



Grimstad

Notat

Kommunikasjonsavdelingen

Til:

Fra: Kommunedirektør

Kopi til:

Notat om utvalgs- og rådsstruktur samt delegering av myndighet mellom folkevalgte og administrasjon

Sammendrag

Formålet med dette notatet er å gi en fremstilling av dagens utvalgsstruktur samt belyse enkelte utfordringer som dagens organisering medfører. Notatet kan oversendes til informasjon for de folkevalgte i forkant av politiske forhandlinger ved valget og konstitueringen av det neste kommunestyret.

For ordens skyld bemerkes det at delegeringsreglementet for Grimstad kommune skal oppdateres og vedtas etter valget, jf. kommuneloven § 5-14.

Vedlegg

[Delegeringsreglementet for Grimstad kommune, vedtatt 15.12.2020.](#)

Innledning og bakgrunn for saken

Kommunestyret er kommunens øverste organ og utgangspunktet for myndigheten til å treffe vedtak i kommunen, jf. kommuneloven § 5-3. Saksmengden og kompleksiteten i kommunal oppgaveløsning tilsier imidlertid at denne myndigheten må delegeres. En god utvalgs- og rådsstruktur, i tillegg til en hensiktsmessig delegering av myndighet mellom folkevalgte og administrasjonen, er to helt sentrale styringsverktøy for en effektiv og demokratisk kommunal organisering.

Tilbakemeldinger etter konstitueringen av kommunestyret ved valget i 2019 ga uttrykk for et ønske om et saksfremlegg om råds- og utvalgsstruktur før valget i 2023, blant annet som ledd i forberedelse til politiske forhandlinger. Delegasjonsforholdet mellom politisk og administrativt nivå har også vært tema for diskusjon i teknisk utvalg i oktober 2020.

Høsten 2022 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede ulike problemstillinger ved den politiske strukturen i forkant av årets valg. Gruppen hadde et arbeidsmøte 29. august. Formålet med diskusjonen var å samle inn forslag og innspill til utvalgsstruktur fra de ulike politiske gruppene i kommunestyret. Det ble deretter bestemt at det ikke skulle sendes inn tema og innspill fra politisk side, men at administrasjonen skulle

legge frem en sak til orientering for kommunestyret i forkant av valget. Tall og estimater innhentet av administrasjonen er derfor fra medio 2022.

Fakta

Hovedbestemmelsen for å kunne opprette ulike folkevalgte organer finnes i lovens § 5-1. Kommunestyret er etter kommuneloven § 5-7 gitt en vid adgang til å opprette og nedlegge utvalg. Utvalgene kan opprettes både for å oppnå ulike kommunale formål og for ulike deler av den kommunale virksomheten. Utvalgene kan tildeles bestemte oppgaver og ansvar. De kan forberede saker for kommunestyret og ferdigbehandle saker etter delegert myndighet. Utvalgene utøver sin myndighet på kommunestyrets vegne, og kan bare instrueres og overprøves av kommunestyret.

Det er også hjemmel for å opprette *kommunestyrekomiteer* etter § 5-9, men disse organene er kun saksforberedende og kan dermed ikke få myndighet til å treffe avgjørelser. Per nå er det ingen kommunestyrekomiteer opprettet i Grimstad kommune. Det vises også til at Arendal er på vei bort fra ordningen med komiteer, se nederst i saken.

Kommuneloven åpner også for at en kommune kan oppnevne kommunedelsutvalg, jf. kommuneloven § 5-8. Det anses ikke være behov for kommunedelsutvalg i en kommune på Grimstads størrelse.

Enkelte råd og utvalg er lovpålagt:

- Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom, jf. kommuneloven § 5-12. Hovedregelen er at disse skal være organisert som separate råd, men at de kan være felles dersom det ut fra lokale forhold anses nødvendig.
- Kontrollutvalget er et spesialorgan med klart avgrensede funksjoner, jf. kommuneloven § 23-1.
- Administrasjonsutvalg (partssammensatt utvalg for behandling av saker hvor kommunen er arbeidsgiver), jf. kommuneloven § 5-11.

I Grimstad kommune er det opprettet fire sektorutvalg. Råds- og utvalgsstrukturen er for tiden organisert slik:

Kommunestyret	Formannskapet	Teknisk utvalg
Helse- og omsorgsutvalget	Oppvekst- og utdanningsutvalget	Kulturutvalget
Kommuneplanutvalget	Administrasjonsutvalget	Eldrerådet
Råd for personer med funksjonsnedsettelser	Ungdomsrådet	Studentrådet
Innvandrerrådet	Landbruksnemnda	Valgstyret

[Styrer, råd og utvalg - Grimstad kommune](#)

Politisk sekretariat har innhentet en oversikt over antall vedtakssaker og estimert tidsbruk i utvalgene:

Utvalg	Ant. møter 2021	Ant. vedtakssaker 2021	Ant. møter medio 2022	Ant. vedtakssaker 2022	Tidsbruk	Ant. medlemmer og varamedlemmer fra kommunestyret
Kommunestyret	10 vedtaksmøter (valgår)	161	9 vedtaksmøter 3 temamøter 1 info.møte	125 pr. 6/9	Ikke aktuelt.	
Formannskapet	13 vedtaksmøter 2 arbeidsmøter	136	10 vedtaksmøter 2 arbeidsmøter	90 pr. 1/9	Ikke aktuelt.	Alle
Kommuneplan-utvalget	7 vedtaksmøter	13	9 vedtaksmøter	15 pr. 1/9	Ikke aktuelt.	Alle bortsett fra barnas representant m/ vara.
Administrasjons-utvalget	6 vedtaksmøter	14	5 vedtaksmøter	8 pr. 1/9	Ikke aktuelt.	Alle bortsett fra ansattes representanter og deres vara.
Teknisk utvalg	10 vedtaksmøter	204	10 vedtaksmøter 1 temamøte	125 pr. 30/8	Snitt 2021: 9 t Snitt 2022: 8,5t Lengste møte: 10,5 t!	<u>Utvalgsmedlemmer:</u> 5 er KS-medlemmer. 1 er KS-varamedlem. 1 er ikke medlem eller vara i KS. <u>Varamedlemmer:</u> 3 er ikke medlem eller vara i KS.
Kontrollutvalget					Ikke aktuelt.	
Helse- og omsorgsutvalget	8 vedtaksmøter	60	8 vedtaksmøter 1 temamøte	43 pr. 30/8	Snitt 2021: 5 t Snitt 2022: 6 t	<u>Utvalgsmedlemmer:</u> 5 er KS-medlemmer. 2 er KS-varamedlemmer. <u>Varamedlemmer:</u> 4 er ikke medlem eller vara i KS.
Oppvekst- og utdanningsutvalget	8 vedtaksmøter	40	8 vedtaksmøter	26 pr. 30/8	Snitt 2021: 3,5 t Snitt 2022: 4 t	<u>Utvalgsmedlemmer:</u> 6 er KS-medlemmer. 1 er KS-varamedlem. <u>Varamedlemmer:</u> 2 er ikke medlem eller vara i KS.
Kulturutvalget	8 vedtaksmøter	60	8 vedtaksmøter	37 pr. 31/8	Snitt 2021: 1,45 Snitt 2022: 1,45	<u>Utvalgsmedlemmer:</u> 5 er KS-medlemmer. 2 er KS-varamedlemmer.

						Varamedlemmer: 3 er ikke medlem eller vara i KS.
Landbruksnemnda	8 vedtaksmøter	41	9 vedtaksmøter	34 pr. 5/9.	Tidsbruke n noteres sjelden. Men korte møter og også e- post møter.	Utvalgsmedlemmer: 1 er KS-medlem. 2 er KS- varamedlemmer. 2 er ikke medlem eller vara til KS. Varamedlemmer: 2 er ikke medlem eller vara til KS.
Eldrerådet	8 vedtaksmøter	25	8 vedtaksmøter	16 pr. 29/8	Ikke aktuelt.	
Råd for personer med funksjons- nedsettelse	8 vedtaksmøter	36	8 vedtaksmøter	19 pr. 29/8	Ikke aktuelt.	
Ungdomsrådet	8 vedtaksmøter	27	8 vedtaksmøter	11 pr. 29/8	Ikke aktuelt.	
Innvandrerådet	8 vedtaksmøter	16	8 vedtaksmøter	10 pr. 29/8	Møtetid settes til 2 timer.	
Studentrådet	8 vedtaksmøter	26	7 vedtaksmøter	8 pr. 20/8	Møtetid settes til 2 timer.	

Vurderinger

Det ble gjennomført et politisk sammensatt arbeidsmøte om politisk organisering i august 2022, hvor det blant annet ble bedt om kommentarer til flere ulike problemstillinger knyttet til dagens utvalgsstruktur. Administrasjonen mener at flere av de spørsmål og problemstillinger som ble tatt opp i forkant av møtet, fortsatt gjør seg gjeldende for de folkevalgte i forberedelsen før neste valgperiodes organisering. Her et utdrag av de punktene som lå til grunn for drøfting i partigruppene:

- «Bør utvalgene få enda mer ansvar, eventuelt hva?
- Lengde på kommunestyremøtene, er det ok eller bør man ha hyppigere møter? (se gjerne til andre kommuner)
- Orienteringer er for lange og for mange, eller ok?
- Er utvalgsstrukturen optimal?
- Er det utvalg som kan slås sammen?
- Bør flere saker avgjøres i TU som har kompetanse og kunnskapen?
- Hvor mange representanter bør hvert utvalg ha?
- Bør det legges restriksjoner for antall mindretallsankere i TU?»

Kommunedirektøren vil på generelt grunnlag bemerke at arbeid i politiske utvalg ofte er hensiktsmessig fordi det vil være behov for arbeidsdeling og spesialisering. Arbeid i utvalg legger også til rette for en bredere og dypere deltakelse i politiske beslutningsprosesser. Etablering av politiske utvalg kan på den annen side også representere enkelte styrings- og demokratiutfordringer. Et stort antall politiske organer med ulike ansvarsområder kan gi en mer fragmentert kommuneorganisasjon med større koordineringsbehov, ansvarsuklarhet og redusert styrings- og beslutningseffektivitet.

Når det gjelder administrativ delegasjon til kommunedirektøren, er utgangspunktet for å delegere myndighetsutøvelse er at de politiske organer skal avlastes for rutinepregede beslutninger og vedtak slik at man får tid til de overordnede politiske saker samt at administrasjonen på en mest mulig effektiv måte skal iverksette de politiske vedtak. Et grunnprinsipp for delegeringsreglementet i Grimstad kommune er å «sikre en effektiv, fleksibel og handlekraftig administrasjon, og gi ledere nødvendig myndighet».

Kommunestyret står fritt til å opprette og strukturere utvalg, samt sette rammene for delegering av myndighet til utvalgene og administrasjonen. Det politiske delegeringsreglementet vil som nevnt oppdateres og revideres senest innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert, jf. kommuneloven § 5-14.

Det er imidlertid fra kommunedirektørens side viktig at det allerede før valget belyses enkelte særskilte utfordringer som følger av dagens organisering, og som påvirker både saksbehandlingstid og effektivitet i beslutningsmyndigheten:

Landbruksnemnda, jf. delegeringsreglementet pkt. 11

- Landbruksnemnda har blitt gitt myndighet til å gi uttalelser i enkeltsaker etter jordlova. Disse sakene skal deretter til teknisk utvalg (TU) som har delegert myndighet i plan- og byggesaker. TU vil i sin behandling også se hen til de samme hensyn som berører jordvern, samt ved reguleringsplaner og byggesaker som påvirker dyrka/dyrkbar mark. En dobbeltbehandling av disse hensyn fører til en økning i saksbehandlingstid. Det vises også til utvalgsreglementet 3.1.2: «For å effektivisere den politiske behandlingen skal saker som hovedregel behandles kun i ett politisk utvalg».
- Landbruksnemndas uttalelsesrett og delegerte myndighet etter jordloven §§ 9 og 12 kan derfor vurderes overført til TU.
- Landbruksnemnda har relativt sett korte møter, men møtenes plassering i kalenderen medfører en lengre saksbehandlingstid for de politiske sakene. Byggesaksenheten registrerer en klar reduksjon i byggesaksgebyr for landbruksbygg og andre tiltak som berører dyrket mark, som en følge av at 12-ukers fristen overskrides som følge av at uttalelsesretten i disse sakene er lagt til nemnda. Dette er kompetanse som bør vurderes delegert til kommunedirektøren.
- Dagens sammensetning av nemnda: «Kommunestyret velger selv en landbruksnemnd bestående av 5 medlemmer. Det velges 1 fast medlem blant kommunestyrets faste medlemmer, med 1 personlig varamedlem». Ulik sammensetning av landbruksnemnda og teknisk utvalg har flere anledninger medført ulik innstilling fra nemnda og resultat av saksbehandlingen i TU.
- Ikke lovpålagt som utvalg. Flere kommuner, som Froland og Tvedestrand har tidligere hatt egen landbruksnemnd, men i likhet med kommuner som Lillesand, Arendal, Kristiansand mv. har nå organisert seg uten en slik nemnd.

Teknisk utvalg (TU), jf. delegeringsreglementet punkt 9

- Lange møter (snittet i 2021-2022 på underkant av 9 timer per møte) og et høyt og økende antall vedtakssaker (pr. sist møte i juli hadde utvalget behandlet 124 vedtakssaker).
- Gjennomføringen av et møte i teknisk utvalg koster anslagsvis om lag 41.000 kr per møtedag i møtegodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste. I tillegg kommer faste godtgjørelser for utvalgsleder og administrasjonens egne lønnskostnader, samt forpleining for møtedeltakere.
- Kommunedirektøren ser det som en utfordring med dagens organisering at TU behandler alle klagesaker. Grimstad hadde i 2022 til sammen 220 behandlinger av klagesaker (tall hentet fra SSB). I beregningen inngår saksbehandling i flere instanser, herunder førstegangsbehandling i teknisk utvalg, klagebehandling i TU og mindretallsanker til kommunestyret. I tillegg også avvisning av klager. Arendal hadde til sammenligning ingen klagesaker til politisk behandling i samme periode, da det er delegert til kommunedirektøren.
- Det kan være politisk ønskelig å beholde myndigheten til å dispensere/gi tillatelser i enkeltsaker, men det øker erfaringsmessig også omfanget av totale saksbehandlingen. Administrasjonen må bruke mer

tid til saksforberedelse og etterarbeid. En strategi med overordnet folkevalgt styring gjennom planarbeidet vil etter byggesaksenheten bidra til å styrke og effektivisere saksbehandlingskapasiteten.

- Klagesaksbehandling i politisk utvalg medfører at det ofte gjennomføres befaringer med mange involverte. Dette kommer på toppen av lange møter som følge av antall vedtakssaker.
- Når det gjelder kommunens planverk, så behandles ordinære reguleringplaner i TU før offentlig ettersyn. Ved sluttbehandling innstiller TU til kommunestyret. Kommuneplanutvalget er innstillende utvalg for kommuneplaner og kommunedelplaner. Disse politiske organene er ulikt sammensatt, og man bør derfor være oppmerksom på at det også her det fare for at sakene dobbeltbehandles med ulike resultater.
- Utbyggingsavtaler bør vurderes å behandles politisk. Utbyggingsavtalene har økonomiske konsekvenser for kommunen (kommunen påtar seg ansvar for drift og vedlikehold f.eks).
- Organiseringen av kommunens myndighet til å behandle vei- og forurensningssaker bør vurderes i sammenheng. Myndigheten etter forurensningsloven er delegert til teknisk utvalg, noe som medfører at formannskapet er kommunens interne klageorgan, jf. delegeringsreglementet pkt. 3.3. Samtidig skal teknisk utvalg også saksbehandle klagesaker som skal oversendes til statsforvalteren. Det bør vurderes om det her i større grad kan delegeres myndighet til kommunedirektøren for en effektivisering av saksbehandlingen. TU er også delegert myndigheten til å være kommunens klageinstans i saker som er avgjort av kommunens veistyremakt, jf. veglova § 9. Det bør her vurderes en mer enhetlig delegasjon for å sikre en likere saksbehandlingsform.
- Et tidligere forslag fra kommunedirektørens side er at det kan vurderes om kommunen skal oversende kurante klagesaker, saker av kurant teknisk karakter (fravik av TEK-17 som eksempel) og ulovlighetsoppfølging som ikke er av politisk karakter, direkte til Statsforvalteren uten politisk behandling.

Kommuneplanutvalget, jf. delegeringsreglementet pkt. 5

- Kommunestyret velger et kommuneplanutvalg som består av:
 - o Formannskapets faste medlemmer med varamedlemmer som følger av formannskapets liste.
 - o Gruppeleder fra partier/ lister som er representert i kommunestyret, men som ikke er representert med et fast medlem i formannskapet. Varamedlemmer følger av partiets/ listens kommunestyreliste.
 - o Barnas representant med personlig vararepresentant.
 - o Leder av teknisk utvalg. Personlig varamedlem er nestleder av teknisk utvalg.
- Det er kun formannskapets medlemmer og møtende vararepresentanter som har stemmerett. Andre representanter har tale- og forslagsrett.
- Det kan vurderes om plansaker som i dag behandles i teknisk utvalg bør flyttes til kommuneplanutvalget, slik at kommunen får et rent planutvalg og et rent byggesaks- og driftsutvalg. Dette kan effektivisere både møtetid og befaringer.

Kulturutvalget, jf. delegeringsreglementet pkt. 10

- Det er forholdsvis små beløp som gis i støtte i kommunen, sett opp mot ressursbruken ved å forberede sakene administrativt for deretter behandle de politisk i kulturutvalget. Det ble i 2021 foreslått fra kommunedirektøren at grensen skulle økes til 50 000 kr (sak 21/79). Forslaget ble avvist av kommunestyret. Kommunedirektøren mener allikevel at en økning i delegasjonen til administrativ behandling kan vurderes. Dagens nivå på 7000 kr ligger langt lavere enn andre kommuner (Arendal 50.000 kr, Kristiansand 100.000 kr).

Enkelte problemstillinger som også bør vurderes uavhengig av den politiske organiseringen:

- Bør det være gjennomgående representasjon i utvalgene (at utvalgsmedlemmene hentes fra kommunestyrets direkte folkevalgte)?
Fra nåværende utvalsreglement: «Hvert sektorutvalg har 7 medlemmer med varamedlemmer. Minst

5 av medlemmene, herunder leder og nestleder, skal velges blant kommunestyrets medlemmer.»

Når utvalg opprettes er det per i dag anledning til å velge inn andre enn de som har fast plass i kommunestyret. For eksempel kan det av hensyn til kjønnsbalanse være nødvendig å trekke inn andre enn kommunestyrets (faste) medlemmer.

- Bør utvalgsledere hentes fra formannskapets medlemmer?
- Bør det være en begrensning i anledningen til å fremme mindretallsanker?
Det har vært en økning i antall mindretallsanker i Grimstad. Kommunen hadde 5 mindretallsanker i 2022, og har til nå hatt til sammen 5 mindretallsanker pr. første halvår 2023. Mindretallsanker medfører erfaringsmessig stort fokus og ressursbruk for det overordnede utvalget. Kommunestyret kan i stor grad vedta egne rammer for kommunal saksbehandling, jf. kommuneloven § 11-12. For eksempel kan kommunestyret regulere antall mindretallsanker ved å vedta begrensninger på adgangen gjennom å stille krav om størrelsen på mindretallet. I dag kan to representanter i utvalg kreve mindretallsanke til kommunestyret, jf. delegeringsreglementet pkt. 2.5.

Organisering i andre sammenlignbare kommuner

Arendal:

- Tre faste komiteer for henholdsvis oppvekst, helse og samfunnsutvikling. Disse erstattes med utvalg fra 12. oktober 2023.
- I tillegg er det opprettet administrasjonsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, klageutvalg og kommuneplanutvalg. I tillegg flere saksspesifikke arbeidsutvalg. Er ikke organisert med egen landbruksnemnd.
- Arendal har nylig nedsatt et arbeidsutvalg og gjennomført en større gjennomgang av politisk organisering. Hovedtrekk i situasjonsbeskrivelsen sluttrapporten: *«Arendal bystyre er overbelastet. Bystyret er på Norgestoppen når det gjelder antall møter, antall saker og møtelengde. Måten vi nå arbeider på er ikke bærekraftig. Andre kommuner har kortere møter. Lange møter er ikke gunstig når nye medlemmer skal rekrutteres til bystyret. Mens bystyret har mange saker, har de tre komiteene forholdsvis få saker. Antall saker som legges fram for komiteene har riktignok økt litt i denne perioden, men sammenlignet med andre kommuner behandler komiteene få saker.»*
- Rapport - Politisk organisering i Arendal kommune i perioden 2023-2027 (einnsyn.no)

Lillesand:

- Den politiske styringsstrukturen i Lillesand kommune bygger på en tillempet funksjonsmodell, dvs. en mer tverrsektoriell og tverrfaglig organisering enn den tidligere hovedutvalgsmodellen.
- Inndelt i to større utvalg Tjenesteutvalg (helse, omsorg, kultur og velferd, undervisning og barnehage) samt Plan- og miljøutvalg (reguleringsplaner og kommunedelplaner).
- I tillegg opprettet administrasjonsutvalg, kontrollutvalg, fast forhandlingsutvalg, klageutvalg, valgstyre.
- Ikke organisert med egen landbruksnemnd.
- [Råd og utvalg - LILLESAND KOMMUNE](#)

Kristiansand:

- [Saksbehandlingsreglement](#) § 16: Mindretallsanke:
*«I saker hvor vedtak fattes i samsvar med delegert myndighet fra bystyret eller overordnet folkevalgt organ og ikke annet fremgår av lov, kan minst 1/4 av de møtende representanter, ordfører eller kommunedirektør kreve at saken legges frem for det nærmeste overordnede organ. Krav om dette må settes fram før møtets slutt.
Adgang til mindretallsanke gjelder ikke i saker som er innbrakt for organet ved mindretallsanke fra et underordnet organ.»*

Sentrale kilder:

KS FOU-prosjekt 204031 «*Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*»

Regjeringen.no «*Politiske utvalg under kommunestyret*» – Lokaldemokrati veilederen.

NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)