



Vågå Kommune
Servicetorg og arkiv

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.
2008/955-19

Dykkar ref:

Saksbehandlar
Sonja Tangen
61293610
sonja.tangen@vaga.kommune.no

Dato
22.09.2016

Høringssvar til Høring - NOU 2016:4 - Ny kommunelov

Melding om vedtak i sak 58/16 i Vågå kommunestyre, den 20.09.2016.

Med helsing

Sonja Tangen
Arkivansvarleg



Vågå kommune

Arkivsak: 2008/955 -18

Arkiv:

Saksbehandlar:

Ådne Bakke

Utv.saksnr	Utval	Møtedato
48/16	Kommunestyret	20.09.2016

Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova

Vedlegg:

- 1 Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova
- 2 Kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016

Saksframlegg:Regionsjefen har utarbeidd eit høyringsforslag for kommunane i Nord-Gudbrandsdalen. Saksframlegget er difor skrive på bokmål. Dette til orientering.

Utredningen med forslag til ny kommunelov ble avlevert i vår NOU 2016:4, denne er sendt på høring til alle kommuner og berørte med frist til uttalelse 6. oktober 2016.

KS sentralt har utarbeidet et grundig notat som gjennomgår endringene i forhold til dagens lov fra 1992 og gir foreløpige vurderinger.

For å lette arbeidet ytterligere har Rådmannsutvalgene i Hedmark og Oppland nedsatt en arbeidsgruppe med oppdrag å utarbeide et notat / grunnlag for saksframlegg som kommunene kan benytte som grunnlag for sin uttalelse. Arbeidsgruppen har lagt KS notatet til grunn for sine vurderinger og kommentert noen spesielle forhold.

Arbeidsgruppen har bestått av;

May-Britt Nordli, rådmann Jevnaker kommune

Jan Reinert Rasmussen, rådmann Sør Fron kommune

Turid Bjerkestrand, rådmann Grue kommune

Hilmar Skår, organisasjonssjef Ringsaker kommune

Trond Lesjø, regiondirektør KS Hedmark /Oppland, sekretær for gruppen

Hovedtrekk i utvalgets forslag

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte, samtidig som det på flere områder er behov for endringer og justeringer. Utvalget mener forslag til endringer i loven samlet sett bidrar til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene, inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen, og forenkle reguleringen av kommunesektoren. Utvalgets prinsipielle betraktninger og viktigste forslag:

1. Et styrket kommunalt selvstyre
2. Styrking av den folkevalgte styringen i kommunene
3. Effektive, tillitsskapende, bærekraftige kommuner
4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
5. En god egenkontroll og redusert statlig kontroll og tilsyn

6. At regelverket i kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Kommuneloven – kommunesektorens «grunnlov»

Det er første gang siden vi fikk «ny» kommunelov i 1992 at det tas en fullstendig gjennomgang av loven og det fremmes forslag til endringer og justeringer av denne ut fra de erfaringer en har og hensyntatt de endringer i samfunnet som har funnet sted siden den gang. Aktiviteten i kommunen bygger på kommuneloven og det er derfor viktig at så mange kommuner som mulig uttaler seg om forslag og gir innspill ut fra de erfaringer kommunene har. Utvalgets forslag er i stor grad en videreføring av dagens regler og en kommenterer disse kun unntaksvis nedenfor.

Formålsparagrafen og prinsipper for nasjonal styring § 1 og 2 (alle §-henvisninger er til utvalgets forslag til ny lov)

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.

Arbeidsgruppen 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.

Informasjonsplikt § 4

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

Arbeidsgruppen slutter seg til dette forslaget.

Folkevalgte organer § 5

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.

Arbeidsgruppen 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.

Arbeidsgruppen 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 $\frac{3}{4}$ mulighet også etter loven).

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

Ordfører § 6

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

Arbeidsgruppen 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.

Forholdstallsvalg og kjønnsrepresentasjon § 7-6

Det foreslås ytterligere innskjerping av kravene til at begge kjønn skal være representert med minst 40% også ved forholdsvalg. 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.

Arbeidsgruppen 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 forholdsvalg bør det enten skje ved at den liste som har størst ubalanse sørger for det eller ved loddtrekning.

Rettigheter og plikter for folkevalgte § 8

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 50% eller mer skal omfattes av andre velferdsordninger som ansatte nyter godt av f.eks sykepenger.

Arbeidsgruppen 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 etterlønsordning. 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.

Utvidet innsynsrett § 8-3

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.

Arbeidsgruppen 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.

Møteoffentlighet § 11-5

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.

Arbeidsgruppen 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.

Innbyggerforslag § 12

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

Arbeidsgruppen kan ikke se dagens ordning har medført ulemper som tilsier en slik økning i kravet til antall underskrifter, dagens grense bør beholdes.

Administrasjonen § 13

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.

Arbeidsgruppen støtter disse forslagene som gir en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

Kommunal økonomi § 14

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse der kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handlevnen 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. Og det foreslås at inndekking av merforbruk i året skal dekkes av disposisjonsfond før regnskapet avsluttes.

Arbeidsgruppen støtter disse forslagene, det er fornuftig at avdrag minst dekker kapitalslitet og mest oversiktlig for kommunestyret at merforbruk som skal dekkes i senere år er reelle «underskudd» som ikke lett kunne dekkes av tidligere avsetninger til disposisjonsfond.

Kommunale foretak § 9

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

Arbeidsgruppen støtter dette forslaget.

Interkommunalt samarbeid § 17 – 20

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.

Arbeidsgruppen 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.

Egenkontroll § 22 -23

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.

Arbeidsgruppen er enig i en slik økning i antall medlemmer.

Internkontroll – særlover § 25

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.

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

Statlig tilsyn § 31

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.

Arbeidsgruppen 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.

Vurdering:

Det er første gangen siden kommuneloven av 1992 at det fortas en fullstendig gjennomgang. Det regjeringsoppnevnte utvalget som har levert utredningen med forslag til ny kommunelov har foreslått at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres.

Regionsjefens saksframlegg bygger i det alt vesentlige på utkastet fra arbeidsgruppa som ble nedsatt av rådmannsutvalgene for Hedmark og Oppland.

Regionsjefen har gjennomført to arbeidsmøter med en regionalt nedsatt arbeidsgruppe, bestående av Eli Johanne Lundemo, Solveig Nymoen og Frode Damstuen.

I punkt 3 i forslaget til vedtak er det tatt inn noen nye punkter og gjort noen mindre justeringer, som et resultat av drøftinger i denne gruppa.

Den regionale arbeidsgruppa stiller seg bak de vurderingene som er gjort i saksframstillingen av den nedsatte gruppa fra rådmannsutvalgene. Forslag til endringer og justeringer i utredningen tar hensyn til endringer i samfunnet som har funnet sted siden 1992.

Rådmannens innstilling:

1. Regionrådet viser til NOU 2016:4 «Ny kommunelov» som er sendt på høring til kommunene. Regionrådet mener utredningen i all hovedsak oppsummerer erfaringene med nåværende lov på en god måte og bidrar til klarere regler der det er behov for det. Regionrådet gir med noen få unntak sin tilslutning til de forslag som her fremmes.
2. Regionrådet vil særlig understreke betydningen av forslaget til ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre. At kommunen skal drive samfunnsutvikling, tjenesteyting og myndighetsutøvelse på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte. Videre at innskrenkinger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov og må begrenses til det som er helt nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
3. Regionrådet vil i tillegg bemerke;
 - a. Når en skal sikre 40 % representasjon av hvert kjønn også ved forholdstallsvalg, bør hvilken gruppe som skal sikre dette enten avgjøres ved loddtrekning eller ved at den gruppa som har aktuelle kandidater fra det underrepresenterte kjønn, sørger for bedret kjønnsbalanse.
 - b. Reglene om etterlønn for folkevalgte: Her bør 3 mnd være et minimum og eventuell maksgrænse 6 mnd med avkortning mot inntekt opptjent i perioden.
 - c. Eventuell offentliggjøring av interne dokumenter bør ikke skje før saken er utredet og klar til politisk behandling.
 - d. Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke.
 - e. Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.
 - f. Behovet for å lovfeste ordningen med regionråd støttes og vil være retningsgivende for en viktig del av kommunenes samarbeid.
 - g. Begrepet interkommunalt samarbeid bør erstattes med kommunesamarbeid.
 - h. For å sikre kommunal fleksibilitet og sjølråderett bør det fortsatt være anledning for kommunene å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter de driver sammen med andre. En innskrenkning her vil begrense mulighetene til kommunesamarbeid.
 - i. Regionrådet støtter utvalgets flertall som legger til grunn at adgangen til å konkurransen utsette kommunal revisjon videreføres.
 - j. Kommunestyret bør gjennom eierskapsmelding få informasjon og mulighet til å drøfte kommunens eierskapsstrategi årlig, ikke bare i løpet av kommunestyreperioden slik lovforslaget legger opp til. Dette er også viktig i budsjett og økonomiplansammenheng for å sikre koordinering av ressursbruk i de ulike selskaper og samarbeid kommunen er engasjert i. Regionrådet støtter ellers forslaget som stiller krav om eierskapsmelding.
 - k. Det bør være adgang til å lukke møter i en innledende fase av saksbehandlingen hvor folkevalgte har behov for orientering /opplæring i en konkret sak.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 20.09.2016**Behandling:**

Forslag frå Vågå SP v/Mette Vårdal: Pkt. 3 k går ut.

Samrøystes

Vedtak:

1. Kommunestyret viser til NOU 2016:4 «Ny kommunelov» som er sendt på høring til kommunene. Regionrådet mener utredningen i all hovedsak oppsummerer erfaringene med nåværende lov på en god måte og bidrar til klarere regler der det er behov for det. Regionrådet gir med noen få unntak sin tilslutning til de forslag som her fremmes.
2. Kommunestyret vil særlig understreke betydningen av forslaget til ny formålsparagraf som understreker det lokale demokrati og selvstyre. At kommunen skal drive samfunnsutvikling, tjenesteyting og myndighetsutøvelse på en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig måte. Videre at innskrenkinger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov og må begrenses til det som er helt nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
3. Kommunestyret vil i tillegg bemerke;
 - a. Når en skal sikre 40 % representasjon av hvert kjønn også ved forholdstallsvalg, bør hvilken gruppe som skal sikre dette enten avgjøres ved loddtrekning eller ved at den gruppa som har aktuelle kandidater fra det underrepresenterte kjønn, sørger for bedret kjønnsbalanse.
 - b. Reglene om etterlønn for folkevalgte: Her bør 3 mnd være et minimum og eventuell maksgrænse 6 mnd med avkortning mot inntekt opptjent i perioden.
 - c. Eventuell offentliggjøring av interne dokumenter bør ikke skje før saken er utredet og klar til politisk behandling.
 - d. Forslaget om å heve terskelen for å få innbyggerforslag behandlet støttes ikke.
 - e. Det er viktig at fylkesmannens rolle som samordner av statlige tilsyn blir reell.
 - f. Behovet for å lovfeste ordningen med regionråd støttes og vil være retningsgivende for en viktig del av kommunenes samarbeid.
 - g. Begrepet interkommunalt samarbeid bør erstattes med kommunesamarbeid.
 - h. For å sikre kommunal fleksibilitet og sjølråderett bør det fortsatt være anledning for kommunene å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter de driver sammen med andre. En innskrenkning her vil begrense mulighetene til kommunesamarbeid.
 - i. Regionrådet støtter utvalgets flertall som legger til grunn at adgangen til å konkurransen utsette kommunal revisjon videreføres.
 - j. Kommunestyret bør gjennom eierskapsmelding få informasjon og mulighet til å drøfte kommunens eierskapsstrategi årlig, ikke bare i løpet av kommunestyreperioden slik lovforslaget legger opp til. Dette er også viktig i budsjett og økonomiplansammenheng for å sikre koordinering av ressursbruk i de ulike selskaper og samarbeid kommunen er engasjert i. Regionrådet støtter ellers forslaget som stiller krav om eierskapsmelding.