

Forslag til politisk organisering i ny kommune

Det vises til oppdrag rådmennene har fått av politisk delprosjekt.

Rådmennenes vurdering:

Generelt: Den nye rådmannen, prosjektrådmannen, vil ha interesser i å delta i drøftingen om samhandling mellom politikk og administrasjon samt politisk styringsstruktur. Derfor er dette foreløpige betraktninger fra nåværende rådmenn i kommunene.

Lokaldemokrati

Intensjonsavtalen mellom kommunene slår fast at målet er å ha et levende lokaldemokrati basert på innbyggermedvirkning.

Kommunen skal:

- Sikre en politisk struktur som fremmer lokaldemokratiet
- Legge vekt på åpenhet, innsyn og kommunikasjon med innbyggerne
- Legge vekt på demokratiopplæring og involvering av barn og unge i skolen og på andre arenaer
- Arbeide for høy valgdeltagelse
- Styrke demokratiet og innbyggernes deltagelse i prosesser bl. a ved bruk av ny teknologi

Vitalisering og styrking av demokratiet

Intensjonsavtalen gir føringer for hvordan folkestyret skal ivaretas. Det er potensiale for at demokratiet kan videreutvikles med mer vitalisering og engasjement, men det fordrer et godt samspill mellom politisk og administrativt nivå. Dette er dessuten viktig for å få til en god samfunnsutvikling og utvikling av gode tjenester til innbyggerne.

Kommuneadministrasjonen bør bidra til å aktivisere det politiske livet gjennom blant annet å legge fram saker og alternative løsninger som kan gi grunnlag for politiske drøftinger.

De viktigste styringsdokumentene for politikerne er kommuneplan, økonomiplan, kommunedelplaner, sektorplaner og temaplaner. I tillegg kommer de løpende rapporteringene og årsmeldingen og andre meldinger som blir lagt fram som også kan brukes som styringsverktøy. I forbindelse med kommuneplanen for Aurskog-Høland ble det opprettet politiske temagrupper som engasjerte og ga innspill til det videre arbeid. Rådmannen har inntrykk av at temagruppene ble opplevd som positivt blant politikerne.

Både Aurskog-Høland og Rømskog kommuner har muligheter for å kunne opprette ad.hoc komiteer og denne muligheten bør kunne videreføres i ny kommune.

Mål fra intensjonsavtalen:

- a) Sikre en politisk struktur som fremmer lokaldemokratiet

Bred deltagelse kan være et bidrag til å øke lokaldemokratiet. Til kommunevalget er det på forhånd bestemt hvor mange representanter som skal velges til kommunestyret, men kommunestyret selv avgjør hvor mange som skal velges inn i styret, råd og utvalg. Reduseres dette antall blir det færre folkevalgte samlet sett i kommunen.

Komiteene kan være et bidrag til å engasjere flere i politisk arbeid såfremt kommunestyret ikke velger en modell med gjennomgående representasjon. Gjennomgående representasjon sikrer på sin side kontinuitet mellom komiteenes arbeid og kommunestyrets behandling av sakene.

På den annen side kan gjennomgående representasjon være et problem for partier som ikke har mange nok representanter i kommunestyret til å fylle mange utvalgs-/komiteposisjoner. Det kan også hevdes at gjennomgående representasjon medfører økt arbeidsbelastning for sittende kommunestyrerepresentanter, og dette kan ha betydning for rekruttering til kommunepolitikken.

b) Legge vekt på åpenhet, innsyn og kommunikasjon med innbyggerne

Det er allerede mange måter åpenhet, innsyn og kommunikasjon med innbyggerne blir ivaretatt på. Kommunen har ordninger med utlegging av postlister, sakslister og protokoller til alle folkevalgte organ m.v.

Kommunens innbyggere har etter kommuneloven rett til å fremme «Innbyggerforslag».

Utlegging av kommunedelplaner på høring er lovbestemt. Dessuten er det pliktig utlegging av årsbudsjett og økonomiplan, og det er muligheter for å komme med innspill. Det bør utredes nærmere hvordan den nye kommunen bedre kan legge til rette for større involvering fra innbyggere blant annet i planarbeidet. KS sin veileder «Samskaping og dialog» kan brukes som utgangspunkt for arbeidet.

Noen kommuner legger ut kontaktlister slik at publikum kan ta direkte kontakt med politikere. For å øke kommunikasjonen kan det samtidig opplyses at det er «lov» å kontakte en politiker.

c) Legge vekt på demokratiopplæring og involvering av barn og unge i skolen og på andre arenaer

Demokratiopplæring hører med i opplæringsplanene for skoler og barnehager. Enkelte skoler gjennomfører også skolevalg med stemmesedler. Rømskog gjennomfører «Sjumilssteget» som involverer barn og unge i tråd med FNs barnekonvensjon.

Demokratiopplæring og avvikling av valg kan videreføres til f.eks. ungdomsklubbene.

d) Arbeide for høy valgdeltagelse

I Aurskog-Høland ble det ved forrige valg (2017) gjort tiltak for å øke valgdeltagelsen.

Åpningstidene ved valglokalene ble utvidet med 2 timer fra kl. 1000 – 2100 på valgdagen mandag. Videre ble det arrangert såkalt «pop-up» valg under forhåndsstemmegivningen i Hemnes, Aurskog senter og Leikvin ved Løken.

Alt dette var tiltak for å øke valgdeltagelsen, og mulighetene for å kunne avgi forhåndsstemme i nærmiljøet ble godt mottatt hos velgerne.

I evalueringen ble det reist spørsmål om «pop-up» valget bør foregå over to dager, og det ble foreslått at tilbudet kunngjøres bedre.

Søndag er en god valgdag i begge kommunene ved at over 1/3 av avgitte stemmer blir avlagt på søndag. Ordningen med 2 dagers valgting bør derfor videreføres. Dette er spørsmål som valgstyret bør arbeide videre med.

e) Styrke demokratiet og innbyggernes deltagelse i prosesser bl. a ved bruk av ny teknologi

Den nye kommunens digitaliseringsstrategi har i digitaliseringsmål nr. 1 løftet dialog og samhandling. Målet er at innbyggere og bedrifter skal ha tilgang på enkle, brukervennlige og sikre digitale tjenester for dialog, selvhjelp, mestring, læring, involvering og medvirkning.

Et av delmålene er at kommunen skal ha gode løsninger for politisk engasjement. Det skal være gode løsninger for innsyn, dialog og medvirkning.

Oppfølging av disse målene gjennom konkrete tiltak kan bidra til å styrke demokratiet og innbyggernes deltagelse.

Styringsstrukturen

Det er viktig å se helheten i den politiske styringsstrukturen. En ting er hvilke styrer, råd og utvalg en kommune skal ha, men like viktig er planprosesser, saksutredninger og andre måter politikerne kan bli involvert på.

Begge kommunene har lang erfaring med å ha utvalg eller komiteer. Komiteene/utvalgene et godt utgangspunkt for politikkutforming, politiske debatter og drøftinger. Et mulig ankepunkt har vært at komiteene ikke har hatt avgjørelsesmyndighet, og at komiteene etter dette ikke har vært så attraktive å ta sete i. I samarbeid med rådmannen kan komiteenes arbeid utvikles.

Politisk delprosjekt har drøftet om det er mulig å likestille komiteene på noen måte med formannskapet. Etter kommuneloven er det ikke anledning til å likestille komiteene med formannskapet fordi formannskapet etter loven står i en særstilling.

Formannskapet er spesielt tillagt å behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig kan kommunestyret tillegge formannskapet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

Det har vært et prinsipp i begge kommunene at formannskapet har vært det mest sentrale politiske organet. Det har vært det fremste organet som har ivaretatt helhetsperspektivet og kommunale interesser.

For å videreføre bredden i politisk deltagelse og rekruttering anbefaler rådmennene at den nye kommunen oppretter utvalg/komiteer under kommunestyret.

Ny kommunelov

Den nye kommuneloven skiller mellom utvalg og kommunestyrekomiteer.

Utvalg, jfr. lovens § 5-7:

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette utvalg for kommunale formål og for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Utvalg etter denne paragrafen skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Kommunestyret fastsetter selv hva slags saker utvalget skal behandle. Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyrekomiteer, jfr. lovens § 5-9

Kommunestyret kan selv opprette kommunestyrekomiteer som saksforberedende organer for kommunestyret og fylkestinget. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer. Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet.

Kommunestyret deler selv alle kommunestyrets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og velger leder og nestleder til komiteene.

Felles for både utvalg og komiteer er at kommunestyret selv når som helst omorganisere eller nedlegge disse.

Det gjøres oppmerksom på at nye kommunelov blir satt i kraft etter regjeringens bestemmelse.

Skal nye Aurskog-Høland ha utvalg eller komiteer?

Innledning

Kilde KS (2017):

I følge kommunal organisasjonsdatabase i 2012 har 11 prosent av kommunene en ordning med kommunestyrekomiteer.

I følge kommunal organisasjonsdatabase i 2012 har 82 prosent av kommunene en ordning med faste utvalg.

Inntrykket er at det er de små kommunene som har få utvalg under formannskapet. F eks har Rindal kommune (700 innbyggere) valgt å opprette et driftsstyre som tar de generelle oppgavene i kommunen, mens formannskapet tar seg av plan, samfunnsoppgaver og økonomi. Modalen kommune (380 innbyggere) har ingen utvalg utover de lovbestemte.

Kommunen står fritt til å velge komiteer eller utvalg under kommunestyret. Både Rømskog og Aurskog-Høland kommuner har alltid hatt utvalg/komiteer.

Velger den nye kommunen kommunestyrekomiteer må medlemmene velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Kommunestyrekomiteene skal ikke ha beslutningsmyndighet.

Velger den nye kommunen utvalg står kommunestyret fritt til å velge medlemmer, og det kan bestemmes om utvalget skal ha beslutningsmyndighet.

Et fritt valg av medlemmer vil kunne øke antall aktive politikere i kommunen som igjen kan bidra til rekruttering av politikere. Det regnes likevel som hensiktsmessig å velge blant kommunestyrets medlemmer av hensyn til kontinuitet og oppfølging av saker fra komiteene til kommunestyret.

Det vises til vedlegg som viser den politisk organisering i kommuner som ble opprettet fra 1.1.17.

Myndighet til utvalgene

I Rømskog kommune er de politiske utvalgene tillagt noe myndighet på enkeltvedtak nivå. Det er spesielt planutvalget som har blitt tildelt myndighet innenfor plan- og bygningsloven. I tillegg er det opprettet viltneemd med vedtaksmyndighet.

I Aurskog-Høland har komiteene ikke hatt vedtaksmyndighet i de siste valgperiodene.

Erfaringene fra Aurskog-Høland kommune er at komiteene som ikke har endelig avgjørelsesmyndighet har gitt viktige innspill til den videre saksbehandling i formannskapet og kommunestyret.

Komiteene har som formannskapet muligheter til å påvirke kommunens utvikling gjennom enkeltsaker som legges fram, samt budsjett, økonomiplan, løpende rapporteringer og meldinger regnes spesielt viktige dokumenter.

I Aurskog-Høland og dels Rømskog legges årlig fram følgende meldinger:

Sektor helse og rehabilitering:

- Kvalitetsmelding
- Bidrag til alkoholmeldingen om rus

Sektor oppvekst og utdanning:

- Barnehagemelding
- Skoleeieranalyse/tilstandsrapport for grunnskolen
- Skolemelding for grunnskolen

Sektor oppvekst og utdanning:

- Barnehagemelding
- Skoleeieranalyse – ikke årlig, gjennomføres hvert annet år
- Skolemelding for grunnskolen
- Tilstandsrapporten

Sektor teknisk drift og kultur:

- Beredskapsmelding

Sektor samfunn og utvikling:

- Alkoholmelding (bevillingssaker)

Meldingene gir kommunestyret litt dypere innsikt i viktige saksområder som kommunestyret i siste instans er ansvarlig for. Meldingene kan i noen grad skape politisk engasjement, og gi grunnlag for endrede politiske prioriteringer.

Det kan innenfor visse ansvarsområder utarbeides ytterligere meldinger noe rådmannen kan vurdere nærmere.

Kultur som egen enhet med egen komitè:

Rådmennene er bedt om å gjøre noen betraktninger om det skal opprettes en egen komitè/utvalg for kultur.

I intensjonsavtalen er følgende tatt inn i forhold til kultur og mangfold:

Målet er at kommunen skal samarbeide med frivillig sektor om å sikre et mangfold kultur- og fritidstilbud til innbyggerne i alle aldre, videreutvikle etablerte møteplasser og aktiviteter samt ta initiativ til og støtte opp om nye aktiviteter i kommunen.

Kommunen skal:

- *Arbeide for å inkludere nye innbyggere i kommunen*
- *Sikre lag og foreninger gode og forutsigbare rammebetingelser*

Blant viktige hovedoppgaver for kultursektoren er i begge kommunene:

- Kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Planens handlingsprogram rulleres årlig i kommunestyret i desember
- Kommunedelplan for kulturminner
- Fastsette retningslinjer for tildeling av kommunale kulturmidler
- Sektorplan teknisk drift og kultur (Aurskog-Høland)

Aurskog-Høland

Kultursakene sorteres i dag under komitè for teknisk drift og kultur.

Komitè for teknisk drift og kultur behandler i løpet av et år relativt få typiske kultursaker.

De kulturmidler som fordeles skjer etter gjeldende «Regler for økonomisk støtte til kultur- og fritidsformål» er sist revidert av kommunestyret 27. mars 2017.

Aurskog-Høland Kulturråd og Aurskog-Høland Idrettsråd avgir uttalelse til innkomne søknader om årlig driftsstøtte så langt dette er praktisk mulig og etter innstilling fra administrasjonen.

Komiteen er ikke tillagt oppgaver i forbindelse med tildeling av kulturpris og idrettspris.

En frivillighetserklæring (avklarer forventinger mellom det frivillige og kommunen).

Rømskog

Utvalg Oppvekst og omsorg ivaretar kultursakene i Rømskog.

Komiteen fordeler kommunens kulturmidler etter retningslinjer for ordningen fastsatt av formannskapet.

Dagens komitestruktur i kommunene

Aurskog-Høland kommune har 3 komiteer med 7 medlemmer i hver:

- Komitè for oppvekst og utdanning
- Komitè for omsorg og rehabilitering
- Komitè for teknisk drift og kultur

Medlemmene er i hovedsak valgt blant kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer.

Rømskog kommune har 2 komiteer med 7 medlemmer i hver:

- Utvalg for oppvekst og omsorg
- Utvalg for utvikling (planutvalget)

I Rømskog er utvalgsmedlemmene delvis rekruttert utover kommunestyret for å sikre rekruttering.

Andre utvalg

Lovbestemte utvalg er:

- Kontrollutvalget
- Valgstyret
- Administrasjonsstyre (partsammensatt utvalg)
- Klagenemnd etter forvaltningslovens § 28
- Råd for personer med funksjonsnedsettelse
- Eldrerådet
- Klagenemnd eiendomsskatt
- Sakkyndig eiendomsskattenemnd

I ny kommunelov (§ 5-2 pkt. e) er ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom lovpålagt. I intensjonsavtalen er det slått fast at den nye kommunen skal ha ungdomsråd.

Administrasjonsstyre

Kommunen skal ha et partsammensatt utvalg etter kommunelovens § 25, og ny kommunelov § 5-2, som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Rømskog har hatt et eget administrasjonsutvalg, mens i Aurskog-Høland har formannskapet med tillegg av to tillitsvalgte medlemmer ivaretatt rollen som administrasjonsstyre.

Det vurderes som hensiktsmessig at formannskapet som et sentralt organ med ansvar for det helhetlige fungerer som administrasjonsstyre

Planutvalg

Planutvalg er ikke et lovbestemt utvalg, men begge kommunene har funnet det hensiktsmessig å opprette utvalg for plansaker etter plan- og bygningsloven. I Rømskog kommune er dette ivaretatt av Utvalg for utvikling, mens formannskapet har behandlet disse sakene i Aurskog-Høland kommune.

Planutvalget behandler blant annet forslag til planstrategi, planprogrammer, reguleringsplaner som første instans og har myndighet til dette ut på offentlig høring. Planutvalget, både i Rømskog og Aurskog-Høland, har i tillegg hatt vedtaksmyndighet i forhold til enkeltsaker i plandelen og byggesaksdelen av loven.

Erfaringene fra Aurskog-Høland kommune er at det bør være et sentralt organ som behandler plansakene av hensyn til kontinuitet i saksbehandlingen og som innstillende myndighet overfor kommunestyret. Dette er også forutsatt i intensjonsavtalens pkt. 5 om politisk struktur er det lagt til grunn at formannskapet skal fungere som planutvalg.

Rømskog kommune har i tillegg opprettet følgende utvalg:

- a) Viltnemnd. I Aurskog-Høland er viltnemndas oppgaver delegert til rådmannen.
- b) Styre for Kurøen Bygdetun. Aurskog-Høland kommune har ikke noe tilsvarende for A-H bygdetun, men det er opprettet et samarbeidsråd med Museene i Akershus. Da Kurøen Bygdetun ikke er med i Østfoldmusene kan det være behov for å opprette et samarbeidsråd mellom kommunen og de lag og foreninger som bruker Kurøen. På denne måten kan saker og aktiviteter bli drøftet i dette rådet.

Samlet vurdering:

- Følgende mål fra intensjonsavtalen står ved lag og søkes ivaretatt i det videre arbeid:
 - a) Sikre en politisk struktur som fremmer lokaldemokratiet
 - b) Legge vekt på åpenhet, innsyn og kommunikasjon med innbyggerne
 - c) Legge vekt på demokratiopplæring og involvering av barn og unge i skolen og på andre arenaer
 - d) Arbeide for høy valgdeltagelse
 - e) Styrke demokratiet og innbyggernes deltagelse i prosesser bl. a ved bruk av ny teknologi

Rådmennenes kommentarer under punktene a) – e) foran kan brukes som utgangspunkt for å nå målene.

- Nye Aurskog-Høland bør videreføre lang praksis fra Aurskog-Høland og Rømskog med å velge utvalg under kommunestyret. Dette åpner for bred politisk deltagelse, rekruttering og interesse for politisk arbeid.
- Med grunnlag i dette bør utvalgsmodellen i ny kommunelov velges der kommunestyret står fritt til å velge medlemmer. Likevel kan medlemmene i hovedsak velges blant kommunestyrets medlemmer av hensyn til kontinuitet og videre oppfølging av sakene.
- Det vurderes slik at utvalgene (komiteene) har tilstrekkelige muligheter til å påvirke saksbehandlingen gjennom enkeltsaker herunder budsjett og økonomiplan, løpende rapporteringer og meldinger som legges fram. Praksis i Aurskog-Høland med å ikke tildele avgjørelsesmyndighet kan derfor videreføres.
- Det vurderes om andre typer meldinger kan legges fram
- Sammenliknet med de andre sektorene i en kommune vurderes kulturfeltet ikke stort nok til at det berettiger et eget utvalg (komitè). Politiske satsninger og prioriteringer kan gjennomføres gjennom de eksisterende planprosesser herunder budsjett og økonomiplan, løpende rapporteringer og meldinger som legges fram.
- Formannskapet ivaretar rollen som administrasjonsstyre.
- Formannskapet fungerer som planutvalg som fastsatt i intensjonsavtalen.
- Det opprettes ikke andre utvalg enn de som er lovbestemt.
- Det kan vurderes om det skal opprettes et råd for Kurøen Bygdetun med representanter fra kommunen og lag og foreninger som benytter Kurøen.
- Gjeldende reglementer for komiteene/utvalgene i revideres.

Vedlegg – Tab. 1. Politisk organisering i de nye kommunene opprettet fra 1.januar 2017. Kilde KS.

Færder	Hovedutvalg for kommunalteknikk
	Hovedutvalg for helse
	Hovedutvalg for oppvekst

Holmestrand	Hovedutvalg for regulering og kommunalteknikk
	Hovedutvalg for helse, sosial og omsorg
	Hovedutvalg for kultur og oppvekst

Indre Fosen	Oppvekstutvalget
	Kulturutvalget
	Helse- og omsorgsutvalget
	Arealutvalget

Larvik	Helse- og omsorgskomiteen
	Kultur- og oppvekstkomiteen
	Miljø- og teknikk-komiteen

Sandefjord	Hovedutvalg for helse, sosial og omsorg
	Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap
	Hovedutvalg for næringsutvikling og eiendom
	Hovedutvalg for kultur, friluftsliv, by- og stedsutvikling
	Hovedutvalg for miljø- og plansaker
