

Referat frå 4. møte i delprosjekt P2 – Politisk organisering, lokaldemokrati og innbyggjarmedverknad

Dato: 15.9.2017
Tid: 13:00 til 15:30
Møteleiar: Kari Grindvik
Stad: Kulturstua, ID-huset, Haram
Frammøtte: Irene Kalstad Aase, Frode Andresen, Åse Kristin Bakke, Helene Børretzen Fjørtoft, Kari Grindvik, Modolf Hareide, Svein Harsjøen, Elin Moen, Trine Otterlei, Geir Skodje, Mads Solberg, Geir Stenseth, Kristian Skålmyr (vara), Anny Sønnerland, Øystein Tvedt.
Forfall: Nils Magne Abelseth, Synnøve Synnes, Bente Glomset Vikhagen

1) Godkjenning av sakslista og innkalling.

2) Orientering om aktuelle modellar for politisk hovudstruktur og arbeidsprosessen vidare.

- I arbeidsøkta skal medlemmane i delprosjektet danne tre grupper som kvar skal vurdere styrkar, svakheiter, moglegheiter og risikoar med ein av tre foreslegne modellar for politisk hovudstruktur i nye Ålesund. Det blir så tatt ei drøfting i plenum, før kvar gruppe igjen tar ei drøfting på korleis den einskilde modellen samsvarar med føringane i intensjonsavtalen (og meir overordna målsetningar for kommunereforma nasjonalt). Ei oppsummering av dei tre ulike modellutkasta er lagt ved.
- Geir Stenseth hadde ikkje anledning til å delta i førre møte (18.8), og gav derfor før gruppearbeidet starta ein nyttig gjennomgang av dei ulike formane for politisk organisering han har hatt erfaring frå i Ålesund sidan 1999 før gruppearbeidet starta. Her er ei oppsummering:

I 1999 hadde ÅK 61 kommunestyrerepresentantar, og var basert på ein hovudutvalsmodell med fem utval, der leiarane frå kvart utval var representert i formannskapet. Dette systemet var basert på ein trestegs-logikk der alle saker måtte gjennom formannskapet. Her blei det også behandla ei ugrei mengde detaljsakar. Budsjettprosessen var også krevjande.

I eit forsøk på å vitalisere kommunestyret (som elles i landet), gjekk ÅK for ein komitemodell i 2003. Som ein del av eit tonivåsystem var dei tre oppnemnde komiteane tenkt som 'politiske verkstadar' og skulle ikkje gjere vedtak, men berre innstille til kommunestyret. Her skulle drøftingane skje, og arbeidet blei koordinert gjennom månadlige komiteiarmøte med fordeling av sakane. På denne tida var det 61 representantar i bystyret. Stenseth påpeikte at dette var utfordrande med omsyn til kvoteringsreglar (mange parti måtte langt ned på varamannsliste for å finne representantar, det var ein høg andel menn som satt i kommunestyre og ikkje kunne sitte i komiteane, og på den andre sida møtte ikkje vara (som satt i komitear) i bystyret.

I 2007 blei antal bystyrerepresentantar redusert til 49. Komitemodellen besto, og alle i kommunestyret med unntak av ordførar satt i ein av desse komiteane. Det var også månadlige møter i koordineringsnemnda for fordeling og forbereding av saker.

I 2011 var koordineringsnemnda ute av funksjon. Dei hadde få årlige møter, og Stenseth oppfatta kontakta mellom dei ulike nivåa av den politiske organisasjonen som mindre god.

I 2015 gjekk ÅK tilbake til ein utvalsmodell med beslutningsdyktige utval, basert på proporsjonalitet, der valresultatet avgjorde talet på representantar frå partia. Ein pussig konsekvens av valresultatet var at enkelte parti fekk fleire utvalsmedlemmar enn dei hadde kommunestyremedlemmar. Ein konsekvens av utvalsstrukturen er at det no til dømes er femten som avgjer det som 49 gjorde før (og Stenseth påpeika at dette kunne føre til situasjonar med saker der utvalet ikkje speglar meiningane i kommunestyret). Mykje av det som er til politisk debatt avgjerast no i utvala, og Stenseth oppmanar difor at ein ny politisk struktur må byggjast slik at det nye kommunestyret aktiviserast og blir eit forum for politisk drøfting av saker.

Kommentar: Det ser ut til at Ålesund bystyre sine erfaringar i stor grad speglar dei skifta som har vært i organisasjonsmodell på landsbasis. Desse skifta kan sjåast på som forsøk på å imøtegå dei styrkane og svakheitene som følgjer av både hovudutvalsmodellen- og komitemodellen (sjå til dømes ein grundig gjennomgang i NOU 2006: 7 – *Det lokale folkestyret i endring: om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*, URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2006-7/id428423/>).

3) Resultat frå gruppearbeid med samanlikning av tre modeller - resultat frå arbeidsøkt (SWOT-analyse).

Hovudutvalsmodell m/faste, beslutningsmyndige utval, organisert etter tradisjonelt formålsprinsipp



STYRKAR

- Med føresetnad om at utvala har gjennomgåande representasjon, og at alle i kommunestyret tildelast ein utvalsplass, aktiviserer modellen *heile* kommunestyret.
- Som medlem i eit av utvala får politikarane eit innblikk i *heile* kommunen ut frå den aktuelle sektoren. Dette kan fungere som ein læringsarena i ei ny storkommune der deler av denne ikkje er godt kjend enno.
- Ganske tydelige ansvarslinjer.
- Synleggjering av interesser i kommunepolitikk.
- Det kan leggast til rette for spesialisering og faglig fordjuping i utvalsarbeid.

MOGLEGHEITER

- Det er også mogleg å få i stand ei god kopling mellom hovud og kommunedelsutvala dersom ein har gjennomgåande representasjon slik at nokre representantar i KDU også sitt i hovudutval.
- Kan gi ei styrka ombodsrolle for politikarar.
- Om ein tek inn folk som ikkje er folkevalte i utvala (som lova opnar opp for), kan dette være ein mogleg rekrutteringsarena inn i lokalpolitikken.
- Modellen legg til rette for politisk arbeidsfordeling (om utvala har beslutningsmynde).

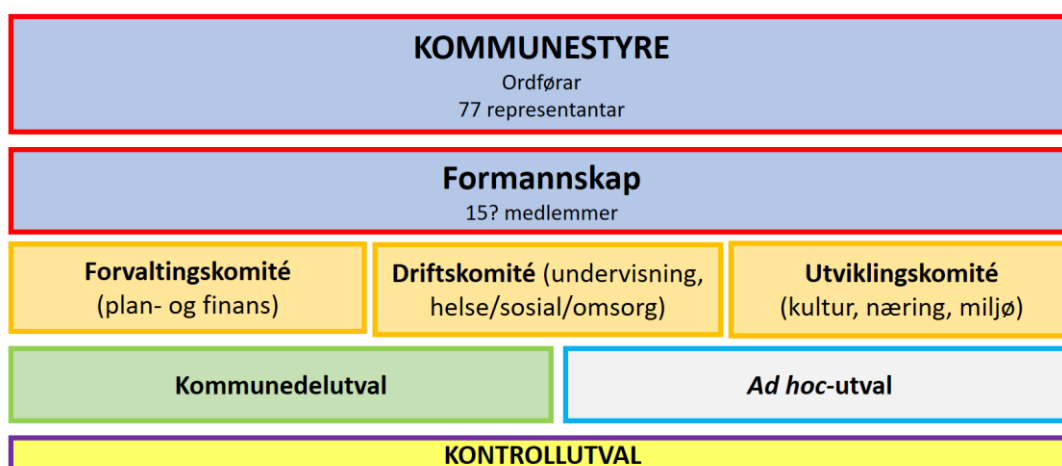
SVAKHEITER

- Ei kjent fare med HUM er silotenking og sektorisering av politikken (fare for at politikarane får skylappar for andre sektorar enn sin eigen).
- Kan gi fragmentert kommunepolitikk, ansvarsuklarheit, og redusert beslutnadseffektivitet ved at kommunestyret svekkast.
- Førar ofte til sein involvering av politikarane i planprosessar.
- Gjer det utfordrande å ta tak i sektorovergripande problematikk.

TRUGSLAR

- Ein risiko for silofikasjon og sektortenkning.
- Modellen er ikkje særlig fleksibel i møte med endra behov.
- Fare for at politikarane dyrkar ein form for 'utvalsegoisme' der ein tenkjer at sitt eiga utval har dei viktigaste oppgåvene.

Døme på komitémodell, organisert etter funksjonsprinsipp



STYRKAR

- Sidan komiteane ikkje har beslutningsmynde legg in til rette for politikktutvikling gjennom eit aktivisert kommunestyre med gode diskusjonar.

- Kan være ineffektivt ved at ein i ei ny storkommune får mange fleire saker som skal behandlast, og at det blir ei stor saksmengde som må behandlast gjennom kommunestyret.
- Styrkar tverrsektorielt samarbeid?

MOGLEGHEITER

- Mogleg å trekke *ad hoc*-komitear (oppgåveutval) inn i komitéarbeidet. Dette gir større fleksibilitet.
- Tidleg involvering i prosessar er gunstig for dei politiske diskusjonane.

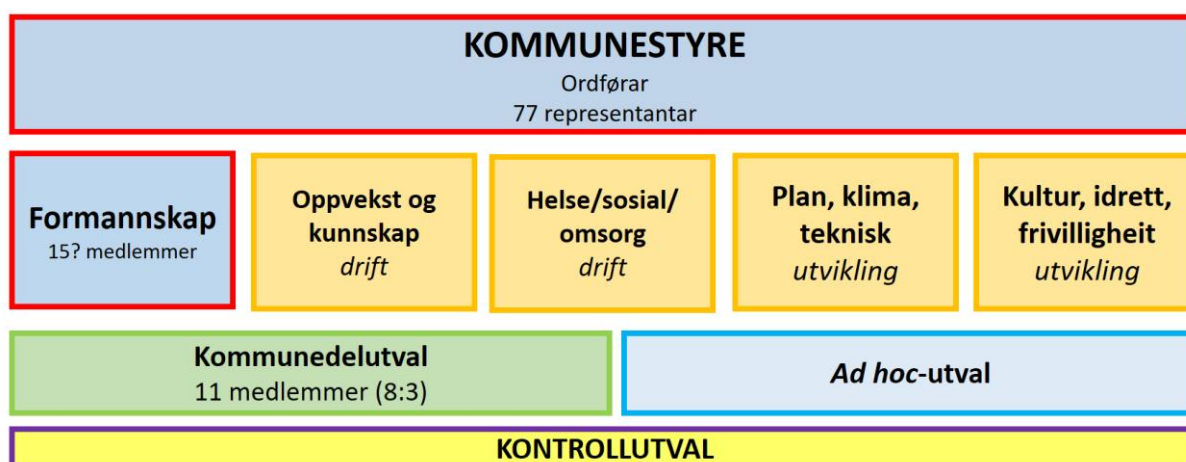
SVAKHEITER

- Også komitear kan lede til sektortenkning blant politikarane.
- Ein kan få uklare skiljelinjer og utydelig arbeidsfordeling mellom dei ulike komiteane.
- Ei utfordring kan være at komiteane får *for lite* saker å behandle.
- Ei meir reindyrka strategiorientert politikarrolle gjennom komitearbeid medfører ofte meir omfattande delegasjon til administrasjon og dermed svekka politisk påvirkningsmynde (ombudsrolla svekkast).

TRUGSLAR

- Krevjar eit svært gjennomtenkt delegasjonsreglement med omsyn til rådmannen og formannskapetets rolle for ikkje å skape uklare ansvarlinjer.
- Større delegasjon til administrasjon kan fjerne politikarane frå konkrete enkeltsakar.

Hybridmodell med *faste og midlertidige* utval, organisert etter funksjonsprinsipp



STYRKAR

- Ein modell som kombinerer faste og midlertidige utval bevarer mange av dei gode eigenskapane med hovudutvalsstrukturen (1), samtidig som ein ved å ha fire utval + moglegheit for ad-hoc utval til spesifikk oppgåveløysing, får aktivisert heile kommunestyre som i komitevarianten (2) der alle medlemmane må ha plass i eim komite.

- Kombinasjonen drift/utvikling i utvala bevarer styringsrolla ovanfor administrasjon og ombudsrolla ovanfor innbyggjarane.

MOGLEGHEITAR

- Ei arbeidsfordeling der nokre av utvala fokuserer på driftsoppgåver, mens andre konsentrerer seg om utviklingsoppgåver kan være ein styrke om desse er rett organisert og har ei klar retning.
- Ein kan bruke ad hoc-utval i samansette saker, og desse kan forankrast både geografisk (gjennom kommunedelutvala), og sektorvis (via hovudutvala).
- Ein gjennomgåande representasjon mellom utval og kommunedelutval vil tilføre spesialistkunnskap, men kan føre til at færre innbyggjarar engasjerast.
- Ad hoc-utval gir grunnlag for samskaping på tvers av kommune-sivilsamfunn.
- Kommunedelutvala må ha ei særlig tydelig rolle her som organ for lokalsamfunnsutvikling.

SVAKHEITER

- Som i hovudutvalsmodellen er det farar for sektorisering og utgiftsdrivande alliansar mellom politikarar, administrative organ og andre grupper i og utanfor kommuneorganisasjon, der særinteressar prioriterast på bekostning av heilheit. Dette må det kompenseras for gjennom tiltak som reduserar informasjonsunderskudd for politikarane sin del, og økt bevisstheit rundt konsekvensane av organisasjonen.

TRUGSLAR

- Det vil være behov for tverrsektor-organisering på tvers av nettverk.
- Det er ei reell fare for at ad-hoc utvala får uklare mandat slik at dei får svekka legitimitet i arbeidet.
- Manglande administrative ressursar til kommunedelutvala vil redusere dei til velforeningar. Ein må organisere desse slik at ikkje funksjonaliteten til organa blir personavhengig.

Tabell 2.19: *Kommunenes utvalg- og komiteorganisering, 2000-2016.*
 Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=426;
 2004: N=340; 2008: N=325; 2012: N=346; 2016:
 N=331

	2000	2004	2008	2012	2016
Faste politiske utvalg	100 (426)	84,7 (288)	76,9 (250)	81,8 (283)	81,6 (270)
- med beslutningsmyndighet	90,6 (386)	88,2 (254)	90,5 (219)	88,4 (221)	93,6 (174)
- uten beslutningsmyndighet	9,4 (40)	11,8 (34)	9,5 (23)	11,6 (29)	6,5 (12)
Kommunestyrekomiteer			9,5 (31)	11 (38)	
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg/komiteer)		2,6 (9)	7,4 (24)	8,7 (30)	18,4 (61)
Ingen utvalg/komiteer		12,6 (43)	7,7 (25)	7,2 (25)	

FIGUR: Oversikt over trendar for utval- og komiteorganisering 2000-2016 (frå Monkerud m. fl. *Kommunal organisering 2016*, s. 45).

4) Resultat frå gruppearbeid med samanlikning av modellane opp mot intensjonsavtalen og overordna grunnlag for kommunereform.

- Det følgjer ikkje opplagte konsekvensar med omsyn til intensjonsavtalen og overordna føringar for kommunereform frå kvar av dei einskilde modellane. Med riktig planlegging og organisering kan kvar av dei prinsipielt sett innfri måla i intensjonsavtalen og for reformarbeidet. Det handlar om å finne ein mest mogleg optimal veg for nye Ålesund, og særtrekka ved den nye kommunen.
 - Frå eit demokrati- og innbyggjarinvolveringsperspektiv er det ynskjeleg med så tidlig involvering i prosessar (plan etc.) som mogleg. Ein må leggje opp til gode strukturar som til rettelegg for politisk verksemd, ikkje berre behandling av 'ja og nei'-saker.
 - I ei stor kommune blir avstandane til politikarane og beslutningstakerar i administrasjon større. Må demme opp for sentraliseringa med avbøtende tiltak. Kommunedelutvala må for eksempel sjåast i samanheng med kommunedelsentra, og ein må tenkje nøye gjennom kva slags funksjon dei fysiske kontaktpunkta her skal ha.
 - Det er rom for å nytte digitale reiskap for å betre kontakta til dei politiske organa for innbyggjarane i nye Ålesund, dette blir særleg viktig når ein tek høgde for at den nye kommunen får ein utfordrande geografi (fare for at avstand svekker engasjement).
 - Det blei hevda at ein hybridmodell med gjennomgåande representasjon mellom dei ulike nivå kan være særleg nyttig i starten – det vil gi politikarane høve til å skaffe seg kunnskap om dei ulike kommunedelane, pluss at dei får kjennskap til drifta.
 - Uansett val av organisering vil arbeidsmetodane være vel så viktige som 'boksologien'/organisasjonskartet.
- Notat frå Bente Glomset Vikhagen (som ikkje kunne delta på møtet):

«For å kome opp med fordelar og ulemper med ulike politiske modellar krevjast det nok først ei bevisstgjerung i gruppa kring målsetningane i intensjonsavtalen. Eg tenkjer då både på politisk organisering spesielt men og den meir gjennomgåande filosofien kring innbyggjarorientering, innovasjon, styrka samhandling på tvers, ny politikarrolle og nye former for politikktutforming, samskaping osv.

Korleis «rigger» ein politisk struktur som varetek på den eine sida; tradisjonell og god forvaltningsskikk, og på den andre sida; innbyggjarfokus og tverrfagleg samskaping gjennom nye former for politikktutforming.

Enkelt sagt kan ein seie at:

- 1) *Ei tradisjonell organisering med hovudutval knytt til fag varetek tradisjonell og ryddig forvaltningsskikk*
- 2) *Ei organisering med meir tverrgåande faste utval og i tillegg ad hoc-utval/ oppgåveutval byggjer opp under eit tverrfagleg fokus og samskappingsprosessar der politikk vert utforma i samspel mellom ulike partar*

Intensjonsavtalen seier egentlig ja takk begge deler. Kanskje bør ein då gå for ein modell der ein faktisk ivaretek begge desse perspektiva:

- 1) *Eit tydeleg fagleg fokus for å sikre rettstryggleik og oversiktleg struktur*

2) *Det tverrfaglege perspektivet som sikrar at innbyggjarane ikkje fell mellom «fagsiloane», og at fagfolka gøymer seg i sine båsar bak sine lovparagrafar.*

Det føreligger no eit alternativ til ein slik hybridmodell.

Det er viktig å ta dette i fleire trinn. Første trinn bør vere å definere grunnstruktur slik alternative legg opp til.

Det er viktig å få ein god fagleg refleksjon i ulike fora kring fordelar og ulemper med denne grunnstrukturen sett i lys av mål i intensjonsavtalen.

Dersom ein går for langt i utgreiinga av denne saka no vil ein rote seg ned i detaljane før ein har fått forankra hovudhensikt med politisk modell

Eit anna viktig argument for å halde diskusjonen til å lande overordna struktur er tidsaspektet. Val av modell må på plass snarast då det hastar med å lande administrativ modell/ organisasjonsmodell.

Det er forøvrig viktig at det er dialog med delprosjektet administrativ struktur for å avklare samanhengar her. Administrasjonen og organisasjonen må byggjast opp med tanke på korleis ein skal leggje til rette for godt samspel og god politikkutforming i den valte modellen.»

5) Arbeidet vidare.

Målet med det vidare arbeidet å få brei forankring og tilbakemelding frå politikarane i kvar einskild kommune på det overståande. Desse innspela skal bearbeidast og leggjast fram for fellesnemnda den 26. oktober, der vi arrangerer eit liknande arbeidsmøte om den politiske organisasjonen som er beskrive her.

Det blir opp til dei tre representantane frå kvar einskild kommune korleis dei veljar å forankre den politisk organisasjonsmodellen i dei respektive kommunane reint praktisk. Dei står fritt til ta diskusjonen på kommunestyrenivå, i formannskapet, eller med gruppeleiarane for dei ulike partia.

Det viktigaste er at dei inviterer til innspel på dei tre modellane som blei diskuterte, og at vi får samla alle desse innspela innan fredag 6. oktober. Sak til fellesnemnda må meldast før den 10. oktober, og da bør ein ha klargjort om ein skal ta med alle tre alternativa i drøftinga (og seinare votering), eller om vi berre ynskjer å gå vidare med to modellar.

I drøftingane internt i dei fem kommunane bør ein også tenke gjennom 'spørsmåla til avklaring', som er lista opp på vedlagt presentasjon. Gruppa vil kome tilbake til desse detaljane seinare, men det er greitt å ha gjort nokre refleksjonar i ei tidleg fase.