamann for noen med forfall. Møter første varamann for medlem med forfall, kalles andre varamann inn med samme plikter og rettigheter som første varamann ellers har.

§ 25 - Internkontroll – særlover

Utvalget foreslår å samle lovgivningen om internkontroll i kommuneloven og at den tas ut av særlovgivningen. Dette for sammenhengen og oversiktens skyld. Særlovgivningen må om dette vedtas gjennomgås.

Folldal kommune støtter dette forslaget, for å skape en mer enhetlig og oversiktlig lovgivning og praksis vil dette kunne bidra til å klargjøre og rydde opp.

§ 31 - Statlig tilsyn

Reglene om statlig tilsyn blir i hovedsak foreslått videreført, det foreslås at kommunene skal ha fulle partsrettigheter i hele tilsynsprosessen. Utvalget foreslår også å styrke fylkesmannens rolle for å samordne statlige tilsyn slik at ikke belastningen på enkeltkommuner blir for stor.

Alvdal kommune vil understreke viktigheten av at fylkesmannens samordning blir reell, kommunenes arbeid med å forberede og bistå under tilsyn er stor og mange tilsyn i samme kommune over kort tid krever uforholdsmessig mye ressurser.