



SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
61/2018	Kommunestyret	PS	01.10.2018

Sakshandsamar	Arkiv	ArkivsakID
Trine Pettersen Grønbech	FE - 151	18/676

NY VURDERING AV F- SAK 59/18: FRAMLEGG TIL ARBEIDSPROGRAM FOR BUDSJETT OG TILTAK I ØKONOMIPLANPERIODEN

Vedlegg:

Vidaresending til Vaksdal kommune som rette vedkommande - krav om lovlegkontroll - vedtak i formannskapet 030918 - sak
Lovlegkontroll etter formannskapet sitt møte
Sak formannskapet 59/18

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Alternativ 1: Kommunestyret opprettheld formannskapet sitt vedtak i sak 59/18 med ei endring: Arbeidsgruppa arbeidar fram til ny kommunelov er trådd i kraft.
Alternativ 2: Kommunestyret opphevar formannskapet sitt vedtak i sak 59/18.

Kommunestyret - Sak 61/2018

KOM - Behandling:

Tilleggsframlegg til alternativ 2 frå Heidi Rongved på vegner av AP, SP, KRF:

Kommunestyret deler rådmannen sine vurderingar. For at ei slik gruppe skal vera tenleg må eit samla politisk miljø vera innstilt på eit breidt samarbeid. Det er viktig å bringa framtidige utgifter i tråd med framtidige inntekter for å styrka det økonomiske og politiske handlingsrommet.

For å involvera dei tillitsvalde i dette arbeidet vert hovudtillitsvalde for Fagforbundet, Sjukepleiarforbundet og Utdanningsforbundet invitert med på formannskapet sitt budsjettseminar i oktober 2018.

I det vidare arbeidet vert det organisert temadagar der kommuneøkonomi og prioritering står på dagsorden. Deltakarar her vert formannskapet og dei same tillitsvalde.

Tidleg i 2019 vert det ein temadag om økonomi kommunestyret .

Røysting:

Alternativ 2 i rådmannen sitt framlegg til vedtak vart samrøystes vedteke.
Tilleggsframlegget frå AP, SP og KRF vart samrøystes vedteke.

KOM - Vedtak:

Kommunestyret opphever formannskapet sitt vedtak i sak 59/18.

Kommunestyret deler rådmannen sine vurderingar. For at ei slik gruppe skal vera tenleg må eit samla politisk miljø vera innstilt på eit breidt samarbeid. Det er viktig å bringa framtidige utgifter i tråd med framtidige inntekter for å styrka det økonomiske og politiske handlingsrommet. For å involvera dei tillitsvalde i dette arbeidet vert hovudtillitsvalde for Fagforbundet, Sjukepleiarforbundet og Utdanningsforbundet invitert med på formannskapet sitt budsjettseminar i oktober 2018.

I det vidare arbeidet vert det organisert temadagar der kommuneøkonomi og prioritering står på dagsorden. Deltakarar her vert formannskapet og dei same tillitsvalde.

Tidleg i 2019 vert det ein temadag om økonomi kommunestyret .

Saksopplysningar:

Samandrag/konklusjon (kort om saka)

Formannskapet vedtok i sak 59/18 å etablere «ei partssamansett arbeidsgruppe som skal greie ut kostnadsreducerande tiltak som er berekraftige for kommunen i framtida».

Arbeidsgruppa er nedsett av formannskapet som økonomiutval men skal ha medlemmar også frå organisasjonane og administrasjonen. Målsetnaden er betre informasjonsflyt og politiske eigarskap til gjennomføring av økonomiplan 2019 – 2022.

Vedtaket vart fatta mot røystene for SV og H. Det vart fremja krav om lovlegkontroll på vedtaket frå fleirtalet av opposisjonen den 10.09.2018.

Saka her omtalar heimelsgrunnlaget for vedtaket og prinsipielle sider ved det. Det vert vist til at sjølv om lovlegkontrollen skulle vise at vedtaket står seg, ville det vere ein føresetnad for å unngå uheldig rolleblanding at det var eit samstemt ynskje om ei slik samansett arbeidsgruppe. Det ville kunne sikre open dialog om mogelege og sannsynlege grenseoppgongar undervegs.

Ei arbeidsgruppe der administrasjonen skal vere medlem vil vere særskild krevjande å handtere for å sikre klare liner mellom administrasjon, organisasjonane og politikk. Når det vert uttrykt sterk uro for kva denne arbeidsgruppa skal vere, oppfattar rådmannen at føresetnadene for å lukkast med ein slik arbeidsform ikkje er til stades. Då er det betre å arbeide for eit stadig betre samspel mellom politikk og administrasjon ved å reindyrke rollane våre. Rådmannen arbeider for heile kommunestyret.

Det er ein målsetnad å syte for betre informasjonstilgong slik at formannskapet som økonomiutval får stadig betre høve til å styre den økonomiske politikken til kommunen. Særleg er det viktig å leggje informasjon til rette på ein slik måte at initiativretten til saker endå sterkare ligg til dei folkevalde.

Dette kan gjerast på fleire vis og det vert presentert nokre framlegg i denne saka.

Rådmannen held seg sjølvstendig til fleirtalsvedtak, men har eit sjølvstendig ansvar for å sikre at administrasjonen ikkje kjem i uheldig rolleblanding mellom politikk og administrasjon. På den bakgrunn ber rådmannen om at saka vert tatt opp på nytt.

Bakgrunn for saka

Formannskapet vedtok i sak 59/18 følgjande:

«Formannskap/plan- og økonomiutvalet set ned ei partssamansett arbeidsgruppe som skal greie ut kostnadsreducerande tiltak som er berekraftige for kommunen i framtida. Arbeidsgruppa vert etablert for 2 år og skal rapportere til formannskapet i kvart møte.

Mandat for arbeidsgruppa

- *Med utgangspunkt i økonomiplanen skal arbeidsgruppa greie ut kostnadsreducerande tiltak på kort og lang sikt. Tiltaka skal minst gje ei drift i samsvar med kravet til netto driftsresultat.*
- *Arbeidet i gruppa skal vera kunnskapsbasert og tiltaka som vert lagt fram for formannskapet skal vera forsvarleg utgreidd og dokumentert.*
- *Heilskapen i kommunen sine oppgåver skal ivaretakast.*
- *Arbeidsgruppa skal rapportere om pågåande arbeid og framdrift i kvart formannskapsmøte.*
- *Framlegg til tiltak vert lagt fram for formannskapet i samband med budsjett og økonomiplan.*
- *Referat og oversikt over pågåande arbeid skal gjerast offentleg tilgjengeleg*

Frå formannskapet vert vald 3 personar: 1. Ordførar som vert saksordførar 2. Jan Erik Bernes Roe 3.

Leiar i eldrerådet vert med i gruppa.»

Vedtaket vert fatta mot røystene frå SV og H.

Det vart fremja krav om lovlegkontroll frå kommunestyrerepresentantane Haugsnes (SV), Johnsen (MDG), Roald og Lilletvedt (H). Lovlegkontrollen uttrykkjar hovudproblemstillinga slik» I saksframlegget framgår det ikkje om dette arbeidsutvalet vert oppretta etter § 10 i kommunelova eller § 25 (partssammensette utval)»

Formelt grunnlag

Handlingsprogram med Økonomiplan 2019 – 2022 for Vaksdal kommune

Kommunelova § 10. nr 5

Kommunelova § 25

Kommunelova § 59

Hovudavtalen

Ulovfesta reglar om delegasjon

Politisk styringssystem og delegeringsreglement for Vaksdal kommune

Vurdering og konsekvensar

Kommunestyret sitt mynde til å ta formannskapet sitt vedtak opp til ny vurdering

Kommunestyret er kommunens øvste organ og treff vedtak på vegne av kommunen så langt ikkje anna følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret når som helst ta vedtak som er fatta i medhald av delegasjon opp til ny vurdering.

Det følgjar dessutan direkte av kommunelova § 10 nr 6 at kommunestyret sjølv når som helst kan omorganisere eller leggje ned komitear.

Krav om lovlegkontroll skal som hovudregel leggjast fram for det organet som har fatta vedtaket.

Kommunestyret kan likevel omgjere eit vedtak formannskapet har gjort. Kommunestyret kan vedta utsett iverksetting av vedtaket som er underlagt krav om lovlegkontroll (kommunelova § 59)

Om krav om lovlegkontroll

Krav om lovlegkontroll innheld spørsmål kva som er heimelsgrunnlaget for oppretting av arbeidsgruppa, er det mellombels komite etter kommunelova § 10 nr 5, eller administrasjonsutval

etter kommunelova § 25. For begge spørsmåla gjeld om kommunestyret har lov til å delegere frå seg mynde til å opprette slike utval.

Heimelen for arbeidsgruppa er kommunelova § 10. nr 5. Slike mellombelse komitear som kan få ansvar for saksutgreiing er det stor fridom til:

Høve til å delegere denne mynde går fram av kommunelova § 8 nr 3, siste setning: «*Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.*»

Jf også ot.prp nr. 42 1991 - 92: All mynde kan delegerast til folkevalt organ viss ikkje lova uttrykkeleg seier noko anna. Viss lova uttrykkeleg seier noko anna vil det stå: «*kommunestyret selv*»

Delegeringsreglementet for Vaksdal kommune seier at: «*Formannskapet tek i vare kommunestyret sin mynde innan lovverket som gjeld for utvalet sitt arbeids- og ansvarsområde når det ikkje er gjort klart i lov at kommunestyret sjølv må fatte vedtak*» Formannskapet har dermed fått delegert mynde til å etablere slik komité etter kommunelova § 10 nr 5, første setning.

Når det gjeld spørsmålet om arbeidsgruppa må reknast som fast utval ettersom oppdraget gjeld for to år, vert det vist til at dei to åra nettopp skal greie ut føresetnadene i dei to mest krevjande åra i økonomiplanen. Karakteren av arbeidet er såleis å greie ut eit saksforhold som gjeld for to konkrete år i handlingsprogrammet med økonomiplanen. Slike utgreiingskomitear har kommunen gjort seg nytte av tidlegare for å førebu kommunedelplanar. Arbeidet i komiteane har vore tidsavgrensa men vart ein lengre periode.

Under saksutgreiinga har ein søkt bistand frå KS Advokatane. Det vert i samtale med dei stadfesta at det ikkje er noko eksplisitt forbod mot slike kombinasjonsutval i dag. Men erfaringane viser at det fort kan bli uklare grensar og då utvikle seg til å bli ein lite god måte å arbeide på. Dette er forsterka i ny kommunelov. Uansett utfall av saka her, lyt kommunestyret avgrense arbeidet til ny kommunelov er trådt i kraft.

Kravet om lovlegkontroll viser at det allereie er uklart for deler av kommunestyret kva denne arbeidsgruppa skal vere og korleis ho skal arbeide for å sikre openheit i politiske arbeidsprosessar. Uavhengig av utfallet av lovlegkontrollen er det då gode grunnar for å sjå på saka på nytt. Det vert nærmare omtala nedanfor:

Deltaking av administrasjonen i arbeidsgruppa

Ei sterk og tydeleg folkevalt styring av kommunen er viktig. Dei folkevalde og administrasjonen har ulike roller og oppgåver som begge må fungere i eit samspel for at kommunen skal fungere som eit godt lokaldemokrati og ha legitimitet. Administrasjonen står for det faglege perspektivet og har både eit sjølvstendig ansvar for på sikre at sakene er forsvarleg utgreidd før politisk handsaming, og gjennomføre det dei folkevalde har avgjort. Dei folkevalde representerer innbyggjarane og tek avgjerdene.

Relasjonen mellom politikk og administrasjon er avhengig av både eit velfungerande samarbeid og ein prinsipiell avstand. Fleire kommunar, også Vaksdal, har likevel opplevd å ha lukkast med å kombinere dette gjennom saksførebuande utval der også administrasjonen er representert.

Men eit kombinasjonsutval der både administrasjonen og dei folkevalde er medlemmar vil etter rådmannen si vurdering måtte vere tufta på eit samstemt ynskje for at det skal vere råd å oppretthalde eit samspel som også sikrar at rolleforståinga er klar. Det viser også erfaring med slike kombinasjonsutval. Eit slikt samstemt ynskje var også bakgrunnen for saka, slik rådmannen oppfatta det. Når det viser seg å ikkje vere tilfellet, rår rådmannen til at saka blir tatt opp og diskutert på nytt.

Rådmannen arbeider for heile kommunestyret. Det er avgjerande viktig å byggje gjensidig tillit til at det finn stad ei ryddig og open handtering av saker. Konsekvensane av økonomiplanen er så store at det stiller ekstra krav til å vere medvetne på kva som byggjar eller ikkje byggjar tillit til avgjerdsprosessane. Slik situasjonen er no, synast det betre å reindyrke rollane våre heller enn å freiste å lage eit kombinasjonsutval som allereie i starten har vist seg å vekkje utryggheit.

Rådmannen rår difor til at administrasjonen uansett utelukkande opptrer i folkevalte organ som fagperson og sekretær.

Partssamansett utval

Det er heimel i kommunelova for å opprette eitt eller fleire partssamansette utval, (administrasjonsutval) jf kommunelova § 25.

Kommunens administrasjonsutval består av formannskapet og valte medlemmar av dei Hovudtillitsvalte.

Bakgrunnen for at Administrasjonsutvalet ikkje vart foreslått som arbeidsgruppe var at det ville vere krevjande å få til hyppige møter, og at Utdanningsforbundet og Sjukepleiarforbundet deler på ein plass. Administrasjonsutvalet har også ei rolle som høyringsorgan, og det ville vere uheldig om utvalet skulle greie ut noko dei sjølv er høyringsorgan for.

Uansett løysing vil ei formalisering av arbeidsform fort kunne skape utfordringar kring representativitet. Økonomiplanen omfattar heile den kommunale verksemda, og arbeidsprogrammet for arbeidsgruppa ville måtte ha i seg eit løp for drøfting i samsvar med avtaleverket med dei forbunda som vert ekskludert frå deltaking i gruppa.

Fleire kommunar lar difor vere å formalisere arbeidet ytterlegare, men lager heller eit arbeidsprogram der formannskapet eller kommunestyret trekkjer inn dei som det er trong for å lytte til før avgjerder blir fatta.

Alternativ løysing:

Målsetnaden er å finne ein form der folkevalt nivå tidlegare får presentert informasjon som dei treng for å styre den økonomiske politikken- Det vil også styrke initiativretten til politiske saker. Økonomiplanen er krevjande, særleg dei neste to åra.

Fleire kommunar gjer dette gjennom å organisere temadager. Formannskapet kan lage eit arbeidsprogram som syner kva tema som skal presenterast og kven dei ynskjer å lytte til innspel frå. Fleire kommunar har temadagar i kommunestyret med kafedialog for tenestområda for å arbeide med føresetnadene i økonomiplanen. Dei HTV kan inviterast med på slike dagar.

Rådmannen presenterer uansett grunnlagsdokumentet for budsjettarbeidet ein månad tidlegare enn tradisjonelt har vore. Viss formannskapet ynskjer tidlegare informasjon om saker før dei kan seiast å vere forsvarleg utgreidd, så lar det seg gjere utan å måtte formalisere det. Me nyttar allereie drøftingssaker som tiltak for å få innspel til saksutgreiingane. Det kan me gjere meir av også for økonomisaker om formannskapet ynskjer det. Dei Hovudtillitsvalte kan inviterast inn til møtet utan å vere medlemmar av ei arbeidsgruppe.

Utsett iverksetting ved handsaming av krav om lovlegkontroll etter kommunelova § 59 nr2

Viss kommunestyret ikkje endrar formannskapet sitt vedtak, er det naudsynt å ta stilling til utsett iverksetting ved handsaming av krav om lovlegkontroll.

Etter kommunelova § 59 nr 3 er det organet sjølv (formannskapet) eller kommunestyret som kan vedta utsett iverksetting av vedtaket i påvente av utfallet av krav om lovlegkontroll.

Det skal gjerast ei konkret vurdering av dei prinsipielle sider ved saka og særleg vurdere konsekvensane ved at vedtaket blir gjennomført i påvente av lovlegkontrollen. Saka rører ved såpass prinsipielle sider av relasjonane mellom politikk og administrasjon og organisasjonane at det nok vil vere uheldig å gjennomføre vedtaket mot mindretalet si vilje medan krav om lovlegkontroll vert handsama.

Vedtek kommunestyret å oppheve formannskapet sitt vedtak, fell for ordens skuld grunnlaget for krav om lovlegkontroll bort.

Konklusjon:

Ettersom saka allereie er vedtatt held rådmannen seg til fleirtalsvedtaket som er gjort. Men på bakgrunn av vurderingane i saka her vert det fremja to alternative framlegg til vedtak. På grunn av dei prinsipielle spørsmåla kring openheit, rolleklarheit og tillit til avgjerdsprosessane for det heilt sentrale styringsdokumentet som handlingsprogram med økonomiplan og budsjett er, vil rådmannen tilrå alternativ to.