

Arkivsak-dok. 24/01989-17
Saksbehandler Bengt Andre Formoe Odsbu

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
25.09.2024
10.10.2024

Sak nr.
96/24

Revidering av kommunens delegeringsreglement

Saksordførersak.

Saksordførere: Margrethe Motzfeldt (H), Therese Thorbjørnsen (Ap)
Medsaksbehandlere: Ida Odsæter, Lars Noreng

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet.

Vedlegg:

Forslag til nytt delegeringsreglement gjeldende fra 10.10.2024

Sammendrag:

Saken gjelder revidering av Sarpsborg kommunes delegeringsreglement, som er styrende for fordeling av myndighet mellom ulike folkevalgte organer, og mellom folkevalgte organer og kommunedirektøren.

Denne saken bygger på formannskapets behandling av oppstartsnotat og underveismelding.

Under arbeidet med revideringen er det ikke fremmet ønske om vesentlige strukturelle eller organisatoriske endringer. Kommunedirektøren legger derfor ikke opp til endringer i ansvarsfordelingen mellom de ulike utvalgene og rådene eller oppbygningen av disse.

Hovedtrekk i endringer som foreslås er:

- tydeliggjøre myndighet til å avgjøre hva som er «prinsipielle saker»
- tydeliggjøre formannskapets myndighet i saker om kommunens privatrettslige interesser
- gjeninnføre begrepet hovedutvalg
- endre navn på administrasjonsutvalget til «partssammensatt utvalg», og klargjøre utvalgets funksjon og myndighet
- tilpasse og forenkle reglement for politiske saks- og møteprosesser
- tillegge kommunedirektøren myndighet til å beslutte administrativ organisering innenfor gjeldende budsjettammer

I tillegg er det gjort en del endringer for å tilpasse reglementet til gjeldende lovverk og veiledere, og for å forenkle det.

Bystyret har tidligere bedt om at endring av betegnelsen «bystyre» til «kommunestyre» skal være tema i revideringen. Kommunedirektøren anser dette for å være mer et politisk enn et faglig spørsmål, og foreslår ingen endring.

Vedlagt saksframlegget er forslag til nytt reglement, der foreslåtte endringer er innarbeidet.

Det pågår parallelt en prosess med innføring av en digital løsning for delegering i Sarpsborg kommune, KF delegering. Denne løsningen vil også omfatte hvordan kommunedirektøren har videredelegert myndighet i administrasjonen. Det vedtatte delegeringsreglementet vil innarbeides der.

Kommunedirektøren anbefaler at vedlagte forslag til nytt delegeringsreglement vedtas.

Utredning:

Sarpsborg kommunes delegeringsreglement er styrende for fordeling av myndighet mellom ulike folkevalgte organer, og mellom folkevalgte organer og kommunedirektøren. Dokumentet inneholder også regler for behandling av saker i de folkevalgte organene.

Det følger av kommuneloven § 5-14 at bystyret selv fastsetter et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert. Denne saken omhandler fastsettelse av slikt reglement.

Formannskapet behandlet oppstartsnotat 15.02.2024, og underveismelding 07.05.2024. Fra politisk hold har det ikke kommet noe ønske om strukturelle eller organisatoriske endringer. Kommunedirektøren foreslår heller ingen vesentlige endringer, men en del tydeliggjøringer og presiseringer.

I tråd med oppstartsnotatet og underveismeldingen vil kommunedirektøren heller ikke foreslå endringer i ansvarsfordelingen og oppbygningen av de ulike utvalgene og rådene.

De foreslåtte endringene og presiseringene er som følger:

- Tilpasse og forenkle reglementets kapittel 3 – regler for politiske saks- og møteprosesser

Det er foreslått enkelte språklige forenklinger og tilpasninger. Hensikten er at det skal være enklere å forstå og sette seg inn i denne delen av reglementet. Det vil ikke bli foreslått noen dyptgående endringer. Endringsforslagene er innarbeidet i vedlegget. Disse ble også synliggjort ved behandling av underveismelding.

- Tydeliggjøring av ordførers og utvalgslederens myndighet til å fortolke hva som anses som prinsipielle saker – som ikke kan delegeres administrasjonen – og hva som anses som ikke-prinsipielle saker, hvor det da er delegeringsadgang.

Nåværende reglement kapittel 18 tillegger ordfører en slik myndighet, men kommunedirektøren vil foreslå å framheve dette ytterligere da det er en sentral del av ordførers rolle. Kommunedirektøren foreslår at følgende formulering innarbeides i reglementet som et punkt 2.3:

«Delegeringsreglementet forutsetter at saker av prinsipiell betydning skal avgjøres av politiske organer, mens saker av ikke prinsipiell betydning skal avgjøres av

kommunedirektøren. I tilfeller der det er tvil om en sak skal behandles i formannskap og eventuelt bystyret avgjør ordføreren om saken skal behandles der. Dersom saken kun er aktuell for behandling i et (hoved)utvalg avgjør utvalgsleder om saken skal behandles der. Kommunedirektøren har ansvar for å påse at tvilstilfeller forelegges ordfører eventuelt (hoved)utvalgsleder for vurdering.»

Det er nytt at utvalgsleder tillegges en slik myndighet gjennom delegeringsreglementet, men kommunedirektøren anser at det er i samsvar med innarbeidet praksis. Denne endringen ble også beskrevet ved behandling av underveismelding.

- Om «bystyret»-betegnelsen skal videreføres eller om man skal bruke begrepet «kommunestyret»

Dette er en vurdering bystyret tidligere har bedt om ved behandling av interpellasjonen «30 år som én kommune» (17.11.2022, sak 80/22)). Det er vanlig blant kommuner som har bystatus å bruke begrepet «bystyre». Enkelte kommuner som har bystatus, har likevel beholdt begrepet «kommunestyre». Dette gjelder for eksempel for Halden kommune og Ålesund kommune. Stavanger benyttet betegnelsen «kommunestyre» etter sammenslåing med to andre kommuner i 2020, men har etter valget i 2023 gått tilbake til betegnelsen «bystyre».

Kommuneloven som sådan bruker begrepet «kommunestyre», se for eksempel lovens § 5-1 a som definerer hva som er folkevalgte organer. Av bestemmelsen fremgår det også at disse organene skal ha navn som inkluderer den betegnelsen som er brukt i loven – her «kommunestyre» med mindre man i navnet ønsker å bruke betegnelsen «by» i stedet for «kommune». Av forarbeidene til loven - Prop. 46 L(2017-2018) - loven fremgår det:

«Tredje ledd fastslår at for enkelte konkrete organer skal navnebetegnelsen som framgår av første ledd, benyttes om organet. Kommunene og fylkeskommunene kan således ikke selv velge et helt annet navn på det folkevalgte organet. Et unntak fra dette er at det åpnes for at betegnelsen by benyttes i stedet for betegnelsen kommune. For eksempel kan en kommune velge å kalle sitt kommunestyre for bystyre i stedet. Det er ikke satt noen vilkår for dette i loven. Av begrunnelsen for å åpne for dette følger at dette ikke bør gjøres i for stor utstrekning. Det åpnes også for å bruke betegnelsen herad i stedet for kommune. Dette er av hensyn til de kommuner som allerede gjør dette.»

Betegnelsen bystyre har vært benyttet siden kommunesammenslåingen i 1992, og før det av daværende Sarpsborg kommune. Kommunedirektøren ser ingen grunn til å foreslå endring, men anser samtidig at betegnelsen er mer et politisk enn et faglig spørsmål. Dette er derfor ikke vurdert mer inngående av kommunedirektøren.

- Tydeliggjøre formannskapets myndighet i saker om kommunens privatrettslige interesser, der kommunen ikke utøver forvaltningsmyndighet

Ved behandling av saker som omhandler privatrettslige interesser vil det ofte være behov for å drøfte forhold som er unntatt offentlighet, og det kan være behov for raske beslutninger. Begge deler kan være problematisk hvis myndigheten er lagt til et organ med så mange medlemmer som bystyret. Kommunedirektøren mener derfor at formannskapet bør ha en så vid fullmakt som mulig i denne typer saker.

Dette kan være særlig aktuelt for saker som er unntatt offentlighet under henvisning til offentleglova § 24, 3. ledd – kommunens forhandlingsposisjon. Kommunedirektøren foreslår at det stadfestes den praksis som har utarbeidet seg om at formannskapet, som et organ

som speiler bystyrets sammensetning, i slike saker kan treffe beslutninger. Forutsetningen er at det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens økonomi. Beslutningen vil uansett skje innenfor de rammer som er trukket opp av bystyret, og kan ikke vedtas direkte på tvers av bystyret. Dette følger uttrykkelig av gjeldende reglement, og er videreført i utkastets punkt 8,4. siste avsnitt.

Etter dagens delegeringsreglement tilligger det formannskapet å beslutte anke over domsavgjørelser. Myndigheten til å inngå forlik som forplikter kommunen økonomisk er derimot ikke direkte delegert. Dette medfører uklarhet i hva som tilligger formannskapets myndighet. Det er logisk at et organ som har myndighet til å ta beslutning om anke også har myndighet til å inngå forlik, som er mindre risikofyllt for kommunen. Dette er en rimelig tolkning også av dagens reglement, men myndighet til å inngå forlik og lignende privatrettslige avtaler bør uttrykkelig framgå av reglementet, og er derfor innarbeidet i vedlagte utkast.

- Gjeninnføre det tidligere begrepet «hovedutvalg» for utvalg for plan, miljø og teknikk, utvalg for kultur og oppvekst og utvalg for velferd og folkehelse

Begrepet «utvalg» brukes i dag både om mange politiske organer i Sarpsborg kommune, og i mange andre sammenheng. En innvending mot begrepet «hovedutvalg» er at det kan oppfattes som styringsorgan for en bestemt sektor, mens det etter kommunedirektørens oppfatning er viktig at utvalgene evner å tenke helhetlig selv om de jobber med ulike fagområder. Samtidig mener kommunedirektøren at de nevnte utvalgene bør ha en betegnelse som skiller dem fra andre utvalg, og som gjør det lettere å forstå deres plass i den politiske styringsstrukturen. Derfor anbefaler kommunedirektøren at det tidligere begrepet «hovedutvalg» gjeninnføres for utvalg for plan, miljø og teknikk, utvalg for kultur og oppvekst og utvalg for velferd og folkehelse.

- Klargjøre funksjon for partssammensatt utvalg / administrasjonsutvalget

Politiske organer bør fortrinnsvis ha navn som best mulig beskriver deres ansvarsområde eller funksjon. Navnet «administrasjonsutvalget» kan feilaktig oppfattes å ha med administrative funksjoner å gjøre. Kommunedirektøren anbefaler at utvalget endrer navn til «Partssammensatt utvalg». Det er hovedbetegnelsen i kommuneloven, og den benyttes av blant andre Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune.

Gjeldende reglement for administrasjonsutvalget beskriver utvalgets ansvarsområde, men er upresist på hvilken myndighet utvalget har. Det er også bestemmelser i nåværende reglement som de siste årene ikke har blitt praktisert, om at utvalget skal behandle organisasjonsendringer.

Kommunedirektøren foreslår at myndighet til administrativ organisering fullt ut tillegges kommunedirektøren (omtalt nedenfor). Som følge av dette justeres reglementet både for administrasjonsutvalget/partssammensatt utvalg og kommunedirektøren.

Nytt tekstforslag framhever partssammensatt utvalgs rolle som et drøftingsorgan om saker som gjelder kommunens medarbeidere. Videre tydeliggjøres det at partssammensatt utvalg har myndighet til å be om utredninger, og å be om at det fremlegges politiske saker som går videre fra utvalget til formannskapet eller bystyret. Utvalget tillegges ikke myndighet til å fatte andre beslutninger, da slike beslutninger innenfor utvalgets ansvarsområde normalt vil ha økonomiske konsekvenser. Disse bør derfor fattes av bystyret eller formannskapet, som er tillagt myndighet i økonomisaker. Kommunedirektøren anser at de foreslåtte endringene ikke

vil ha vesentlig betydning for utvalgets funksjon, men at det blir et klarere reglement. Forslag til ny tekst for partssammensatt utvalg er innarbeidet i vedlegget.

Endringene for partssammensatt utvalg / administrasjonsutvalget var i all hovedsak beskrevet i underveismeldingen. Formannskapet vedtok da et tillegg om at partssammensatt utvalg skal behandle saker som skal til behandling i andre politiske organer, dersom disse vedrører organisasjonsendringer eller på annen måte berører kommunens ansatte. Kommunedirektøren anser dette som en tydeliggjøring. Teksten er innarbeidet i forslaget som nå foreligger.

- Justere delegeringsreglementets bestemmelser for råd for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet og ungdomsrådet med sikte på samsvar med lovverkets bestemmelser

Det er for råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet utarbeidet forslag til nye reglement som er i samsvar med lovtekst og veileder fra Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). Tekstene tar også opp i seg nyetablert ordning med at disse to rådene kan oppnevne kontaktpersoner til relevante saksordførersaker.

- Omstrukturere kapitlet om kommunedirektørens myndighet samt tydeliggjøre kommunedirektørens myndighet i personalsaker og spørsmål administrativ organisering

Nåværende kommunelov fra 2018 slår fast at det løpende personalansvaret er lagt til kommunedirektøren (§13-1, 7. ledd). Denne myndigheten må utøves innenfor økonomiske rammer og eventuelle overordnede føringer for arbeidsgiverpolitikken vedtatt av bystyret.

Sarpsborg kommune har i etterkant av lovendringen dreid praksis i retning av at alle beslutninger om administrativ organisering tas av kommunedirektøren, og ikke fremmes til politisk behandling. Dette følger ikke direkte av loven, men kan anses å henge sammen med plasseringen av personalansvaret. Det foreslås at delegeringsreglementet slår fast at myndigheten til å beslutte administrativ organisering er tillagt kommunedirektøren, med presisering av at dette skjer innenfor gjeldende budsjettammer.

Utover dette er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer med hensyn til kommunedirektørens myndighet. Øvrige endringer er gjort ut fra et ønske om å forenkle reglementet da mye av kommunedirektørens myndighet kan forankres direkte i någjeldende kommunelov, slik at endrede og slettede punkter anses overflødige.

- Oppdatere bestemmelser om oppnevning av kandidater til styrer i kommunale selskaper

En slik oppdatering er i samsvar med vedtak i bystyrets sak 7/24 hvor ordfører ble gitt fullmakt til å foreslå kandidater til styrer i alle selskaper der Sarpsborg kommune er eier eller deleier. Forslag skal være basert på kommunens vedtatte mål og strategier for selskapet.

Videre fikk ordfører fullmakt til å oppnevne Sarpsborg kommunes representanter til styrer eller eventuelle andre organer i stiftelser. For både selskaper og stiftelser er det forutsatt at ordføreren drøfter forslag med posisjonsleder og opposisjonsleder. Bystyrets vedtak sier at dette skal innarbeides i delegeringsreglementet.

I gjeldende delegeringsreglement er formannskapet tillagt myndighet til å oppnevne kommunens kandidater til styrer og selskaper som er av strategisk betydning. Dette punktet tas da ut. Ordfører gis følgende myndighet: «*Foreslå eller oppnevne kommunens kandidater til styrer eller tilsvarende organer i selskaper og stiftelser. Forslag og oppnevninger skal være i samsvar med kommunens vedtatte mål og strategier for eierskap, og drøftes med posisjonsleder og opposisjonsleder.*» Endringsforslaget er innarbeidet i kapittel 17, og var beskrevet også i underveismeldingen.

- Andre oppdateringer og annen relevant informasjon

Særlovkapittelet er ajourført i samsvar med ny lovgivning.

Det er foretatt språklige forenklinger hvor det har vært et behov for å «rydde», uten at det innebærer noen realitetsendringer. I tillegg er det slettet en del overflødig tekst hvor ny lovtekst – hovedsakelig kommuneloven – regulerer delegeringsadgangen.

Det pågår en parallell prosess med innføring av nytt delegeringsverktøy i Sarpsborg kommune. Kommunen vil fremover benytte seg av «KF Delegeringsreglement». Dette er en digital løsning hvor myndighet kan delegeres mellom politiske organer, fra politiske organer til administrasjonen og internt i administrasjonen. Det tas sikte på at systemet vil være tilgjengelig fra januar 2025. Det vedtatte delegeringsreglementet vil innarbeides i den digitale løsningen.

Gjennom KF delegering vil de om lag 150 lovene og over 1.000 paragrafene som er styrende for kommunens virksomhet holdes oppdatert i delegeringssystemet. Det øker sikkerheten for at den administrative delegeringen er korrekt. Videre vil det være lettere for folkevalgte og administrasjon å se hvordan myndigheten er delegert.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Ikke vurdert

Miljø:

Ingen

Folkehelse:

Ingen

Kommunedirektørens anbefaling:

Revidert delegeringsreglement for Sarpsborg kommune vedtas i henhold til vedlegg.