



MØTEINNKALLING

Utvalg: Strukturutvalget
Møtested: Leseværelset
Møtedato: 12.11.2014
Tid: 09:00

Gyldig forfall meldes til sekretariatet, e-post sek@ringerike.kommune.no eller tlf. 32 11 74 81.

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

SAKSLISTE NR 3

Saksnr.	Arkivsaksnr.	Tittel
7/14	14/1110	Lovverk - strukturutvalget

Ringerike kommune, 03.11.2014

KJELL B. HANSEN
LEDER

Lovverk - strukturutvalget

Arkivsaksnr.: 14/1110

Arkiv: 033

Saksnr.: Utvalg
7/14 Strukturutvalget

Møtedato
12.11.2014

Forslag til vedtak:

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Utkast til rapport fra tverrpolitisk utvalg «Strukturutvalget».

Ringerike kommune, 03.11.2014

Kjell B. Hansen
leder

Saksbehandler: Ingebjørg Flatin

SAKSFRAMLEGG

Strukturutvalget

Arkivsaksnr.: 14/1110-3

Arkiv: 033

Lovverk - strukturutvalget

Forslag til vedtak:

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Utkast til rapport fra tverrpolitisk utvalg «Strukturutvalget».

Ringerike kommune, 03.11.2014

Kjell B. Hansen
leder

saksbehandler: Ingebjørg Flatin

Utkast til
Rapport fra tverrpolitisk utvalg
«Strukturutvalget»
rapporten avgitt.....2015

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Innledning.....	4
1.1 Kommunestyrets vedtak	4
1.2 Utvalgets sammensetning.....	4
1.3 Mandat.....	4
1.4 Om rapporten.....	5
Kapittel 2 Lovverk.....	5
2.1 Kommunelovens formålsbestemmelse – De grunnleggende kommunale målsetninger	5
2.3. Kommunelovens rammer for de ulike kommunale folkevalgte organer.	6
2.3.1 Kommunestyret – Sammensetning og rolle	6
2.3.2 Formannskapet	6
2.3.3. Ordfører	6
2.3.4 Faste utvalg og komiteer	7
2.3.5 Kontrollutvalg	7
2.3.6 Administrasjonsutvalg – Partssammensatt utvalg	8
2.6 Politiske organer for øvrig - organer opprettet som følge av særlovgivning.....	10
2.7 Rådmannen og administrasjonen.....	10
2.8 Sammenligning med et utvalg andre kommuner.	11
2.8.1 Oversikt over antall kommunestyre- og formannskapsrepresentanter i et utvalg kommuner.	11
2.8.2 Vurdering.....	12
2.9 Oppsummering	13
Kapittel 3 Folkevalgte	13
3.1 Innledning.....	13
3.2 Folkevalgte – De ulike rollene, herunder legmannsrollen.....	14
3.3 Administrasjonens rolle – Rolleulikheter mellom folkevalgte organer og administrasjon	15
3.3.1 Skillet kurante og prinsipielle saker	16
Kapittel 4 Politisk struktur - styringsmodeller	17
4.1 Formannskapsmodellen.....	17
4.2 Parlamentarisme	17
4.3 Kommunestyret	18
4.4 Formannskap	18
4.5 Ordfører	18
4.6 Råd og utvalg.....	18

Kapittel 5 Delegering	18
5.1 Delegering generelt	19
5.2 Om delegeringsreglementet.....	19
5.2.1 Om myndigheten delegert til formannskapet	19
5.2.2 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for helse, omsorg og velferd	19
5.2.3 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for miljø- og arealforvaltning	20
5.2.4 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for oppvekst og kultur	20
5.3 Delegering til rådmann (administrasjonen)	20
5.3 Delegering organ	21
Kapittel 6 Arbeidsform.....	21
6.1 Handlingsrom	21
6.2 Politisk prosess	21
6.3 Informasjon	21
6.4 Partiene.....	21
Kapittel 7. Erfaringsinnhenting	21
7.1 Politiske strukturer	22
7.1.1 <i>Kommunestyrets størrelse</i>	22
7.1.2 <i>Formannskapets størrelse</i>	22
7.1.3 <i>Komiteer og utvalg</i>	22
7.1.4 Administrasjonsutvalg og andre organer med tilgrensende og overlappende oppgaver.	23
7.1.5 Kontrollutvalget.....	24
7.1.4 Hvordan fungerer samhandlingen mellom de folkevalgte organer og rådmannen.....	26
7.2 Retningslinjer for organer	28
7.3 Delegeringsreglement.....	30
7.4 Godtgjørelsesreglement.....	30
7.5 Prosess plan- og byggesak.....	33
7.6 Arbeidsformer -Kan omlegging også bidra til å bedre rekrutteringen til politisk arbeid?	33

Kapittel 1 Innledning

Kommunestyret i Ringerike ønsker en gjennomgang av dagens politiske struktur, dagens delegering og de arbeidsformer man benytter i dag og evaluering om det er behov for å foreslå. Foreliggende dokument er resultat av dette arbeidet og fremlegges kommunestyret til behandling.

1.1 Kommunestyrets vedtak

Ordfører fremla med til Kommunestyrets møte den 28. august 2014, saknummer 106/2014, følgende saksfremlegg:

«Nedsettelse av tverrpolitisk utvalg for vurdering av politisk utvalgsstruktur, delegering og arbeidsformer»

Kommunestyret fattet slik vedtak mot 1 stemme:

Det nedsettes et tverrpolitisk utvalg bestående av gruppelederne fra AP, H, V, Krf, FrP, SP, Rødt og SV i samsvar med fremlagt forslag til sammensetning og mandat.

Utvalgets rapport skal foreligge innen 15. januar 2015 og deretter til behandling i kommunestyret som tar stilling til forslagene og eventuelt hvordan rapporten skal behandles videre.

Godtgjøringsreglement for folkevalgte i Ringerike kommune gjøres gjeldende i forbindelse med gruppens arbeid.

1.2 Utvalgets sammensetning

Kjell B. Hansen,	Ordfører
Arnfinn Holten,	Kristelig Folkeparti
Hans-Petter Aasen	Senterpartiet
Dag Henaug	Høyre
Nanna Kristoffersen	Rødt
Karl-Petter Enderud	Sosialistisk Venstreparti
Christine Hovland	Fremskrittspartiet
Alf Henry Meier	Arbeiderpartiet
Helge Stiksrud	Venstre

Kommuneadvokat Dag Erlend Reite har vært sekretær for arbeidet.

1.3 Mandat

Det tverrpolitiske utvalget skal utforme en rapport det det inngår:

1. En generell beskrivelse av kommunelovens regler om kommunestyre, formannskap, komiteer og hvilke oppgaver de er tillagt, herunder kontrollutvalgets arbeid
2. En beskrivelse av strukturen for de politiske utvalg i Ringerike kommune og utvalgenes størrelse, arbeidsfordeling seg i mellom og arbeidsform, herunder møtehyppighet. Det skal foretas en kort sammenlikning med utvalgsstørrelse og struktur i 3-5 andre bykommuner av samme størrelse som Ringerike kommune.
3. En beskrivelse av de erfaringer politikerne og administrasjonen i Ringerike har når det gjelder:
 - a. hovedkomiteenes, formannskapets og kommunestyrets størrelse, arbeidsdeling seg i mellom og arbeidsform, herunder møtehyppighet
 - b. om dagens delegeringsreglement sikrer hensiktsmessig arbeidsfordeling, herunder om saker sluttbehandles på «riktig» nivå og om grensen mellom saker av prinsipielle interesse og kurante saker praktiseres på en hensiktsmessig måte.
4. På bakgrunn av beskrivelsene å vurdere endringer og drøfte om delegeringsreglement, reglement for kommunestyret og godtgjøringsreglement gjenspeiler ønsket praksis og eventuelt foreslå forbedringer.

Utvalgets rapport skal foreligge innen 15. januar 2015.

1.4 Om rapporten

Rapporten inneholder 8 temakapitler foruten oppsummering og forslag til vedtak. De respektive kapitler omhandler relevante forhold som knytter seg direkte til mandatet og fremstår som beskrivelser slik Kommunestyret har anmodet om. Oppsummeringen peker på hovedpunktene i arbeidet som er utført og fremstår som begrunnelse for de forslag som fremsettes.

Utvalget overleverer rapporten til Kommunestyret i tråd med fastsatt frist og utvalget mener med dette at Kommunestyret har et godt grunnlag til både å ta stilling til forslagene og eventuelt hvordan rapporten skal behandles videre.

Kapittel 2 Lovverk

2.1 Kommunelovens formålsbestemmelse – De grunnleggende kommunale målsetninger

Hvis man tar for seg kommunelovens formålsbestemmelse (henvisningene til fylkeskommunen er utelatt) så fastsetter loven at:

«Loven skal legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

I bestemmelsen betones verdiene:

- Funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, dvs. levende lokaldemokrati
- Rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser, altså god forvaltning av fellesgodene.
- Bærekraftig utvikling
- Tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard, altså vektlegging av objektivitet og

Det angir samtidig de grunnverdier som man ønsker ivaretatt av kommunene som forvaltningsorganer. Dette er av betydning å ha med seg når man skal vurdere ny politisk struktur i Ringerike kommune.

2.3. Kommunelovens rammer for de ulike kommunale folkevalgte organer.

Kommunelovens kapittel 2 inneholder regler for de kommunale organer. Loven stiller kommunene ganske fritt til å organisere virksomheten, men har enkelte minimumskrav. Formålet med kapittelet er å peke på de rammer som eventuelle forslag til strukturendringer må holde seg innenfor.

2.3.1 Kommunestyret – Sammensetning og rolle

Alle kommuner skal ha et kommunestyre. Det fremgår av loven § 6 at kommunestyret er det øverste kommunale organet og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Når det gjelder kommunestyrets størrelse så fastsetter loven i § 7 at i en kommune av Ringerikes størrelse – med over 10.000 men under 50.000 innbyggere – så skal kommunestyret skal bestå av minst 27 medlemmer. Med dagens 43 medlemmer er kommunestyret i Ringerike betydelig større enn lovens minstekrav.

Kommunestyret har i utgangspunktet «all makt» men gjennom delegeringsreglementet som kommunestyret vedtok i juni 2013 er store deler av den kommunale myndighetsutøvelsen fordelt til ulike andre politiske organer og til administrasjonen. Delegeringsreglementet skal vedtas «på nytt» av alle nyvalgte kommunestyre. Det innebærer at ethvert kommunestyre tar «fornytt» beslutning om myndighetsfordelingen.

2.3.2 Formannskapet

Kommuneloven fastsetter i § 8 at i kommuner som ikke har parlamentarisme, så skal kommunestyret velge et formannskap. Formannskapet er dermed et pliktig kommunalt organ. Loven fastsetter at formannskapet skal bestå av minimum 5 medlemmer. I Ringerike kommune består formannskapet av 13 personer og er dermed betydelig større en loven krever.

I loven er formannskapet tillagt oppgaven med å behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, men endelig vedtak treffes også i disse sakene av kommunestyret. For øvrig behandler formannskapet alle de saker som kommunestyret har gitt dem i kraft av delegeringsreglementet.

2.3.3. Ordfører

Kommuneloven § 9 inneholder regler om valg av ordfører og ordførers funksjon og oppgaver. Kommunestyret velger ordfører og varaordfører blant formannskapets medlemmer. Valget gjelder hele valgperioden. Ordfører leder møtene i kommunestyret og formannskap og er

kommunens rettslige representant og underskriver på kommunens vegne i alle tilfeller der denne myndigheten ikke er tildelt andre. Ordfører har møte- og talerett i alle kommunale organer, men stemmerett bare i de organer ordfører er medlem av. Ved parlamentarisk styreform er ordførers rolle mer begrenset uten at det omtales her. Kommunestyret kan tildele ordfører myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning.

2.3.4 Faste utvalg og komiteer

Kommunelovens § 10 åpner for at kommunestyret kan opprette faste utvalg for kommunale formål. Slike utvalg skal ha minst 3 medlemmer og kommunestyret velger selv medlemmer og varaer. Utvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller legge ned faste utvalg.

I hvilken grad kommunestyret velger å benytte seg av en slik organisering og hvilke arbeidsområder slike utvalg skal ha er helt og holdent opp til kommunestyret selv å bestemme. Dette er altså ikke pliktige organer med bunden virksomhet.

I Ringerike har man opprettet 3 hovedkomiteer som utfører forberedende behandling og avgir innstilling i saker. Komiteene kan, så langt delegeringsreglementet tillater, også fatte avgjørelser innenfor sitt myndighetsområde. I dag har Ringerike kommune 3 utvalg som riktignok kalles komiteer. Dette er

- Hovedkomiteen for oppvekst og kultur
- Hovedkomiteen for miljø og areal
- Hovedkomiteen for helse- og omsorg.

I delegeringsreglementet disse utvalgene tildelt betydelig myndighet til å avgjøre både prinsipielle saker og kurante saker innenfor sitt område, se beskrivelsen av dette i kapittel 5. I hvilken grad disse utvalgene faktisk gjør den jobben de er tildelt og avlaster kommunestyret for de oppgaver som er delegert til dem eller om de i dag fungerer mer som et ekstra saksbehandlingsledd omtales i kapittel 7 i rapporten

Loven åpner også for at kommunestyret kan også opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Som omtalt i denne rapportens kapittel 5 er slik myndighet gjennom delegeringsreglementet også lagt til hovedkomiteene.

2.3.5 Kontrollutvalg

Kommunelovens § 77 fastsetter at kommunestyret skal velge et kontrollutvalg. Kontrollutvalgets oppgave er å føre tilsyn med den kommunale forvaltning på kommunestyrets vegne. Det fremgår særskilt i loven at utvalget skal:

- Påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte.
- Føre kontroll med at den økonomiske forvaltning er iht. bestemmelser og vedtak.
- Påse at det gjennomføres systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.
- Påse at det føres kontroll med selskapsinteresser.

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret. Loven krever at utvalget skal ha minst 3 medlemmer hvorav minst ett skal sitte i kommunestyret. I Ringerike har utvalget 5 medlemmer.

Med hjemmel i kommuneloven § 77 er det fastsatt en egen forskrift av 15. juni 2004 om kontrollutvalg. Forskriften spesifiserer de oppgaver kontrollutvalget har. Foruten de generelle plikter som inngår i forskriftens kapittel 3, så omhandler forskriften pliktene kontrollutvalget har innenfor de tre hovedarbeidsområdene, nemlig

- Regnskapsrevisjon i kapittel 4,
- Forvaltningsrevisjon i kapittel 5,
- Selskapskontroll i kapittel 6.

2.3.6 Administrasjonsutvalg – Partssammensatt utvalg

Kommuneloven § 25 fastsetter at det skal opprettes et administrasjonsutvalg som er et partssammensatt utvalg som har som formål å behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det samme krav følger av hovedavtalen, dette omtales nærmere nedenfor.

Administrasjonsutvalget sammensettes av representanter fra hhv. kommunen og de ansatte. Kommunens representanter skal utgjøre flertallet de velges av kommunestyret som også velger hvem av «sine» representanter som skal være utvalgets leder og nestleder. Ansatterepresentantene i utvalget velges av, og blant de ansatte for 2 år av gangen.

I Ringerike kommune er utvalget sammensatt av 5 personer hvorav 3 er valgt av kommunestyret og 2 utpekt av Fagforbundet (basert på forholdstall/medlemstall). I tillegg deltar en fra administrasjonen, normalt fungerende HR sjef i møtene.

Når det gjelder administrasjonsutvalgets oppgaver så er de ikke fastlagt i loven. I forarbeidene til kommuneloven, Ot. prp. nr. 42 (1991-92) angis at:

«Mulig arbeidsområde for administrasjonsutvalget kan i utgangspunktet være det samme som etter gjeldende hovedavtale om medbestemmelse.....Kommunestyret bestemmer selv, eventuelt etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner, hvilke saker som skal legges til administrasjonsutvalget og hvilken myndighet utvalget skal ha.»

Det er mao. i vid utstrekning opp til kommunestyret å avgjøre myndigheten administrasjonsutvalget skal ha. Det må avstemmes med det ansvar rådmannen har i personalsaker i kraft av å være øverste leder for administrasjonen. I tillegg legger hovedavtalen føringer for hvilke oppgaver administrasjonsutvalget skal ha.

Som nevnt forutsetter også Hovedavtalen § 4 at man har et partssammensatt utvalg. Oppgavene skal iht. hovedavtalen være:

«Å foreslå og behandle overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. Utvalget drøfter dessuten kvalitets-,

fornyings- og utviklingstiltak, oppfølging og implementering av nasjonalt vedtatte reformer, resultater fra KS sine kontakter med statlige myndigheter samt oppfølging av saker fra sentralt kontaktmøte»

Hovedavtalen legger altså føringer for oppgavene. I Ringerike kommune har man fastsatt egne retningslinjer om administrasjonsutvalgets rolle som viser til hovedavtalen § 4 og fastsetter at utvalget møtes ved behov og når det gjelder administrasjonsutvalgets status og arbeidsområde er det fastsatt at utvalget er et rådgivende organ som:

«Behandler spørsmål om praktisering og tolkning av kommunens avtaler og reglement som gjelder arbeidstakernes ansettelses- og arbeidsvilkår, permisjons- og pensjonsforhold eller andre forhold rådmannen ønsker å drøfte.

Eksempel på saker:

- *Revidering av ATP – (kommunens arbeids-, tilsettings- og permisjonsutvalg)*
- *Revidering av div. håndbøker som tidligere er blitt vedtatt – «eks. «Rekruttering og intervjueteknikk»*
- *Revidering av seniorpolitikken, plan for likestillingsarbeid*
- *Vedtatt nye rutiner for eks. sykefraværsoppfølging*
- *Godkjenne økonomiske rammer for lokale forhandlinger*
- *Godkjenne profil for lokale forhandlinger og fremdriftsplan, gjelder både kapittel 4 og kapittel 5.*
- *Godkjenne resultatet av lokale forhandlinger*
- *Vedta strategisk plan for rekruttering og kompetanseutvelgelse samt årlig plan»*

I henhold til de opplysninger strukturutvalget har innhentet fra administrasjonen er det er uklart når disse retningslinjene ble vedtatt, men det er brakt på det rene at det er få møter i utvalget.

I tillegg til administrasjonsutvalget har strukturutvalget blitt kjent med at det eksisterer et «Arbeidsgiverutvalg» som består av de 3 politisk valgte representanter til administrasjonsutvalget. Det er fastsatt egne retningslinjer for arbeidsgiverutvalget og utvalget skal behandle arbeidsgiverspørsmål etter retningslinjer fastsatt av formannskapet. Retningslinjene er fra 1999 og fastsetter bl.a.

«ARBEIDSSOMRÅDE

- *Utvikle og videreføre arbeidsgiverpolitikk innenfor rammen av kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform.*
- *Godkjenne profil og arbeidsgivers tilbud ved lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen (HTA) kap. 5.1. (endret siden 1999, strukturutvalgets bemerkning)*
- *Gjennomføre forhandlinger om arbeidstidsspørsmål og fastsette lønn til administrasjonssjef.*
- *Gjennomføre andre aktuelle forhandlingssaker etter formannskapets bestemmelser.*

MYNDIGHET

Arbeidsgiverutvalget har myndighet til å fatte endelig vedtak og inngå bindende avtaler i henhold til ovenstående i den grad dette er i samsvar med hovedlinjene i kommunens arbeidsgiverpolitikk og eventuelle andre rammer som fastsettes av formannskapet, jfr. kommunens delegasjonsreglement § 1,3. ledd, 4 strekpunkt (nå opphevet, strukturutvalgets bemerkning)

RAPPORTERING

Alle spørsmål av prinsipiell karakter skal forelegges formannskapet for endelig godkjenning.

Med unntak av lønn til administrasjonssjef gjennomføres alle forhandlinger etter bestemmelsene i Hovedtariffavtalen (HTA) kapittel 5 av administrasjonssjefen. Forhandlingsprotokoller fra slike forhandlinger skal forelegges arbeidsgiverutvalget som referatsaker.

Gjensidig økonomisk kontroll av forhandlingsresultatene etter HTA kap. 5.1 gjøres av administrasjonsutvalget som partssammensatt utvalg.

Om dette er en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom hhv. administrasjonsutvalget (partssammensatt utvalg) rådmann, formannskap og arbeidsgiverutvalget kommer strukturutvalget tilbake til under vurderingene i rapportens kapittel 7.

2.6 Politiske organer for øvrig - organer opprettet som følge av særlovgivning

2.7 Rådmannen og administrasjonen

Kommuneloven kapittel 4 inneholder reglene om administrasjonssjefen dvs. lovens betegnelse på rådmannen. De to bestemmelsene som gjelder rådmannen lyder:

§ 22. Administrasjonssjef.

- 1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef.*
- 2. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.*

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

- 1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.*
- 2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*
- 3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.*
- 4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.*

Det innebærer at i hver kommune skal det være en rådmann med mindre det er innført parlamentarisk styreform. Rådmannen er øverste leder for kommunens administrasjon og står ansvarlig for:

- At saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.
- At vedtak blir iverksatt
- At administrasjonen drives iht. lovverket (lov og forskrift) og instruksjer samt er gjenstand for betryggende kontroll

Kommunale folkevalgte organer kan gi rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer saker som ikke er av prinsipiell karakter. Se nærmere om dette under punkt 5.2 om delegeringsreglementet og redegjørelsen for skillet mellom prinsipielle og kurante saker i rapportens punkt 3.3.1

2.8 Sammenlikning med et utvalg andre kommuner.

Strukturutvalgets mandat også fastsetter at

«Det skal foretas en kort sammenlikning med utvalgsstørrelse og struktur i 3-5 andre bykommuner av samme størrelse som Ringerike kommune.»

På den bakgrunn har utvalget for sammenlikningens del innhentet noen data fra hhv. Hamar, Gjøvik, Kongsberg, Moss, Drammen samt Oslo. Dette fremgår i punkt 2.8.1 nedenfor og en vurdering inngår i punkt 2.8.2.

2.8.1 Oversikt over antall kommunestyre- og formannskapsrepresentanter i et utvalg kommuner.

Nedenfor følger en oversikt for å sammenligne strukturen i Ringerike med et utvalg andre kommuner. Dette punktet er med for å svare på mandatets punkt 2 som lyder:

«Det skal foretas en kort sammenlikning med utvalgsstørrelse og struktur i 3-5 andre bykommuner av samme størrelse som Ringerike kommune.»

Tabelloversikt: Sammenlikning mellom Ringerike og fire andre sammenlignbare kommuner

	<i>Ringerike</i>	<i>Hamar</i>	<i>Gjøvik</i>	<i>Kongsberg</i>	<i>Moss</i>
<i>Areal i kvadratkm.</i>	1553	351	672	792	63
<i>Antall innbyggere</i>	29.400	29.520	29.668	25.800	> 30.000
<i>Kommunestyrerep.</i>	43	38	46	35	39
<i>Formannskapsmedl.</i>	13	11	11	11	9
<i>Hovedkomiteer/utvalg</i>	3	3	4	3	2-3
<i>Kommunestyremøter</i>		11	11	10	9
<i>Formannskapsmøter</i>		23	20	22	8

For oversiktens del tas også med data fra to større bykommuner, nemlig Drammen og Oslo.

Drammen

66.000 innbyggere, Areal 137 kvadratkilometer.
49 bystyremedlemmer, 9 bystyremøter i året
11 formannskapsmedlemmer, 11 møter i året
4 komiteer

Oslo (parlamentarisk styreform)

634.463 innbyggere, Areal 454 kvadratkilometer
59 bystyrerepresentanter, 13 møter årlig.
5 komiteer

Når man leser tallene for Oslo er det viktig å være klar over at man i Oslo i tillegg har benyttet muligheten som kommuneloven § 12 gir til å opprette bydelsutvalg. Dermed kan antallet bystyrerepresentanter og komiteer ikke sammenlignes direkte med lokaldemokratiets organisering i de andre kommunene.

2.8.2 Vurdering

Det er en betydelig variasjon i antall medlemmer i henholdsvis kommunestyre og formannskap samt den møtehyppighet man benytter.

I de kommuner som er nærmest Ringerike i folketall, dvs. Hamar, Gjøvik, Kongsberg og Moss, så varierer antall kommunestyremedlemmer mellom 35 og 46, en forskjell på 11 representanter. Poenget med å peke på antallet er å vise at andre kommuner har funnet det mulig å redusere antallet representanter.

Samtidig er det viktig å ha for øyet at de fleste andre kommuner er betydelig mindre i utstrekning enn Ringerike. Mulighetene for å oppnå et representativt lokaldemokrati der alle deler av kommunen er ivarettatt er derfor betydelig større i en arealmessig liten kommune enn i Ringerike.

I hvilken grad innbyggerne opplever at med et mindre antall representanter vil gi mindre direkteinnflytelse er vanskelig å si. I Gjøvik som har det høyeste antall kommunestyrerepresentanter er det ca. 645 innbyggere bak hver representant. I Kongsberg er tallet 737. Til sammenligning er det ca. 693 i Ringerike. Drammen har 1.347 og i Oslo er forholdstallet hele 10.753.

Møtehyppigheten for kommunestyremøtene er temmelig lik i alle de nevnte kommunene. Det er 9-11 møter årlig, med Moss på 9 og de andre på hhv 10 og 11 møter årlig.

For formannskapene varierer størrelsen lite. Det er gjennomgående 11 representanter, Moss skiller seg ut med bare 9. Møtehyppigheten varierer imidlertid mye.

Alle kommunene opererer med komiteer. Hvilken grad av delegering som er gitt komiteene i de ulike kommuner er ikke undersøkt. Det er dermed uvisst om de kun innstiller til kommunestyret eller er delegert avgjørelsesmyndighet.

2.9 Oppsummering

Det er få kommunale organer som er pliktige i henhold til kommuneloven. Det begrenser seg til kommunestyre, formannskap, kontrollutvalg og administrasjonsutvalg, valgstyre, klagenemnd og fast utvalg for plansaker. I tillegg har noen særlover fastsatt at man plikter å opprette enkelte organer. Det gjelder eldreråd og råd for funksjonshemmede.

Utover dette står Ringerike kommune temmelig fritt til å organisere sin virksomhet. Kommunestyret har valgt å opprette 3 hovedkomiteer som egentlig må anses som utvalg.

Strukturutvalget vil påpeke at det ikke er opplagt at denne organiseringen har ført til den vitaliseringen og effektiviseringen av arbeidet som var tiltenkt. Dette kommer utvalget tilbake til i rapportens kapittel 7. Erfaring kan tyde på at utvalgene i like stor grad utgjør et ekstra saksbehandlingsledd.

Som det fremgår i punkt 2.8 så er organiseringen i Ringerike kommune likeartet den man har i andre sammenlignbare kommuner, men Ringerike ligger i øvre skikt når det gjelder antall kommunestyrerepresentanter. Ringerike er samtidig svært mye større enn de andre bykommunene i areal og utstrekning, bobbelt så stor som den nest største kommunen i sammenligningen (Kongsberg, 792 kvadratkilometer). Det gir spesielle vansker med å ivareta et representativt demokrati med færre representanter.

Kapittel 3 Folkevalgte

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for hvilke grunntanker og grunnidealer som ligger bak det kommunale selvstyret samt å redegjøre for de ulike roller som ligger innbakt i det å være folkevalgt. Kapitlet er et faktakapittel og inneholder derfor ingen drøftinger og forslag.

3.1 Innledning

I Ot. prp. nr. 42 ((1990-1991) om lov om kommuner og fylkeskommuner omtales det lokale selvstyre og dets rammer og innhold i kapittel 3. Det vises der til kommunelovutvalgets utredning i NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner der det konstateres at det lokale selvstyre står for sentrale verdier som:

- frihet
- demokrati
- effektivitet

Om frihetsaspektet

Hva angår frihetsaspektet så er det i NOU 1990:13 beskrevet at dette går tilbake til de europeiske frihetsidealer som den franske revolusjon hadde vært katalysator for. Kommuner kom inn som betegnelse for det lokale fellesskap, og opprettelsen av kommuner var også ledd

i den gradvise frigjøringen fra embetsmannsstaten (sentral styring) som preget den norske politiske utviklingen på 1800-tallet. Friheten – eller selvstyret - har imidlertid betydelige begrensninger. Den rådende situasjonen har hele tiden vært at kommunene er en del av den samlede forvaltning og har frihet innenfor de rammer Stortinget fastsetter gjennom lov og budsjettvedtak.

Om demokratiaspektet

Hva angår demokratiidealet så fremgår i Ot. prp nr. 42 s. 50 at

«Demokratiidealet bygger på oppfatningen om at innbyggernes engasjement i løsningen av lokale problemer, er av verdi både i seg selv og som et virkemiddel for å styrke demokratiet i samfunnet».

Det henvises også til NOU 1988:38 der det fremgår at:

«en aktiv og bred deltakelse i løsningen av det lokale fellesskapets problemer, vil kunne føre til en positiv innvirkning på fellesskapsfølelsen og svekke tendensen til politisk fremmedgjøring.»

Om effektivitetsverdien

Den tredje hovedverdien som forbindes med det kommunale selvstyret er velferds- eller effektivitetsverdien. Det pekes i Ot.prp. på at kommunen er – eller kan være – en effektiv formidler av offentlige goder. Det skilles da mellom begrepene indre og ytre effektivitet. Indre effektivitet knytter seg til bedriftsøkonomisk effektivitet med maksimal tjenesteproduksjon til lavest mulig pris. Ytre effektivitet knytter seg til at kommunale organer har de beste forutsetninger for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold, beskrevet på side 50 ved at:

«Den politiske prosessen med sitt lekmannsinnslag gir de beste betingelser for å bringe tjenesteproduksjonen i tråd med de lokale behov»

Lokaldemokrati og det lokale selvstyre oppfattes som en motvekt til teknokrati i løsningen av offentlige oppgaver. Det tenkes vel her på at det ikke er alltid en løsning passer alle.

3.2 Folkevalgte – De ulike rollene, herunder legmannsrollen

I KS sin veileder «Folkevalgt i kommunen» beskrives de ulike oppgaver som tilligger de folkevalgte. Det kan slås fast at kommunenes grunnleggende legitimitet er basert på at det er stemmeberettigede innbyggere bosatt i kommunen som velger representanter til kommunens øverste organ, kort sagt er det representative demokratiet grunnleggende i lokalpolitikken.

Gjennom valg gir innbyggerne tillit til de folkevalgte, og i valg må de samme folkevalgte stå til ansvar overfor innbyggerne for måten oppdraget ble forvaltet.

En viktig rolle for kommunepolitikere er å sørge for at mange kryssende målsetninger som preger nesten alle saker, løses ved politisk meningsbrytning. Kommunestyret skal gjennom

avveiiinger komme frem til beslutninger som oppleves demokratisk legitime. Dette er del av styringsrollen.

Et viktig kjennetegn ved folkevalgtrollen er at «de lege» styrer de lærde. Lokalpolitikere er gitt makt til å styre og overprøve fagekspertisen, men det er samtidig viktig å være bevisst at man som kommunepolitiker ikke er valgt som fagperson, men som lekmann. De folkevalgte skal representere den lokale kunnskapen, lekmannsskjønnet og den folkelige fornuften.

En annen rolle for de folkevalgte er å bidra til å kanalisere folkets meninger inn i debatter. Det er ikke alle som har makt og mulighet til å gjøre dette selv. I en del saker preges debatten av de sterkes røsters argumenter, selv om de sterke røster på ingen måte er representative for folkemeningen. I utvalgets diskusjon er det nevnt at det å stille seg til rådighet som talerør for enkeltinteresser kan føre til forskjellsbehandling og være en fare. Lytter man til en part vil deres syn bli stående uimotsagt, og andre parters mulige vektige argumenter og interesser forblir skjult. Folkevalgte må sikre ivaretagelse også av de «tause» stemmer. Dette er del av ombudsrollen.

I noen prosesser gjennomføres åpne høringer og når prosesser er åpne for aktiv deltakelse for er utfordringen for de folkevalgte å legge til rette for og styrke det engasjement som finnes hos folk, og prøve å knytte det lokalpolitiske systemet på en slik måte at en får til et fruktbart samspill.

I tillegg til de roller som er nevnt så har de folkevalgte en styringsrolle. De er satt til å ta beslutninger og prioritere mellom de interesser som skal vinne frem. Gjennom store beslutninger for eksempel om økonomiske prioriteringer og vedtakelse av kommuneplan blant annet om arealbruk inntar de folkevalgte en lederrolle for den kommunale utvikling.

3.3 Administrasjonens rolle – Rolleulikheter mellom folkevalgte organer og administrasjon

I punkt 3.1 og 3.2 er det pekt på hva som er bakgrunnen for etablering av kommunene og kommunalt selvstyre samt hvilke(n) rolle(r) de folkevalgte ivaretar.

Formålet med dette avsnittet er å peke på hva administrasjonens rolle er. I spissen for administrasjonen står rådmannen eller administrasjonssjefen slik det uttrykkes i kommuneloven.

Politikerne «kjenner bare» rådmannen som i prinsippet står ansvarlig for alt som utføres i administrasjonen.

I praksis er det naturligvis et stort antall ansatte personer som i det daglige utfører alle de små og store oppgavene en kommune har. I Ringerike kommune med til sammen ca. 2.300 ansatte arbeider størstedelen av disse arbeider med å oppfylle kommunenes lovpålagte oppgaver innen helse og omsorg, oppvekst og utdanning og tekniske tjenester. Dette er for eksempel lærere, førskolelærere, hjelpepleiere, sosionomer, sykepleiere, assistenter, ingeniører, kontoransatte, brannfolk for å nevne noen.

I tillegg har kommunen en rekke administrativt ansatte som sørger for å fatte nødvendige enkeltvedtak og dessuten å forberede politiske saker og sette politiske vedtak ut i livet.

Som det fremgår er de administrativt ansatte sin oppgave å utføre lovpålagte oppgaver og dessuten gjennomføre de vedtak kommunestyret og andre politiske utvalg har vedtatt.

De ansatte jobber altså innenfor slike rammer og de fullmakter man har fått.

Med et grovt forenklet bilde kan man si at de folkevalgte treffer prinsippvedtak om målsetninger og rammer, men at det overlates til rådmannen og de ansattes å sørge for en «slagplan» for å sikre at målene nås innenfor de rammer man har til rådighet, dvs. velge den mest hensiktsmessige ruten til målet og hvilke ressursene som må settes inn, dvs. ta alle de praktiske og daglige kurante avgjørelser som kreves for å oppfylle de overordnede mål.

Jo større grad av tillit som råder mellom folkevalgte og administrasjon, desto større del av avgjørelsene vil man akseptere å delegere til administrasjonen.

3.3.1 Skillet kurante og prinsipielle saker¹

Både i kommunelovens forarbeider, delegeringsreglementet og andre regler skiller det mellom prinsipielle og kurante saker.

Med «prinsipiell karakter» menes gjerne saker som (skal) er overordnet eller avgjøres på rent politisk grunnlag. Eksempler:

- Budsjett og kommuneplan er eksempler på overordnede saker, men også saker av helt andre slag. For eksempel vil en avgjørelse om hvor mange skjenkebevillinger som skal finnes i kommunen være prinsipiell da dette er et overordnet alkoholpolitisk virkemiddel. Selve tildelingen av en skjenkebevilling til den enkelte søker er derimot en «kurant sak» som følger direkte av regler som allerede er fastsatt i lov og/eller forskrift.
- Likeledes vil ofte den første saken i sitt slag på et saksområde være av «prinsipiell karakter»; de etterfølgende sakene på samme område vil være «kurante saker» fordi retningslinjene for avgjørelser er trukket opp gjennom den første saken.
- Slik vil det også være når man ønsker å endre en innarbeidet praksis. Den første saken i et slikt tilfelle vil være av «prinsipiell karakter» fordi den fastlegger en ny praksis, mens de etterfølgende sakene vil være «kurante saker» når de følger den nye praksisen.
- Saker som alene avgjøres uten skjønnsutøvelse - der reglene er trukket opp gjennom lov og/eller forskrift - vil gjennomgående være «kurante saker».

¹ Redaksjonell kommentar. Bør dette punktet flyttes til punkt 5 om delegeringsreglementet?

Kapittel 4 Politisk struktur - styringsmodeller²

Utvalget har kommet til at en naturlig del av utvalgsarbeidet vil være å presentere den alternative styringsformen man har i tillegg til «normalmodellen» dvs. formannskapsmodellen. I dette kapittelet beskrives derfor grunntrekkene i hhv. formannskapsmodellen samt kommunal parlamentarisme.

4.1 Formannskapsmodellen

I Ringerike kommune har man i dag formannskapsmodellen. Det er normalmodellen iht. kommuneloven, jfr. kommunelovens forarbeider Ot. prp nr. 42 (1991-1992), og er den helt dominerende styringsmodellen blant norske kommuner.

Formannskapsmodellen er basert på prinsippet om forholdsmessig representasjon i alle folkevalgte organer. Formannskapet fungerer som et slags arbeidsutvalg for kommunestyret og velges av og blant kommunestyret, og det er sammensatt proporsjonalt ut fra de enkelte partienes representasjon i kommunestyret. Dette innebærer at partiene får representasjon forholdsmessig i forhold til valgopplutningen.

Formannskapet velges for hele valgperioden og kan ikke avsettes av kommunestyret.

I formannskapsmodellen ledes administrasjonen av en politisk uavhengig rådmann som er leder for administrasjonen og som sammen med kommunalsjefene utgjør kommunens toppledelse.

4.2 Parlamentarisme

Kommuneloven åpner også for parlamentarisk styreform. Reglene om dette inngår i kommuneloven kapittel 3 (§ 18 tom § 21). Per i dag er det bare Oslo og Bergen som har denne styreformen foruten en del fylkeskommuner.

I en parlamentarisk styreform velger kommunestyret et kommuneråd (byråd). Dette er enklest å illustrere ved å bruke regjeringen som eksempel.

Kommunerådet vil tilsvare regjeringen og den enkelte kommuneråd har ansvar for et eller flere saksområder på linje med det en statsråd har i et departement. Man skal også velge en kommunerådsleder som utgjør «statsminister». Kommunerådet innstiller overfor kommunestyret og overtar samlet sett de oppgaver som i formannskapsmodellen tilligger formannskap og rådmann.

I og med at valg av kommuneråd skjer ved flertallsvalg vil mindretallet i kommunestyret normalt ikke være representert. Medlemmer av kommunerådet trenger ikke være medlemmer av kommunestyret.

Den som velges til medlem i kommunerådet behøver ikke å være valgt inn i kommunestyret. Det skal heller ikke velges varamedlemmer for medlemmene i kommunerådet.

² Redaksjonell kommentar: Det er mulig at 4.3 til 4.6 allerede er tilstrekkelig belyst i kapittel 2. Dette bes utvalget ta særskilt stilling til. Det er vanskelig å se at det er mulig å skrive noe nevneverdig nytt i de nevnte punktene uten å gjenta mye av det som står i kapittel 2.

Grupper av kommunestyremedlemmer som ikke blir valgt til å delta i kommunerådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse (§ 21). Hvor mye dette er og hvordan dette skal gjøres, må vurderes konkret, hvor sekretariatshjelp og annen assistanse fordeles etter saklige og generelle kriterier knyttet til gruppenes størrelse.

Vervet som kommunalråd kan ikke kombineres med andre kommunale verv. Den som velges som medlem i et kommuneråd må derfor fratruke sine øvrige kommunale verv (§ 19 nr.7). Dersom for eksempel en ordfører skulle bli valgt inn i kommunerådet vil han/ hun måtte fratruke vervet som ordfører.

Det er kommunerådet som innstiller overfor kommunestyret (§ 20 nr.2). Ved en parlamentarisk styreform bortfaller formannskapet. Funksjonene som ordfører og varaordfører beholdes og disse velges blant kommunestyrets medlemmer. Ordfører vil imidlertid ha en mer tilbaketrukket rolle enn i formannskapsmodellen (mer tilsvarende stortingspresidenten). Ordfører vil være ansvarlig for å organisere arbeidet i kommunestyret.

Kommunerådet er parlamentarisk ansvarlig overfor kommunestyret og avhengig av kommunestyrets tillit. I en parlamentarisk modell plikter kommunerådet eller en kommunalråd å gå av dersom et flertall av kommunestyrets medlemmer krever dette gjennom et mistillitsvotum.

I en parlamentarisk modell er kommunerådet den øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjon. Kommunestyret kan tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar for deler av den kommunale administrasjonen (kommunalråd for barnehager og skoler, kommunalråd for helse og sosial etc.) (§ 20 nr.1). Når det innføres et kommuneråd bortfaller ordningen med rådmann (§ 19 nr.2).

Kommunestyret kan gi kommunerådet fullmakt til å opprette styre for særskilte deler av virksomheten.

4.3 Kommunestyret

4.4 Formannskap

4.5 Ordfører

4.6 Råd og utvalg

Kapittel 5 Delegering

Utvalgets mandat omfatter også å beskrive de erfaringer politikerne og administrasjonen i Ringerike har når det gjelder om dagens delegeringsreglement sikrer hensiktsmessig arbeidsfordeling, herunder om saker sluttbehandles på «riktig» nivå og om grensen mellom saker av prinsipielle interesse og kurante saker praktiseres på en hensiktsmessig måte.

Med bakgrunn i denne delen av mandatet er det nødvendig å redegjøre generelt om hva som delegering innebærer samt beskrive hovedtrekkene i Ringerike kommunes delegeringsreglement.

5.1 Delegering generelt

Kommuneloven § 6 fastsetter at kommunestyret er det øverste kommunale organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Antall særregler i lovgivningen som direkte legger myndighet til enkeltorganer, er redusert de siste tiår slik at all kommunal myndighet som utgangspunkt er samlet hos kommunestyret så langt den ikke er delegert videre gjennom delegeringsvedtak.

At kommunestyret skal utøve all kommunal myndighet er naturligvis helt uhandterlig. Det lar seg ikke gjøre effektivt og hensiktsmessig om alle de daglige enkeltvedtak mv. skulle treffes av kommunestyret. Det ville også ta oppmerksomheten vekk fra politiske valg og over på ren forvaltning. Et delegasjonsreglement, eller delegeringsreglement som det kalles i Ringerike, der kommunestyret vedtar å gi fullmakt til andre folkevalgte organer eller rådmannen, er derfor helt nødvendig.

I Ringerike kommune ble dagens gjeldende delegeringsreglement vedtatt i juni 2013. Det følger av lovens § 39 at kommunestyret innen 31. desember i året etter konstituering skal vedta reglement for delegasjon. Det kommunestyret som velges i 2015 skal følgelig innen utgangen av 2016 vedta hvordan de ønsker myndigheten fordelt.

Vedtakelse av delegerings reglementet betyr ikke at kommunestyret gir bort sin myndighet. En grunnregel er at delegert myndighet til enhver tid kan tas tilbake.

Den som tildeles myndighet får fullmakt til å avgjøre sakene innenfor den ramme fullmakten tilsier. I Ringerike kommunes delegeringsreglement benyttes begrepene kurante og prinsipielle saker for å avgrense fullmaktene. Det er bare de kurante sakene som er delegert.

5.2 Om delegeringsreglementet

Gjeldende delegeringsreglement er slik at myndighet i vid utstrekning er fordelt til formannskap, de respektive hovedkomiteene og rådmannen (administrasjonen).

Kommunestyret har som utgangspunkt videredelegert all myndighet som de iht. lovgivningen ikke må ivareta selv, jfr. delegeringsreglementet punkt 4.

5.2.1 Om myndigheten delegert til formannskapet

Formannskapet er tildelt myndighet på en rekke områder – inndelt i 16 punkter – hvorav noen av de mest sentrale er å:

- Behandle alle økonomi- og strategiplaner, samt årsbudsjett.
- Behandle saker av prinsipiell interesse som ikke er tillagt noen av hovedkomiteene.
- Avgjøre spørsmål som gjelder hovedlinjene i kommunens lønns- og personalpolitikk
- Utarbeide kommuneplan m/arealdel og stå for utarbeidelse av kommunedelplaner.

5.2.2 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for helse, omsorg og velferd

Hovedkomiteen for helse, omsorg og velferd er delegert myndighet til å ta prinsipielle avgjørelser knyttet til 10 lover innenfor helse- og sosialfeltet. Blant disse er antagelig de mest vidtrekkende hva angår kommunal myndighetsutøvelse:

- lov om helse- og omsorgstjenester og
- lov om sosiale tjenester i NAV.

Kommunestyret har ved å delegere også prinsipielle avgjørelser tildelt hovedkomiteen sin fulle myndighet på området. Rådmannen er tillagt å ta alle kurante avgjørelser.

5.2.3 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for miljø- og arealforvaltning

Hovedkomiteen for miljø- og arealforvaltning er delegert myndighet til å ivareta oppgaven som kommunens faste utvalg i plansaker og til å ta prinsipielle avgjørelser knyttet til hele 22 lover innenfor miljø og arealforvaltning. Blant disse er antagelig de følgende mest vidtrekkende hva angår kommunal myndighetsutøvelse:

- Forurensningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Jordloven
- Skogbrukslova
- Lov om brann- og eksplosjonsvern

Kommunestyret har ved å delegere også prinsipielle avgjørelser tildelt hovedkomiteen sin fulle myndighet på området. Også her er rådmannen tillagt å ta alle kurante avgjørelser.

5.2.4 Kort om myndigheten delegert til hovedkomiteen for oppvekst og kultur

Hovedkomiteen for oppvekst og kultur er delegert myndighet til å ta prinsipielle avgjørelser knyttet til 8 lover innenfor sitt felt. Blant de aller viktigste er:

- Opplæringsloven
- Lov om barnehager

5.3 Delegering til rådmann (administrasjonen)

Kommunestyret har i delegeringsreglementet punkt 2.7 vedtatt å delegere rådmannen all sin avgjørelsesmyndighet både etter:

- Kommuneloven, unntatt i saker der loven fastsetter at kommunestyret selv må ta avgjørelsen og i saker av prinsipiell karakter.
- Særlovgivningen, unntatt i saker av prinsipiell karakter.

Rådmannen (administrasjonen) er dermed delegert myndighet til å ta avgjørelser i alle såkalte kurante saker.

I delegeringsreglementet punkt 2.7.1 og punkt 4.2 er det eksemplifisert hva som for øvrig ligger i rådmannens myndighet. Noen sentrale punkter i den myndighet som rådmannen (administrasjonen) angis å ha er:

- Å lede det strategiske plan- og utviklingsarbeidet i kommunen
- Innstillingsrett i alle saker som legges frem for formannskapet
- Å legge enhver sak frem for politisk behandling, selv om rådmannen er delegert avgjørelsesmyndighet i saken/ på saksområdet

- All myndighet i personalsaker
- Å foreta ansettelse i alle stillinger
- Å forplikte kommunen med sin underskrift

5.3 Delegering organ

Redaksjonell kommentar til utvalget:

Har valgt å ta dette inn som punktene 5.2.1 til 5.2.3 da det ellers lett blir dobbeltbehandling hvis man først beskriver delegeringsreglementet og så redegjør for innholdet på nytt for hvert politisk utvalg. Foreslår å stryke punktet delegering organ, men det står fortsatt her da det i første møte ble vedtatt som del av innholdsfortegnelsen.

Kapittel 6 Arbeidsform³

6.1 Handlingsrom

6.2 Politisk prosess

6.3 Informasjon

6.4 Partiene

Kapittel 7. Erfaringsinnhenting

I mandatet er det fastsatt at utvalget blant annet skal skal gi

«En beskrivelse av strukturen for de politiske utvalg i Ringerike kommune og utvalgenes størrelse, arbeidsfordeling seg i mellom og arbeidsform, herunder møtehyppighet.»

De foregående kapitlene er i stor grad en faktabeskrivelse som har tatt sikte på å besvare denne delen av mandatet. Mandatet fastsetter i tillegg at utvalget skal gi:

«En beskrivelse av de erfaringer politikerne og administrasjonen i Ringerike har når det gjelder hovedkomiteenes, formannskapet og kommunestyrets størrelse, arbeidsdeling seg i mellom og arbeidsform, herunder møtehyppighet»

I dette kapittelet fremgår utvalgets syn/diskusjoner knyttet til hvordan dagens organisering fungerer, hva som kan bedres og hvilke endringer man kan se for seg for fremtiden.

³ Dette punktet skal iht. planen være ferdig til gjennomgang i strukturutvalgets møte 12. november. Jeg ser det imidlertid vanskelig å lage et forslag da utvalget ikke har gitt noen retning for hva de mener om dette. Punktet står derfor uferdig.

7.1 Politiske strukturer

7.1.1 Kommunestyrets størrelse

Utvalget har diskutert hvorvidt man ønsker en reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter. Kommuneloven krever kun et minimum på 27. I mandatet er det bedt om en sammenligning mellom Ringerike og 3-5 andre bykommuner og oversikten inngår i rapportens punkt 2.8.1. Ringerike har med sine 43 representanter flere enn de fleste andre kommuner i utvalget. Utvalget mener at det antallet som er hensiktsmessig for Ringerike må være avgjørende og har vektlagt følgende:

Ringerike er betydelig større i areal enn de kommuner det er sammenlignet med og skal det sikres at de ulike lokalsamfunn i Ringerike (Nes i Ådal m. fl.) blir representert, er det nødvendig med en viss størrelse. Det er også påpekt at ved en reduksjon av antallet risikerer man en profesjonalisering bort fra folkestyret.

7.1.2 Formannskapets størrelse

Utvalget har kort drøftet formannskapets størrelse, og innser at det er større enn i sammenlignbare kommuner, men også for formannskapets del er hovedsynspunkter at man ikke vil endre antall. Det har likevel blitt pekt på i utvalgets drøftelser at med gjennomgående representasjon ved behandling av saker så møter i dag 13 og i tillegg de tre hovedkomitelederne, noe som er et høyt antall.

7.1.3 Komiteer og utvalg

I Ringerike er det 3 hovedkomiteer. Når det gjelder erfaringer med komiteene og deres funksjon i dag har utvalget drøftet følgende:

- Hva som rent faktisk er hovedkomiteenes rolle i dag sett opp mot det som var komiteenes tiltenkte rolle da de ble besluttet
- Komiteenes ansvar iht. delegeringsreglementet sett opp mot hvordan de opplever sin rolle.
- Bakgrunn for valg av navnet komite som i kommunelovens forstand har en litt annen rolle enn et utvalg.

Utvalget fastslår at iht. den myndighet som komiteene er tillagt i delegeringsreglementet så er de å anse som utvalg. Årsaken til at man i sin tid valgte å kalle utvalgene for komiteer var for å velge en betegnelse som ikke ga så sterke føringer i retning av selvstendighet. Ordvalget var følgelig bevisst, men villedende fordi komiteene strengt tatt har rollen som utvalg. Etter drøfting har utvalget fastslått at:

- Komiteene bør kalles utvalg, som de reelt sett er.
- Delegeringsreglementet gir komiteene (utvalgene) betydelig avgjørelsesmyndighet innen sitt arbeidsfelt, og tillegger komiteene en betydelig mer selvstendig rolle enn de selv opplever å ha.

- Intensjonen om at komiteene (utvalgene) skulle ta initiativ til å få utredet saker har ikke blitt oppfylt. Utvalgene har vært passive når det gjelder å fremme egne saker. De bør i større grad selv ta initiativ til å løfte frem saker innenfor sitt ansvarsområde. I delegeringsreglementet er komiteene til og med gitt myndighet til å opprette «ad hoc» utvalg til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv innenfor de respektive hovedkomiteenes område.
- Det har også vært fremme i stukturutvalgets diskusjoner at komiteene kanskje burde kunne innstille direkte til kommunestyret. I dag ber kommunestyret sjelden hovedkomiteene (utvalgene) om å se nærmere på enkeltsaker. Dette kan bedres.
- Utvalget vil peke på at man da ikke alltid må debatteres ut fra det grunnlag administrasjonen fremlegger, men kan ha diskusjoner basert på saksfremlegg fra komiteene⁴.
- Dersom hovedutvalgene skal kunne fungere i samsvar med ovennevnte så bør man vurdere endringer i dagens ordning der formannskapet tar stilling i alle budsjettsaker. Dagens ordning medfører at formannskapet kan sette stopp for enhver beslutning som krever budsjettmidler. Utvalget har drøftet at et mulig grep for å styrke utvalgenes rolle vil være å tildele dem en budsjettpost de kan benytte til «å løfte» saker.
- Utvalget vil også peke på at kommunestyret bare sjelden ber utvalgene se nærmere på enkeltsaker, noe det er anledning til.
- Flere i utvalget har vært inne på at bedret politikeropplæring kan medvirke til at den enkelte i større grad forstår hva som ligger i delegeringsreglementet og hvordan delegert myndighet kan ivaretas. I dag synes det å være avstand mellom det handlingsrom man har, og det utvalgene faktisk benytter. Det er også en uklar grensegang mellom hva som oppfattes som en «kurant» sak og hva som er en prinsipiell sak.

Strukturutvalget har som en konsekvens av sine drøftinger også vurdert om man bør benytte seg av muligheten til å ha saksordfører i større saker. Det kan medvirke til å bedre mange av de svakheter som det er pekt på i utvalgets diskusjoner. Det kan gi et større politisk engasjement, bedre initiativmulighet for dem som ivaretar rollen, sikre en bedre politisk forankring enn om forslagene som kommer til behandling i de politiske organene alltid er avhengig av administrasjonens initiativ, se mer om dette i rapportens punkt.....

Utvalget har under diskusjonen om hovedkomiteene kort vurdert om uklare grenselinjer mellom de 3 hovedkomiteene overhodet er en problemstilling. Utvalget har kommet til at dette ikke er noe praktisk problem og følgelig ikke noe å tenke mer på.

7.1.4 Administrasjonsutvalg og andre organer med tilgrensende og overlappende oppgaver.

I rapportens punkt 2.3.6 er det redegjort for administrasjonsutvalget, men også for arbeidsgiverutvalget som har tilgrensende og likeartede oppgaver. Det vises til redegjørelsen der.

⁴ Bemerkning. Er det realistisk at komiteene skal lage saksfremlegg?

Som påpekt foran er det iht. kommunelovens forarbeider blant annet angitt følgende om administrasjonsutvalgets oppgaver:

«Kommunestyret bestemmer selv, eventuelt etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner, hvilke saker som skal legges til administrasjonsutvalget og hvilken myndighet utvalget skal ha.»

I juridisk teori (Bernt/Overås kommentarutgave til kommuneloven) fremgår at loven åpner for fleksible løsninger. Yttergrensen for administrasjonsutvalgets oppgaver er på den ene side at utvalget gjennom lovbestemmelsen i kommuneloven § 25 er forutsatt å ha noe å si på det aktuelle området, men samtidig kan utvalget ikke tildeles så omfattende oppgaver at det fortrenger rådmannens fullmakter som øverste leder for administrasjonen.

Som nevnt i punkt 2.3.6 så fastsetter også hovedavtalen at kommunen har et partssammensatt utvalg som administrasjonsutvalget, jfr. hovedavtalen § 4:

«Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på en annen måte jfr. kommuneloven § 25»

Et administrasjonsutvalg må man ha. I Ringerike kommune har imidlertid utvalget få møter og det er etter strukturutvalget oppfatning i dag uklare grenser mellom det mandat administrasjonsutvalget har og de retningslinjer som gjelder arbeidsgiverutvalget, og ikke minst den myndighet som er delegert til rådmannen i henhold til delegeringsreglementet.

Strukturutvalget vil derfor foreslå at kommunestyret definerer på nytt hvilken rolle administrasjonsutvalget skal ha og nedfelle det i en retningslinje/reglement. Et nytt reglement må utformes slik at det ikke kommer i konflikt med den fullmakt som gjennom delegeringsreglementet er lagt til rådmannen på personalområdet. Som det er redegjort for i denne rapportens punkt 5.3 er rådmannen gjennom delegeringsreglementet blant annet tillagt:

- All myndighet i personalsaker
- Å foreta ansettelse i alle stillinger

Strukturutvalget er også av den oppfatning at det bør vurderes om arbeidsgiverutvalget – som uansett er forutsatt å arbeide etter retningslinjer gitt av formannskapet – bør nedlegges og oppgavene ivaretas av formannskapet. Det er slik strukturutvalget ser det en motsetning mellom at formannskapet er økonomiutvalg, men ikke skal godkjenne profil for lønnsoppgjør, at formannskapet skal ha medarbeidersamtale med rådmannen, men ikke fastsette lønn, at formannskapet skal sette rammer for arbeidet, men arbeidsgiverutvalget fatte endelig vedtak og inngå bindende avtaler.

7.1.5 Kontrollutvalget

I utvalgets diskusjoner har det vært drøftet om kontrollutvalget går for langt i sine oppgaver. En del av utvalget mener at kontrollutvalget i noen grad går noe langt i utøvelse av sitt tilsyn. Nærmere bestemt at kontrollutvalget for forvaltningsrevisjoners del ikke bare nøyer seg med å peke på avvik, men anviser løsninger – noe som etter enkelte utvalgsmedlemmers syn bør

tilligge kommunestyret og rådmann å finne. Andre i utvalget mener kontrollutvalget beveger seg innenfor mandatet.

Uenigheten er først og fremst knyttet til forvaltningsrevisjon, ikke de oppgaver som knytter seg til kontrollutvalgets tilsyn med regnskapsrevisjon og selskapskontroll. Grunnet uenigheten er det hensiktsmessig å gå inn på de regler som gjelder forvaltningsrevisjon spesielt.

Kommuneloven § 77 fastsetter reglene om kontrollutvalgets organisering og oppgaver. Dette er allerede omtalt i rapportens punkt 2.3.5 er det vises til fremstillingen der. Med hjemmel i kommuneloven § 77 er det fastsatt mer utfyllende regler i en egen forskrift av 15. juni 2004 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. Reglene om forvaltningsrevisjon er tatt inn i forskriftens kapittel 5. En summarisk gjengivelse av pliktene er at:

- Kontrollutvalget skal påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon, jfr. § 9
- Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden lage en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, jfr. § 10 og kommunestyret skal vedta planen basert på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger for å identifisere hvilke områder som har behov for forvaltningsrevisjon.
- Kontrollutvalget avgir rapport om de forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og resultatet av disse, jfr. § 11
- Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter følges opp, jfr. § 12.

Det er ikke kontrollutvalget selv, men en revisor som står for revisjonen. Det kan være revisor ansatt i kommunen, men også interkommunal revisjonsenhet eller et revisjonsselskap.

Ringerike benytter en interkommunal revisjonsenhet. Med hjemmel i kommuneloven er det fastsatt en egen forskrift av 15. juni 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner som i kapittel 3 inneholder utfyllende regler om hvordan forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres.

§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) *forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) *forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) *regelverket etterleves,*
- d) *forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) *beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,*

f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.

I forskriftens § 8 fastsettes at revisor fortløpende skal rapportere til kontrollutvalget om resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Rådmannen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten og rådmannens kommentarer skal fremgå av rapporten.

Når enkeltmedlemmer i utvalget påpeker at et tilsynsorgan som kontrollutvalget, i første rekke skal påpeke svikt og manglende måloppnåelse og ikke begi seg inn på å beskrive løsninger som kan oppfattes som en instruks om veivalg for å nå målet, så er det korrekt. Utvalget fastslår imidlertid at slik § 7 om forvaltningsrevisjon er utformet, så går det ikke noen klar grense for hva revisjonsrapportene skal inneholde. Når revisjonen for eksempel har i oppgave å påpeke om forvaltningens ressursbruk er effektiv ift. målene som er satt opp (§ 7, 1 bokstav b) og om forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er effektive (§ 7, 1 bokstav d) er det vanskelig å ikke eksemplifisere alternativer.

Utvalget er av den oppfatning at kommunestyret for å løse uenigheter kan gi kontrollutvalget retningslinjer for hvordan de vil ha revisjonsrapportene slik at de får en hensiktsmessig form.

7.1.4 Hvordan fungerer samhandlingen mellom de folkevalgte organer og rådmannen

Strukturutvalget har drøftet hvorvidt den mengde saker og saksdokumenter som legges frem kan reduseres og i så fall hva som skal til. Dette dreier seg om to spørsmål; Det ene spørsmålet er hvor langt administrasjonens avgjørelsesmyndighet går, noe som i prinsippet avgjøres av delegeringsreglementet. Det andre spørsmålet er hvor mye dokumentasjon de politiske utvalg trenger for å være i stand til å ta stilling til saker.

Hvor langt strekker administrasjonens avgjørelsesmyndighet seg?

Uferdig. Spørsmålsstillinger:

- 1. Kan man trekke grensen mellom politisk avgjørelse og administrativ avgjørelse et annet sted?*
- 2. Har man tillit til at administrasjonen kan håndtere flere saker?*
- 3. Svekker det lokaldemokratiet i så fall?*

Hvor mye dokumentasjon trenger de politiske utvalgene å få?

Noen ganger er mengden dokumenter som legges frem for de folkevalgte helt overveldende. Som eksempel er det i utvalgets diskusjoner nevnt at det til ett møte i HMA ble lagt frem 1200 sider. Selv om ikke alt er nødvendig å lese, så er mengden overveldende og de grunnleggende politiske valg kan bli borte i mengden selv til tross for at administrasjonen i

saksfremleggene bestreber seg på å løfte frem det essensielle. I lys av dette blir mengden dokumenter en reell fare for demokratiet. Man mister kort sagt de politiske veivalgene av syne. I denne forbindelse kan det være grunn til å løfte frem det reglementets § 3 fastsetter om kommunestyrets arbeid (med mine understrekninger):

«Kommunestyret skal være hovedarena for den politiske debatten i kommunen. Visjoner, overordnede målsetninger, verdivalg og prioriteringer skal prege oppgaver, arbeid og debatt i kommunestyret. Både sakskart og møte og arbeidsformer skulle tilpasses en rolle hvor kommunestyret, i tillegg til å fatte nødvendige vedtak i saker når det er bestemt, skal ligge i forkant av utviklingen og «sette den politiske dagsorden» og være initiativtaker og premissleverandør for viktige saker og politiske prosesser»

Hvis man skal lete etter årsaker hos de folkevalgte til at denne situasjonen oppstår, så ligger noe trolig i følgende:

- Mindre tillit til administrasjon enn ønskelig, og at administrasjonen følge av tillitsbrist og frykt for kritikk velger å overlate alt til de folkevalgte for å være «på den sikre side.»
- At de folkevalgte benytter kritikk av saksutredning som et politisk virkemiddel for å utsette saken eller sikre omkamp (en form for filibustertaktikk). Administrasjonen er ikke alltid kjent med de bakenforliggende motivene for kritikken, og kritikken som kanskje ikke engang var oppriktig ment, men hadde et annet formål, leder til at administrasjonen blir unødig hemmet og ineffektiv i videre saksgang.
- At de folkevalgte ikke evner å fjerne seg fra sitt faglige ståsted og se det politiske. Et tenkt eksempel kan være at i en politisk sak om skolestruktur så vil en folkevalgt arkitekt ha sterkere meninger om skolebyggenes estetikk og en folkevalgt byggingeniør sterkere meninger om materialvalg og dimensjonering, enn de to vil ha av spørsmål som behov, skolestruktur og økonomi. Estetikk og konstruksjon er viktige når skoler skal bygges, men kanskje ikke det politisk sentrale i saken om skolestruktur som helhet.

Administrasjonen på sin side kan legge frem mer enn nødvendig ut fra følgende motiver:

- Frykt for kritikk fra de folkevalgte for at saken ikke er godt nok opplyst med mindre alle dokumenter og detaljer er med.
- Frykt for kritikk fra dem saken angår. Gjennom sin kontakt med politikere skaper partene kanskje unødig tvil om saken og mener den ikke er forsvarlig utredet, noe som igjen fører til utsettelse. Et mottrekk fra administrasjonen blir å «overdokumentere».
- Manglende evne eller mot til «å spisse» de politiske spørsmål i saken. Det kan igjen skyldes for liten tid til å få fremlagt kjernen i saken, men også tilbakeholdenhet med å gå ut av rollen som administrasjon og bevege seg inn i politiske valg.

Løsningen for å redusere det store volumet saksdokumenter kan være å benytte en ordning der politikerne gjøres oppmerksom på hvilke grunnlagsdokumenter som er tilgjengelige og så på egen hånd kan gå inn i disse om ønskelig.

I utvalgets diskusjoner har det vært pekt på at man i det minste tidligere i større grad opererte med «utrykte vedlegg», altså vedlegg de folkevalgte ble gjort kjent med, men som ikke fulgte saken. Da fikk representantene informasjon om dokumentet, men ingen forpliktelse til å sette seg inn i det hele.

En rettesnor som har vært foreslått i diskusjonen når det gjelder å avgjøre mengden dokumenter som legges frem, er å stille spørsmålet; Hva trenger de folkevalgte å vite for å treffe en god beslutning ?

Nødvendigheten av at selve vedtakene er mest mulig presist utformet har også vært pekt på. I motsatt fall blir vedtaket tolket i flere retninger og behovet for oppklarende dokumenter større.

I utvalgets diskusjoner har det også vært pekt på at hvor mye som må beskrives og legges frem naturligvis avhenger av hva slags sak det gjelder og følgende utsagn fra ett av utvalgsmedlemmene eksemplifiserer poenget:

«Å ha en godt dokumentert tertialrapport er en ting, en teknisk beregning ifm. utvidelse av Monserud er noe annet»

Etter utvalgets syn vil også en ordning med saksordfører, som utvalget har drøftet, vil også kunne avhjelpe behovet for omfattende saksdokumenter.

I tillegg er det mulig man gjennom en form for muntlig dialog mellom administrasjon og utvalg kan redusere behovet for at alle forhold skal skriftliggjøres. Det er imidlertid helt avgjørende at man uansett form beholder dokumentasjonen slik at vedtak og hva de bygger på er etterprøvbart.

7.2 Retningslinjer for organer

I Ringerike kommune har man i prinsippet fastsatt to egne retningslinjer for organer når man ikke medregner lov- og forskriftsbestemmelser som gjelder for alle kommuner og holder godtgjørelsesreglementet utenfor.

- Den ene generelle retningslinjen i Ringerike er delegeringsreglementet som avgjør hvilken myndighet de ulike organer er tillagt (hhv. ordfører, formannskap, hovedkomiteene, klagenemnda og administrasjonen). Reglementet er beskrevet i kapittel 5 og omtales særskilt i punkt 7.3 så det nevnes ikke mer her.
- Den andre retningslinjen er «*Reglement for kommunestyret i Ringerike kommune*» som ble vedtatt av kommunestyret 22. desember 2009. Et tidligere reglement vedtatt den 29. september 1994 gjaldt både kommunestyret og formannskap. Det er ikke undersøkt av utvalget om dette ble opphevet av det siste, men det antas å være tilfelle.

Utvalget har i sine diskusjoner ikke funnet at verken delegeringsreglementet eller kommunestyrets reglement setter begrensninger for det politiske arbeidet. De endringer man eventuelt vil gjøre, er det altså i stor grad rom for i reglementet.

Det har kommet klart til uttrykk utvalgets diskusjoner at man ikke nødvendigvis trenger flere reglementer, men at de regler man har bør være enda tydeligere. Dette gjelder imidlertid kanskje først og fremst godtgjøringsreglementet som omtales i punkt⁵..... Savnet av mer detaljerte retningslinjer har vært tilstede.

Utvalget fastslår imidlertid at dagens kommunestyrereglement legger til rette for at det i tillegg til ordinære vedtaksmøter kan benyttes

a) Arbeidsmøter, jfr. reglementets § 6

Arbeidsmøter er iht. reglementet knyttet til initiativ, behandling og iverksetting av politiske prosesser. Blant de alternative arbeids- og møteformer som beskrives er temamøter, muntlige høringer eller åpne arbeidsmøter. Temamøter der man inviterer eksterne foredragsholdere eller lager en særskilt presentasjon er allerede tatt i bruk dels som egne møter, men også som delmøter før ordinære vedtaksmøter.

De andre møteformene som er nevnt i § 6, åpne høringer og åpne arbeidsmøter, som begge er egnet til å øke de folkevalgtes initiativmuligheter, er så langt ikke benyttet. Man har dermed få eller ingen erfaring med denne møteformen.

b) Adhockomiteer

Reglementets § 7 åpner for å opprette adhockomiteer som kan gis et konkret mandat og tidsbegrensede oppgaver, og skal levere sin tilråding eller innstilling til kommunestyret.

Utvalget har merket seg at denne muligheten ikke er forbeholdt kommunestyret. Kommunestyret har tillagt hovedkomiteene samme adgang til å opprette ad hoc utvalg. I delegeringsreglementet punkt 2.2 er det vedtatt følgende for alle hovedkomiteene

*«Kommunestyret delegerer myndighet til hovedkomiteene slik at de kan opprette «ad hoc» - utvalg til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv innenfor de respektive hovedkomiteenes område.
Valg av medlemmer og fastsettelse av mandat for slike «ad hoc» - utvalg foretas av de respektive hovedkomiteene.
«Ad hoc» - utvalgene kan gis myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til «ad hoc» - utvalgets oppdrag, jf. også kommunelovens § 10 nr. 5.
Innstilling fra «ad hoc» - utvalg skal fremmes til videre behandling via rådmannen.»*

c) Saksordfører i adhockomiteer

Reglementets § 8 fastsetter at

⁵ Dette ble uttrykt i forrige møte, men uten henvisning til hvilket reglement man hadde i tankene. Jeg har forsøkt å få med poenget, men holder åpnet hvilket reglement man mener.

«Som ledd i arbeidet med å utvikle og styrke den politiske virksomheten i kommunestyret, bidra til utviklingen av folkevalgtrollen og gjøre politisk arbeid mer interessant for flere folkevalgte kan kommunestyret oppnevne saksordførere når det opprettes en adhoc komite for en bestemt sak eller en bestemt utrednings- eller utviklingsoppgave.»

I utvalgets diskusjoner har det vært fremmet forslag om at man vurderer å benytte denne muligheten i større utstrekning. Utvalget kjenner kun til at denne arbeidsformen har vært benyttet i en enkeltsak. Ordningen med saksordfører vil etter utvalgets mening være særlig egnet i større saker slik som større plansaker herunder kommuneplaner, helseplaner mv.

Utvalget er av den oppfatning at det bør lages en egen veiledning for saksordførers arbeid. Veiledningen kan gjøres kort, men gi en mer utfyllende beskrivelse enn den som følger av kommunestyrereglementets § 8.

d) Oppsummering:

Utvalgets konklusjon er at dersom man ønsker å endre arbeidsformer, så er det allerede lagt til rette for det. Reglementene utgjør med andre ord ingen hemsko for nyvinninger i arbeidsformen.

Det har vært diskutert i utvalget om kontrollutvalget og administrasjonsutvalget utfører sin rolle i samsvar med hva som anses riktig. Det er imidlertid omtalt særskilt i hhv. rapportens punkt 7.1.4 og 7.1.5.

7.3 Delegeringsreglement

En kortfattet beskrivelse av delegeringsreglementets oppbygning og hovedinnhold er beskrevet i kapittel 5 og det vises til hva som står der. Utvalget har diskutert hvorvidt dagens delegeringsreglement fungerer etter hensikten.

Utvalgets vurdering, etter å ha vurdert delegeringsreglementets faktiske innhold, er at heller ikke delegeringsreglementet er til hinder for endringer.

At de ulike hovedkomiteene opplever å ikke ha tilstrekkelig avgjørelsesmyndighet, må etter utvalgets mening bero på en misforståelse. Gjennom reglementet har kommunestyret delegert sin myndighet så langt det overhodet er mulig. Realiteten synes dermed å være at komiteene/utvalgene ikke har tradisjon for å gripe og forvalte den myndighet de faktisk er tildelt.

7.4 Godtgjøringsreglement

Av mandatet fremgår at utvalget skal vurdere og drøfte om godtgjøringsreglement gjenspeiler ønsket praksis og eventuelt foreslå forbedringer. Dagens godtgjøringsreglement ble vedtatt den 24. september 2009 og er således ikke så mange år gammelt. Likevel har det visst seg at det ikke er enkelt å praktisere.

Utvalget har vurdert om det er godtgjøringsreglementet i seg selv som er et problem eller om satsene oppleves som for lave.

7.4.1 Er godtgjørelsesreglementet klart nok?

Det som har fremkommet i utvalgets diskusjon er at godtgjøringsreglementet er alt for utydelig og medfører en lang rekke tolkningsvansker. Sekretariatet er forespurt og de har opplyst at det er en rekke spørsmål som byr på tvil.

Noen av problemstillingene er følgende:

- Gruppeleder får fast årlig godtgjøring. Skal da eventuell felles gruppeleder ha godtgjøring for både egen gruppe og fellesgruppe?
- Reglene for avkorting av fast godtgjøring ved fravær er uklare og dermed vanskelige å praktisere.
- Reglene om godtgjøring til vararepresentanter omfatter kun de verv som omfattes av fast godtgjøring. Da verken kommunestyrerepresentantene eller medlemmene av administrasjonsutvalget har fast godtgjøring, så har kompensering av varamedlemmer ingen hjemmel i godtgjørelsesreglementet.
- Det er fastsatt 750,- kroner i møtgodtgjørelse per møtedag for medlemmer av styret, nemnder, utvalg og komiteer. Når det er møte i flere organ samme dag gis nå full utbetaling for hvert møte mot en enkelt godtgjørelse tidligere. Det har vært uklar praksis.
- For skyssgodtgjørelse er det uklart om man skal regne hjemmeadresse – rådhuset eller arbeidssted- rådhuset, når vedkommende har fast arbeidssted nærmere.
- Det har også vært problemstillinger knyttet til at enkelte må frasi seg godtgjørelse grunnet at de er i en AFP ordning med tak for inntekt.

De problemstillingene som er klarlagt viser med all tydelighet at godtgjørelsesreglementet i seg selv er et problem og det er nødvendig å revidere reglementet.

7.4.2 Er det grunn til å endre satsene?

Utvalget har også diskutert satsenes størrelse. I utvalgets diskusjon er det fremhevet at godtgjørelsen aldri vil bli hovedmotivasjonen for politisk arbeid, men omfanget oppgaver medfører at tidsbruken etterhvert er langt større enn det godtgjørelsen kompenserer. Det ligger altså en betydelig idealisme i oppgaven som folkevalgt. Det er mulig at satsene er et problem for rekruttering.

Utvalget har sett det naturlig å sammenligne godtgjørelsen som gis i Ringerike med de godtgjørelser som gis i andre sammenlignbare kommuner. Siden kommunene Hamar, Gjøvik, Kongsberg og Moss er brukt som sammenligningsgrunnlag i annen sammenheng, så har utvalget benyttet disse som eksempler også her.

Strukturutvalget vil innledningsvis peke på at det ikke lar seg gjøre å lage en fullgod sammenligning av godtgjørelser. Godtgjørelsesreglementene er forskjellig bygget opp og det kan for eksempel være at noen kommuner opererer med kombinasjoner av faste godtgjøringer og betaling per møte osv. Hva men velger å utbetale som kompensasjon for tapt arbeidstid

mv. kan også variere. Sammenligningen er dermed kun en pekepinn og ikke noe fasitsvar på forskjeller og likheter.

Tabell: Oversikt over godtgjørelser i hhv. Ringerike og 4 andre kommuner⁶

	<i>Ringerike</i>	<i>Hamar</i>	<i>Gjøvik</i>	<i>Kongsberg</i>	<i>Moss</i>
Ordførers godtgjørelse	Heltid, lønn 585.000,-	Tilsvarende stortingsrep.		Fastsatt av kommunestyret til 726.570,-	Heltid, lønn tilsvarende stortingsrep.
Varaordførers godtgjørelse	Frikjøp 20 %, Får 20 % av ordførernivå	Frikjøp 100 %, Får 85 % av ordførernivå		Normalt 15 % av ordfører, særordn. denne perioden	Frikjøp 80 %, lønn 80 % av ordfører
Kommunestyre representanter.	750,- per møte	0,1 % av ordf. per møte		0,2 % av ordf. per møte, dvs. 1.453,-	700,- per møte unntatt de med fast godtgj.
Formannskaps medl.	3 % av ordfører	0,4 % av ordfører per møte			3 % til medlemmer Frikjøp den dag møtet finner sted
Hovedkomiteer /utvalgs medlemmer	4 % av ordfører til leder, 2 % til medlemmer			0,2 % av ordf. per møte, 1.453,- Leder gis 10 % av ordf. i fast godtgj. ,	Leder får 6 % av ordfører, 3 % til medlemmer
Gruppeleder	Fra 2,0 - til 3,5 % avheng. av gruppestørrelse			4,5 % av ordf. Dvs. 32.695,-	Leder får 6 % av ordfører. Frikjøp en dag ifm hvert møte
Kontrollutvalg	4 % av ordfører til leder, 2 % til medlemmer				Leder får 6 % av ordfører, 3 % til medlemmer

Vurdering:

Selv om tabellen ikke er noen «fasit» fordi godtgjørelsene i de ulike kommunene ikke lar seg sammenligne direkte, så synes det som om satsene som benyttes i Ringerike kommune gjennomgående er lave sammenlignet med de øvrige kommunene i utvalget. Det skyldes dels at ordførers godtgjørelse som alle kommuner benytter som utgangspunkt for beregning av de andre satsene er lavere i Ringerike enn i andre kommuner. Dels skyldes det også at prosentsatsen er høyere i flere av de andre kommunene enn i Ringerike.

⁶ Denne tabellen er ikke ferdig og er ikke korrekturlest.

7.5 Prosess plan- og byggesak

Enkelte politiske prosesser er omfattende og regelbundne. Prosesser knyttet til kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplaner er eksempel på slike. Utvalget har sett det formålstjenlig å drøfte hvilke retningslinjer som skal ligge til grunn ved de folkevalgtes behandling av slike planer. Den bakenforliggende årsak er at det har vist seg i enkelttilfeller at selv når planer kommer så langt som til 2. gangs behandling så anser de folkevalgte seg fortsatt helt fri til å komme med vesentlige nye momenter og opptrer dermed uforutsigbart.

For plansaker har man i plan- og bygningsloven omfattende saksbehandlingsregler som bl.a. omfatter følgende steg:

- Oppstartmøte
- Melding/varsel om oppstart,
- Eventuell utarbeidelse og vedtakelse av planprogram
- 1. gangs behandling i «fast utvalg for plansaker»
- Offentlig ettersyn - Gjennomføring av høring/offentlig ettersyn og deretter
- 2. gangs behandling i «fast utvalg for plansaker»
- Kommunestyret vedtar planen.

Saksbehandlingsreglene tar sikte på å få frem alle interesser og hensyn og avveie dem så tidlig som mulig i prosessen, og så gradvis jobbe seg frem til løsninger.

Det legges ned meget betydelige kostnader og arbeid planprosesser. Ved behandling av slike planer har særlig initiativtakerne en berettiget forventning om at hvis de har fulgt opp planprogrammet så blir planene gradvis blir mer og mer bearbeidet og at problemstillinger som ønskes utredet klarlegges tidligst mulig. Videre at punkter det er oppnådd «enighet» om ikke vekkes til live, eller at det gjøres vesentlige endringer i forutsetningene på et sent tidspunkt i prosessen.

Utvalget vil fremheve at de folkevalgte må være seg dette bevisst. Det betyr ikke at man ikke kan vektlegge nye og avgjørende opplysninger dersom slike fremkommer på et sent tidspunkt.

7.6 Arbeidsformer -Kan omlegging også bidra til å bedre rekrutteringen til politisk arbeid?⁷

En del av utvalgets mandat er å vurdere arbeidsformer, møtehyppighet med videre. Hvis man kan forbedre arbeidsformen vil det tilgodese dem som er folkevalgt i dag. Samtidig vil påpeke at forbedringer i arbeidsformene kan bedre rammebetingelsene og øke rekrutteringen til politisk arbeid og har valgt å la dette bli gjenspeilet i sine diskusjoner.

Utvalget har drøftet at det kan være lettere for noen å ta politiske verv enn for andre. Ansatte i det private antas å lettere komme i et krysspress ift. arbeidsgiver eller egen virksomhet. Det samme krysspresset «tidsklemma» kan gjøre seg gjeldende for småbarnsforeldre. Alt dette kan medvirke til at personer i slike livssituasjoner frasier seg verv og det reduserer muligheten

⁷ En redaksjonell kommentar. Hører dette punktet mer hjemme i kapittel 6 om arbeidsformer? Man kan eventuelt ha det som punkt både i kapittel 6 og så et punkt i kapittel 7 der man fremmer utvalgets forslag til hva som kan gjøres.

for å få et representativt demokrati. Et botemiddel utvalget har diskutert er å ta møter på dagtid, men det vil ikke nødvendigvis lette krysspresset for de grupper som har andre forpliktelser i jobbsammenheng.

Det fremheves at eventuell reduksjon av dokumentmengden vil virke positivt.

Likeledes vil det være lettere å ta på seg verv om tidsrammene for møtene blir strammere. Det er eksempelvis slik at når temamøte holdes før vedtaksmøte, så starter selve vedtaksmøtet ikke sjelden først 19.00-19.30, dvs. 3 timer etter oppmøtetidspunkt. Utvalget mener det bør holdes egne temamøter høst og vår, og at det for øvrig kan avholdes ordinære møter.

Et annet problem som er påpekt i utvalgets drøftelser er at møtestrukturen åpner for møter alle ukedager. Det vil bli en forbedring dersom man gjennomfører møter på faste ukedag da det vil gi større forutsigbarhet og gjøre det lettere å kombinere politiske verv med andre aktiviteter. Enkeltmedlemmer i utvalget kan vise til at slike ordninger bl.a. er innført både i Drammen og Ringsaker.

Utvalget har altså peke på vesentlige dilemmaer ved dagens ordning og foreslår å prøve ut noen av de nevnte tiltak.

Spørsmål som utvalget kan vurdere om man skal ha en mening om:

1. Kan enkelte typer saker starte på et annet nivå? Har man for mange politiske behandlinger i enkelte saker?
2. Bør møtehyppigheten reduseres eller økes? Kan f.eks antall møter/saker i kommunestyret reduseres hvis hovedkomiteene faktisk sluttbehandler sakene på «sine områder».
3. Ville det være lettere å delegere til administrasjonen hvis man hadde mulighet til å spørre administrasjonen i enkeltsaker om f.eks fremdrift?