

NOTAT . «Sunnmøre kommune»

TIL FORHANDLINGSMØTE 2, 19.02.2016

Frå Ad-hoc utvalet, Politisk organisering og lokaldemokrati

I dette notatet inngår noko meir enn det som til slutt sannsynlegvis skal stå i intensjonsavtalen, men det er tatt med for å synleggjere noko av utfordringane og spenningane som skal balanserast, og som er gjenstand for drøfting i prosessen.

Bakgrunn

Eit formål med kommunereforma – og danning av nye kommunar – er å styrke lokaldemokratiet. I dette ligg også at kommunane skal kunne få ta eit større ansvar for politiske avgjerder på område som ikkje ligg til dagens kommunar. Eit overordna mål med «Sunnmøre kommune» er at den i hovudsak skal vere i stand til å ivareta dei oppgåvene som ein kommune til ei kvar tid har ansvar for, både politisk og administrativt. Kommunen skal vere i stand til å overta nye og fleire oppgåver frå staten, dersom dette blir aktuelt i framtida. Interkommunale samarbeidsordningar vil også bestå i framtida, men målet er å redusere dette til eit minimum, og underlegge dette ordinær politisk styring og kontroll, der det ikkje etter nærare definisjon trengst enno større einingar for å løyse oppgåvene.

Mål: «Sunnmøre» kommune skal bygge på ein organisasjonsmodell, politisk og administrativt, som fremmer levande lokaldemokrati, evne til omstilling og nyskaping.

Organisasjonsoppbygging har mykje å seie for kor dynamisk og handlekraftig ein organisasjon kan vere når det gjeld avgjerdsprosessar på den eine sida, og omsynet til demokratisk medverknad på den andre. I ein ny organisasjon må det vektleggast å balansere ulike omsyn på ein hensiktsmessig måte.

Dagens kommunar har fleire fellestrekk i organisasjonsform, men er også til dels noko ulikt organisert og med ulike kulturar for politisk og administrativt arbeid og fordeling av ansvar. Når det gjeld politisk organisering er alle organisert etter formannskapsmodellen, men kommunane har ulik utvalsstruktur, delegasjonssystem og styringsstruktur. Det finst både kommunar med politiske hovudutval (sektormodell), komitear (sektor og/eller tverrgåande), og kommunar som organiserer det politiske arbeidet gjennom ad-hoc komitear. Dei fleste kommunane har i dag gjennomgåande representasjon i dei politiske organa med utgangspunkt i kommunestyret. Ålesund har bydelsutval utan delegert mynde.

Når det skal etablerast ein ny kommune, bør organisasjonsforma også gjenspegle det ein ønskjer skal vere formålet med den nye kommunen. Det skal skapast ei ny kommune. Det gjer at alle eksisterande strukturar og organisasjonsformer i utgangspunktet må leggast til side, og erstattast med noko nytt. Det er likevel muleg å hente element av det beste frå dagens organisasjonar inn i ein ny, i kombinasjon med nye organisasjons- og arbeidsformer.

Forprosjektperioden avdekka behovet for å organisere og bygge opp ei ny kommune på prinsipp som kan forsterke mulegheitene med ei ny kommune, og virke avbøtande mot truslane som er identifisert i prosessen.

«Sunnmøre» kommune må etablerast gjennom å bygge opp ein ny organisasjon som tek vare på fleire omsyn:

- balansere mellom det kjente og det nye/ukjente
- ta omsyn til sentrum-periferi utfordringar
- balansere kompetanse, effektivitet og kvalitet mot behov for nærleik, lokalkunnskap og arbeidsplassfordeling
- kompensere for avstandsulemper og muleg demokratisk underskot
- vere styrings- og avgjerdsdyktig med avklart mynde og samtidig vere fleksibel, endringsdyktig og open mot samarbeid med eksterne aktørar
- Kommunen må vere organisert på ein hensiktsmessig måte for å ivareta forvaltnings- og tenesteytingsansvaret, samt omsynet til nærdemokrati.

Berende prinsipp

Sunnmøre kommune skal etablere arbeidsformer og vilkår som legg til rette for ei strategisk politikarrolle. Det bør utarbeidast ein strategi for levande lokaldemokrati som er basert på ei «vid» forståing av demokratiomgrepet (mellom anna haldningar og kultur). Med dette meiner ein mobilisering til deltaking mellom valperiodar, systematisk samarbeid med frivillige lag osv. Ny teknologi skal takast i bruk for å sikre eit levande lokaldemokrati.

Det skal etablerast kommunedelsutval med delegert mynde. Delegasjonen til kommunedelsutvala skal baserast på prinsipp om at avgjerder skal takast på lågast mogeleg nivå.

Det må skiljast mellom formaliserte og representative organ underlagt folkevald styring og representative val, basert på krav i kommunelova, og andre nærdemokratiorgan/ lokalutvalsorgan for å fremme lokalt engasjement og deltaking. Den nye kommunen skal gi rom for begge deler. På same måte skal det også opnast for strategiske samarbeidsorgan på eit overordna nivå (gjeld heile kommunen/ overordna samfunnsoppgåver td.)

Den politiske organiseringa i kommunen skal sikre lokal innflytelse på kommunedelsnivå og samtidig sørge for gode prosessar og beslutningsdyktigheit i spørsmål som gjeld utvikling av kommunen som heile.

Ad-hoc utvalet meiner det er formålstenleg å organisere den nye kommunen politisk med ein form for kommunedelutval i samsvar med Kommunelova§ 12, i tillegg til kommunestyre, formannskap og andre organ på eit overordna nivå (desse er det ikkje tatt stilling til enda, men kanskje kan det vere ei form for (hovud)utval/ komitear med faste oppgåver og også bruk av ad-hoc utval). Eit viktig prinsipp for organiseringa må vere heilskap, tverrfagleg og tverrsektoriell for å sikre ei nyorientering i det politiske og administrative arbeidet. Det kan overlatast til fellesnemda å ytterlegare detaljere den politiske hovudstrukturen.

Det er også viktig å presisere at Ad-hoc utvalet har tatt utgangspunkt i at det ikkje skal vere eigne kommunedelsadministrasjonar tilknytt kommunedelsutvala, men at utvala skal ha eit eige politisk sekretariat. I tillegg skal kommunedelsutvala ha bistand frå administrasjonen med representant(ar) utpeikt av rådmannen.

Fellesnemda kan avklare nærare korleis dette skal gjerast. Det vil også vere avhengig av den administrative organisering som blir valt. Dersom forhandlingane ender med at kommunedelsutvala skal ha vide fullmakter og stort ansvar for økonomiske prioriteringar, vil det kreve større faglege

ressursar på kommunedelsnivå, enn med ei meir sentralisert, funksjonsdelt eller fullintegreert organisering. Ein kan også kome tilbake til dette litt lenger ut i forhandlingane når eventuelt hovudprinsipp for den administrative organiseringa er på plass.

Ad-hoc utvalet

Ad – hoc utvalet vart fort einige om at den nye kommunen må ha kommunedelsutval, og gode nærdemokratiløysingar mellom val. Drøftingane gjekk på kor utstrekt delegasjon og mynde utvala skal ha, og kor fort og i kva grad dei gamle kommunane skal fullintegrerast i den nye. Dvs kor stor autonomi skal ein tillate at kommunedelane får behalde i den nye kommunen. På bakgrunn av dette er ein kome fram til følgjande forslag:

Utvalets innstilling på mandat til dei framtidige kommunedelsutvala:

Kommunedelsutvala skal vere initierande og rådgjevande organ, og ha vedtaksmynde på definerte område som vedkjem det geografiske området som kommunedelsutvalet representerer.

Kommunedelsutvalet skal ha delegert mynde og budsjettansvar på avgrensa område som gjeld kommunedelen, til dømes delegert ansvar for basistenester.

Basistenester kan i vidaste forstand vere skule, barnehage, grunnleggande pleie- og omsorg, kulturmidlar til fordeling, byggesaksansvar, avgjerd i reguleringsplanar som er i tråd med overordna arealplanar. Men kan også vere mindre utstrakt enn dette. Ad-hoc utvalet var ikkje eintydige her. Utvalet anbefalar at det gjennomførast en meir prinsipiell diskusjon i forhandlingsmøte. Det bør også vurderast å stadfeste prinsippa i intensjonsavtalen, for så å gi fellesnemda vidare mandat til å vurdere omfanget av kva for tenester som bør delegerast til kommunedelsutvala.

Kommunedelsutvala skal ha rett til å gi tilråding til vedtak til overordna politiske organ (formannskap/kommunestyre/ evt andre utval på kommunenivå) i plansaker og andre saker der vedtaksmynde ikkje er delegert til utvalet, men som vedkjem kommunedelen. Kommunedelsutvala skal ha uttalerett/ vere høyringsinstans i plansaker, budsjett og andre saker som vedkjem heile kommunen.

Kommunedelsutvala skal også ha som oppgåve å ta initiativ til utvikling av lokalmiljøet og medverknad i saker av interesse for kommunedelen. Kommunedelane kan sjølve etablere ulike lokale nærdemokratiordningar for dialog med innbyggjarane på område som ikkje er ivaretatt gjennom lovfesta organ (som eldreråd, samarbeidsutval etc).

Utvalets forslag til utgangspunkt for kapittel i intensjonsavtale om politisk styring og nærdemokrati:

Politisk styring og nærdemokrati

Kommunestyre og formannskap

«Sunnmøre kommune» skal styrast etter formannskapsmodellen i samsvar med Kommuneloven. Kommunestyret er det overordna politiske organet i kommunen. Formannskap og kommunestyret skal ha fokus på heilskap, strategiske og overordna oppgåver. Kommunestyret skal vedta budsjett, og ha ansvar for kommunens økonomi, overordna/strategisk samfunnsplanlegging, overordna arealplanlegging og tenesteproduksjon.

Kommunestyret skal ha 77 medlemmer, for å legge til rette for representativitet fra alle deler av kommunen.

Formannskapet skal ha _____ medlemmer (ikkje vårt mandat)

Kommunedelsutval

Kommunedelsutvala skal vere formelle organ etter KL §12. Det kan i tillegg etablerast andre «friare» organ for å legge vekt på medverknad og utvikle demokratiet.

Kommunedelsutvala må ha reell makt og innflytelse slik at det blir interessant å sitte i kommunedelsutvala, og vere ein reell rekrutteringsarena for vidare folkevald arbeid. Med delegert avgjerdsmynde vil kommunedelsutvala kunne avlaste formannskap og kommunestyre i saker som vedkjem kommunedelane.

Kommunedelsutvala si fremste oppgave er å sikre nærleiksdemokratiet mellom innbyggjarane og dei folkevalde. Det skal vere med å sikre at innbyggjarane i «dei gamle kommunane» blir ivaretatt og høyrte. Dette er særleg viktig i starten til den nye kommunen er etablert og det er bygd opp nødvendig tillit til den nye kommunen. Kommunedelsutvala skal derfor ta utgangspunkt i dagens kommunegrenser. Tilpassingar av grensene kan gjerast der det er naturleg eller ønskjeleg. Det skal ikkje vere fleire utval enn det talet på kommunar går inn i det nye samarbeidet. Unntaket er Ålesund som kan ha mellom tre og fem kommunedelsutval til erstatning for dagens kommunegrenser.

Følgjande prinsipp vert foreslått:

- I kvar kommunedel ska det vere eit kommunedelsutval. Kommunedelsutval skal ta utgangspunkt i dagens kommunegrenser. Det kan gjerast tilpassingar, men antalet utval skal ikkje overskride antal kommunar som er med å danne den nye kommunen. Unntaket er Ålesund som kan delast i 3-5 utval.
- Kommunedelsutvala skal vere (parti)politisk folkevalde organ.
- Medlemmene skal veljast gjennom direkte val, for ein 4-års periode samtidig med kommunevalet (KL § 12). Talet på medlemmer kan variere mellom utvala. Talet på medlemmer skal avspegle befolkningsstorleiken i kommunedelen. Det skal vere max 15 representantar i eit kommunedelsutval.

- Kommunedelsutvala skal etablerast som faste utval med normal møtegodtgjerdse. Utvalet skal ha delegert mynde og budsjettansvar etter nærare fastsetting i intensjonsavtalen/ alternativt fellesnemnda. Utvala skal ha innstillingsrett/ uttalerett til overordna politiske organ (Kommunestyre/ formannskap) i samsvar med gitt mandat. Utvalets leder skal ha møte og talerett i kommunestyret.
- Det skal etablerast system for samhandling mellom politisk leiing på kommunedelsnivå og kommunenivå (td Formalisert kommunikasjon mot formannskap og kommunestyre og/eller møte og talerett i formannskap/ kommunestyre).
- Kommunedelsutvala organiserer lokale nærdemokratiordningar for dialog med lokalsamfunnet etter eige ønskje og behov. Innspel frå kommunedelen skal i hovudsak kanalisert gjennom kommunedelsutvalet.
- Ei viktig avgjera for forhandlingsutvalet er om kommunedelsutvala skal være:
 - Utviklingsorgan for lokalsamfunna og høringsorgan eller
 - I tillegg ha utstrakt grad av mynde og budsjettansvar for basistjenester.

Avsluttande merknad

Ad-hoc utvalet hadde noko ulikt syn på kva rolle og fullmakter kommunedelsutvala skal ha, frå stor autonomi og mynde med ansvar for store delar av basistjenestene, til dei som meiner det meste bør fullintegrert i den nye kommunen. Det har for utvalet vært vanskeleg å gi alle utfyllande svar på mandatet gjennom ei veke og eit møte. Vidare er det nok heller ikkje slik at alle detaljar bør avklarast i ein intensjonsavtale. Det viktigaste er å oppnå einighet om prinsippa og nettopp intensjonane. Blir ein for opptatt av å finne alle detaljerte løysningar i første runde, kan ein gå glipp av gode idear og muligheiter på sikt.

Vi håper likevel dette arbeidet kan vere grunnlag godt nok for å få diskusjonen vidare frå der den stoppa opp i sist forhandlingsmøte, slik at regionkommune Sunnmøre prosjektet kan einast om ein intensjon for å skape eit levande og sterkt lokaldemokrati.