

Leveranse 2: Kommunedelsutvalg og nærdemokrati

Innledning

Fellesnemnda oppnevnte i sitt møte 26.02.2018 følgende sammensetning for prosjektgruppen:

Prosjektleder	Bjørg Tysdal Moe (KrF, Stavanger)
Prosjektmedlemmer	Arne Madland (KrF, Finnøy) Ole Klingsheim (V, Finnøy) Elin Schanche (H, Rennesøy) Anne Kristin Sæther (Ap, Rennesøy) John Peter Hernes (H, Stavanger) Dag Mossige (Ap, Stavanger) Sissel Stenberg (FrP, Stavanger) Frode Myrhol (FNB, Stavanger)

Fellesnemnda vedtok i sitt møte 04.12.2017 følgende mandat for prosjektgruppen:

1. Forslag til politisk organisering for Nye Stavanger. Prosjektet skal utrede
 - a. komite - og utvalgsmodell
 - b. aktuelle komiteer eller utvalg og beskrivelse av ansvar og fullmakter/ myndighet for disse.
 - c. sammensetning/størrelse på komiteene/utvalgene
 - d. organisering av by - og /eller kommunedelsutvalg med beskrivelse av ansvar og fullmakter/myndighet.
2. Forslag til øvrige tiltak for å styrke lokaldemokratiet og politikerrollen.
3. Vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av løsningene.

Pkt 1 (a-c) ble vedtatt i Fellesnemndas møte 15.10.2018, [sak 45/18](#).

I denne leveransen legger prosjektgruppen frem forslag til modell for nærdemokrati (pkt 1d og 2)

Vedtatte føringer i Intensjonsavtale og Prinsippdokument

Diskusjonen om fremtidig organisering av lokal-/nærdemokratiet i Nye Stavanger tar sitt utgangspunkt i føringer i vedtatt intensjonsavtale og prinsippdokument.

Intensjonsavtalen

- a. Lokaldemokratiet skal styrkes ved å flytte makt og myndighet til kommune-/bydelsutvalg.
- b. Finnøy og Rennesøy skal ha egne kommunedelsutvalg med 11 medlemmer.

Prinsippdokumentet

- a. Nærhetsprinsippet legges til grunn for utvikling av lokaldemokratiet.
- b. Bydels-/kommunedelsutvalgene skal ha reelt ansvar for lokal planlegging og andre tjenester.
- c. By-/kommunedelene skal ikke ha driftsoppgaver, men involveres i utviklingen av tjenester som tilbys lokalt.
- d. Medlemmene oppnevnes av bystyret.
- e. By-/kommunedelene etableres på nytt og selvstendig grunnlag i den nye kommunen.

Kommunedelsutvalg

Prosjektgruppen har blant annet benyttet seg av Regjeringens [Lokaldemokrativeileder](#) som underlag for sine drøftinger. Veilederen er utarbeidet for å gi kommuner som slår seg sammen hjelp slik at de «*vurderer sin demokratiske praksis, og utvikler velfungerende demokratiske arenaer til beste for sine innbyggere.*» Innholdet i veilederen er disponert i tre hoveddeler:

- a. Kommunen som demokratisk institusjon
- b. Politisk organisering og politikernes rolle
- c. Kommunen og innbyggerne

Temaet «Kommunedelsutvalg» omhandles i en egen artikkel i veilederen. Ifølge forfatterne (forskerne Asbjørn Røiseland, Toril Ringholm og Nils Aarsæther) er kommunedelsutvalg å forstå som en bestemt type lokalutvalg, dvs. «*organ som organiserer hele befolkninga i et område, og som arbeider på bredt grunnlag for å fremme den lokale befolkningens interesser.*» De poengterer at det i skjæringspunktet mellom kommune og innbyggerne kan ligge mange kreative og effektive løsninger på viktige lokale samfunnsutfordringer.

Lokalutvalg «nedenfra» som grendelag, velforeninger etc. kan ha formelle avtaler med en kommune, men er ikke lovmessig regulert. Slike nærdemokratiordninger er omtalt i del C i Lokaldemokrativeilederen. Kommunedelsutvalg er derimot hjemlet i og regulert gjennom Kommunelovens §12. Utvalget er derfor å betrakte som en del av kommunens formelle styringssystem og blir derfor omtalt i veilederens del B.

Kommunedelsutvalg kan ifølge artikkelen tillegges flere typer oppgaver:

- a. Høringsorgan: Rett til å uttale seg om saker som gjelder by-/kommunedelen er den mest vanlige måten å bruke kommunedelsutvalgene på. Ordningen gir disse lokalutvalgene en relativt passiv og avventende demokratisk rolle.
- b. Forvaltningsorgan: Kommunedelsutvalg kan innen bestemte avgrensede sakfelt få delegert myndighet til å fatte beslutninger som angår egen by-/kommunedel. Oslo har gått lengst og har mest erfaring med slik delegering til bydelsnivå.
- c. Planleggingsorgan: Kommunedelsutvalget gis rett til, med hjemmel i Plan- og bygningsloven, å foreslå reguleringsplaner for sitt geografiske område og spille en rolle i avklaring av arealkonflikter. Det er så langt lite erfaring med å engasjere lokalutvalg aktivt i kommunale planprosesser.
- d. Utviklingsorgan: Kommunedelsutvalget kan gis myndighet til å fordele budsjettmidler til lokalsamfunns- og næringsformål, for eksempel disponering av næringsfond eller tildeling av midler til å gjennomføre konkrete utviklingsprosjekter.

Prosjektgruppen har i sine drøftinger vært opptatt av at kommunedelsutvalgene skal være en lokal kraft som skal bidra i arbeidet med stedsutvikling, og at det derfor er nødvendig å vurdere mulige handlingsrom i ansvars- og myndighetsområder. Samtidig er det av stor betydning å finne muligheter der en kan engasjere, involvere og mobilisere innbyggerne. Leveransen vil derfor bestå av forslag som både gjelder kommunedelsutvalg som en del av kommunens formelle styringssystem (hjemlet i kommunelovens § 12) og kommunedelsutvalgenes arbeid med for eksempel lokale lag og organisasjoner og også mer uformell innbyggerinvolvering.

I artikkelen «Kommunedelsutvalg», deles oppgavene til kommunedelsutvalgene inn i fires typer: 1) Høringsorgan, 2) Forvaltningsorgan, 3) Planleggingsorgan og 4) Utviklingsorgan

Prosjektgruppen er av den oppfatning at pkt 2) og pkt 4) omhandler det samme, det vil si delegert myndighet til å fatte beslutninger innenfor avgrenset sakfelt og også ha ansvar for budsjettmidler til lokalsamfunns- og næringsformål. Prosjektgruppen legger derfor til grunn i sin drøfting og vurdering følgende tre oppgavetyper:

1. Høringsorgan
2. Forvaltnings- og utviklingsorgan
3. Planleggingsorgan

Stavanger kommunes gjeldende ordning med bydelsutvalg

Stavanger kommune har i dag syv bydelsutvalg. I [bydelsutvalgenes reglement § 3](#) står det at utvalgene skal være bindeledd mellom bydelen og byens sentrale organer og videre at de selv skal ta initiativ i saker som gjelder bydelen. Bydelsutvalgene har en sentral rolle som høringsorgan med rett til å uttale seg om saker som gjelder egen bydel, inklusive følgende saker:

1. Reguleringssaker
2. Kommunale plansaker
3. Større kommunale byggesaker
4. Trafikk-/parkeringssaker
5. Gatenavn og skilting av gater
6. Arbeidsprogram og prioriteringer innen kommunalavdelingens bydelsrelaterte arbeid
7. Aktuelle enkeltsaker

Det presiseres at bydelsutvalgenes synspunkter skal innhentes så tidlig som mulig i beslutningsprosessen, og at synspunktene blir presentert på en synlig måte i saksfremleggene for besluttede politiske utvalg.

Bydelsutvalgene har videre rollen som forvaltnings- og utviklingsorgan (beslutningsmyndighet og økonomiansvar) i følgende saker:

1. Den årlige TV-aksjonen
2. Disponering av bydelshus
3. Bydelsrelaterte tilskuddsordninger
4. Samarbeid med frivillighetssentralene
5. Regelmessige ryddeaksjoner i bydelene
6. Ulike prosjekter ¹
7. Bydelsutvalgene kan gi økonomisk tilskudd til drift av bydelsavis, og skal være en pådriver for at bydelen får sin egen publikasjon i samarbeid med aktuelle aktører.

Videre skal bydelsutvalgene holde seg orientert om livet i bydelen. Utvalgene oppfordres derfor til jevnlig å invitere enkeltpersoner, foreninger, og kommunens administrasjon til å orientere om aktuelle saker. Bydelsutvalgene skal også legge til rette for at bydelens befolkning fritt kan framføre sine synspunkter om kommunens styre og stell og at det gjennomføres samordningsmøter mellom de ulike kommunale tjenestene.

Bydelsutvalgene i Stavanger har som hovedoppgave å være høringsorgan med uttalerett i saker som gjelder bydelen og kommunen. Videre har bydelsutvalgene beslutningsmyndighet og økonomiansvar innen noen gitte oppgaver, og fremstår i så måte også som forvaltnings- og utviklingsorgan. Disse oppgavene vil det være naturlig å videreføre til kommunedelsutvalgene i Nye Stavanger.

¹ ikke angitt hvilke typer prosjekter

Kommuner som velger en lokaldemokratimodell med kommunedelsutvalg, har relativt stort handlingsrom når det gjelder å delegere oppgaver og ansvar. Kommunestyret bestemmer utvalgenes arbeidsoppgaver og kan delegere avgjørelsesmyndighet i «saker som vedrører kommunedelen med mindre annet følger av lov.» Handlingsrommet gir blant annet rom for at enkeltsaker som i dag er delegert til planutvalg etc., i prinsippet også kan delegeres til kommunedelsutvalg.

Vurdering av dagens ordning med bydelsutvalg i Stavanger

Prosjektgruppen er av den oppfatning av dagens ordning med bydelsutvalg i Stavanger har mange positive sider:

1. Bydelsutvalgene har en viktig rolle som høringsinstanser i saker som berører bydelen. Deres uttalelser i plansaker blir vektlagt av kommunalstyrene og bystyret. Faglig personell deltar med orienteringer ved behov, men ikke som faste møtedeltakere.
2. Bydelsutvalgene har en sentral rolle i forbindelse med overordnede planer, spesielt kommuneplanarbeidet. Her markerer de seg positivt som vertskap for medvirkning i bydelen.
3. Bydelsutvalgene står ellers fritt til å ta opp saker innenfor mange tema i bydelen, og slike initiativer bidrar til å sette politisk dagsorden i bydelen og kommunen.

Ordning med kommunedelsutvalg i andre større kommuner

Prosjektgruppen har drøftet mulighetene for å delegere myndighet etter Plan- og bygningsloven til kommunedelsutvalgene. Det er foretatt en kort spørsmålsrunde til andre storbykommuner. Trondheim la ned sine bydelsutvalg for flere år siden, mens Oslo har aktive bydelsutvalg. Bergen kommune har hatt to ulike ordninger for bydelsstyrer som begge har blitt avvirket, men har, etter vedtak i bystyret i 2017, startet arbeidet med å etablere nye bydelsstyrer/bydelsutvalg. I Oslo har bydelsutvalgene ansvar for eldreomsorg, men ikke lenger sykehjemsdriften. Noen bydeler hadde, som en prøveordning, ansvar for behandling av klager på byggesaker (med Plan- og bygningsetaten som faglig sekretariat), men etter noe forskjellsbehandling og en del erstatningssaker var det tverrpolitisk enighet om å oppheve den ordningen. I Bergen er innstillingen fra byrådet nå at det opprettes bydelsstyrer. Det er pekt på aktuelle oppgaver for nye bydelsstyrer og det jobbes med å utarbeide sak som nærmere klargjør bydelsstyrenes mandat, oppgaver og fullmakter, men det er klart at det ikke skal legges driftsoppgaver eller større budsjettansvar til bydelene. Byrådets anbefaling i sin helhet kan leses [her](#).

Forslag til oppgaver for de nye kommunedelsutvalgene

Prosjektgruppen ønsker at kommunedelsutvalgene skal ha betydelig innflytelse i arbeidet med forskjellige planer i kommunen, som for eksempel kommuneplanen, trafiksikkerhet, folkehelse, park/grøntområder, næringsplan, levekårsundersøkelsen, osv.

Kommunedelsutvalgene skal aktivt involveres ved utarbeidingen av aktuelle planer, ikke bare som et høringsorgan i sluttfasen.

En mulig løsning prosjektgruppen ser for seg er:

1. Kommunedelsutvalgenes foreløpige synspunkter skal innhentes og innarbeides i saksframlegget før rådmannen legger frem sak til videre politisk behandling.
2. Når rådmannen har ferdigstilt sak, skal kommunedelsutvalgene få saken til uttalelse før det treffes vedtak i kompetent organ

Prosjektgruppen anbefaler en videreføring av de oppgavene bydelsutvalgene i Stavanger har i dag.

1. Reguleringsaker
2. Kommunale plansaker
3. Større kommunale byggesaker
4. Trafikk-/parkeringssaker
5. Gatenavn og skilting av gater
6. Arbeidsprogram og prioriteringer innen kommunedelsrelaterte arbeid
7. Aktuelle enkeltsaker
8. Den årlige TV-aksjonen
9. Disponering av bydelshus
10. Kommunedelsrelaterte tilskuddsordninger
11. Samarbeid med frivillighetssentralene
12. Ryddeaksjoner i kommunedelene
13. Kommunedelsutvalgene kan gi økonomisk tilskudd til drift av bydelsavis/lokalavis, og skal være en pådriver for at kommunedelen får sin egen publikasjon i samarbeid med aktuelle aktører.

I tillegg forslår prosjektgruppen at følgende oppgaver legges til kommunedelsutvalgene:

14. Forberedende høringsinstans for departementet i relevante saker før endelig behandling i formannskapet
15. Forberedende høringsinstans i konsesjonssaker, ved for eksempel fradeling av tun og salg av tilleggsjord.
16. Forberedende høringsinstans i dispensasjonssaker, for eksempel LNF og strandsone
17. Holdes orientert om status i utviklingsprosjekter
18. Holdes jevnlig orientert om status i kommunedelens tjenestetilbud
19. Forvalte en større del av tilskuddsordninger som er i kommunen i dag
20. Oppnevne kommunens representanter til driftsstyrer (samarbeidsutvalg) i skolene

Kommunedelsutvalgene skal være bindeledd mellom kommunedelene og kommunens sentrale organer og videre at de selv skal ta initiativ i saker som gjelder bydelen. Videre skal kommunedelsutvalgene holde seg orientert om livet i bydelen. Utvalgene skal derfor jevnlig invitere enkeltpersoner, foreninger, og kommunens administrasjon til å orientere om aktuelle saker. Kommunedelsutvalgene skal også legge til rette for at kommunedelens befolkning fritt kan framføre sine synspunkter om kommunens styre og stell og det skal gjennomføres samordningsmøter mellom de ulike kommunale tjenestene.

Bruk av positive virkemidler til stimulering av nærmiljø framstår som en god oppgave for kommunedelsutvalgene. Prosjektgruppen er av den oppfatning at kommunedelsutvalgene bør kunne disponere midler, slik man også gjør i Stavanger i dag. I prosjektgruppens drøftinger knyttet til dette temaet kommer det frem at kommunedelsutvalgene bør være en lokal kraft som skal bidra i arbeidet med stedsutvikling.

For muligens å komme videre i utvidelsen av kommunedelsutvalgenes ansvarsområder, må det ses på muligheten for å gi disse utvalgene ansvar for å forvalte en større del av tilskuddsordninger som er i kommunen i dag. Det må i så fall foretas en gjennomgang av eksisterende tilskuddsordninger for å vurdere nærmere hvilke typer tilskudd som egner seg fordelt på et lokalt geografisk nivå. Det kan også være aktuelt å etablere en ny tilskuddsordning for å stimulere til nye typer av innbyggerinvolvering på tvers av geografi og aktivitet som finner sted på kommunedelsnivå i dag. Det er en forutsetning at

forvaltningen av tilskuddsordningene ikke kommer i konflikt med overordnet utvikling innenfor de rammene som ligger i kommunen og regionen. Det må vurderes hvorvidt det skal settes i gang en egen prosess eller gis felles føringer for harmoniseringsarbeidet med de ulike tilskuddsordningene i kommunene.

Prosjektgruppen vil komme tilbake til mer detaljer knyttet til foreslåtte oppgaver for kommunedelsutvalgene når reglement for styrer, råd og utvalg legges frem til behandling i januar/februar 2019.

Organisering av administrativ støtte til kommunedelsutvalgene

Hvilke typer oppgaver kommunedelsutvalgene skal jobbe med, vil i stor grad være bestemt av hvilken myndighet de blir tillagt. Det er i prinsippet følgende kilder til oppgaver som kommunedelsutvalgene skal løse:

1. Saker som kommer fra rådmannen som utvalgene skal vedta eller uttale seg til forslag andre organ skal vedta
2. Ivaretagelse av ombudsfunksjonen, eksempelvis reise spørsmål om hvordan kommunens tjenesteproduksjon ivaretas i egen bydel.
3. Saker som kommunedelsutvalgene selv setter på egen dagsorden eller i samhandling med lokalområder og interessegrupper i egen bydel.

Kommunedelsutvalgenes funksjon vil avhenge av tilgang på administrative og faglige ressurser. Ressursbehovet er knyttet til to forhold. Avhengig av arbeidsoppgaver og delegert myndighet må det for det første settes av nok ressurser til å sikre kapasitet og kvalitet på saksforberedelse og gjennomføring av vedtak. For det andre er det behov for ressurser på sentralt nivå i kommunen til å holde god og tett kontakt med kommunedelsutvalgene samlet sett.

Innbyggerinvolvering skal stå sterkt i kommunedelsutvalgenes arbeid, og det må tas høyde for dette når en dimensjonerer sekretariatsfunksjonen både med kapasitet og kompetanse.

Bydelsutvalgene i Stavanger har i dag to utvalgssekretærer som har ansvar for møteinnkallinger, møtegjennomføring og protokoll, samt for alt praktisk knyttet til gjennomføring av møtene.

Prosjektgruppen er av den oppfatning at dette videreføres. Videre ser prosjektgruppen at det vil være behov for to årsverk til rådgivere tilknyttet kommunedelsutvalgene. Det vil være naturlig at kommunalstyret for kultur, idrett og innbyggerdialog har et dedikert ansvar for kommunedelsutvalgene, og at direktør for Innbygger- og samfunnskontakt har ansvar for faglige ressurser til kommunedelsutvalgene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utarbeide en selvstendig vurdering, som det vises til under dette punktet

Punkter som må vurderes:

- Sekretariat (to utvalgssekretærer)
- To rådgivere
- Honorarer (vedtas på nyåret 2019)
- Lokaler i de enkelte kommunedelene for utvalgenes møter, samt møteplass hvor innbyggere og organisasjonsliv i kommunedelen kan møtes
- Utstyr (iPader)

- Kostnader i kommunens administrasjon (for eksempel i utarbeidelse av saksframlegg for beslutninger som ellers ville bli tatt administrativt dersom det legges opp til overføring av dette fra administrasjon til kommunedelsutvalg.
- Etablere tilskuddspott som stilles til kommunedelsutvalgenes disposisjon?

Kommunedelsutvalgenes arbeid med innbyggerinvolvering og med for eksempel lokale lag og organisasjoner

Dette punktet gjenstår å drøfte.

Valg til kommunedelsutvalgene

Medlemmer til kommunedelsutvalg kan velges både ved direkte valg, oppnevnes av kommunestyret eller velges gjennom en blanding av direkte og indirekte valg. Forskerne sier at «*jo mer kommunedelsutvalget er innvevd i kommunens formelle styringssystem, desto mer naturlig vil det være å bruke de politiske partiene som organiserende prinsipp i rekrutteringen.*»

For Nye Stavanger er det allerede vedtatt i prinsippdokumentet at medlemmene til kommunedelsutvalgene skal velges av kommunestyret.

Prosjektgruppen har hatt til drøfting hvem som kan/skal velges inn som medlemmer i kommunedelsutvalgene. I reglementet til bydelsutvalgene i Stavanger står følgende om valg av medlemmer og varamedlemmer:

§ 2 Valg

Bydelsutvalgene er opprettet i medhold av kommunelovens § 12 og består av 11 medlemmer med varamedlemmer valgt av bystyret. Det velges vararepresentanter tilsvarende det enkelte partis representanter med mulighet for tillegg av inntil 2.

Oppnevningen skjer som flertallsvalg.

Medlemmer og varamedlemmer må være bosatt i bydelen de er valgt.

Bystyret velger leder og nestleder for bydelsutvalgene.

Opprykk og nyvalg foregår i samsvar med kommunelovens § 16.

Prosjektgruppen anbefaler at dette videreføres for kommunedelsutvalgene i Nye Stavanger. Videre foreslår prosjektgruppen at det ved valg av medlemmer og varamedlemmer skal tilstrebes at kommunestyrerepresentanter også velges som medlemmer i kommunedelsutvalgene. Dette for blant annet å skape kontinuitet i saker som behandles

Veien videre

Avhengig av hvor langt vi kommer i møte 13.11.2018
