



Dato: 19.09.2016
Arkivref: 2016/1363-2 / 000

Torill Neset
37119731
torill.neset@gjerstad.kommune.no

Saksnr	Utvalg	Møtedato
16/97	Kommunestyret	22.09.2016

Høringsuttalelse - forslag til ny kommunelov

Rådmannens innstilling:

Gjerstad kommunestyre avgir høringsuttalelse i tråd med rådmannens forslag.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 22.09.2016

Kontrollutvalgets leder Nils Audun Gryting la frem Gjerstad kontrollutvalgs svar på høringen. Følgende endringsforslag ble lagt frem:

«Ny kommunelov kap. 23 Kontrollutvalg

Det foreslås at ingen ansatte i Gjerstad kommune skal sitte i kontrollutvalget.

Gjerstad kommune støtter dette forslaget.

Det foreslås lovfestet at minstetallet medlemmer i kontrollutvalget skal være 5.

Gjerstad kommune vil vise til at kontrollutvalgets oppgaver og ansvar tilsier at minstetallet på 3 bør økes til 5.

Gjerstad kommune ønsker å beholde bestiller-/utførermodellen i relasjon mellom revisjon og kontrollutvalg. Dette krever et kompetent og uavhengig sekretariat som kontrollutvalgets operative ledd, som i sin saksbehandling gjør de vurderinger som er nødvendige på vegne av kontrollutvalget.»

Representanten Egil Nic. Haugland (AP) foreslo følgende:

«Gjerstad kommunestyre avgir høringsuttalelse i tråd med rådmannens forslag med følgende endringer:

Punkt 6: Interkommunale samarbeid.

Betegnelsen for interkommunale samarbeid bør fortsatt hete interkommunale samarbeid, ikke kommunalt oppgavefelleskap.

Merknader til andre forslag: Paragraf 13-1 Kommunedirektør.

Stillingsbetegnelsen for kommunes administrasjonssjef bør være rådmann. Ordlyden i forslaget § 13-1, 1. ledd bør lyde som følger:

Kommunestyret eller fylkestinget ansetter selv øverste leder av administrasjonen.

Stillingsbenevnelsen skal være rådmann.

Først ble representanten Egil Nic. Haugland (AP) sitt forslag om interkommunale samarbeid satt opp mot rådmannens forslag og ble enstemmig vedtatt.

Så ble representanten Egil Nic. Haugland (AP) sitt forslag om rådmann satt opp mot rådmannens forslag og fikk 8 stemmer. Forslaget falt da mot 9 stemmer.

Til slutt ble det votert over resten av rådmannens innstilling samt endringsforslaget til Gjerstad kontrollutvalg. Dette ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Gjerstad kommunestyre avgir høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov i tråd med rådmannens forslag og de endringer/tilføyelser som fremkom i møtet.

Vedlegg:

- NOU 2016:4 Ny kommunelov
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>
- KS Debattgrunnlag Ny kommunelov
<http://www.ks.no/contentassets/f3dea1b78bdf48eb913d9d37e0fb456f/kommuneloven-debattgrunnlag-juni2016.pdf>

Saksdokumenter:

-

Saksopplysninger:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt NOU 2016: 4 Ny kommunelov, på høring med høringsfrist til 6. oktober. Gjeldende kommunelov er fra 1992 (trådte i kraft fra 1993). Et kommunelovutvalg har nå foretatt en helhetlig gjennomgang av eksisterende kommunelov. Utvalget foreslår blant annet å lovfeste det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til dette selvstyret.

Utvalgets grunnleggende vurderinger og hensyn er 1) Styrket kommunalt selvstyre, 2) styrket folkevalgt styring, 3) effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner, 4) økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og handlefrihet 5) god egenkontroll og mer samordnet statlig tilsyn og kontroll, 6) og at kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne.

Rådmannen har gjennomgått de sentrale punkter i utvalgets forslag.

Saken er bygget opp med en kort orientering om utvalgets arbeid og forslag.

KS har utgitt et debattgrunnlag, datert juni 2016, som gir viktige innspill til kommunene når det skal avgis høringsuttalelse.

Rådmannen vil i hovedsak kommentere forslag som innfører nye prinsipper som vil ha betydning for lokaldemokratiet. Som utgangspunkt finner ikke rådmannen grunnlag for å kommentere enkeltbestemmelser i forslaget, hvis det ikke er prinsipielle endringer. Samtidig er det flere gode forslag som rådmannen mener det er naturlig å støtte.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse fra Gjerstad kommune:

1. Generelle kommentarer.

Gjerstad kommune er gjennomgående positiv til utvalgets forslag. Forslaget har fulgt opp aktuelle problemstillinger som har vært behandlet blant annet hos sivilombudsmannen. En godt fungerende kommune må ha et tydelig rammeverk som grunnlag for politisk aktivitet.

Skal lokaldemokratiet fungere må det gjøres interessant å delta, og det må gjøres mulig å delta i tillegg til andre oppgaver i lokalsamfunnet og i arbeidslivet.

Grad av selvstyre, tilrettelegging gjennom lønn og godtgjøring, møtehyppighet, sakstyper og saksmengde og muligheter for påvirkning vurderes som viktige elementer under overskriften «interessant å delta».

Utvalget presenterer mange gode intensjoner om å få dette til, men det kan reises spørsmål om utvalget har klart å få dette tilstrekkelig lovmessig forankret.

Gjerstad kommune vil fremheve åpenhet og gjennomsiktighet, selvbestemmelse og påvirkning og økonomisk bæreevne som grunnlag for et godt fungerende lokaldemokrati. Utvalget har i flere sammenhenger drøftet disse forholdene.

2. Kommunalt selvstyre

Det kommunale selvstyre i Norge har lang tradisjon, det er grunnleggende og sentralt. Men det har likevel aldri blitt lovfestet i grunnloven eller annen lov.

Utvalgets forslag om lovfesting av det kommunale selvstyre er nytt, og en klar markering at den enkelte kommunen selv har ansvar for og frihet i valg av løsninger. Samtidig er kommunens oppgaver i stor grad bundet opp gjennom særlovgivningen og statlig finansiering.

Gjerstad kommune støtter utvalgets forslag om lovfesting. Rådmannen vurderer dette som det mest sentrale nye elementet i lovforslaget. Selvstyret vil få et lovmessig vern, og det vil kunne være med på å motvirke utviklingen med stadig mer detaljert statlig styring.

Rådmannen vil likevel understreke at lovfesting forutsetter en annen dialog mellom nasjonale myndigheter og kommunene når styring skal skje via lov og/ eller forskrift (legalitetsprinsippet). Det forutsetter at staten får begrenset sin endrings- og omgjøringsadgang av kommunale avgjørelser gjennom klageinstituttet. Særlovgivningen må derfor gjennomgå for å tilpasse overprøvingsadgangen i klagesaker. Regjeringen utreder muligheter for egen tvisteløsningsmodell mellom stat og kommune, hvor spørsmålet om kommunene skal kunne bringe inn tvist med staten til et uavhengig organ, eventuelt til domstolene.

3. Folkevalgte organer

Utvalget har foreslått flere endringer i bestemmelsene om folkevalgte organer. Gjerstad kommune oppfatter at utvalget i større grad har ryddet i forhold til nåværende lov enn å fremme vesentlige endringer. Skille mellom komiteer uten avgjørelsesmyndighet og utvalg med avgjørelsesmulighet er foreslått videreført.

Et alternativ er å bruke utvalg på alle organer kommunestyret vedtar å opprette, og overlate til det enkelte kommunestyre å avgjøre om utvalget skal ha innstillingsrett og/ eller avgjørelsesmyndighet.

Gjerstad kommune har ingen merknader til forslagene om at ordfører skal velges av kommunestyrets medlemmer, og få plass i formannskapet på sitt partis liste. Utvalgets forslag om at ordføreren også skal få forslagsrett (nå bare møte- og talerett) i organer vedkommende ikke er valgt til støttes.

4. Folkevalgte

Det er flere forslag som berører den enkelte folkevalgte.

Utvalget har ikke gått i dybden på lønns- og godtgjøringsspørsmål. Utvalget legger seg stort sett på dagens lov.

Gjerstad kommune mener det er nær sammenheng mellom hvordan folkevalgte godtgjøres og muligheter for rekruttering til kommunestyrene.

Gjerstad kommune støtter utvalgets konklusjoner når det gjelder folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv., men vil i tillegg påpeke at folkevalgte som har et tillitsverv som sin hovedbeskjeftigelse også bør få rett til ettergodtgjøring. Det vil nå være opp til den enkelte kommune, gjennom eget reglement, å bestemme ordninger utover lovens minstekrav.

Utvalget drøfter forholdet til møteoffentlighet og understreker at det er viktig å sikre at møter i folkevalgte organer er åpne for interesserte.

Gjerstad kommune deler den forståelse av møteoffentlighet utvalget redegjør for i kap.

16.4.4.2. Møteoffentlighet er også viktig i forhold til folkevalgtes habilitet. Publikums mulighet til å stille habilitetsspørsmål blir vanskeliggjort når møtet er lukket.

Utvalget har drøftet om partienes gruppemøter også bør være åpne møter.

Det kan være vanskelig å regulere dette lovmessig i kommuneloven. De mindre partiene har ofte gruppemøter hvor det ikke er mulig for interesserte å møte opp. Det kan derfor medføre praktiske problemer ved en lovfesting. Utvalget har derfor ikke foreslått at partienes gruppemøter skal lovreguleres i kommuneloven.

Utvalget foreslår nye regler om suspensjon av folkevalgte.

Gjerstad kommune er enig i at denne muligheten må lovfestes, men vil understreke, slik utvalget påpeker, at det må foreligge helt spesielle omstendigheter før en folkevalgt kan suspenderes fra et verv vedkommende er valgt til. Utvalget har konkret foreslått hvilke vilkår som må foreligge, i forslag til § 7-11. Dette oppfattes som uttømmende vilkår, noe som skaper forutberegnelighet og gir lite rom for politiske vurderinger. Forslagene virker fornuftige og balanserte, og forslagene støttes.

5. Kommunal økonomi

Gjerstad kommune er i hovedsak positiv til utvalgets forslag til økonomiregler.

Det er positivt at det er egen bestemmelse om beregning av selvkost.

Det er også positivt at det er eget kapittel om statlig kontroll og ROBEK. Bestemmelsene gir kommunene tydelige betingelser for sin økonomiforvaltning.

Utvalget foreslår at gjeldende kommunelovs § 46 nr 1 2. punktum som gir adgang til å praktisere nettobudsjettering oppheves.

Gjerstad kommune vil vise til at forslaget i ny lov ikke fratar kommunene rett til å velge nettobudsjettering. Gjerstad kommune vil for sin del fortsette med nettobudsjettering.

På denne bakgrunn har kommunen ingen merknader til at utvalgets forslag.

Gjerstad kommune vil også vise til KS som uttaler at *«utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene»*.

Staten styrer i stor grad kommunens økonomi gjennom rammetilskuddet. Det er begrenset hvor mye inntekter kommunen kan skaffe seg selv gjennom brukerbetaling, salgs- og leieinntekter og eiendomsskatt. Det er lite som tyder på at kommunenes økonomiske handlingsrom vil gi gode muligheter for lokalpolitiske prioriteringer hvis den statlige rammeoverføringen primært skal dekke lovpålagte oppgaver. Rettighetslovgivningen innebærer en kommunal forpliktelse som må prioriteres før andre tiltak.

Gjerstad kommune vil påpeke at statlige myndigheter må erkjenne den nære sammenheng det er mellom muligheter for lokalt selvstyre, utvikling av lokalsamfunnet og statlige overføringer til kommunene.

Utvalget foreslår endringer knyttet til minimumsavdrag på lån. Formålet er å sikre at gjeld *«avdras jevnt og trutt»*.

Gjerstad kommune er enig i at gjeld bør betales ned «jevnt og trutt». Dette medvirker til å begrense lånegjelden og skape rom for nye investeringer. Ordningen vil også bidra til å gi folkevalgte mulighetene til å se handlingsrommet for nye tiltak.

6. Interkommunalt samarbeid

Utvalget har foreslått flere endringer i samarbeidsformer mellom kommuner.

Det vurderes som positivt at forslaget foretar en klargjøring og opprydding.

Samtidig er det viktig å påpeke at etablering av samarbeid hvor oppgaver og myndighet flyttes ut fra tradisjonelle folkevalgte organer eller administrasjonen og over til mer lukkede fora så kan dette skape et demokratisk underskudd. Avveiningen vil være om formalisert samarbeid gir bedre faglige løsninger, øker effektiviteten og er ressursparende.

Utvalget skiller mellom samarbeid med vedtaksmyndighet - vertskommunesamarbeid – og samarbeid som kun utfører oppgaver uten vedtaksmyndighet. Det siste benevnes kommunalt oppgavefellesskap.

Utvalget foreslår nytt samarbeid kalt regionråd. Regionråd er ment å være et forum for behandling av generelle samfunnsspørsmål, og være et felles organ for regionalpolitiske spørsmål. Det er ikke foreslått at regionrådene skal produsere tjenester.

Lovforslaget overlater stort sett til de samarbeidende kommuner å fastsette saksområdet gjennom skriftlig samarbeidsavtale.

Gjerstad kommune har et ustrakt samarbeid med andre kommuner. Med de forslag til samarbeidsformer som utvalget foreslår vil noen av dagens samarbeid måtte omdannes. Det legges til grunn at det gis nødvendige overgangsregler når ny lov trer i kraft.

Merknader til andre forslag

§ 13-1 - Kommunedirektør.

Utvalget foreslår at øverste administrative leder skal ha tittelen kommunedirektør.

Det må være et poeng at det er lett å koble tittel med faktisk funksjon. En rekke kommuner bruker i dag kommunaldirektør som stillingsbetegnelse på nivået under rådmannen. Tittelen brukes både i kommuner med parlamentarisk styreform og med formannskapsmodellen. Det kan ikke forventes at publikum skal klare å skille mellom de ulike stillingstyper.

På statlig nivå, eks. fylkesmannen, brukes direktørtittelen på nivået under fylkesmannen.

Rådmannstittelen er innarbeidet både i den offentlige forvaltning og blant innbyggerne i kommunene. Det finnes en rekke andre stillingsbetegnelser som ikke er kjønnsnøytrale.

Gjerstad kommune kan ikke se at det er nødvendig å innføre en ny lovpålagt stillingsbetegnelse for administrasjonens øverste leder. Det anbefales at forslagens § 13-1, 1.ledd endres til:

Kommunestyret eller fylkestinget ansetter selv øverste leder av administrasjonen.

Stillingsbetegnelsen skal være rådmann eller kommunedirektør.

Kap. 23 - Kontrollutvalget:

Det foreslås at ingen ansatte i kommunen kan sitte i kontrollutvalget.

Gjerstad kommune støtter dette forslaget.

Det foreslås lovfestet et minsteantall medlemmer i kontrollutvalget på 3.

Gjerstad kommune vil vise til at kontrollutvalgets oppgaver og ansvar tilsier at minsteantall på 3 bør økes til 5.

Kap. 27 - Eierskapsmelding:

De fleste kommuner har store verdier gjennom eierskap i ulike selskaper. Kommunen må ha innsikt i eierskapet med muligheter for debatt og dialog om forvaltning av eierskapet.

Gjerstad kommune støtter forslaget om lovfestet krav til eierskapsmelding som skal behandles av kommunestyret selv.

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.

Gjerstad 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.

Avsluttende kommentarer:

Utvalget har inntatt bestemmelser i lovutkastet som i dag er regulert i forskrift. Dette medfører at loven blir omfattende og kan være vanskelig tilgjengelig med mye detaljer.

Samtidig er det en stor fordel å lovregulere de viktigste bestemmelsene fra forskrifter, både fordi det medfører at Stortinget må behandle eventuelle lovendringer, men også fordi det er enklere å forholde seg til en samlet lov.

Melding om vedtak sendes til:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, via elektronisk løsning for å avgi høringssvar
https://svar.regjeringen.no/nb/registrer_horingsuttalelse/H2481627/