

Masteroppgåve

Om kommunedelsutval

Eit oversyn over rettslege rammer og politiske føringar, med utgangspunkt i erfaringar frå Ålesund kommune

Fredric Holen Bjørdal

Samfunnsplanlegging og leiing
2022

Tal ord: 25 318



HØGSKULEN
I VOLDA

Samandrag

Denne oppgåva er ein del av eit forskingsprosjekt om evaluering av kommunedelsutvala oppretta av Ålesund kommune i høve kommunesamanslåinga i 2020.

Føremålet med studien er (1) å gje eit oversyn over rettslege rammer og politiske føringar for kommunedelsutval i Noreg, (2) å avklare føremålet bak å opprette slike kommunedelsutval i Ålesund, og (3) å undersøke erfaringane med utvala så langt, sett frå den politiske leiinga i kommunen.

Datagrunnlaget for studien er norsk lovgiving og forarbeid, dokumentanalyse av offentlege politiske dokument frå Ålesund kommune, og kvalitative intervju med politiske leiarar i Ålesund kommune.

Studien finn at kommunestyra i Noreg har stor grad av fridom når det kjem til korleis eit kommunedelsutval skal utnemnast og setjast saman, og kva slags oppgåver og funksjonar det skal ha. Vidare tyder datagrunnlaget i studien på at ein avgjerande grunn til å etablere slike utval i Ålesund var å sikre systematisk lokaldemokratisk deltaking i kommunepolitikken, frå alle delane av dei 5 tidlegare kommunane som slo seg saman til nye Ålesund kommune.

Når det gjeld erfaringar med kommunedelsutvala så langt, er det nødvendig å ta eit atterhald om at funksjonstida har vore kort sidan dei vart etablerte i 2020, og at utvala sitt arbeid har blitt hindra av pandemien. Studien viser at kommunedelsutvala har ei viktig rådgjevande rolle som høyringsorgan i politikktutviklinga i kommunen. Ei særleg meiningsfull og viktig arbeidsoppgåve for utvala er vidare å kunne disponere ein eigen pott til lokale tiltak for lokalsamfunnsutvikling.

Kommunedelsutvala blir oppfatta som aktive og engasjerte i arbeidet dei gjer, og funna i studien her tyder på at det har vore avgjerande at utvala er ein del av den formelle politiske styringsstrukturen til kommunen. Ein viktig suksessfaktor er vidare at utvala har tilgang til tilstrekkelege administrative ressursar og oppfølging frå politisk leiarskap i kommunen. Utvala har framleis ikkje funne den ideelle arbeidsfordelinga mellom rolla som høyringsorgan og meir proaktive sjølvinitierte oppgåver. Det synest å vere ein klar samanheng mellom tilgjengelege administrative ressursar og moglegheita til å engasjere seg utover høyringsarbeidet.

Det er for tidleg å trekkje klare konklusjonar og tilrådingar når det gjeld rekruttering og metode for val og oppnemning til utvala. Det synest likevel å vere klart, slik informantane ser det, at kommunedelsutvala bør halde fram med arbeidet sitt, og at ein kan gjere justeringar når det gjeld funksjonar, oppgåver og samansetjing undervegs.

Abstract

This report is part of a research project on evaluation of the sub-municipal democratic bodies established by the municipality of Ålesund after the municipal amalgamation in 2020.

The objectives of this report include (1) to give an overview of the legal framework concerning sub-municipal democratic bodies in Norway, (2) to investigate the motives behind establishing such formal arrangements for local democracy and community involvement in Ålesund, and (3) to investigate how these bodies are perceived and experienced so far, from the perspective of the political leadership in Ålesund.

The data sources for this report were Norwegian legislation, preparatory work, public written sources, policy and procedure documents, and interviews with political leaders in the municipality of Ålesund.

The report finds that local municipalities have a substantial amount of autonomy with regards to composition, functions and powers given to sub-municipal democratic bodies. Further, the report suggests that a key reason behind establishing such bodies in Ålesund was to ensure systematic local involvement and participation in municipal policy processes, from every community in the 5 former municipalities that merged into the new municipality of Ålesund.

With regards to experiences with these bodies so far, an important reservation is that the operating time has been short since they were established in 2020, and the bodies' work has been hampered by the impacts of the pandemic. The report suggests that the sub-municipal democratic bodies in Ålesund have an important consultative role in policy making. An especially meaningful task seems to be the amount of money the bodies have at their disposal to fund local community projects.

The bodies are perceived as active and engaged in their work, and it is considered vital that the bodies are a part of the formal political structure in the municipality. A success factor seems to be that the bodies have access to adequate administrative resources and follow-up from the municipal political leadership. The bodies have yet to find an ideal time distribution between consultative tasks and more proactive work, like raising and debating local issues on their own initiative.

It is too early to draw clear conclusions and recommendations on the topics of recruitment and type of electoral system. It is however clear from the perspective of the municipal political leadership interviewed here that the sub-municipal democratic bodies in Ålesund should continue their work, and that modifications regarding functions, power and composition can be made along the way.

Føreord

Denne masteroppgåva er blitt til som ledd i eit forskingsprosjekt ved Høgskulen i Volda, om evaluering av ordninga med kommunedelsutval i Ålesund kommune. I denne oppgåva ser vi overordna på rettslege rammer og politiske føringar gitt frå lovgivar, og samanliknar desse med modellen som er valt i Ålesund og erfaringane så langt med denne. I andre masteroppgåver knytt til prosjektet ser ein nærare på ungdom og medverknad i lokaldemokratiet, samt gjer inngåande analysar av kva for saker utvala jobbar med. Summen av desse innfallsvinklane er meint å kunne gje avgjerdstakarane i Ålesund kommune nyttige innspel og vurderingar til den pågåande evalueringa av den politiske styringa i kommunen.

Det å evaluere eit lokaldemokratisk organ som har hatt kort funksjonstid etter ein ressurskrevjande samanslåingsprosess, gir nokre særlege utfordringar. Samtidig er det eit spennande arbeid å kome på innsida av ein styringsmodell som er i ferd med å setje seg, og kunne gje nokre innspel på vegen vidare.

Eg vil nytte høvet til å takke informantane som velvillig har stilt opp i ein travel kvardag, samt tidlegare demokratirådgjevar i kommunen, Mads Solberg, for bistand til kjelder til dokumentanalysen i oppgåva. Vidare vil eg takke dei andre masterstudentane i forskingsprosjektet, under kunnig rettleiing frå prosjektleiar professor Bjarte Folkestad. Familien heime, Iselin, Oda og Jone, fortener òg ein stor takk for å ha lagt til rette for at eg kunne fullføre dette arbeidet, innimellom småbarnsliv og full jobb.

Ørsta, 18. mai 2022



Fredric Holen Bjørdal

Innholdsliste

Samandrag.....	2
Abstract	4
Føreord.....	6
Innholdsliste	7
1 Innleiing	10
1.1 Introduksjon til temaet.....	10
1.2 Bakgrunn	11
1.3 Avgrensing - forskingsspørsmål og problemstilling	12
1.4 Strukturen i oppgåva	13
2 Teori	14
2.1 Kort om kommuneomgrepet.....	14
2.2 Om styring i kommune-Noreg - eit historisk tilbakeblikk	15
2.3 Nærdemokrati.....	18
2.3.1 Demokratiomgrepet.....	18
2.3.2 Nærdemokrati - definisjon og teoretisk kontekst	18
2.3.3 Nærare om nærdemokratisk teori	20
2.3.4 Deltakarstigen.....	23
2.3.5 Oppsummering	25
2.4 Kunnskapsstatus om kommunedelsutval.....	25
2.4.1 Omfanget av kommunedelsutval i norske kommunar	26
2.4.2 Føremålet bak oppretting av kommunedelsutval.....	28
2.4.3 Oppgåver til kommunedelsutvala.....	30
2.5 Rettskjeldebiletet for kommunedelsutval	31
2.6 Oppsummering	31
3 Metode.....	32
3.1 Val av metode og forskingsdesign	32
3.1.1 Kort om vitenskapsteoretisk utgangspunkt	33
3.1.2 Kort om etikk, utfordringar og forforståing.....	34
3.2 Casestudie.....	35
3.3 Kvalitativt intervju	35
3.4 Utval av informantar	36
3.5 Dokumentanalyse	38
3.6 Særleg om juridisk metode.....	38
4 Analyse - Rettslege rammer for kommunedelsutval	40

4.1 Kommuneleva - rammene for kommunal organisering	40
4.2 Nærare om rettslege rammer for kommunedelsutval	42
4.3 Særleg om direkteval av kommunedelsutval.....	43
4.4 Valbarheit og plikt til å ta mot val.....	43
4.5 Kommunedelsutval - føringar og grenser for oppgåver	44
4.6 Særleg om forsøkslova	46
5 Casestudie - Ålesund kommune	48
5.1 Kort presentasjon av kommunen og samanslåingsprosessen	48
5.1.1 Nærdemokratiske argument for samanslåinga	49
5.2 Dokumentanalyse: Etablering av kommunedelsutval i Ålesund.....	50
5.2.1 Bakgrunn og tidlegare erfaringar.....	50
5.2.2 Arbeid med ny organisering	50
5.3 Dokumentanalyse: Særleg om arbeidet i Politisk komité P2	52
5.3.1 Innleiing.....	52
5.3.2 Organisering av arbeidet.....	52
5.3.3 Innspel frå kommunane	53
5.3.4 Usemje om direkteval.....	54
5.3.5 Vidare arbeid med politisk organisering	55
5.3.6 Forsøksordning.....	56
5.3.7 Delegeringsreglement.....	57
5.3.8 Oppsummering av dokumentanalysen	57
5.4 Intervju med politisk leiing	59
5.4.1 Om bakgrunnen for organiseringa.....	59
5.4.2 Erfaringar med kommunedelsutvala så langt	61
5.4.3 Om framtida for kommunedelsutvala i Ålesund	67
5.4.4 Oppsummering	69
6 Diskusjon.....	70
6.1 Kva er dei rettslege rammene og politiske føringane?	70
6.1.1 Stort rettsleg og politisk handlingsrom frå lovgivar	70
6.1.2 Korleis har Ålesund kommune utnytta handlingsrommet?	71
6.1.3 Særleg om oppgåver og delegering	74
6.1.4 Kort om implementeringa.....	76
6.1.5 Særleg om valordninga.....	78
6.1.6 Oppsummering	79
6.2 Er føremålet med kommunedelsutvala oppnådd?	80
6.2.1 Kvifor vart det kommunedelsutval i Ålesund?.....	80

6.2.2 Kva er erfaringane så langt, sett frå politisk leiing?	81
6.2.3 Er det samsvar mellom mandat og faktiske oppgåver?	84
6.2.4 Oppsummering	85
6.3 Om framtida for kommunedelsutvala.....	86
7 Konklusjon	87
Litteraturliste	88
Vedlegg.....	100

1 Innleiing

1.1 Introduksjon til temaet

Tema for denne oppgåva er ordninga med kommunedelsutval etter kommunelova (2018) §§ 5-7 og 5-8.

Eit kommunedelsutval er ei frivillig ordning for eit kommunestyre, eit lokalutval meint å ha ansvar for ein geografisk del av kommunen. Kommunedelsutvala inngår i kommunens formelle styringssystem, og kan ha ulike oppgåver, veljast på ulike måtar og det er relativt stor variasjon i kva grad dei har sjølvstendig avgjerdsmynde (Røiseland, Ringholm & Aarsæther, 2015).

Problemstillinga er blitt aktualisert i seinare år på ulikt vis. For det første gjennom ny kommunelov av 22. juni 2018 der slike utval vart diskutert i lova sine forarbeid og fekk ny regulering. Dernest av regjeringa Solberg si kommunereform, som har ført til ei rekkje fusjonar av tidlegare sjølvstendige kommunar. Kommunereform aktualiserer spørsmålet om nærdemokratiske ordningar (Ringholm, 2014). For å bidra til nærdemokrati har kommunedelsutval nokre stadar vorte etablert, mellom anna i nye Ålesund kommune, som det vil bli sett nærare på i framstillinga nedanfor.

Det er ulike årsaker som ligg bak etableringa av kommunedelsutval i norske kommunar, og dei har ulike oppgåver og organisering. Dei har likevel det til felles at kommunedelsutval er politisk etablerte organ innafor eit sett rettslege rammer gitt av lovgivar. Dette inneber at ein studie av slike utval som politisk fenomen ikkje vil vere komplett utan at ein ser rettslege rammer og politiske føringar i samanheng. I denne oppgåva er ambisjonen å kome i djupna på dei politiske motiva som kan ligge bak opprettinga av utvala og val av organisering, og erfaringane med utvala så langt, med utgangspunkt i prosessen i nye Ålesund kommune. For å lukkast med denne øvinga er det derfor nødvendig å kombinere samfunnsvitskapleg og juridisk metode i det vidare arbeidet. På denne måten er målet å kome eit stykke lenger i forståinga av kommunedelsutval som rettsleg konsept og politisk instrument.

1.2 Bakgrunn

Ordninga med kommunedelsutval har relativt lang tradisjon i Noreg, og i følgje Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015) vart dei første utvala oppretta allereie tidleg på 1970-talet. I kommunelova (1992) vart utvala regulerte gjennom ei eiga lovføresegn, dåverande § 12.

I følgje Hanssen, Klausen og Winsvold (2013) er kommunedelsutval eit døme på eit nærdemokratisk organ. Forfattarane definerer slike som organ som omfattar eit avgrensa geografisk område (som er mindre enn kommunen), og som er meint å fungere som ein arena for medverknad for befolkinga som held til i dette geografiske området. Nærdemokratiske organ treng generelt sett ikkje vere forankra i kommunen sitt styringssystem, men kommunedelsutval slik dei er definerte i lova er formelle organ oppretta av kommunen. Det potensielle oppgåvespennet til kommunedelsutval kan vere stort – frå reine høyringsorgan til faktiske forvaltningsorgan eller sørvistorg for innbyggjarane når det gjeld kommunale tenester (Røiseland, Ringholm & Aarsæther, 2015).

Hanssen, Klausen og Winsvold (2013) viser korleis etableringa av nærdemokratiske organ ofte er knytt til endringar i kommunestruktur, og føremålet er ofte å stimulere og motivere til deltaking i den nye kommunen. Forfattarane viser at dette slett ikkje alltid er tilfelle, konsekvensen kan like gjerne vere at gamle identitetsmønster og geografiske skiljelinjer vert sementerte, og at integrasjonen vert hindra. Det oppstår dermed eit potensielt spenn mellom lokal identitet på den eine sida, og dei styrande sitt ønskje om integrasjon på den andre sida.

Koplinga mellom nærdemokratiorgana og kommunedemokratiet er eit anna tema som er relevant å sjå nærare på i denne oppgåva. Kor tett er integrasjonen – formelt og reelt, kva er mandatet til kommunedelsutvala, kva er den politiske intensjonen bak opprettinga – og fungerer det slik ein ønskjer? Tematikken er mykje drøfta i demokratiteoretisk forskning, og denne oppgåva vil søke å etablere eit endå betre kunnskapsgrunnlag om drivkreftene bak og rammene for eit kommunedelsutval.

1.3 Avgrensing - forskingsspørsmål og problemstilling

Det er ei rekkje problemstillingar og forskingsspørsmål som vil vere aktuelle innafor rammene av eit slikt tema. For å kome tilstrekkeleg i djupna er det difor avgjerande å gjere nokre avgrensingar i den vidare framstillinga.

Av omsyn til oppgåva sitt omfang vil det ikkje late seg gjere å gå i djupna på det kommunale styringssystemet, men det er nødvendig med ein kort oversikt for å kunne plassere kommunedelsutvala i konteksten. Eg vil her berre konsentrere meg om det som gjeld det kommunale forvaltningsnivået, og avgrensar såleis mot ei samanlikning med tilsvarande styringssystem i fylkeskommunen. Det vert vidare avgrensa mot ei grundig framstilling av frivillige, foreiningsbaserte utval, oppgåva her vil fokusere på kommunedelsutval slik dei er regulerte i kommunelova (2018) §§ 5-7 og 5-8.

Det vil openbert føre for langt å gjere eit djupdykk i alle kommunedelsutvala i landet. Det er difor ei praktisk og aktuell avgrensing å gjere eit casestudie av Ålesund kommune, som har oppretta slike kommunedelsutval i høve endra kommunestruktur. Strukturendringa ligg såpass nært tilbake i tid at det vil vere mogleg å få god greie på kva som var motiva bak nærdemokratiordninga. Samtidig vil ein kunne gjere nokre statusoppsummeringar, og kunne seie noko om implementeringa og kommunedelsutval i Ålesund i det vidare.

Etter dette blir problemstillinga slik:

Kva er dei rettslege rammene og politiske føringane frå lovgivar når det gjeld kommunedelsutval, og fungerer ordninga etter hensikta – med utgangspunkt i erfaringar frå Ålesund kommune?

For å operasjonalisere problemstillinga ytterlegare, vil eg gå i djupna på følgjande spørsmål:

- 1) Kva rettslege rammer og politiske føringar ligg frå lovgivar når det gjeld kommunedelsutval?
- 2) Kva politiske føringar er lagt for kommunedelsutvala i Ålesund, og kva er bakgrunnen for organiseringsmodellen som er valt?
- 3) I kva grad har Ålesund kommune, sett frå politisk leing i kommunen, oppnådd det som var føremålet med kommunedelsutvala?

1.4 Struktura i oppgåva

Kombinasjonen av juridisk og samfunnsvitskapleg metode gjer at oppbygginga av denne oppgåva vil avvike noko frå ein standard disposisjon for masteroppgåve, likevel slik at etablerte vitskaplege og metodiske standardar blir overhaldne på forsvarleg vis.

Den rettslege gjennomgangen vil søkje å svare ut forskingsspørsmål nr. 1 ovanfor, på følgjande måte: I teorikapitlet vil eg nøye meg med kort å gjere greie for rettskjeldebiletet som ligg til grunn for ein systematisk gjennomgang av gjeldande rett. Sjølve analysen av dei rettslege rammene vil eg ta føre meg i eit eige analysekapittel, som så vil bli kopla saman med dei samfunnsvitskaplege empiriske funna i drøftinga til slutt.

Disposisjonen for den samfunnsvitskaplege gjennomgangen vil følgje tradisjonelle rammer. I kapittel 2 vil eg først gje ei innføring i kommuneomgrepet og gje eit historisk tilbakeblikk på det kommunale styringssystemet. Så går eg gjennom aktuell og relevant forskning på nærdemokrati generelt og kommunedelsutval spesielt. I kapittel 3 vil eg gjere greie for metodeval og forskingsdesign, og i kapittel 4 vil eg gjere ein analyse av rettslege rammer. Kapittel 5 presenterer casestudiet og resultat frå Ålesund kommune. I kapittel 6 trekk eg saman trådane og drøfter funna frå den rettslege analysen og den samfunnsvitskaplege analysen. Ein kort konklusjon følgjer i kapittel 7.

2 Teori

2.1 Kort om kommuneomgrepet

I Noreg har vi tre forvaltningsnivå: Stat, fylkeskommune og kommune. Eg går ikkje her inn på ei utførleg skildring og samanlikning av dei tre forvaltningsnivåa, og kva oppgåver dei ulike er meint å ha. For ei utførleg drøfting av oppgåvefordelinga mellom stat, region og kommune, viser eg til NOU 2000: 22, som etablerte retningslinjer for dette som framleis står seg i dag. I det vidare skal vi kort sjå på kva som kjenneteiknar ein kommune, før vi går nærare inn på styring av dette forvaltningsnivået.

Etter kommunereformprosessen innleia av Solberg-regjeringa i 2014 er det per 1.1.2021 356 kommunar i Noreg (Thorsnæs & Berg, u.å.). Desse er svært ulike med omsyn til folketal, areal og næringsgrunnlag, og inndelinga av kommunane følgjer lange historiske linjer tilbake til inndelinga av prestegjeld etter formannskapslovene av 1837 (SNL.no, 2022). Regjeringen.no (2021) gir eit oversyn over den historiske utviklinga av kommuneinndelinga, og viser korleis det har skjedd både delingar, samanslåingar og grensejusteringar gjennom ulike periodar. Sentralt er å trekkje fram Schei-komiteen sitt arbeid som kulminerte i tre innstillingar til lovgivarane, og som resulterte i ein kraftig reduksjon i kommunetalet (Regjeringen.no, 2021).

Kommunen som forvaltnings- og styringsorgan har som vi ser lange tradisjonar i Noreg. Heilt overordna presenterer Thorsnæs og Berg (u.å.) kommuneomgrepet som eit avgrensa geografisk område med nokon grad av sjølvstende frå overordna styringsorgan. Det er vanleg å skilje mellom kommunen og fylkeskommunen gjennom å vise til førstnemnde som ein primærkommune.

Fiva, Hagen og Sørensen (2014) går noko lenger i definisjonen av kommuneomgrepet, og viser til tre karakteristiske eigenskapar. Den første er felles med Thorsnæs og Berg - eit geografisk avgrensa område. Dernest må det vere tale om at dette avgrensa området har nokre offentlege oppgåver, det vi i dag gjerne kallar lovpålagde oppgåver, og som inneber eit ansvar gitt av dei nasjonale lovgivarane for eit visst sett med oppgåver og funksjonar. I utgangspunktet skal alle kommunane (med unntak av Oslo) ha ansvar for dei same oppgåvene, uavhengig av storleik,

noko som gjerne er omtala som generalistkommunesystemet (Engelsrud, Jahren & Sletnes, 2020).¹

Den tredje eigenskapen er det demokratiske elementet, som inneber at kommunane skal vere folkevalde, styrte av lokalbefolkninga i kommunen. Ein logisk konsekvens av dette prinsippet er at kommunen i juridisk samanheng er å rekne som eit sjølvstendig rettssubjekt, jf. kommunelova (2018) § 2-1 andre ledd. Med dei avgrensingane som ligg i nasjonale juridiske føringar, har kommunane derfor eit relativt omfattande sjølvstyre, som kjem til uttrykk i kommunelova (2018) § 2-2, og òg betydeleg grad av økonomisk fridom og ansvar.

Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) trekker fram at både kommunelova av 1992 og ny kommunelov av 2018 gir kommunane relativt stor fridom til å organisere den folkevalde delen av styringsstrukturen, som vi skal sjå nærare på nedanfor.

2.2 Om styring i kommune-Noreg - eit historisk tilbakeblikk

For å forstå kvar kommunedelsutvala høyrer heime i det kommunale styringssystemet, er det nødvendig kort å gje eit oversyn over korleis kommunane i Noreg vert styrte, og har vore styrte gjennom historia.

Gjennom formannskapslovane i 1837 fekk kommunane lovfesta det kommunale sjølvstyret, og det folkevalde styringsapparatet vart etablert (NOU 1990: 13). Det vart her etablert eit rettsleg skilje mellom byane og landdistrikta, og derfor talar vi om formannskapslovane i fleirtal (Thorsnæs & Berg, u.å.). Desse lovane var meint å vere reine forfatningslovar som teikna opp korleis kommunane skulle vere organiserte, strukturerte og styrte, og lovane mogleggjorde såleis overgangen frå det gamle embetsstyret og til folkestyre (Stortinget.no, 2021).²

Lovane la opp til at formannskapet skulle vere det sentrale organet. Dette utvalet var direktevalt og bestod av mellom 3-9 representantar i landdistrikta og 4-12 i byane (NOU 1990: 13). Formannskapet valde ordføraren, som hadde omfattande oppgåver, sjå nærare i Næss, Hovland,

¹ For eit grundig oversyn over generalistkommuneprinsippet og oppgåvedifferensiering, sjå Fimreite, Flo og Aars (2002).

² For eit innblikk i kommune-Noreg før 1837, sjå Aschehoug (1897).

Grønlie, Baldersheim og Danielsen (1987). Etter formannskapslovane skulle innbyggjarane òg særskilt velje representantskapet, som den første tida hadde beskjedne oppgåver, men som saman med formennene utgjorde kommunestyret. Kommunestyret fekk etter kvart utvida mandat, og frå 1896 vart både ordføraren og formannskapet valt av kommunestyret (Store norske leksikon, u.å.).

I kommunestyrelovane av 1921 vart det gjort justeringar av eksisterande lovverk, mellom desse ei kodifisering av den ulike praksisen mellom byar og landkommunar når det gjaldt formannskapets stilling - dette organet var langt praktisk viktigare i byane (NOU 1990: 13).

På 1920-talet hamna ei rekkje kommunar i økonomisk uføre, som førte til krav om sterkare statleg kontroll, og det er på 20- og 30-talet at ideen om den aktive staten og diskusjonane om grensene for sjølvstyret og kommunen som ei forlenga arm av staten blomstrar for fullt (Fimreite, Flo & Aars, 2002). Saman med dei strukturelle endringane initiert av Schei-komiteen etter den andre verdskrigen, vart det ambisiøse velferdsstatsprosjektet lansert, og stilte nye krav til kommunen som forvaltningsorgan. Kommunane skulle no løyse nye, store oppgåver, og det vart nødvendig med ei omforming av kommunal sektor for å passe inn i det Flo (1999) kallar idealet om forvaltningskommunen. Fimreite, Flo & Aars (2002, s. 19) skriv:

“Kommunen skulle gjerast i stand til å løyse oppgåver på statleg initiativ, men han skulle òg vere i stand til å sjå spesielle lokale behov og å kunne løyse desse – og framfor alt, å sjå dei «nasjonale» og dei «lokale» oppgåvene i samanheng. Lokalpolitikken skulle framleis ha ein viktig funksjon, for det var berre gjennom politikken at dei naudsynte prioriteringane kunne gjerast. Men evne til å handle vart definert som viktigare enn formell handlefridom.”

Frå andre halvdel av 1900-talet og fram til i dag har kommunesektoren gjennomgått ei rivande utvikling og fått stadig nye oppgåver. Omfanget i og kompleksiteten av den kommunale aktiviteten har fått store implikasjonar for styringssystemet, noko som mellom anna har ført til utstrekt delegasjon av myndigheit frå kommunestyret og til utval og administrasjon (NOU 1990: 13).

Kommunane kan velje mellom to ulike styringsmodellar for sektoren - formannskapsmodellen og parlamentarisme. Førstnemnde er normalordninga etter kommunelova (2018) kap. 5, medan parlamentarismen må særleg vedtakast etter kap. 10 i lova. Formannskapsmodellen, også kalla

normalmodellen, er den klart vanlegaste i Noreg, og det er skilnadar på modellane både når det gjeld organisering av val, bemanning, ansvar, oppgåver og ordførarrolla (Saxi, 2015).

Der formannskapsmodellen er kjenneteikna av at mindretalet er med i avgjerdsprosessen, ein sterk administrasjon og ordførar, er den parlamentariske modellen kjenneteikna av majoritetsavgjerder og ein administrasjon underordna parlamentarisk leiing (Bjørnå, Morskagen & Uvsbakk, 2018). Formannskapsmodellen var den einaste styringsforma heilt fram til Oslo kommune fekk løyve til ei prøveordning i 1986, med relativt gode erfaringar (Baldersheim & Strand, 1988). Parlamentarisme kom etter dette inn i kommunelova av 1992 av omsyn til ønsket om klarare politiske ansvarstilhøve og heilskapstenking (NOU 1990: 13). Når det gjeld tilhøvet mellom politikk og administrasjon, fell det utanfor rammene for oppgåva å gje ei inngåande drøfting av dette her, eg nøyer meg derfor med å vise til Jacobsen (1997) for ei god innføring.

Bjørnå, Morskagen og Uvsbakk (2018) viser elles til korleis kommunelova (1992) ga vidare rammer og fridom for kommunane sjølve til å avgjere organisasjons- og styringsform, og klargjorde samstundes grensene mellom politikk og administrasjon. Begge styringsmodellane føreset at det er dei folkevalde representantane som har det øvste ansvaret via eit direktevalt kommunestyre, og det er ingen skilnad mellom modellane når det gjeld kva saker som kan delegerast frå kommunestyret til andre organ (Bjørnå, Morskagen & Uvsbakk, 2018). Saxi (2015) gir ein god oversikt over skilnadar mellom modellane, inkludert fordelar og ulemper for kommunane. Han viser til Lijphart (1999) si forskning som slår fast at konsensusstyre gir betre demokrati og velferd for innbyggjarane, og Saxi (2015) oppmodar såleis den majoritetsstyreorienterte parlamentarismen til å ta omsyn til mindretalet. Det er interessant i så måte at Saxi (2015) særskilt trekk fram opprettinga av kommunedelsutval som ein måte å sikre konsensus i majoritetsstyrte styringsformer.

Vi ser altså etter dette at kombinasjonen av endringar i kommunane sin struktur og oppgåver har bidrege til endringar i styringssystemet. Dette inkluderer behov og ønskjer om at avgjerdene ikkje skal takast for langt unna innbyggjarane. Det er i denne konteksten at kommunedelsutvala har hatt sin framvekst, som vi skal gå nærare inn på nedanfor. Kommunedelsutval er éin måte å organisere nærdemokratiske organ på, og vi ser derfor først på (nær)demokrati generelt før vi går nærare inn på teori rundt kommunedelsutval.

2.3 Nærdemokrati

2.3.1 Demokratiomgrepet

Demokrati er eit samleomgrep for måtar å organisere samfunnet på der innbyggjarane har høve til å ta del i avgjerder som påverkar samfunnsutviklinga (Bjørddal, 2021). Omgrepet tyder folkestyre, og Hovde, Svensson & Thorsen (u.å.) trekk tidslinja frå det gamle Hellas, til framveksten av demokratiske ideal under opplysningstida, og fram til i dag. Det går eit grunnleggjande skilje mellom direkte og indirekte (representativt) demokrati. Aalberg, Elvestad og Skogerbø (2015) definerer førstnemnde som den tradisjonelle forma der røysteføre borgarar fekk høve til å røyste om alle avgjerder som var oppe til diskusjon. Det representative demokratiet skil seg frå dette gjennom at folket i staden peikar på representantar som så blir myndiggjort til å avgjere sakene (Rasch, 2004).

Ølberg (2019) viser til at eit idealtypisk demokrati har relativt få avgjerdstakarar, med nærleik til prosessen. I komplekse prosessar med mange deltakarar blir det raskt krevjande med direktedemokrati, noko som får støtte hos Rasch (2004). Han viser til at det er brei semje om at eit moderne demokrati er nøydt til hovudsakleg å vere representativt, sjølv om det kan ha innslag av direktedemokratiske tradisjonar som til dømes folkerøystingar.

Trass i semja om det representative demokratiet som ein betre eigna modell i eit moderne samfunn, viser Ølberg (2019) til at det representative demokratiet òg har utfordringar, jamvel på kommunenivå, på grunn av auka avstandar til innbyggjarane når kommunar blir samanslegne. Kampevoll, Almaas og Frisvoll (2018) viser òg til at avstanden mellom politikarane og innbyggjarane ofte blir oppfatta til å auke i etterkant av kommunesamanslåingar, noko som vert underbyggja av større geografiske avstandar og fleire innbyggjarar per kommunestyrerepresentant. Både Ølberg (2019) og Kampevoll, Almaas og Frisvoll (2018) trekk derfor fram nærdemokrati som eit alternativ til å redusere denne avstanden.

2.3.2 Nærdemokrati - definisjon og teoretisk kontekst

Omgrepet nærdemokrati vert gjerne nytta om demokratiske institusjonar på underkommunalt nivå. Nyseth og Aarsæther (2002 s. 18), definerer nærdemokrati slik:

«Med nærdemokratiske institusjonar meiner vi demokratiske institusjonar under kommunenivået som er nært knytte til kommunen (men utan at dei av den grunn nødvendigvis inngår som eit formalisert nivå i den kommunale organisasjonen)»

Den same forståinga av nærdemokrati er òg lagt til grunn av Hansen, Klausen og Winsvold (2013), og er ein definisjon som inkluderer både institusjonar som er formelt oppretta av kommunen, og meir uformelle institusjonar som oppstår i lokalsamfunnet på eiga hand. Som vi skal sjå i 2.4 nedanfor går det eit teoretisk skilje mellom ulike nærdemokratiske institusjonar nettopp ut frå korleis dei er oppstått, organiserte og forankra. I denne oppgåva konsentrerer vi oss om dei formelt oppretta institusjonane som går inn under det kommunale styringssystemet.

Omgrepet nærdemokrati blir gjerne nytta som ein spesifikk kategori av innbyggjardialog/medverknad, der sistnemnde famnar breiare, og omfattar alt frå den heilt uformelle dialogen mellom kommune og innbyggjar, til medverknad gjennom røysting på valdagen. Nærdemokrati blir dermed ei formell innramming av ein form for innbyggjarmedverknad, men med ulik grad av formell organisering (Kampevoll, Almaas og Frisvoll, 2018).

Både innbyggjarmedverknad og nærdemokrati er avhengig av legitimitet, ein nødvendig føresetnad for planlegging og politikk i eit demokratisk samfunn (Bjørddal, 2020). Amdam (2011) viser til at legitimiteten handlar om at politikken må greie å sjå problema og etablere løysingar som er i tråd med folk sine interesser, behov og normer.

Tanken om nærdemokrati er òg tett knytt opp mot den kommunikative vendinga i planteorien. Dei siste tiåra av 1900-talet oppstod ein ny logikk i planlegging og politikk, med vekt på medverknad og deltaking i prosessar i eit nedanfrå og opp-perspektiv (Bjørddal, 2020). Kritikken vart etter kvart stor mot det instrumentelle ovanfrå og ned-perspektivet som prega mykje av etterkrigstida si planlegging.

Framover skulle det vere brei deltaking og læring som stod i fokus (Amdam, 2018). Den kommunikative tilnærminga er ifølge Healey (2003) tungt inspirert av Habermas sin teori om kommunikativ handling, og i ei slik tilnærming er innbyggjarane aktivt deltakande i prosessen mot handlingsalternativ som ideelt sett blir avgjort av semje og gjensidig forståing (Holsen & Moltumyr, 2001). På denne måten blir legitimiteten etablert nettopp gjennom prosessen og i vurderinga av denne og etterfølgjande handling (Amdam, 2011).

Det er særleg i plan- og utviklingsprosessar at innbyggjarmedverknad i nyare tid er prioritert. Vi kan sjå av forarbeida til plan- og bygningslova (1985) at utvalet som førebudde lova la opp til ein diskusjon om medverknad, i det dei trekk fram behovet for medverknad i prosessar knytte til innbyggjarane sitt nærmiljø:

«Det bør åpnes for en sterkere innflytelse fra disse grupper gjennom bedre klarlegging av brukernes behov, interesser og synspunkter før planutkastene foreligger ferdig utarbeidet.» (NOU 1977: 1, s. 34)

Oppfatninga av behovet for medverknad vert berre sterkare med åra, og i høve ny plan- og bygningslov diskuterte Miljøverndepartementet (1997) korleis aktiv deltaking kunne gje tilhøyr til lokalsamfunnet, og korleis dette måtte skje i både planlegging og gjennomføring av politikken. Vi ser no av plan- og bygningslova (2008) at openheit og medverknad for alle omfatta interesser er tatt med allereie i lova sin føremålsparagraf, jf. § 1-1 fjerde ledd.

2.3.3 Nærare om nærdemokratisk teori

Hansen, Klausen og Winsvold (2013) viser til at nærdemokratiske ordningar i ulik forstand har vore vanleg i mange nordiske kommunar, og at grunngjevinga for å halde seg med slike ordningar botnar i argumentasjon om lokalt sjølvstyre, autonomi, demokrati og deltaking.

Forfattarane viser til argumentasjon frå fleire kommunar som har oppretta slike nærdemokratiske ordningar. Her kjem det fram at sjølv om kommunane er meint å take vare på desse lokaldemokratiske verdiane, kan òg kommunen verte for stor til å greie dette på ein tilfredsstillande måte. Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård (2003) viser til dømes til at innbyggjarane oppfattar tenestene som betre i små kommunar enn i større, og avstanden mellom politikarane og innbyggjarane kan ofte bli oppfatta som større i store kommunar enn i mindre (Kampevoll, Almås & Frisvoll, 2018). KS (2014) nyanserer betydinga av kommunestørrelse for det lokale representative demokratiet, og viser til at kjenneteikn ved kommunane ikkje forklarar hovuddelen av forskjellane når det gjeld kor nøgde innbyggjarane er med tenestene.

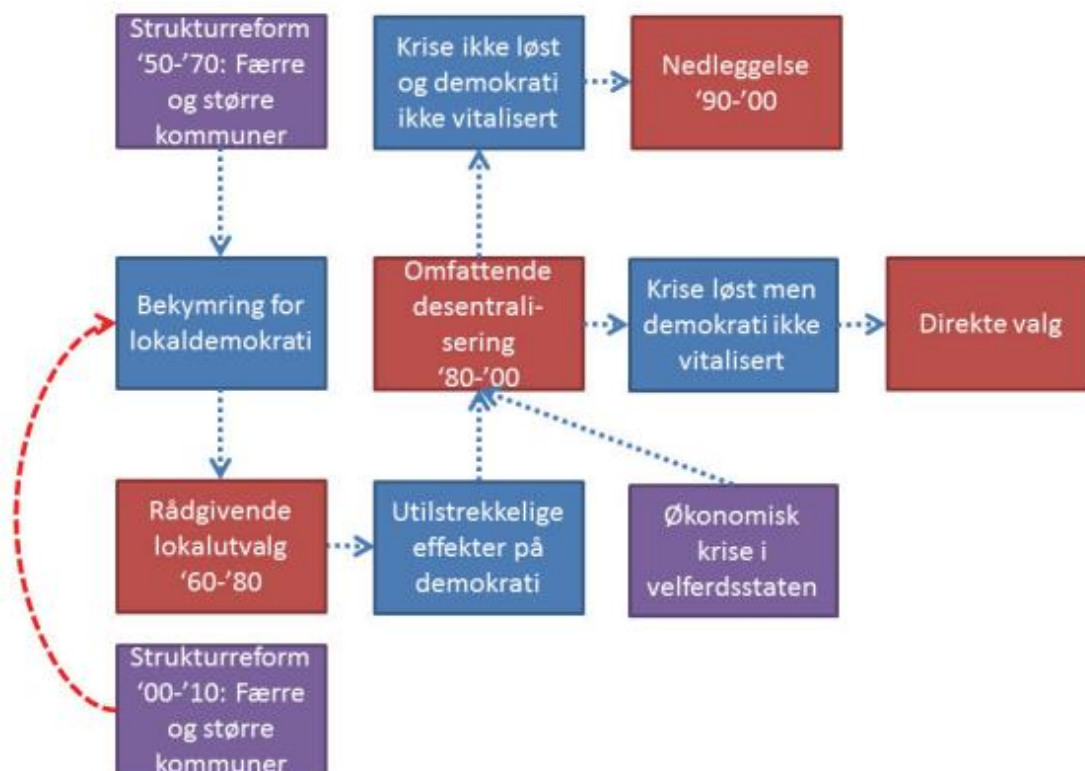
Kritikken av det representative demokratiet går likevel på at kommunestørrelse og opplevinga av avstand har noko å seie for korleis folk (og folkevalde) vurderer den demokratiske styringa lokalt. Her finn vi klare parallellar til dei normative debattane om kva som er dei beste formane

for demokrati (Aalberg, Elvestad & Skogerbø, 2015). Ringholm (2014) viser til at grunngevingane for nærdemokratiske ordningar ofte tek utgangspunkt i deltakardemokratisk teori. Tilhengjarar av deltakardemokratisk tenking er ikkje nødvendigvis motstandarar av det representative demokratiet, men meiner at det inneheld eit demokratisk underskot. Ein ser føre seg at valdeltakinga i det representative demokratiet kan supplerast av ei meir aktiv deltaking i utforminga av politikk, gjennom ein skule i demokrati der folk tileignar seg eit demokratisk sinnelag gjennom deltaking (Bjørndal, 2021). Denne demokratitenkinga er inspirert av det direkte demokratiet, men fundert i at politisk deltaking har ein verdi i seg sjølv ut over den institusjonelle konkurransen om veljarane (Aalberg, Elvestad & Skogerbø, 2015).

I følgje Ringholm (2014) er grunngevingane for nærdemokratiske ordningar òg funderte i eit ønskje om å styrkje det representative demokratiet, gjennom å stimulere til lokal aktivitet, forbetre forankringa og bringe lokal kunnskap inn i avgjerdsprosessane. I dette ligg ein teori om at det nødvendigvis vil vere ei motsetning mellom demokrati og storleik, der store einingar gir mindre effektiv representasjon fordi avstandane vert større (Dahl og Tufte, 1973). Samtidig viser Dahl og Tufte (1973) til at dei større einingane gjerne gir meir effektiv styring, sjølv om dette er nyansert i nyare tid, sjå til dømes KS (2014).

Det er likevel kort veg frå Dahl og Tufte til debatten om kommunesamanslåingar i Noreg, der tilhengjarane av kommunesamanslåing gjerne argumenterer med effektiv styring, medan motstandarane viser til behovet for nærleik til avgjerdene. Dette poenget er det vist til i mellom anna Hansen, Klausen og Winsvold (2013), som har gjort ein brei gjennomgang av samanhengen mellom storleik og demokrati.

Helgesen, Klausen og Fimreite (2001) har samanlikna utviklinga i kommunesektor og -struktur med utviklinga av nærdemokratiordningar, og Hansen, Klausen og Winsvold (2013) har vidareutvikla denne inndelinga til følgjande informative og talande figur:



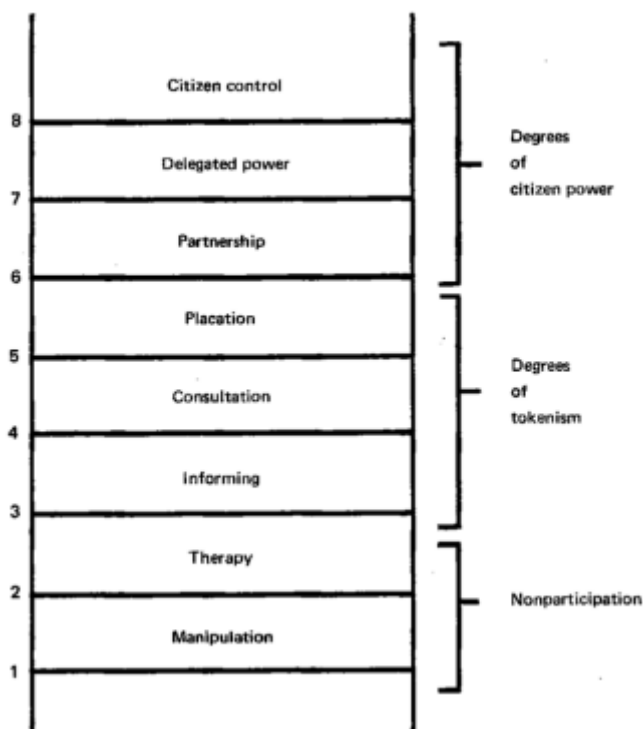
Figur 1: Hovudtrekk i den historiske utviklinga av nærdemokratiske ordningar i Skandinavia (Hansen, Klausen og Winsvold (2013, s. 44)).

Dei lilla boksane i figuren er historiske hendingar som strukturreformene i høvesvis tiåra etter krigen og like etter tusenårsskiftet, og krisa i velferdsstaten på 80- og 90-talet. Desse førte til institusjonelle endringar (raude boksar). I dei blå boksane ser vi problemoppfatningar som har oppstått i kjølvatnet av enten strukturreformene eller dei institusjonelle endringane. Vi ser ein klar atkjenneleg syklus her, i form av at strukturreformar gir institusjonelle endringar som så fører til uro over for lite lokaldemokratisk deltaking, der nærdemokratiske ordningar på nytt blir lansert som svar.

Det synest altså å vere ein klar samanheng mellom strukturreformar som kommunesamanslåingar og nærdemokratiske utfordringar. Samtidig viser Ringholm (2014) at det ikkje nødvendigvis treng å ligge institusjonelle endringar til grunn for at nærdemokratispørsmålet blir relevant. Den demografiske utviklinga der nokre kommunar opplever stor folketalsvekst og andre opplever fråflytting, fører naturleg med seg nye utfordringar og ein annleis dynamikk i kampen om den politiske merksemda.

2.3.4 Deltakarstigen

Arnstein (1969) gir oss eit nyttig rammeverk for å analysere nærdemokratiske institusjonar som kommunedelsutval, i sin generelle teori om “A Ladder of Citizen Participation”, her omsett til deltakarstigen. Ut frå denne teorien set Arnstein opp ulike nivå av medverknad som er meint å synleggjere på kva nivå borgarane utøver medverknad. Stigen er mykje nytta som planleggingsverktøy, og rettar seg mot politiske prosessar i lokalsamfunn, sjå til dømes Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) som viser til Arnstein (1969) og har basert på denne utvikla sin eigen innflytelsessirkel for medverknad i planlegging.



Figur 2: Arnstein sin deltakarstige (Arnstein, 1969 s. 217)

Vi ser av figuren ovanfor at Arnstein legg an ein kritisk maktanalyse, i det dei nedste av totalt 8 medverknadsnivå i realiteten ikkje inneber medverknad i det heile, men er med på å gje prosessen eit ytre skinn av legitimitet. Medverknad og makt heng tett saman, og om ikkje prosessen gjev reell moglegheit til å påverke, er det ikkje medverknad i praksis. Arnstein (1969) innrømmer at modellen er for enkel som sjølvstendig og fullgod maktanalyse, men gir eit forenkla bilete av eit komplekst fenomen.

I følge teorien om deltakarstigen syner kvart trinn oppover frå botnen ytterlegare innflytelse og makt. Nivå 1 og 2 i deltakarstigen kan omsetjast til “manipulering” og “terapi”, og viser til at det her ikkje skjer reell medverknad. Føremålet er ikkje å invitere innbyggjarane inn, men å lære dei opp og skaffe oppslutnad rundt eksisterande framlegg. Når vi kjem til nivå 3, er vi over i det Arnstein kallar tokenisme, altså skinnndeltaking. Formelt sett blir deltakarane høyrde i ein slik prosess, og stadig meir etter kvart som ein skrid oppover nivåa, frå “informasjon” via “konsultering” og til “forsoning/blidgjeri”. Her ligg framleis all makt hjå dei overordna styrande, men deltakarane i prosessen får informasjon og stundom høve til å ytre seg, men det er ikkje tale om reell og likeverdig kommunikasjon mellom styrande og dei styrte. Eit praktisk døme på konsultasjon kan vere dialogmøter. Som Arnstein (1969, s. 217) skriv: *“Meetings can also be turned into vehicles for one-way communication by the simple device of providing superficial information, discouraging questions, or giving irrelevant answers”*.

Frå nivå 6 er vi over i det Arnstein (1969) omtalar som direkte deltaking. “Partnarskap” kan dreie seg om forhandlingar der deltakarane har reell makt til å påverke og engasjere seg i å danne kompromiss med dei styrande. Når vi kjem over i dei øvste trinna, “delegert makt” og “borgarkontroll”, er vi på eit nivå der det skjer faktisk flytting av makt og avgjerdsmynde. Amdam (2011) viser til korleis eit praktisk døme på delegert makt kan vere folkevalde organ som delegerer makt nedover i styringskjeda slik at innbyggjarane får reell makt til å ta avgjerder. I det øvste nivået har innbyggjarane full kontroll over avgjerdene, men likevel slik at eit overordna organ har etablert rammene for kva avgjerder som kan takast (Arnstein, 1969).

Fleire forskarar har vidareutvikla Arnstein sin teori, mellom andre dei norske forskarane Falleth & Hanssen (2012) med si medverknadstrapp med fem trinn. Klausen mfl. (2013) har analysert medverknadstiltak ut frå fire kategoriar: Konsultasjon, dialog, dagsordensetting eller medstyring. Konsultasjon dreier seg om at innbyggjarane vert spurte om meiningane sine, til dømes gjennom undersøkingar og høyringar. Dialog er når det pågår samtale om politiske saker, som på eit folkemøte. Dagsordensetting skjer når innbyggjarane sjølve får påverke den politiske dagsorden og diskusjon, her er innbyggjarinitiativ eit praktisk døme. På medstyringsnivået har innbyggjarane sjølve moglegheit til å påverke avgjerder direkte (Klausen mfl., 2013). Forfattarane viser til at grensene mellom dei ulike nivåa vil vere glidande i praksis, men at det likevel gir meining å gjere slike analytiske skilje av omsyn til å studere graden av involvering i prosessar.

2.3.5 Oppsummering

Ovanfor er det forsøkt å etablere ein bakgrunn og eit teoretisk rammeverk for nærdemokratiske ordningar. Dette kan nyttast til å analysere funna frå casestudiet av Ålesund kommune, både når det gjeld å forstå bakgrunnen for organiseringa med kommunedelsutval, føremålet med utvala og i kva grad ein erfarer at målsetjingane er nådd.

2.4 Kunnskapsstatus om kommunedelsutval

Hansen, Klausen og Winsvold (2013) delar dei nærdemokratiske organa inn i følgjande typologi:

1. Lokale friviljuge organisasjonar med eit bestemt geografisk nedslagsfelt.
2. Foreiningsbaserte lokalutval.
3. Organ med delegert avgjerdskompetanse og tenesteansvar.

Vi ser etter dette at eit slikt organ kan ha vidt forskjellige oppgåver innafor ein nærdemokratisk paraply, frå heilt uformelle sparrings- og høyringspartnarar på den eine sida, som ikkje er oppretta av kommunen, og til dei formaliserte organa med delegert avgjerdsmynde (Kampevoll, Almaas & Frisvoll, 2018).

Dei lokalutvala som blir organiserte nedanfrå, punkt 1 i typologien ovanfor, typisk velforeiningar og liknande uavhengige innbyggjarinitiativ, vert ikkje regulerte av kommunelova, og fell utanfor rammene av denne oppgåva.

Foreiningsbaserte lokalutval etter punkt 2 er typisk grendelag, lokalsamfunnsutval og liknande, som gjerne er initiert av kommunen som eit ledd mellom folkeleg engasjement og representative organ (Kampevoll, Almaas & Frisvoll, 2018).

Organ som nemnt i punkt 3 er ikkje spesielt vanlege, men Oslo kommune er eit praktisk eksempel. Her har bydelsutvala ansvar for kommunal tenesteproduksjon, innafor helse-, sosial- og barnehagesektoren (Regjeringen.no, 2018). Dette er praktisk mogleg sidan bydelane i Oslo er på størrelse med ein mellomstor norsk kommune, men kommunedelsutval som serviceorgan er elles lite brukt og utprøvd i norsk samanheng (Regjeringen.no, 2018).

Det er likevel først og fremst desse utvala under punkt 3 i typologien som er rekna som kommunedelsutval etter kommunelova, og som denne oppgåva ser nærare på. Vi trekk derfor i det vidare eit skilje mellom slike formelle nærdemokratiske organ oppretta etter kommunelova, og andre meir uformelle nærdemokratiske organa omfatta av 1 og 2 i typologien ovanfor.

Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015) viser til at kommunedelsutval har det til felles at dei inngår i det kommunale styringssystemet, men innanfor dette kan ha svært vide rammer og oppgåver. Nyseth, Ringholm, Røyseland og Aarsæther (2000) viser til at temaet i liten grad har vore studert og kartlagt. Sidan hundreårsskiftet har likevel forskinga teke seg opp, illustrert ved mellom anna gjennomgangane til Hansen, Klausen og Winsvold (2013), Ringholm (2014), og Kampevoll, Almaas og Frisvoll (2018).

2.4.1 Omfanget av kommunedelsutval i norske kommunar

Kommunedelsutval har eksistert i ulike formar sidan tidleg i 1970-åra, då først og fremst i større bykommunar (Røiseland, Ringholm & Aarsæther, 2015). Ei kartlegging frå 1999 viser at om lag ein fjerdepart av kommunane i Noreg hadde ei form for kommunedelsutval, men då gjerne under andre namn og nemningar (Nyseth mfl., 2000). Dette er eit relativt høgt tal som inkluderer meir enn dei formelle kommunedelsutvala oppretta i samsvar med kommunelova.

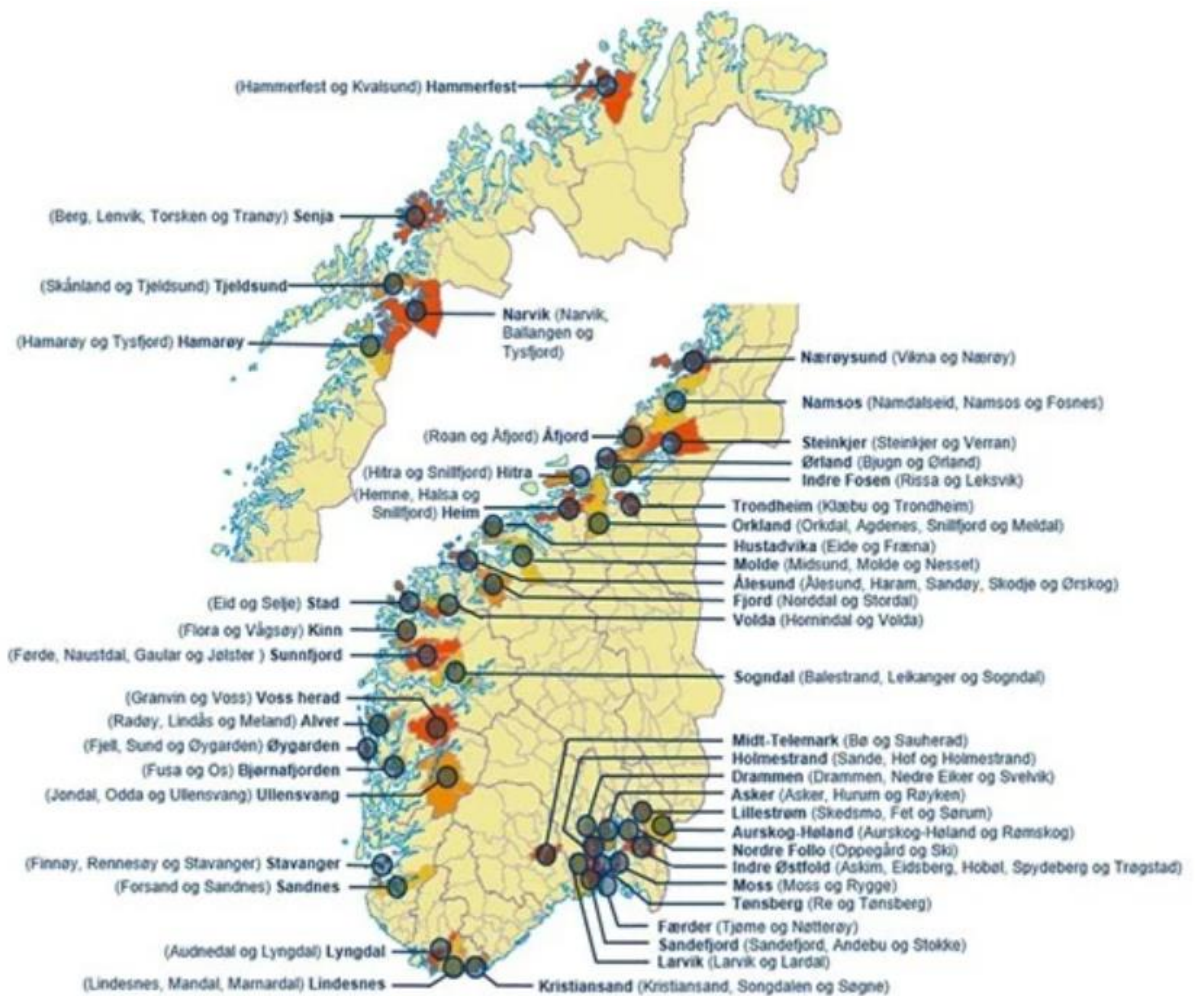
Statistikk rundt bruken av kommunedelsutval har vore samla inn gjennom organisasjonsdatabasen for kommunar og fylkeskommunar (ODB) ved ujamne mellomrom, sist i 2016, i følge Monkerud, Stokstad og Indset (2019), som har analysert og kartlagt omfanget på bakgrunn av denne statistikken.

Basert på talmaterialet attgjeve av Monkerud, Stokstad og Indset (2019) går det fram at berre sju kommunar av 325 respondentar hadde kommunedelsutval etter kommunelova §§ 5-7 eller 5-8 i 2016. Fordelinga her var med tre direktevalde etter § 5-8 og fire oppnemnde av kommunen med eller utan avgjerdsmynde. Forfattarane viser til at dette er fire færre enn i 2008, men tek i sin analyse eit atterhald om at nokre kommunar kan ha ei for snever tolking av kva som er eit kommunedelsutval etter lova. Tala gjev likevel eit klårt signal om at omfanget av kommunedelsutval er avgrensa, noko som blir stadfesta av tal frå tidlegare spørjeundersøkingar. Monkerud, Stokstad og Indset (2019, s. 5) konkluderer slik, basert på gjennomgang av talmaterialet tilbake til 2000:

“Spørsmålet og svaralternativene er likevel tilstrekkelige likeartede til at dataene generelt viser en langsiktig trend for perioden 2000-2016, som indikerer at opprettelsen av kommunedelsutvalg med hjemmel i § 12 i kommuneloven ser ut til å være lav, og hvor kommunene heller ikke i stor grad oppretter andre typer geografisk avgrensede utvalg.”³

Samtidig viser data frå By- og regionforskningsinstituttet NIBR i 2018 at fleire av dei nye kommunane som etter kommunereforma til regjeringa Solberg skulle slå seg saman frå 1. januar 2020, vurderte å innføre kommunedelsutval (Monkerud, Stokstad & Indset, 2019). Fleire enda også opp med å gjere dette, mellom anna Molde kommune, med sitt kommunedelsutval for Nesset (Molde kommune, 2020). Det same gjeld for nye Ålesund kommune, som vi skal sjå nærare på i kap. 5 nedanfor. Min gjennomgang av landets 47 samanslåtte kommunar viser at totalt 7 kommunar har formalisert nærdemokratiordningar: Ålesund, Molde, Drammen, Stavanger, Sandnes, Asker og Tjeldsund. Indre Østfold har òg oppretta ei nærdemokratisk ordning, men denne manglar nokre av dei formelle kvalitetane til å kunne reknast som eit kommunedelsutval etter definisjonane i oppgåva her.

³ Lovtilvisinga er til kommunelova av 1992, § 12 svarar til dagens §§ 5-7 og 5-8.



Figur 3: Nye kommunar med kommunenamn (Regjeringen.no, 2020).

2.4.2 Føremålet bak oppretting av kommunedelsutval

Eit kommunedelsutval kan i prinsippet opprettast av kommunestyret når som helst. I praksis vert spørsmålet oftast aktualisert gjennom kommunesamanslåingsprosessar, og mykje av nyare teori kring nærdemokrati har blitt forfatta i kjølvatnet av regjeringa Solberg sine signal om kommunereform i 2013. Dette er vist gjennom mellom anna Ringholm (2014), som peikar på at samanslåing inneber institusjonell endring og nye geografiske rammer. Dette vil i sin tur reise spørsmålet om korleis etablere tilstrekkeleg nærleik til avgjerdene og sikre medverknad, ikkje minst av di ein større kommune vil gje fleire delar som konkurrerer om politisk merksemd og ressursar (Ringholm, 2014). Oppsummert konkluderer Ringholm (2014) med at kommunesamanslåingar både gir utfordringar, men òg moglegheiter for å utvikle nærdemokrati gjennom nye løysingar.

Winsvold (2014) peikar på mange av dei same utfordringane, i det ho viser til at ei vanleg innvending mot samanslåing av kommunar er auka avstand mellom folk og folkevalde, og at eit ekstra lokaldemokratisk nivå kan bøte på dette. Vidare er det forventat at eit slikt nivå vil kunne auke innbyggjardeltakinga lokalt, føre til politiske avgjerder som er tilpassa lokale forhold, og fremje lokal identitet.

Monkerud og Klausen (2020) viser til at lokale folkevalde saknar betre strukturar for å få innbyggjarane sine innspel inn i politiske prosessar, og at dei politiske partia ikkje famnar like breitt blant lokalbefolkninga som dei ein gong gjorde. Kampevoll, Almaas og Frisvoll (2018) viser til forskning frå kommunesamanslåingar både i Noreg, Danmark og Sveits, som peikar på at innflytelse og kontakt med folkevalde minkar i takt med auka kommunestorleik. Frykta for manglande medverknad og redusert påverknadskraft for innbyggjarane har derfor vore viktige argument for lokal motstand mot slik samanslåing, og kommunedelsutval er nettopp ein måte for å kome denne motstanden i møte (Frisvoll, Storstad, Villa, Flø & Almås, 2015). Monkerud og Klausen (2020) viser i si forskning til at fleire lokalpolitikarar trekk fram innbyggjarinvolvering som sentral faktor for at ein ny og samanslått kommune skal få ein god start.

I tillegg kjem nyare politiske og planfaglege omgrep som “Kommune 3.0” og “Samskapingkommunen”, omgrep som viser til utfordringane den moderne kommunen står i med høge forventingar til tenesteytinga og stadig trongare økonomiske rammer (Bang-Andersen, Plathe & Hernes, 2019). Det vert vist til at mange kommunar ser på samskaping, det at politikarar, administrasjon, næringsliv og innbyggjarar løyser utfordringar og behov i fellesskap, som ein fruktbar metode for å utvikle kommunen vidare (Bang-Andersen, Plathe & Hernes, 2019).

Frykt for ulemper med kommunesamanslåing kombinert med eit ønskje om demokratisk fornying og vitalisering, peikar seg etter dette klart ut som drivkreftene bak oppretting av kommunedelsutval i Noreg. Som vi skal sjå i kap. 5 nedanfor, var dette også ein sentral del av bakgrunnen for valet om å opprette kommunedelsutval i Ålesund kommune.

2.4.3 Oppgåver til kommunedelsutvala

Dei rettslege rammene for kva eit kommunedelsutval kan vere og gjere går vi gjennom i kap. 4, her nemner eg berre kort at ut frå lova er det eit vidt spekter av oppgåver eit kommunedelsutval kan ha. Teori om kommunedelsutval i Noreg er i nokon grad klare på at moglegheitene for å tildele kommunedelsutvala oppgåver er store, og at dei vide rammene blir utnytta.

Det finst ikkje ein total oversikt over dei ulike kommunedelsutvala i Noreg og kva oppgåver dei har, men Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015) har utarbeidd ein typologi for oppgåvene basert på teori og praksis. I følge forfatarane er det særleg som *høyringsorgan* og *serviceorgan* kommunedelsutval er mykje brukt. Til førstnemnde ligg funksjonar som å vere høyringsinstans for kommunestyret, og med ein slik arbeidsmåte er utvala først og fremst reaktive - dei ventar på å få tilsendt saker frå kommunen. Serviceorgan er først og fremst basert på erfaringar og praksis i Oslo kommune, der bydelsutvala har delegert ansvar for tenesteproduksjon til innbyggjarane.

Vidare viser Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015) til at utvala kan ha funksjon som aktive *planleggingsorgan* der dei aktivt nyttar føresegner i plan- og bygningslova til å ta initiativ til regulering innafor utvalet sitt geografiske nedslagsfelt. Denne moglegheita er lite brukt. Dei to andre kategoriane forfatarane trekk fram i sin typologi er høvesvis *forvaltningsorgan* og *utviklingsorgan*. Der førstnemnde merkelapp er brukt om utval med sjølvstendig delegert mynde til å ta avgjerder innafor det geografiske området til kommunedelen, er sistnemnde den mest brukte forma for kommunedelsutval i dag.

Eit utviklingsorgan disponerer eigne midlar til lokalsamfunnsutvikling, men har ikkje delegert mynde utover dette. Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015) viser til at hovudårsaka til at det er denne kategorien som er vanlegast i praksis, er at utvala svært ofte manglar nødvendig ressursar administrativt og politisk. Vidare er det ein viktig grunn at det ikkje alltid er politisk ønskjeleg å desentralisere avgjerdsmyndet, av omsyn til heilskapstankegang i kommunen.

2.5 Rettskjeldebiletet for kommunedelsutval

Det er i all hovudsak kommunelova (2018) som regulerer det kommunale sjølvstyret og rammene rundt lokaldemokratiet. Saman med denne gjeld forsøkslova (1992), som utvidar rammene frå kommunelova sine normalordningar. I tillegg regulerer vallova (2002) kven som er valbare og pliktar å ta mot val, med nokre overordna føresegner i Grunnlova (1814). Det er òg gitt forskrifter med heimel i kommunelova, særleg relevant er forskrift om direkte val til kommunedelsutval (2003). Forvaltningslova (1967) gir saksbehandlingsreglane for kommunar i forvaltningssaker. I tillegg kjem interne delegeringsreglement og liknande instruksar vedtekne av kommunestyret sjølv.

2.6 Oppsummering

Vi har no gått gjennom aktuell forskning om kommunedelsutval, og etablert eit teoretisk bakteppe og rammeverk for både den juridiske og den samfunnsvitskaplege gjennomgangen i den vidare framstillinga. Gjennomgangen har vist at det kan vere mange grunnar som ligg bak eit ønskje om nærdemokrati, men at det ofte kan henge saman med kommunestorleik og ei kjensle av avstand i det representative demokratiet. Kommunesamanslåing er ein relativt vanleg katalysator for ønskje om nærdemokratiske organ. Vidare har vi sett at det er fleire ulike måtar å organisere utval på, og stor variasjon i oppgåver dei kan bli tildelte.

3 Metode

3.1 Val av metode og forskingsdesign

I det følgjande vil eg gjere greie for val av metode, teoretisk utgangspunkt og kva forskingsdesign eg meiner vil vere best eigna til å setje søkelys på problemstillinga. Forskingsmetode handlar om å samle inn, analysere og tolke data (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2010). Forskingsdesign blir av Askheim og Grennes (2008) skildra som å planlegge korleis undersøkinga skal gjennomførast og dei vala ein tek kring dette. Bukve (2016) viser til korleis ein logisk struktur og plan for gjennomføring av eit forskingsprosjekt er sentralt.

Habermas (1968) argumenterer for at det går ei fundamental skillelinje mellom grunnvitskapane humaniora, samfunnsvitskap og naturvitskap. Der naturvitskapen fokuserer på det tekniske i å skildre og kontrollere naturprosessane, fokuserer humaniora på å forstå menneskeleg åtferd og kultur ut frå ein praktisk synsvinkel. Den kritiske samfunnsvitskapen fokuserer særleg på maktforhold og frigjering (Habermas, 1968). Særleg innafor humaniora og samfunnsvitskapane er dei kvalitative metodane sentrale reiskapar (Roald & Kjøppe, 2008). Dette heng saman med den kritisk realistiske tradisjonen som seier at ein forskar ikkje kan hevde å ha funne ei objektiv sanning, kunnskapen vil ikkje vere sikker, av di det er tale om ei kompleks sosial røynd med uføreseielege menneskelege handlingar (Skrede, 2018).

Kvalitative metodar er eit samleomgrep som famnar breitt, men tek gjerne utgangspunkt i teoriar om hermeneutikk - fortolkingslære, og fenomenologi - menneskeleg erfaring (NEM, 2009). Kvalitative metodar er mykje brukt då dei utgjer fleksible forskingsreiskap innafor forskjellige område, og fordi dei erkjenner kompleksiteten i det å undersøke mangfaldet av meiningar og betydingar som dei kvantitative metodane ikkje fangar opp (Roald & Kjøppe, 2008).

Problemstillinga i denne oppgåva legg ikkje opp til å undersøkje haldbarheita av teoriar gjennom hypotesetesting, men å utvide heilskapsforståinga av utvikling og effektar av prosessar, noko som tilseier at ein må gå i djupna basert på små utval. Med dette utgangspunktet vert det logisk å velje kvalitative metodar til undersøkingane (Halvorsen, 2008). Dette vert understøtta av Bukve (2016) som viser til at der forskinga har eit teoriutviklande føremål som skal gje nye tolkingar og kunnskapstilfang, kan kvalitative metodar vere eigna.

Som Befring (2007) viser til er det sentrale med kvalitativ metode at ein i forskinga jobbar med ord og tekstdata framfor eit talmateriale, og føremålet er å skape ei djupare forståing av temaet ein studerer og konteksten og samanhengen det står i (Holme og Solvang, 1996). Den samfunnsvitskaplege undersøkinga her baserer seg i stor grad på systematisk innsamling, analyse og samanhalding av skriftleg dokumentasjon, særleg formelle dokument til politisk vurdering. Det er derfor vidare vurdert som føremålstenleg å nytte kvalitativ analyse og tolking av innhaldet i desse dokumenta for å kome nærare i forståinga av problemstillinga.

I det vidare blir det derfor lagt til grunn ei kvalitativ tilnærming for å svare på dei samfunnsvitskaplege forskingsspørsmåla, og juridisk metode for det rettsvitskaplege forskingsspørsmålet. Sjå nærare om juridisk metode i 3.6 nedanfor.

I kvalitativ forskning er det mogleg å gripe an problemstillinga på ulike måtar. Her vil forskinga vere eksplorerande i sitt design, noko som inneber at vegvala gjerast undervegs etter kvart som ein finn ny innsikt (NEM, 2009). Denne fleksibiliteten opnar for nyansar av den opphavlege problemstillinga som kan auke kunnskapsgrunnlaget, dersom brukt med tilstrekkeleg metodisk disiplin.

3.1.1 Kort om vitskapsteoretisk utgangspunkt

Korleis kunnskap vert definert og kan hentast inn, vert kalla epistemologi, og innafor epistemologien er det ulike vegar og retningar med ulikt kunnskapsteoretisk syn (Kvale & Brinkmann, 2015). Forskaren må plassere arbeidet sitt i ei forskningsteoretisk kontekst, og vise korleis perspektivet ein har verkar inn på forskinga.

Sentrale ulike vitskaplege ståstadar er teoriar som konstruktivisme, positivisme og kognitivisme (Postholm, 2017). Innafor konstruktivismen vert ikkje kunnskap vurdert som noko som er gitt ein gong for alle, men er i stadig endring og fornying, og menneske blir i dette synet vurdert som aktivt handlande, der kunnskapen er ein konstruksjon av forståing og meining skapt mellom sosialt samhandlande menneske (Postholm, 2017). Kunnskap om verda vert dermed noko menneska sjølve konstruerer. Det vert her lagt til grunn eit konstruktivistisk syn på vitskapsteori.

I konstruktivismen er forskaren si forforståing avgjerande, og brillene forskaren ser verda gjennom vil påverke analysane. Forforståinga til forskaren blir i sin tur påverka av samfunnet rundt, tida vi lever i og personlege erfaringar (Bukve, 2016). Dette får implikasjonar både for reliabilitet, validitet og i kva grad forskinga er overførbar. For å forbetre reliabiliteten lener denne oppgåva seg på hermeneutikken som ytterlegare teoretisk perspektiv.

Hermeneutikken dreier seg om forståing og fortolking av tekst og andre verk, og tek opp i seg at menneske opplever verda på ulike måtar og relaterer oss til ulike meiningskontekstar (Røkenes & Hansen, 2012). Det er derfor nødvendig å sjå eiga forforståing i samanheng og i kontekst med andre, slik at forståing og mening kan vekse fram i samspel med andre for å oppnå meir gyldig og allmenn forståing av kva ein tekst betyr (Kvale & Brinkmann, 2015). Ein legg då i forskinga opp til å forstå informantane sitt perspektiv og samanhengen ytringane kjem i, og fortolkinga skjer i stadig samspel mellom del og heilskap, forståing, forforståing og tolking - den hermeneutiske spiral (Bukve, 2016). På denne måten erkjenner forskaren at forståinga ikkje oppstår i eit vakuum, men tek omsyn til forforståing/fordommar som føresetnadar for forståing og innsikt.

3.1.2 Kort om etikk, utfordringar og forforståing

Forsking skal vere etisk og følgje god vitskapleg praksis. Sentralt i forskningsetikken er kvalitet, sanningssøken og forståinga av at forskaren har autoritet og at forskning og forskarrolla er forbunde med makt. Forskinga i denne oppgåva støttar seg på forskningsetiske retningslinjer og normer, slik dei mellom anna kjem til uttrykk i forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitskap og humaniora (NESH, 2021).

Nokre utfordringar med kvalitativ metode er at funna ikkje alltid er overførbare eller eignar seg for generalisering utover det funna viser. Særleg kan dette gjelde for casestudiar (Denscombe, 2010). Kvale og Brinkmann (2015) viser også korleis det kan vere utfordringar knytt til validitet og reliabilitet i kvalitative forskingsintervju. Det kan òg vere grunn til å trekkje fram at sider ved intervjupersonen kan påverke intervjuet, til dømes dersom det er tale om intervju av elitepersonar som politikarar (Kvale & Brinkmann, 2015). Desse kan til dømes ha ein tendens til å ha ferdige svar eller talepunkt som kan vere vanskelege å kome forbi, eller dei kan ha større behov enn andre for å rettferdiggjere eigne standpunkt.

Når det gjeld forskaren si forforståing, er det nødvendig å vise til at eg sjølv har bakgrunn frå politisk verksemd, som folkevald for Arbeidarpartiet. Dette gjeld likevel i ein annan kommune og på eit anna forvaltningsnivå enn det som er tema for casestudien her. Det er likevel tatt omsyn til dette i utval av informantar, gjennom å sikre brei partipolitisk representasjon mellom desse. Intervjuguiden har vidare vore eit hjelpemiddel for å sikre struktur og upartisk spørsmålsstilling.

3.2 Casestudie

Bukve (2016) viser til korleis teoriar og faglege omgrep frå forskning på feltet kan nyttast i eit teoretisk tolkande forskingsføremål for å analysere problemstillinga. Det er vurdert som fornuftig i denne oppgåva å nytte eit kvalitativt casedesign av Ålesund kommune, der hovudføremålet er å vurdere observasjonar gjort i casestudiet opp mot teoribaserte forventingar og påstandar, eit samsvarsdesign (Bukve, 2016). Dette har vidare støtte i Baxter & Jack (2008) som viser korleis ei slik tilnærming er eigna til å gjere bruk av ei rekkje datakjelder til å utforske eit fenomen i sin kontekst.

Casestudiet vil basere seg på to sentrale metodar for datainnsamling - kvalitativt intervju og dokumentanalyse.

3.3 Kvalitativt intervju

Kvale og Brinkmann (2015) definerer det kvalitative forskingsintervjuet som ein profesjonell samtale der forskaren freistar å forstå verda frå informanten si side. Det er her dei subjektive erfaringane som er relevante, og metoden er vurdert som godt eigna som utgangspunkt for fortolking. Jf. det konstruktivistiske perspektivet lagt til grunn for oppgåva vil det som kjem fram av intervjuet bli påverka av samspel og relasjonar mellom forskar og informant, og dette vil danne grunnlag for forståing og meiningsdanning.

Det vil bli nytta individuelle, semistrukturerte intervju, konkret ein kombinasjon mellom ein intervjuguide (vedlegg 2) og opning for tilpassingar til det som er viktig for informanten og det

vedkomande tek opp i intervjuet. Dette i takt med Kvale og Brinkmann (2015) sine tilrådingar om å vere førebudd og ha ein plan for intervjuet, og sikre at det vert stilt presise spørsmål til informantane som er eigna til å kaste lys over problemstillinga og forskingsspørsmåla. Samstundes er det viktig å opne for oppfølgingsspørsmål til særleg interessante refleksjonar frå informantane, særleg gjeld dette sidan dei har ulike roller og innfallsvinkel til tematikken.

Intervjuguiden er utforma på bakgrunn av tidlegare teori om kommunedelsutval og kunnskapshol eg ønskjer å tette. Det vert i intervjuet spurt etter både informasjon om bakgrunn for val som vart tekne i prosessen der kommunedelsutvala blei til, og om kva erfaringar ein har gjort seg no vel halvvegs i første valperiode etter samanslåinga.

Ei forskningsetisk utfordring er knytt til personvern for informantane. I denne studien er ikkje informantane anonymiserte, av di det er tale om eit lite utval informantar i ein avgrensa prosess. Dette gjer at det ikkje let seg gjere å designe studien på ein fullgod måte utan at ein risikerer at utsegn frå informantane skriv seg tilbake til namngjevne personar. Det er derfor henta inn samtykke frå informantane til direkte og indirekte sitering i oppgåva. Ei ulempe med dette kan vere at dei held tilbake politisk sensitiv informasjon av eit ønske om å svare “korrekt”, slik at ikkje dei sjølve eller kommunen og prosessen kjem i eit dårleg lys (Tjora, 2010). Når informantane då ikkje er anonymiserte, risikerer ein redusert validitet.

3.4 Utval av informantar

Føremålet med ei kvalitativ undersøking er ikkje å finne fram til eit mest mogleg representativt utval, men eit utval som gjev variasjonar og nyansar i von om størst mogleg forståing og eit heilskapleg bilete (Bjørndal, 2013). Dette vert kalla eit strategisk utval, som inneber at utvalet skjer på bakgrunn av kvalifikasjonar/eigenskapar som er strategiske sett opp mot problemstillinga (Thagaard, 2013). Eit slikt strategisk utval blir lagt til grunn her, då det blir vurdert som best eigna for å svare ut forskingsspørsmål og problemstilling.

Det er erfaringane til politisk leiing i kommunen oppgåva fokuserer på å hente inn. Med politisk leiing meiner eg her anten ordførar, tidlegare ordførar, varaordførar, gruppeleiar, komitéleiar eller kommunedelsutvalsleiar. Med omsyn til omfanget av oppgåva og studien vert det avgrensa

til fem informantar, som til saman dekkjer eit breitt spekter av erfaringar, på tvers av parti og kommunar. Dei fem utvalde informantane har alle takka ja til å stille opp med namn, og tillate direkte og indirekte sitering mot førehandsgodkjenning av sitat.

Det er valt ut informantar som har følgd prosessen frå arbeidet med intensjonsavtale for nye Ålesund og fram til i dag. Samtidig er det, for å få variasjon i svara, bevisst valt ut ein informant som ikkje lenger har ein aktiv politisk rolle i kommunen, og det er vidare valt ut ein informant som ikkje deltok i forarbeidet med utvala, men kom inn som leiar av eit kommunedelsutval etter 2019-valet.

Etter dette vert informantane som følgjer:

1. Ordførar Eva Vinje Aurdal (Arbeidarpartiet). Aurdal var ordførar i gamle Ålesund kommune, og leiar av fellesnemnda for nye Ålesund. Ho var sentral som pådrivar og forhandlar i samanslåingsprosessen.
2. Varaordførar Vebjørn Krogsæter (Senterpartiet). Krogsæter var tidlegare ordførar i Haram kommune, og sat i fellesnemnda.
3. Dag Olav Tennfjord (Høgre). Tennfjord var ordførar i Skodje kommune, og nestleiar i fellesnemnda. Tennfjord er no ute av politikken og inne i ny rolle som kommunedirektør i Giske kommune.
4. Kari Grindvik (Venstre). Grindvik er komitéleiar og medlem av kommunestyret i nye Ålesund. Ho leia Politisk komité P2 som hadde ansvaret for å drive fram politisk organisering i kommunen mellom 2017-2019.
5. Ingrid Kvam Steinshamn (KrF). Steinshamn er leiar for kommunedelsutvalet i Indre Borgund.

Ideelt sett skulle det kanskje ha vore intervjuja meir enn éin leiar av kommunedelsutval, og dette kan derfor vere ei svakheit ved datagrunnlaget. Samtidig er det i oppgåva bevisst avgrensa til å hente inn perspektiv frå politisk leiing, av omsyn til omfanget av oppgåva. At datagrunnlaget vil ha dette perspektivet, vil innebere at andre perspektiv kan gå tapt. Dette vert likevel søkt kompensert gjennom at denne oppgåva inngår i eit større forskingsarbeid om kommunedelsutval i Ålesund, der ulike masteroppgåver ser på ulike perspektiv, både ovanfrå og ned, og nedanfrå og opp.

3.5 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse går ut på å gjere systematiske gjennomgangar og analysar av skriftleg materiale, typisk frå fleire ulike kjelder. I dette forskingsarbeidet vert kvalitative intervju kombinert med dokumentanalyse, for å kombinere informasjon og sikre eit breiare datagrunnlag. Tanken bak dette er at det gjerne vil vere behov for supplerande data, og at det skriftlege datamaterialet ikkje nødvendigvis fortel alt - til dømes er det ikkje nødvendigvis slik at dei politiske grunnane og argumenta som ligg bak avgjerder kjem til uttrykk i offentlege styringsdokument.

I dette arbeidet er det gjort ein omfattande gjennomgang av politiske styringsdokument knytt til opprettinga av nye Ålesund kommune. Dokumenta er vist til i litteraturlista, og også lagt ved som eiga oversikt i vedlegg 3.

3.6 Særleg om juridisk metode

Juridisk metode er ein systematisk framgangsmåte for å formulere og svare ut rettslege spørsmål på ein normstyrt måte (Aarli & Mæhle, 2018). Det er vanleg å skilje mellom rettspolitikk, normative vurderingar av kva retten burde vere, og rettsdogmatikk, bruk av juridisk metode for å avklare kva retten er.

Det juridiske forskingsspørsmålet i denne oppgåva legg opp til ein rettsdogmatisk gjennomgang, ei systematisk framstilling av gjeldande rett basert på alminnelege prinsipp for juridisk metode.

Sunde (2019) delar den juridiske metoden inn i fire prosessar: problemformulering, relevansomgang, tolkingsomgang og harmoniseringsomgang. Den første prosessen handlar om å nytte metode til å skilje ut det juridiske i materialet ein skal analysere og så formulere ei juridisk problemstilling. Dette er her gjort gjennom formulering av forskingsspørsmål. Neste prosess handlar om å finne dei relevante rettskjeldene, sjå i 2.5 ovanfor.

Mestad (2019) viser til at rettskjeldene er definert som det materialet vi byggjer på når vi tek stilling til rettslege spørsmål, og sentrale rettskjelder er lovtekster, forskrifter, forarbeid, rettspraksis og internasjonale traktatar.

I gjennomgangen i kap. 4 skal vi konsentrere oss om dei to siste prosessane, nemleg å tolke rettskjeldene, og så harmonisere dei gjennom å setje saman informasjon frå ulike rettskjelder, løyse eventuelle spenningar mellom dei, og så presentere ei heilskapleg løysing på problemformuleringa (Sunde, 2019). I lovregulerte spørsmål er det vanleg å starte med lovteksten for å søke å avklare kva ein rettsregel går ut på, for så å søke mot forarbeid og rettspraksis for tolking og utfylling, før slutningane frå dei ulike rettskjeldene blir harmoniserte.

Det varierer mellom rettskjeldene i kva grad rettsbrukaren pliktar å legge vekt på dei, kva som er relevant å leggje vekt på, kva slutningar ein kan trekkje frå dei ulike rettskjeldene, og det gjeld vidare kollisjonsprinsipp for korleis ein handterer motstrid mellom ulike reglar (Mestad, 2019).

4 Analyse - Rettslege rammer for kommunedelsutval

4.1 Kommuneleva - rammene for kommunal organisering

I dag er det kommuneleva (2018) som gjev rettar, pliktar og trekk opp rettslege rammer for kommunen som sjølvstendig rettssubjekt. Det er i kommuneleva vi finn dei grunnleggjande føresegnene om organisering av kommunal verksemd, og lova legg særleg vekt på styringssystemet og dei folkevalde organa sin kompetanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

At dette er hensikta med kommuneleva finn vi allereie i lova sin føremålsparagraf, § 1-1. Føremålet, jf. første ledd, er å fremje og regulere det kommunale sjølvstyret utøvd gjennom folkevalde organ. Av andre ledd ser vi at den kommunale tenesteytinga er den andre berande dimensjonen, saman med fokuset på samfunnsutvikling.

Kommuneleva kap. 5 gir rammene for den folkevalde organiseringa. Nytt i gjeldande kommuneleva er § 5-1 som positivt avgrensar kva for folkevalde organ det er mogleg for ein kommune å opprette. Det er med andre ord nødvendig med heimel i lov for å opprette slike organ, og dermed ikkje høve til å opprette andre organ enn dei som er nemnde i lova her. Vi finn kommunedelsutval nemnde under samleposten “utval” i § 5-1 andre ledd bokstav d. Kommunedelsutval er dermed ei form for politisk organisering som direkte er regulert av kommuneleva som eit underordna folkevalt organ. Dette inneber at eit kommunedelsutval ikkje er eit eige, sjølvstendig rettssubjekt etter kommuneleva.

§ 5-1 fjerde ledd gir definisjonen av kven som er å rekne som folkevalde. Særleg relevant for kommunedelsutval er at lova definerer som folkevalde både dei som er direktevalde inn i utvalet etter § 5-8, jf. § 5-1 fjerde ledd bokstav c, og dei som er valde inn i kommunedelsutvalet av eit anna folkevald organ, typisk kommunestyret, jf. bokstav b.

Sentralt å merkje seg for det kommunale styringssystemet er at sjølv om det er betydeleg autonomi for kommunen sjølv til å organisere sitt styringssystem, er det nokre overordna ufråvikelege organ i denne styringskjeda. § 5-3 viser at systemet er vertikalt organisert, med eit obligatorisk kommunestyre som øvste organ. I andre ledd ser vi kva som ligg i denne overordna funksjonen, nemleg kompetanse til å fatte vedtak på vegne av kommunen.

Delegasjonsføresegna i tredje ledd er sær sær praktisk, og synleggjer eit viktig prinsipp i det kommunale styringssystemet: Når andre folkevalde organ, ordførar eller kommunedirektør gjer vedtak på vegne av kommunen, er dette etter delegert myndigheit frå kommunestyret.

Ein kan her òg notere seg grensene for delegasjonen, jf. formuleringa “innenfor rammene av denne eller annen lov”, som inneber at eit kommunestyre må halde seg innafor dei ytre rammene lova set, og at kommunestyret ikkje kan overføre større kompetanse enn det har sjølv. Ikkje alle avgjerder kan delegerast, dette ser ein av uttrykkjelege føresegner i kommunelova om at kommunestyret *sjølv* skal avgjere saka (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). § 5-4 gir reglar for delegasjon til andre rettssubjekt utanfor kommunen.

I § 5-5 finn vi reglane for samansetjinga av kommunestyret, og likeins i § 5-6 for formannskapet. Det er lov om val til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (vallova) som regulerer val av medlemmer til dei ulike utvala, og som vi ser av vallova § 9-1 andre ledd blir medlemmane til kommunestyret valt direkte av innbyggjarane kvart fjerde år.

Styringssystemet slik det i grove trekk er gjort greie for, er lova si normalordning, og den klare hovudregelen blant fleirtalet av kommunar i Noreg i dag (Engelsrud, Jahren & Sletnes, 2020). Vi ser at styringssystemet byggjer på at det er folkevalde politikarar, valde gjennom eit representativt demokrati, som styrer gjennom vedtak i politiske organ. I eit slikt system har kommuneadministrasjonen først og fremst ei rolle som fasilitator og ekspeditør av politiske vedtak.

Denne normalordninga vert kalla formannskapssystemet. Alternativet til denne organiseringa er parlamentarismen. Som gjort greie for i kap. 2 er hovudtrekka i eit parlamentarisk system at kommunestyret vel eit kommuneråd eller byråd, som vert den utøvande delen av den kommunale styringa, og som heile vegen er avhengig av tillit frå eit fleirtal i kommunestyret. Vi ser at denne modellen har klare parallellar til det nasjonale parlamentariske systemet med maktfordelinga mellom regjering og storting (Stigen, Kolltveit & Winsvold, 2018).

4.2 Nærare om rettslege rammer for kommunedelsutval

Vi ser etter gjennomgangen over at eit kommunedelsutval er eit frivillig organ, som kommunestyret sjølv vel om det skal opprette, i motsetnad til formannskap, kontrollutval og nokre andre kommunale organ. Kommunedelsutvalet er regulert gjennom kommunelova §§ 5-7 og 5-8, og vi skal her sjå nærare på kva dei rettslege rammene inneber.

Eit utval, jf. § 5-7, er eit fellesomgrep for dei organa kommunen vel å opprette med heimel i denne føresegna. Som vi ser av § 5-7 første og andre ledd er det kommunestyret som avgjer kva slags utval som skal opprettast og kva for mandat og kompetanse dei skal ha. Her ser vi at den personelle kompetansen til kommunestyret slår inn, og at denne ligg til kommunestyret åleine, jf. formuleringane “kommunestyret selv” i lovteksten.

Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) stiller opp ei tredeling av slike utval, basert på forvaltningspraksis i kommune-Noreg. For det første er det typisk at kommunane opprettar faste utval med saksansvar, for det andre er det relativt vanleg med meir ad hoc-prega utval for å sjå på bestemte saker i eit avgrensa tidsrom. Den tredje kategorien er kommunedelsutvala, som representerer ei geografisk inndeling og som har eller ikkje har sjølvstendig avgjerdsmynde.

Kommunedelsutvala er særskilt nemnde i § 5-7 første ledd andre punktum. Utover at dei må ha minimum tre medlemmar, jf. tredje punktum, og må opprettast av kommunestyret, som òg avgjer samansetninga av utvalet, er det få formalkrav til korleis eit utval skal sjå ut. Her ligg det betydeleg fridom til den einskilde kommune. Kommunedelsutvala har òg eit unntak frå regelen om arbeidsutval i tredje ledd, her er det ikkje eit krav til at arbeidsutvalet må bestå av medlemmar frå utvalet sjølv.

Vi ser vidare i § 5-7 fjerde ledd at det ligg føre moglegheit for kommunedelsutvalet til å delegere avgjerder til arbeidsutvalet eller utvalsleiaren, jamvel til den administrative leiaren av kommunedelen.

Av femte ledd går det fram at kommunedelsutvalet ikkje har myndigheit til å oppløyse seg sjølv, denne kompetansen ligg til kommunestyret.

4.3 Særleg om direkteval av kommunedelsutval

Lovgivar har i § 5-8 opna for ei ordning med direkteval av medlemmar til kommunedelsutvala. Det er i slike tilfelle kommunestyret sjølv som vedtek ei slik ordning. Der det er valt ei ordning med direkteval, er det kommunedelsutvalet sjølv som konstituerer seg, i motsetning til konstituering etter § 5-7 som vert avgjort av kommunestyret. Ein annan viktig skilnad er at eit direktevalt kommunedelsutval etter § 5-8 ikkje kan leggjast ned i valperioden. Omsynet bak slike særreglar er truleg å synleggjere at dei direktevalde kommunedelsutvala er meint å ha ein meir sjølvstendig status i det politiske styringssystemet i ein kommune.

Oslo kommune er eit døme på ein kommune som praktiserer direkteval til bydelsutval, og har gjort det sidan 1990-talet (Karlsen, 2004).

I § 5-8 er det gitt ein forskriftsheimel til utfyllande reglar om direkteval til kommunedelsutval. Slike reglar finn vi i forskrift om direkte val til kommunedelsutval av 1. mars 2003. Her ser vi at val til kommunedelsutval skal skje samtidig med val til kommunestyret, jf. § 1. Elles er det stor grad av samsvar med det ordinære kommunevalet, ein dreg veksle på dei same administrative ressursane og organiserer valet på same måten i dei same lokala.

4.4 Valbarheit og plikt til å ta mot val

Det er vallova § 3-3 som regulerer om ein person er valbar og har plikt til å ta mot val til kommunestyret og fylkestinget. For val til kommunedelsutval er det kommunelova § 7-2 som regulerer dette forholdet, jf. første ledd bokstav b.

I utgangspunktet er ein person valbar og pliktig til å ta mot val dersom tre kumulative vilkår er oppfylte, jf. kommunelova § 7-2 tredje ledd. For det første må personen ha røysterett ved kommunestyre- og fylkestingsval, jf. vallova § 2-2. I praksis inneber dette at personen må fylle 18 år innan utgangen av valåret, personen kan ikkje ha mista røysteretten etter Grunnlova § 53, og personen må vere eller ha vore folkeregistrert som busett i Noreg.⁴ For å utøve røysteretten

⁴ Her gjeld spesialreglar for tilsette i konsulatvesen og diplomati, jf. kommunelova § 2-1 (2).

må personen i tillegg vere innskriveren i manntalet i ein kommune på valdagen. Røysting ved stortingsval krev at personen er norsk statsborgar, men til kommunestyre- og fylkestingsval gjeld ein utvida røysterett for personar som ikkje er statsborgarar, dersom dei anten har vore folkeregistrert busette i Noreg dei tre siste åra før valdagen, eller er nordiske statsborgarar og folkeregistrerte i Noreg seinast 30. juni i valåret, jf. § 2-2 (2).

For det andre må personen vere innskriveren i folkeregisteret som busett i den aktuelle kommunen på valtidspunktet, i tillegg til det tredje kravet om skriftleg samtykke til å stille til val.

Kommunelova § 7-2 femte ledd opnar likevel for at ein kan bli valt som medlem av kommunedelsutval sjølv om ein ikkje har nådd røysterettsalder. Personen må då likevel oppfylle kravet om bustad i kommunen på valtidspunktet, samt ha gitt skriftleg samtykke. Vi ser av føresegna at slike personar som er valbare etter femte ledd ikkje er pliktige til å ta mot val.

Vi legg vidare merke til at kommunelova § 7-3 utelet personar som innehar nokre positivt opplista funksjonar frå å stille til val i kommunedelsutval, mellom anna statsforvaltar, kommunedirektør og rekneskapsansvarleg i kommunen. I § 7-3 fjerde ledd er det ein spesialregel om at kommunestyret kan vedta at berre dei som er innført i folkeregisteret som busett i kommunedelen, er valbare.

Etter dette ser vi at alle som er valbare til folkevalde verv etter reglane i §§ 7-2 og 7-3 er valbare til kommunedelsutval. Det er i utgangspunktet ikkje krav til at personen må vere folkeregistrert i kommunedelen, men kommunen har høve til å innføre dette kravet. Lova opnar ikkje for at personar folkeregistrerte utanfor kommunen kan veljast til kommunedelsutval.

4.5 Kommunedelsutval - føringar og grenser for oppgåver

Av gjennomgangen ovanfor ser vi at det er eit bevisst val frå lovgivar si side at kommunen skal ha stor grad av fridom når det gjeld organisering. Val av organisering heng nøye saman med kva for oppgåver utvalet er tiltenkt. I kap. 2 har vi sett på demokratiteoretiske innfallsvinklar når det gjeld årsakene bak oppretting av utvala. Her skal vi konsentrere oss om dei rettslege rammene og kva for grenser og føringar desse gir for kva oppgåver eit kommunedelsutval kan ta på seg av eige initiativ eller få delegert frå kommunestyret.

Vi har allereie etablert den rettslege skranken kommunelova set når det gjeld kompetansen “kommunestyret sjølv” har. Denne kompetansen kan ikkje kommunedelsutvalet få delegert. Eit kommunedelsutval kan heller ikkje gjere oppgåver som andre organ etter lova har eksklusiv kompetanse til, til dømes kontrolloppgåver som ligg til kontrollutvalet etter koml. § 23-1.

Utover dette er det alminnelege føremålsbetraktningar som må avgjere kva eit kommunedelsutval kan gjere. Dei vide delegasjonsreglane som ligg til kommunestyret etter § 5-7, gir i utgangspunktet svært vide juridiske rammer til delegasjon til kommunedelsutvalet som eit folkevald organ jf. § 5-1. Samtidig er heile føremålet med eit kommunedelsutval at det skal representere eit avgrensa geografisk område. Om ein gir eit slikt utval heilt andre typar oppgåver og avgjerdsmynde, som går utover eller heilt på tvers av dette geografiske området, vil ein neppe lenger ha med eit kommunedelsutval å gjere, men ein annan type utval. Derfor må det innfortolkast ei stadleg avgrensing, men innanfor det geografiske området kommunedelsutvalet er meint å verke for, kan i prinsippet kommunestyret delegere det avgjerdsmyndet kommunestyret ønskjer der ikkje anna følgjer av lova (Engelsrud, Jahren & Sletnes, 2020). Jf. ovanfor om § 5-7 fjerde ledd kan delegasjon skje vidare til kommunedelsutvalet sin leiar eller administrasjonssjefen for det geografiske området.

Vi har dermed etablert hovudregelen om at utvalet berre kan få oppgåver og myndigheit for saker som gjeld den aktuelle kommunedelen, om ikkje anna følgjer av lov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Samtidig er det grunn til å problematisere dette spørsmålet i ein del tilfelle. Det kan til dømes vere tvil om kompetanse knytt til saker som går på tvers av fleire kommunedelar. Basert på tolking av lova og lovforarbeida er det grunnlag for å stille opp følgjande tredeling:

For (1) saker som berre vedkjem den aktuelle kommunedelen, kan kommunedelsutvalet både gje høyringsinnspel og få delegert sjølvstendig myndigheit frå kommunestyret til å gjere vedtak. For (2) saker som gjeld fleire kommunedelar, kan kommunedelsutvalet gje høyringsinnspel, men ikkje få delegert sjølvstendig myndigheit til å gjere vedtak som får verknad utover kommunedelens geografiske område. For (3) saker som gjeld andre kommunedelar, er det klart at kommunedelsutvalet ikkje kan gjere vedtak med verknad for desse.

Det oppstår likevel eit rettsleg spørsmål om det i slike tilfelle som i (3) er høve til at kommunedelsutvalet kan uttale seg og gje høyringsuttalar. Etter mitt syn må det vere klart at det er høve til dette, og at lovføresegna ikkje kan tolkast så innskrenkande at det stengjer for å

kunne gje høyringsuttale om saker som vedkjem andre kommunedelar. Eit omsyn som talar for slik åtgang er at ei sak kan påverke ein kommunedel indirekte, på måtar som ein på høyringstidspunktet ikkje har full oversikt over, og at det derfor vil kunne verke mot si hensikt å avskjere kommunedelsutvalet frå å kunne uttale seg på linje med andre høyringsinstansar. Eit praktisk eksempel er sak om kommunedeling i Ålesund, der kommunen sendte på høyring spørsmålet om gamle Haram kommune burde bli i Ålesund kommune eller lausrive seg som eiga kommune. Her sendte kommunen saka til alle kommunedelsutvala, ikkje berre dei som høyrer til eller grensar til gamle Haram kommune, truleg for å få best mogleg avgjerdsgrunnlag (Ålesund kommune, 2022a). Dette må det vere høve til å gjere, slik lova er formulert i dag.

Det er ikkje mogleg å lese ut av lova eller tilhøyrande rettskjelder at dei direktevalde kommunedelsutvala har andre rammer for kva oppgåver dei kan utføre. Det må derfor leggjast til grunn at alle kommunedelsutval har dei same grensene og føringane etter lova.

Til spørsmålet om kommunedelsutvalet sine oppgåver er det vesentleg å nemne kommunestyret si plikt til å vedta eit delegasjonsreglement etter koml. § 5-14. Dette skal i følge lova vedtakast innan utgangen av året etter kommunestyret vert konstituert, og i dette reglementet skal kommunen gje skriftlege reglar for korleis delegering skjer i kommunen. Det er relativt romslege rammer for innretning og detaljnivå i utforminga av slike reglement, men kommunestyret er oppmoda til konkret å nemne kva slags mynde som blir delegert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

4.6 Særleg om forsøkslova

Lov om forsøk i offentleg forvaltning (forsøkslova) av 1992 utvidar handlingsrommet i kommunelova og dermed moglegheitene for kommunar til å prøve ut andre måtar å organisere verksemda på enn det som direkte følgjer av kommunelova. Dette jf. forsøkslova § 3 første ledd bokstav a som slår fast høvet til å godkjenne forsøk med *“avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver.”*

Forsøkslova baserer seg på gode erfaringar frå dei tidlegare frikommuneforsøka, og føremålet med lova er å utvikle betre organisasjonsformer og meir effektiv ressursbruk, i tillegg til å starte

forsøk meint å styrkje lokaldemokratiet (Kommunal- og miljøvernkomiteen, 1992). At fremjing av gode demokratiske styreformer og utvikling i offentleg forvaltning er føremålet, kjem vidare fram av lova sin føremålsparagraf, jf. § 1.

Lova må tolkast dit at det er relativt vide rammer for kva som kan godkjennast av forsøk, og det er Kommunal- og distriktsdepartementet som avgjer forsøkssøknadar, jf. § 3 første ledd. Det er likevel ei avgrensing i lova mot forsøk som strir med kommunelova sine grunnleggjande føresegner om organisering, forvaltningslova sine sakshandsamingskrav, eller nokre særlege sakshandsamingsreglar i særlov, jf. § 4. Om forsøket vil vere utanfor eller innanfor desse rammene må vere gjenstand for ei konkret skjønsmessig vurdering.

For reglane om kommunedelsutval betyr forsøkslova at det er mogleg å søkje om forsøk om kommunedelsutval med ei anna organisering enn lova legg opp til, innafor visse skrankar som lova stiller opp. Lova opnar rett nok berre for mellombelse ordningar, som skal tilbakestillast etter forsøksperioden er ferdig. Normal forsøksperiode er inntil 4 år, men denne kan lengast i inntil to ytterlegare år, jf. § 3 tredje ledd. Kommunen må utarbeide forsøkssøknad som skal sendast departementet, og det må vidare utarbeidast framlegg til reglar i forskrifts form som skal godkjennast av departementet, jf. § 5. Forarbeida til lova seier også at det må lagast eit opplegg for evaluering av forsøket (Kommunaldepartementet, 1992).

5 Casestudie - Ålesund kommune

5.1 Kort presentasjon av kommunen og samanslåingsprosessen

Ålesund kommune er ein kommune i Møre og Romsdal, og er med sine 66 670 innbyggjarar per 1. januar 2021 den klart største kommunen i fylket målt i folketal (Stokkan mfl., 2022).

I 2015-2016 vart prosjektet “Regionkommunen Ålesund” etablert, der 13 kommunar deltok innleiingsvis, med intensjon om kommunesamanslåing (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Kommunane gjennomførte omfattande innbyggjardialog, folkerøystingar og innbyggjarundersøkingar, og etter desse lokale diskusjonane bestemte kommunestyra i Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund seg for å søkje om kommunesamanslåing (Nye Ålesund kommune, 2017a).

Fylkesmannen i Møre og Romsdal tilrådde at også Haram, Sula og Giske burde slå seg saman med dei fire kommunane nemnde ovanfor, av omsyn til at den nye kommunen burde henge betre saman geografisk, og behov for heilskapleg samfunnsutvikling og ressursbruk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Stortinget vedtok 8. juni 2017 (stortingsvedtak 825) etter ein omfattande debatt at Haram skulle inngå i samanslåinga, men at den nye kommunen vert utan Sula og Giske (Stortinget, 2017). I løpet av 2017 gjorde dei fem kommunane nødvendige vedtak og førebuingar for å legge til rette for forskrift om oppretting av nye Ålesund kommune innan 2020 (Forskrift om samanslåing av Haram kommune, Sandøy kommune, Skodje kommune, Ørskog kommune og Ålesund kommune til Ålesund kommune, 2017). Frå 1. januar 2020 ser dermed Ålesund kommune slik ut:



Figur 4: Kart over Ålesund kommune. Frå Kartverket (NLOD-lisens), henta frå Stokkan mfl. (2022)

5.1.1 Nærdemokratiske argument for samanslåinga

Dei fem kommunane i nye Ålesund inngjekk i juni 2017 ein intensjonsavtale som forklarar drivkreftene og motiva for samanslåinga (Nye Ålesund kommune, 2017b). Her kjem det klart fram at bakgrunnen er Solberg-regjeringa og stortingsfleirtalet sine signal om å tenkje langsiktig og at det ikkje vert vurdert å vere samsvar mellom dagens kommunegrensar og kvardagsregionane innbyggjarane held til i. Det vert vidare lagt vekt på likeverdige tenester, samfunnsutvikling, rettstryggleik, og *“Eit godt og vel fungerande lokaldemokrati, med lokalt engasjement og medverknad”* (Nye Ålesund kommune, 2017b, s. 4). I avtalen legg kommunane

vekt på nærdemokrati som eit høgt prioritert prinsipp, og innbyggjarmedverknad mellom valperiodane.

Frå intensjonsavtalen kan ein vidare slutte at alle delar av kommunen skal satsast på og utviklast, og at kommunedelsnivået skal sikrast lokal medverknad gjennom utprøving av nye formar. Det er i denne avtalen vi først ser dei klåre spora etter kommunedelsutvalsorganiseringa, som vi skal sjå nærare på etableringa av i det følgjande.

5.2 Dokumentanalyse: Etablering av kommunedelsutval i Ålesund

5.2.1 Bakgrunn og tidlegare erfaringar

Ålesund kommune hadde før samanslåinga ei ordning med bydelsutval, som det i følgje Solberg og Skjellum (2017) var brei politisk semje om at ikkje fungerte optimalt. Dette får også støtte i lokalavisa Spjelkavika.no, der Olsen (2020) skriv:

“De gamle bydelsutvalgene vi kjenner fra gamle Ålesund kommune er historie, og det vil de fleste mene er bra. Spesielt fordi disse utvalgene ikke hadde noen reell makt, og ble i mange tilfeller ikke lyttet til, selv om de besto av politikere som kjenner hvor skoen trykker.”

I arbeidet med nye Ålesund kommune ser det likevel ikkje ut til å ha vore eit alternativ i prosessen at den politiske strukturen for ny kommune ikkje skulle ha kommunedelsutval. Tvert om har dette vore føresetn frå starten, og diskusjonen har i staden handla om korleis utvala skal vere organiserte og kva oppgåver dei skal ha, illustrert gjennom Solberg og Skjellum (2017) sin avisartikkel der fokus er på behovet for at nye kommunedelsutval måtte få eit nytt innhald. Politiske styringsdokument i samanslåingsprosessen har derfor fokusert på korleis utvala skulle sjå ut og korleis ein skulle jobbe fram ei organisering som i størst mogleg grad var i tråd med dei overordna målsetjingane.

5.2.2 Arbeid med ny organisering

Allereie i intensjonsavtalen mellom kommunane går det klart fram at kommunedelsutval skal vere ein sentral føresetnad for den nye kommunen, og det blir her konkretisert overordna korleis utvala bør organiserast (Nye Ålesund kommune, 2017b).

Den nye politiske organiseringa la opp til at kommunestyret i den samanslegne kommunen skulle ha 77 kommunestyrerepresentantar, og dermed bli det største kommunestyret i landet (Vestre, 2020). Trass i dette høge talet på direkte folkevalde i kommunestyret, er det ein nedgang frå det samla talet på folkevalde i dei fem tidlegare kommunane samanlagt (Solberg, 2018).

Nærdemokrati og mellomvalsmedverknad vert dermed sentrale føringar for den framtidige politiske hovudstrukturen, og intensjonsavtalen er derfor tydeleg på m.a. følgjande føresetnadar (Nye Ålesund kommune, 2017b):

- Det skal i hovudregelen vere utval som geografisk svarar til dei gamle kommunegrensene, og utvala kan ha inntil 15 medlemmar med tilstrekkeleg administrativ støtte.
- Utvala skal vere direktevalde, og skal ha hovudfokus på lokalsamfunnsutvikling, samt ha ein rådgevande og initierande funksjon mot kommunestyret. I nokre tilfelle kan det vere tale om direkte vedtaksmynde og delegert mynde, samt rett til å gje tilråding til vedtak i saker som vedkjem kommunedelen.
- Utvala skal ha relevante oppgåver innanfor kultur, idrett og lokale markeringar, samt ha høve til sjølv å ta initiativ til medverknad og innbyggjardialog på lågt nivå.

Ein kan sjå at sjølv om mange overordna og sentrale føringar var lagde tidleg gjennom intensjonsavtalen, sto det framleis att å konkretisere og avgjere viktige spørsmål, mellom anna rundt prinsippa for inndeling, mynde, reglement og kva slags valordning det skulle vere.

På oppdrag frå fellesnemnda, ei politisk samansett nemnd som hadde ansvar for å etablere strukturane i den nye kommunen, vart det så sett ned ulike komitear som skulle jobbe fram organisering og forslag til vedtak i fellesnemnda. Solberg (2018) viser korleis målsetjingane om vitalisering av lokaldemokrati og innbyggjarmedverknad skulle konkretiserast gjennom eit politisk leia delprosjekt som tok stilling til fordelar og ulemper med ulike formar for politisk struktur. Dette arbeidet skjedde i Politisk komité P2, som arbeidde gjennom 2017 og 2018.

5.3 Dokumentanalyse: Særleg om arbeidet i Politisk komité P2

5.3.1 Innleiing

Organisering i ulike politiske komitear vart avgjort av fellesnemnda, som oppretta i alt fire slike komitear til å greie ut sentrale spørsmål kring organiseringa av den nye kommunen (Nye Ålesund kommune, 2017a). Politisk komité P2 (heretter “komiteen”) fekk ansvar for politisk organisering, demokrati og medverknad, og kommunen fekk skjønsmidlar frå Fylkesmannen i Møre og Romsdal til å tilsette ein demokratirådgjevar som skulle bistå komiteen (Solberg, 2017).

Komiteen bestod av to politikarar og ein frå administrasjonen frå kvar av dei fem kommunane, samt representantar frå dei tillitsvalde (Solberg, 2017). Komiteen hadde ansvar for heile den politiske organiseringa av kommunen, ikkje berre kommunedelsutvala, men vi konsentrerer oss her om det som er relevant for denne gjennomgangen, arbeidet med kommunedelsutvala.

5.3.2 Organisering av arbeidet

Komiteen tok i sitt arbeid utgangspunkt i hovudoppgåva - å samle fem ulike politiske kulturar og praksisar i ein ny og større konstellasjon. Dette kravde systematisk innsamling av erfaringar frå eksisterande kommunar, samanlikning av alternativ og innhenting av innspel frå eksisterande politisk miljø (Solberg, 2018).

For å sikre utveksling av erfaringar mellom kommunar, oppretta Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b) eit toårig prosjekt med mål om å samle kommunar med vedtak om samanslåing om utvikling av lokaldemokratiet. Ålesund tok del i dette prosjektet, og fekk då både økonomisk tilskot, tilgang på verktøy og undervegsevalueringar, samt samlingar for politikarar og prosjektleiarar der organisering og utforming av lokaldemokrati kunne diskuterast (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b).

På førespurnad er det frå komiteens dåverande sekretariat gitt tilgang til interne møtereferat frå komiteens arbeid, som viser at arbeidet i 2017 i stor grad handla om å samle informasjon, erfaringar og innspel om nærdemokrati og kommunedelsutval. Første milepæl for komiteen var å avklare valordning for kommunedelsutvala (sommaren 2018), deretter lande detaljane for

inndeling og mynde (hausten 2018). Dette går fram av komiteens orientering til formannskapet i Ålesund i mars 2018 (Politisk komité P2, 2018a).

5.3.3 Innspel frå kommunane

For å få tilstrekkeleg avgjerdsgrunnlag og forankring, prioriterte komiteen å hente inn innspel frå det politiske miljøet i dei gamle kommunane. Innhentinga skjedde noko ulikt frå kommune til kommune. I Sandøy, Haram og Skodje fekk komiteen innspel direkte frå kommunestyret, partia i Ålesund leverte skriftlege tilbakemeldingar (Politisk komité P2, 2017). Det går ikkje klart fram av bakgrunns materialet kor vidt Ørskog kom med innspel eller ikkje. Det kortfatta samandraget under baserer seg på Politisk Komité P2 (2017).

I Haram var politikarane samde om behovet for kommunedelsutval, og at desse måtte ha reelt mandat og konkret mynde. Det var noko usemje mellom partia kor vidt det burde vere eitt eller fleire slike utval for gamle Haram kommune, og ikkje klare tilbakemeldingar på korleis utvalsmedlemene skulle veljast, bortsett frå at det ikkje måtte vere ei “varamannsliste” for det store kommunestyret. Vidare at valordninga måtte nøye vurderast - herunder spørsmålet om gjennomgåande representasjon, altså at nokre representantar sit både i kommunedelsutval og i kommunestyret, noko fleire trekk fram som viktig for å sikre at meiningane til kommunedelsutvala blir høyrde i kommunestyret.

Ålesund Arbeidarparti var tydelege på behovet for kommunedelsutval, og kritiserte utvalsstrukturen i gamle Ålesund kommune. Det blei hevda at intensjonen med utvala ikkje vart følgt, og at det for mange blei opplevd som bortkasta tid. Derfor var oppmodinga frå Ålesund Ap å fokusere på innhald like mykje som struktur, og at det måtte følgje midlar og mynde med utvala, samt vurdere gjennomgåande representasjon. Det var her skepsis til eigne vallister for kommunedelsutval.

Ålesund Framstegsparti var uroleg for at kommunedelsutval som geografisk representerte dei gamle kommunane, ville kunne sementere dei gamle kommunegrensene. Partiet var kritisk til direkteval til kommunedelsutval.

Skodje Venstre var usikre på om kommunedelsutval var det rette, av omsyn til risikoen for eit nytt forvaltningsnivå, og viste til fordelar med å bygge opp frivillige organisasjonar som òg kan

vere talerøyr. Partiet viser til at det er mange ulike verktøy for å sikre lokal medverknad utan at det nødvendigvis treng å innebere eit formelt kommunedelsutval.

I Sandøy kom innspela frå tverrpolitiske arbeidsgrupper, som begge var samde om at kommunedelsutval var ein god idé. Det blei diskutert gjennomgåande representasjon og behov for godt samarbeid mellom kommunedelsutval og kommunestyre/formannskap. Vidare vart det eit klart ønskje om mynde og midlar til utvala.

I tillegg til dialogen med politikarane som referert til ovanfor, gjennomførte komiteen innhenting av innspel frå innbyggjarar og andre aktørar i kvar av dei fem kommunane våren 2018, og hadde nært samarbeid med lokalavisene om å nå ut til innbyggjarane om dette (Solberg, 2018).

5.3.4 Usemje om direkteval

Basert på innspel frå det politiske miljøet i dei fem kommunane og frå innbyggjarar og andre aktørar, var det klart at det var usemje om valordninga til kommunedelsutvala. Politisk komité P2 (2018b) viser gjennom sine saksutgreiingar til fellesnemnda at komiteen såg det som innanfor sitt mandat å stille spørsmål ved direktevalordninga som var føresett i intensjonsavtalen.

Komiteen argumenterer her overfor fellesnemnda at direkteval ga betre meining på tidspunktet formuleringane kom inn i forhandlingane, då det var tale om ein langt større regionkommune enn det ein til slutt enda opp med. Komiteen viser til at det på grunn av tidsaspektet (kort tid til 2019-valet), vil vere fleire praktiske utfordringar ved direkteval, men at det òg finst fleire prinsipielle innvendingar, mellom anna risikoen for at nokre av kommunedelane ikkje vil greie å rekruttere tilstrekkeleg med representantar (Politisk komité P2, 2018b).

Det vert så vist til alternative organiseringar. Éin variant skissert av komiteen er at kommunestyret vel medlemene i kommunedelsutvala mellom dei som står på varalistene til kommunestyret etter valet. Alternativt føreslår komiteen å gjennomføre val mellom frammøtte på årsmøte i utvala, eventuelt kombinert med oppnemning gjennom dei politiske partia for å behalde partia og kommunestyret som ei organiserande ramme for utvala og nærdemokratiet (Politisk komité P2, 2018b).

I møte i fellesnemnda 12. april 2018 får komiteen støtte frå 23 av 24 medlemmer til å gå bort frå planen om direkte val til kommunedelsutvala. Medlemmene skal no i staden oppnemnst av kommunestyret i etterkant av 2019-valet (Nye Ålesund kommune, 2018a).

5.3.5 Vidare arbeid med politisk organisering

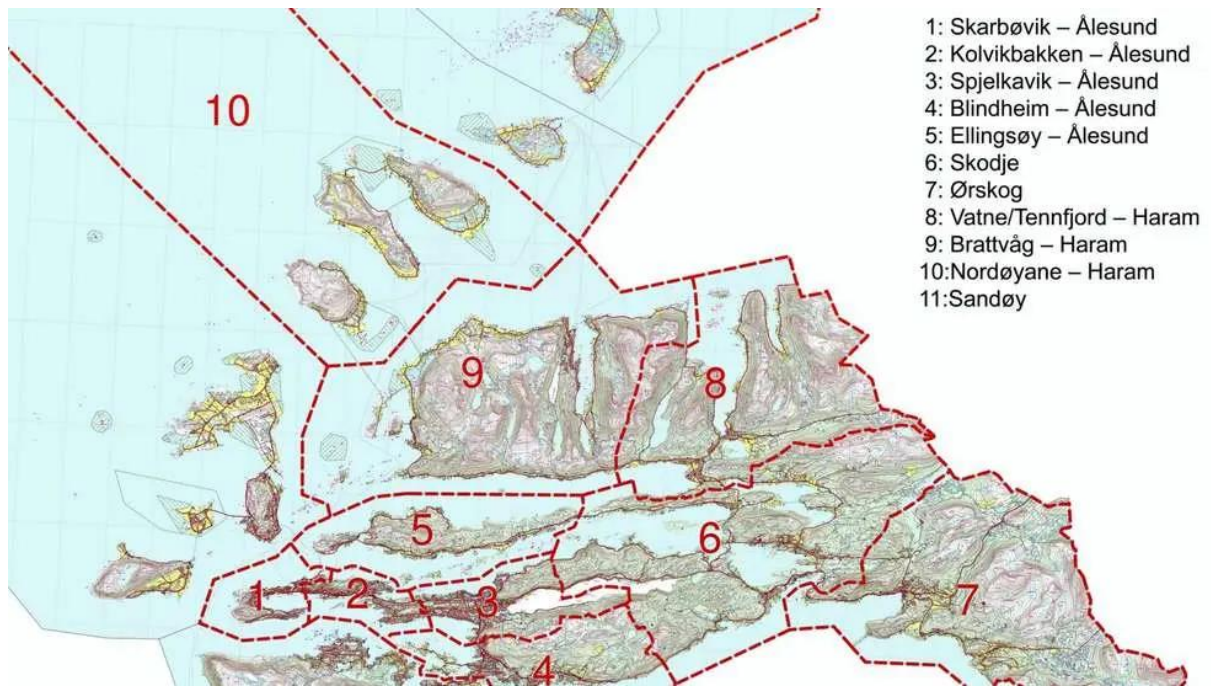
Komiteen jobbar etter dette vidare med spørsmålet om korleis kommunedelsutvala skal organiserast i nye Ålesund. I juni 2018 sende komiteen på høyring nokre forslag til organisering, og bad ei rekkje høyringsinstansar om innspel til dette, mellom anna når det gjeld inndeling, oppgåver, organisering og samansetjing (Nye Ålesund kommune, 2018b).

Det kom inn totalt 17 høyringsuttalar. Komiteen justerte etter høyringsrunden framlegget for fellesnemnda på fleire punkt, men ikkje når det gjaldt samansetjing og tal på medlemmer (Nye Ålesund kommune, 2018b). Komiteen føreslår for fellesnemnda ei inndeling i 11 utval som samsvarar med ungdomsskulekrinsane i nye Ålesund. Vidare føreslår komiteen at utvala skal ha 11 medlemmer, der 6 vert føreslått av politiske parti og 5 av lag/organisasjonar/lokalmiljøa rekruttert gjennom ei valnemnd. Nedre aldersgrense skal vere 14 år, og valperioden 4 år. 1-2 av medlemmene skal vere medlemmer av kommunestyret for å sikre gjennomgåande representasjon.

Det skal vidare sikrast tilstrekkeleg administrasjon, og kommunedelsutvala skal vere likestilte med særlovsorgana og såleis rapportere direkte til kommunestyret. Oppgåvene skal vere slik (Nye Ålesund kommune, 2018b):

- 1) Planleggings- og utviklingsorgan for kommunedelen
- 2) Rett til å gje tilråding til overordna organ i relevante saker
- 3) Høyringsinstans i relevante saker, inkludert plan- og budsjettsaker
- 4) Eigen pott pengar til disposisjon til lokale tiltak

Framlegget frå komiteen vart samrøystes vedteke av fellesnemnda (Nye Ålesund kommune, 2018c).



Figur 5: Kart over grensene for kommunedelsutvala i Ålesund (Nye Ålesund kommune, 2018b).

5.3.6 Forsøksordning

Mot slutten av 2018 ser vi altså at struktur og organisering for kommunedelsutvala i stor grad er på plass. Valordninga er etablert, samansetjinga, inndeling, namn og oppgåver er avklart.

Det viser seg likevel at Ålesund har valt nokre løysingar for kommunedelsutvala som går utanfor kva kommunen etter lova har mynde til å avgjere åleine (Nye Ålesund kommune, 2019a). Kommunen søker derfor å få gjennomføre den valde ordninga som ei forsøksordning, og får i all hovudsak positivt svar frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) i juni 2019.

Departementet innvilgar kommunens ønskje om at utvalet sjølv konstituerer seg med leiar og nestleiar, samt at medlemmer under 18 år på valtidspunktet berre har valperiode på to år. Kommunen søker òg om ei nedre aldersgrense på 14 år, noko som departementet viser til allereie er innfor kommunens handlingsrom å avgjere. Kommunen får vidare råd om at kommunen sjølv kan avgjere om det skal vere krav til bustadadresse i den aktuelle kommunedelen, men kravet om bustadadresse i kommunen er ufråvikeleg, slik at personar folkeregistrert i andre kommunar enn Ålesund ikkje kan veljast inn i utvala (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

5.3.7 Delegeringsreglement

Oppgåvene til kommunedelsutvala er meisla ut gjennom vedtak i fellesnemnda, og vi ser av desse vedtaka at det ikkje er tale om nokon form for direkte avgjerdsmynde utover at utvala ligg an til å få disponere ein pott med pengar. For å finne ut om det likevel kan ligge avgjerdsmynde til utvala, delegert frå kommunestyret, er det nødvendig å gå gjennom delegeringsreglementet til Ålesund kommune. Sjå i kap. 4 ovanfor for dei rettslege sidene av kommunal delegering.

Delegeringsreglement for nye Ålesund vart vedteke av fellesnemnda i juni 2019 (Nye Ålesund kommune, 2019c). Reglementet vart så vedteke av det nye kommunestyret i november 2019, før det vart revidert i desember 2021 (Ålesund kommune, 2021a). Saksutgreiinga til fellesnemnda sitt møte i juni viser at eit berande prinsipp i kommunen skal vere maksimal delegering, forstått som at mynde skal delegerast til lågaste nivå så langt det er mogleg og ønskjeleg (Nye Ålesund kommune, 2019b).

Frå delegeringsreglementet kan vi lese at kommunedelsutvala er meint å skulle ha dei same oppgåvene som tidlegare skissert. Det er spesifisert at utvala ikkje er brukar- eller klageorgan, og skal ikkje engasjere seg i saker om enkeltpersonar eller som kan klagast på. Dermed er myndet også etter delegeringsreglementet avgrensa til å avgjere saker som gjeld tildeling av midlar til lokale føremål innafor eige budsjett (Ålesund kommune, 2021). Ei samanlikning av delegeringsreglementet slik det først vart utmeisla i 2019 og slik det no står etter siste revidering i 2021, viser at det i liten grad er tilført eller trekt frå nye oppgåver, men at teksten i reglementet er konkretisert og utdjupa noko, særleg når det gjeld kva utvala har rett til å uttale og innstille på.

5.3.8 Oppsummering av dokumentanalysen

Som gjennomgangen ovanfor har vist, utgjorde særleg to viktige dokument dei sentrale rammene og føringane for korleis kommunedelsutvala skulle sjå ut: intensjonsavtalen mellom kommunane, og det overordna styringsdokumentet for nye Ålesund. Her låg det tydelege føringar om å sikre lokaldemokrati, føringar som var forhandla fram mellom parti og mellom kommunar. Mandatet til komiteen var derfor å syte for gode prosessar, konkretisere der avtalane var utydelege, og syte for nødvendig forankring for gjennomføringa.

Komiteen viser i sine saksutgreiingar til fellesnemnda at det er gjennomført omfattande medverknadsprosessar, med involvering av lokalsamfunna, folkemøte i alle fem kommunane, lokale referansegrupper for arbeidet, møter med særlovsorgan og ungdomsråd samt etablert samarbeidsarenaer med sivilsamfunnet (Nye Ålesund kommune, 2019a). Komiteen viser til at tilbakemeldingane frå desse medverknadsprosessane har ført til omfattande justeringar i arbeidet og såleis er lagt til grunn for dei vedtaka fellesnemnda har gjort (Nye Ålesund kommune, 2019a).

Konkret vert det til dømes vist til at myndet til utvala til sjølv å konstituere seg, er basert på at dei lokale kjenner tilhøva og personane best. Den nedre aldersgrensa på 14 er valt m.a. etter dialog med ungdomsrådet, og vert grunngeve med at ein ønskjer å gje ungdomane ei stemme direkte, men at ein bevisst set funksjonstida til 2 år for å harmonere med funksjonstida for ungdomsråd (Nye Ålesund kommune, 2019a). Argumentasjonen for å opne for at personar med bustad utanfor den aktuelle kommunedelen òg kan late seg velje, handlar om eit breiare rekrutteringsgrunnlag av til dømes næringsdrivande eller medlemmer i lag/organisasjonar (Nye Ålesund kommune, 2019a).

Kari Grindvik er leiar for komiteen, og skriv følgjande til fellesnemnda (Nye Ålesund kommune, 2019a, s. 3-4):

“Nye Ålesund kommune ønskjer eit lokaldemokrati, der flest mogleg stemmer vert høyrte, at innbyggjarar får høve til tidleg involvering og at avgjerder vert teke lågast mogleg. Vi ser at også næringslivet har ei viktig rolle i lokalsamfunnsutviklinga. Dei unge er framtida og det er viktig for oss å ta ungdommen med i lokalsamfunnsutviklinga. Vi har tru på at dette vil skape breiare engasjement og saman med nye arbeidsmetodar sikre tidleg involvering og gode lokalsamfunn.”

5.4 Intervju med politisk leiing

I det følgjande rapporterer eg funna frå intervju med totalt fem informantar frå politisk leiing i Ålesund kommune. Rapporteringa følgjer ei naturleg tredeling, der vi først ser på informantane sine tankar om bakgrunnen for dei organisatoriske grepa som er tatt fram til etableringa av utvala. Dernest ser vi på korleis informantane tenkjer om utvala slik dei har fungert hittil, før vi ser på om informantane meiner det bør takast organisatoriske/politiske grep framover.

5.4.1 Om bakgrunnen for organiseringa

Eit sentralt spørsmål er kvifor politikarane valde å organisere seg med kommunedelsutval, og om det var eit alternativ å ikkje gjere dette. Informantane er alle inne på at lokaldemokrati og representasjon var sentrale diskusjonstema og premiss for kommunesamanslåinga. Fleire peikar òg på “Kommune 3.0” og at krav som vert stilt til den moderne kommunen gjer det nødvendig å involvere innbyggjarane endå meir.

Det vert vist til at særleg to tiltak var meint å kompensere for dei geografiske avstandane som vart skapte i den nye kommunen: talet på kommunestyrerepresentantar, og innføringa av kommunedelsutval.

“I arbeidet med samanslåinga vart det heile vegen vist til kommunedelsutvala for å argumentere for at trass i stor kommune, ville ein med denne organiseringa ha forankring i dei gamle kommunane som no skulle verte nye Ålesund.” - Dag Olav Tennfjord

Eva Vinje Aurdal fortel at identitet var den største utfordringa for å lukkast med å samle fleire kommunar, og utdjupar:

“Éin måte å sikre denne identiteten på var at alle kommunedelane hadde sitt eige nærdemokratiske utval, der ein kunne ta vare på det som var særeige for sitt lokalsamfunn og samtidig vere ein del av eit større “vi” i den nye kommunen og vere både lyttepost ute og bru inn til dei som sit sentralt politisk og administrativt.”

Det synest ikkje å ha vore politisk usemje om kor vidt ein skulle organisere seg med kommunedelsutval i den nye kommunen, tvert om låg det som ein nødvendig premiss frå starten av, politisk initiert, at det måtte vere eit nivå mellom kommunestyret og folket.

I den grad det var tvil om kommunedelsutval i den nye kommunen botna dette i dårlege erfaringar med bydelsutvala i Ålesund. Ingen av informantane synest desse bydelsutvala var optimalt organiserte, og særleg vert det peika på mangel på administrative støttefunksjonar og mangelfull dialog med politisk leiing i kommunen. Det vert òg peika på at det var vanskeleg å finne gode suksesshistorier frå andre kommunar som hadde forsøkt seg på tilsvarande organisering. Konklusjonen var likevel at kommunedelsutval, dersom godt organisert, ville vere eit eigna grep for å imøtekomme behovet for å redusere avstandar til kommunesenteret.

Kari Grindvik viser til at tidleg i samanslåingsprosessen vart den demokratiske organiseringa i alle kommunane evaluert, og det vart gjennomført folkemøte i alle kommunar. På alle desse møta var lokaldemokrati i fokus. Informantane fortel om opplevde forventingar til å skape meir lokaldemokrati enn ein hadde før, og sikre tett kommunikasjon med kommunedelane. Det var dermed eit klart ønskje både frå politisk leiing og i dei ulike kommunane om å sikre at kvar kommunedel, med sine særleine utfordringar å ta tak i, hadde sitt eige organ som jobba med nærmiljøet og slik tok vare på nærdemokratiet.

Når det gjeld spørsmålet om korleis kommunedelsutvala skulle **organisera**st, viser informantane til at det var mykje diskusjon om valordning og rekruttering. Det blir vist til at det i hovudsak var praktiske årsaker som låg bak at ein gjekk bort frå ordninga med direkteval, men det var eit unisont ønskje frå politikarane å organisere utvala slik at dei sikra breiast mogleg rekruttering. Vebjørn Krogsæter viser til mogleghetene for kommunedelsutvala som rekrutteringsarena til kommunestyret og politiske parti på sikt, samtidig som utvala bevisst vart organiserte slik at partimedlemskap ikkje var nødvendig for å vere medlem av utvala. Tvert om var det sentralt å få inn engasjerte folk frå frivillig sektor og næringslivet, noko som er med på å forklare samansetjinga av utvala, der halvparten av medlemmene skulle rekrutterast utanom politiske vallister.

Informantane viser vidare til at det vart tatt bevisste grep for å auke rekrutteringsgrunnlaget, som å senke alderen til 14 år, kortare funksjonstid for dei unge og opne for at òg dei som ikkje bur i kommunedelen kan la seg velje til kommunedelsutvalet. Når det gjeld organisering elles, vert det poengtert frå fleire informantar at det var logisk å organisere kommunedelsutvala etter

ungdomsskulekrinsane, fordi dagleglivet til mange i fritida er organisert rundt dei same grensene når det gjeld fritidsaktivitetar og engasjement i lokalmiljøet elles.

Kva gjeld **oppgåver** for kommunedelsutvala, er informantane inne på at det vart vurdert å gje utvala fleire oppgåver, både delegering av forvaltnings- og driftsoppgåver, samt å gje utvala direkte avgjerdsmynde i politiske saker. Dette vart likevel gått vekk frå relativt tidleg i prosessen, av omsyn til mellom anna rettsleg usikkerheit, frykt for konflikt og kompetansestrid med kommunestyret og å unngå at kommunedelsutvala vert organ for omkampar om budsjettpostar.

Oppsummert konkluderer informantane med at det har vore ein stor styrkje i arbeidet fram mot oppretting av utvala at det har vore samrøystes vedtak om organisering og oppgåver, og at heile det politiske miljøet har gått i same retning, med dei same intensjonane. Organiseringa som vart valt, er det i stor grad semje om at var den rette for å kome i gang med kommunedelsutvala i Ålesund.

5.4.2 Erfaringar med kommunedelsutvala så langt

Alle informantane er einige i at det var ein fordel å opprette kommunedelsutvala samtidig som ein oppretta den nye kommunen. Ingen av informantane ser fordelar med å vente til reformprosessane var over, tvert om vert det trekt fram av fleire at kommunedelsutvala hadde ein viktig rolle i å løse reforma i hamn og sikre bindeleddet mellom sentraladministrasjonen/kommunestyret og dei ulike kommunedelane. Det vert vidare rapportert om at ein treng tid til å finne forma og kome i gang med arbeidet, og det lokaldemokratiske arbeidet ville blitt forseinka og forhindra om ein skulle ha venta. Informantane trur heller ikkje det ville ha vore meir administrative og økonomiske ressursar tilgjengelege for kommunedelsutvala når reformprosessen var over.

Alle informantane trekk fram betydinga av eit eige **sekretariat og administrativ støtte** til utvala som avgjerande for at dei skal kunne fungere. Dag Olav Tennfjord uttalar til dømes:

“Det har vore viktig med ein skikkeleg administrativ ressurs som organiserer, legg rammene, skriv referat og støttar særleg kommunedelsutvalsleiarane som ikkje har politisk erfaring frå før. Dette i motsetnad til erfaringane frå gamle Ålesund, der leiarane for bydelsutvala måtte kalle inn til møte, skrive referat sjølv og organisere

arbeidet. Mangel på administrativ støtte kan verte eit hinder mot å skjømte oppgåvene på ein god måte.”

Fleire av informantane er bekymra for konsekvensane av økonomiske nedskjeringar i støtta til kommunedelsutvala, og reknar med at ytterlegare nedskjeringar vil påverke utvalsarbeidet negativt. Ingrid Kvam Steinshamn, som sjølv er leiar av eit kommunedelsutval, seier at det er krevjande å føre møteprotokollar sjølv, på grunn av strenge formelle krav. Det må vere administrativ støtte tilgjengeleg for å sikre at kommunedelsutvalet sitt syn vert skriftleg formidla vidare til kommunestyret.

Informantane viser til at leiarane i kommunedelsutvala har kommunisert til politisk leiing i kommunen at dei ønskjer å ha oftare møter enn det som er sett opp av administrasjonen. Dette vert hindra av økonomiske nedskjeringar på to måtar. For det første på grunn av at det ikkje er administrative ressursar til å følgje opp utvala utover dei møta som er sett opp, og for det andre fordi budsjettet til møtegodtgjering ikkje opnar for fleire møter. Som vi skal sjå nedanfor, rapporterer informantane om at møtefrekvensen får nokre konsekvensar for kva for oppgåver utvala tek på seg og saker dei engasjerer seg i.

Kari Grindvik trekk fram at det har vist seg viktig å etablere kommunedelsutvala som **formelle organ** på innsida av den politiske strukturen i Ålesund. Dersom utvala hadde blitt etablert som meir uformelle organ, grendelag eller tilsvarande, trur ho at det hadde vore vanskeleg å ha dialogen med kommunedelane og sikre at innspela frå desse kom inn til kommunestyret.

Eva Vinje Aurdal er einig i det ovannemnde, og oppsummerer dei organisatoriske erfaringane ved å trekkje fram tre organisatoriske grep som har vore viktige for kommunedelsutvala, og som i stor grad får støtte frå dei andre informantane:

“For det første var det viktig å få på plass eit sekretariat, som gir støtte og fokus frå kommuneadministrasjonen. Dette var nødvendig for å lukkast. For det andre var det sentralt å gje utvalsmedlemmene møtegodtgjering slik at dei kjem inn under den same folden som folkevalde. Det tredje sentrale forholdet var interesse frå politisk hald. At det møter politiske leiarar i Ålesund når det er kommunedelsutvalsmøter, og at vi har hatt ein form for mentorordning der vi fordeler politiske leiarar på kommunedelsutval. I tillegg må ordførar alltid vere til stades der kommunedelsutvalsleiarane samlast.”

Det er noko usemje blant informantane når det kjem til om **storleiken på utvala** er ideell. Nokre trekk fram at talet på 11 er litt høgt, det er mange som skal rekrutterast, og det har vist seg nokre stadar å vere krevjande å få nok engasjerte medlemmer inn. Gruppedynamikken er òg kommentert, 11 er for stort til uformell møteform, det er nødvendig med ordstyring og formelle rammer. Ein informant nemner at storleiken kan føre til utflytande ansvar for diskusjonar i møta, og viser til dømer på møter der nokre få nøkkelpersonar tek styringa over møtet og diskusjonane. Det er likevel ikkje semje mellom informantane om kva som er den beste storleiken på utvala, og om færre eller fleire medlemmer vil gjere at utvala fungerer betre.

Alle informantane er einige om at det har vore fornuftig å setje saman kommunedelsutvala av ein kombinasjon av aktive politikarar og engasjerte innbyggjarar frå frivillig sektor. Det vert understreka at erfaringane er at når politikarane og dei frivillige møtest i kommunedelsutvala er dei likeverdige. Det er ikkje snakk om kvar dei kjem frå, alle har det til felles at dei er frå kommunedelen med eit felles ønskje om å skape noko for sin kommunedel og bidra til utviklinga her.

Informantane er einige om at **pandemien** har hatt ein viss innverknad på korleis utvala har fungert hittil. Mellom anna har det vore planlagt fellessamlingar for utvala som ikkje har blitt noko av, og det har vore vanskelegare å byggje samhald og tillit internt i utvala. Samtidig har digitale verktøy kompensert for ulempene i nokon grad. Kari Grindvik oppsummerer effektane av pandemien på arbeidet slik:

“Pandemien har lagt ein dempar på det som vi prøvde å få til. Vi hadde planar om meir felles møteverksemd, felles opplæring og treff på tvers av kommunedelane og å lære av kvarandre. Vi har likevel klart å samle leiarane av utvala fysiske, sjølv om det meste anna går digitalt. Sjølv om oppstarten for utvala nok vart vanskelegare enn vi hadde håpa, og vi truleg hadde kome lenger i arbeidet utan pandemien, har det likevel gått veldig bra å halde hjula i gang digitalt også.”

Når det gjeld **rekruttering**, er det delte meiningar blant informantane om effektane av dei grepa som vart tekne knytt til mellom anna aldersgrense og funksjonstid. Nokre utval har i følgje informantane ikkje personar under 18 år, nokre har fleire og er relativt ungt samansett. På tidspunktet for intervjuet er ikkje suppleringsvalet for dei unge med 2 års funksjonstid gjennomført, og det er derfor for tidleg å seie noko om effektane av denne kortare funksjonstida. Nokre av informantane er skeptiske til den låge aldersgrensa på 14 år, andre er positive, men

det vert trekt fram at den relativt korte tida sidan utvala starta arbeidet sitt gjer at det er vanskeleg å gje ei endeleg vurdering av dette no. Til spørsmålet om effektane av å opne for rekruttering av personar busett utanfor kommunedelen, er informantane samstemte om at dette ikkje har hatt nokon nemneverdig effekt. Føremålet var å trekkje til seg til dømes studentar og folk frå næringslivet med tilknytning til ein annan kommunedel enn dei bur i, men i praksis har det vist seg at dei fleste er valt inn i kommunedelsutval der dei bur. Dette vert trekt fram som eit potensial som ikkje er utnytta.

Det vert elles vist til at det varierer mellom kommunedelane kor enkelt det har vore å rekruttere til kommunedelsutvala. Dag Olav Tennfjord trekk eit skilje mellom dei kommunedelane som er vande med å kjempe for sine lokale saker og har sterk identitet knytt til staden dei kjem frå, samanlikna med det han kallar tilflyttar-kommunedelar prega av mindre lokal identitet og tilknytning. I sistnemnde har det etter Tennfjord sitt syn vore betydeleg vanskelegare å rekruttere, dei andre informantane er ikkje like tydelege i dette spørsmålet.

Fleire informantar er også inne på om rekrutteringsgrunnlaget kunne ha blitt betre dersom kommunen hadde vore flinkare til å marknadsføre kommunedelsutvala som eit organ det er nyttig å delta i. Det vert her vist til at ein har hatt rundar med supplering av utvala av di nokre medlemmer etter eige ønskje har gått ut av utvalet. Frå nokre informantar vert det spekulert i om ein kanskje kunne gjort meir både på marknadsføringssida, og om ein kunne gjennomført intervjurundar eller tilsvarande for å stadfeste at dei som vert foreslått inn i utvala faktisk ønskjer å la seg velje inn.

Når det så gjeld **oppgåvene** til kommunedelsutvala, nemner alle informantane i positive ordelag potten til lokale tiltak. Denne potten med pengar er kommunedelsutvala sitt privilegium å fordele, og alle er inne på at dette har vore eit vellukka tiltak, eit budskap som òg har blitt formidla til kommuneleiinga av alle kommunedelsutval. Tiltaket vert framleis rekna som positivt, sjølv om kommunestyret har sett seg nøydd til å skalere ned summen. Oppgåva med å forvalte midlane skapar engasjement i kommunedelsutvala, og blir teken på stort alvor. Det vert vist til at mange kommunedelsutval trekk fram at dei ser på det som ei kjerneoppgåve å bidra til styrking av det frivillige arbeidet i kommunedelen. Gjennom å sjå kva det enkelte utval brukar pengar på, ser ein også kva dei er opptekne av.

Fleire informantar er inne på at det er stor variasjon når det gjeld kva saker utvala tek opp på eige initiativ. Eva Vinje Aurdal trekk som døme fram at ein på Sjøholt og Vatne har fokusert

mykje sentrumsutvikling, medan ein på Nordøyane mellom anna har invitert til møter om båtruter og ferjer og korleis sikre betre rutetilbod og kommunikasjonar.

Informantane fortel at alle kommunedelsutvala rapporterer om at dei brukar mykje tid på høyringsuttalar, og at dei set seg inn i sakene og konsekvensane desse har for lokalmiljøet. Kari Grindvik nyttar plan- og samferdselssaker som døme i det ho viser til at utvala er opptekne av å legge til rette for mjuke trafikantar, at det skal vere lett å kome seg rundt i eigen kommunedel, men at utvala òg løftar blikket og ser på korleis ein kan bidra til at kommunedelane får på plass tversgåande kommunikasjon som bind kommunedelane saman. Utvala vert opplevd som svært engasjerte i høyringssaker, dei følgjer nøye med på vedtekne planar og etterlyser realisering og framdrift.

Fleire av informantane er inne på skiljet mellom **proaktivt og reaktivt engasjement**. Det er skilnadar mellom utvala når det gjeld kor mange høyringssaker dei får til uttale, og nokre av dei som har mange høyringssaker, skulle ønskje dei hadde betre tid til å jobbe med utviklingsprosjekt og saker i lokalmiljøet.

Ingrid Kvam Steinshamn fortel korleis dette heng saman med økonomiske nedskjeringar og ressurstilgang. Når kommunestyret legg føringar for kva utvala skal bruke tid på gjennom å sende høyringsforslag til uttale, vert det mindre tid på å setje i gang saker på eige initiativ. Steinshamn viser til at kommunedelsutvala har brei samansetjing av medlemmer som har det til felles at dei er opptekne av kommunedelen sin, men elles sprikar i mange retningar når det gjeld interesser, alder, jobb og politisk ståstad. Det er dermed mange ulike saker enkeltmedlemmer ønskjer å ta opp, og det er tid- og ressurskrevjande å samle utvala om slike saker som vert teke opp på eige initiativ. Steinshamn meiner at det er særleg sårbart for dei unge medlemmene i kommunedelsutval dersom utvala blir reduserte til berre å vere høyringsorgan, og ho etterspør ein betre balanse mellom det kommunestyret ønskjer at utvala skal bry seg om, og det utvala sjølve ønskjer å bry seg om av saker.

Når det gjeld **medverknad** og opplevinga av å bli høyrde, rapporterer informantane om stor grad av harmoni når det gjeld kommunedelsutvala sin plass i det formelle politiske systemet. Utvala er innforstått med rollen som høyringsinstans og organ for uttale. Det er ikkje etterlyst frå utvala sin del større grad av sjølvstendig delegert avgjerdsmynde i enkeltsaker, sjølv om nokre nemner at det kunne ha vore mogleg i saker som ikkje går utover eigen kommunedel.

Som illustrasjon vert det trekt fram at det er skilnad på å velje eit lokalt vegnamn og på å avgjere skulestrukturen.

Det synest og å vere ein avklart ambisjon at kommunedelsutvala ikkje skal vere ein arena for omkampar og splid mellom kommunedelane. Dette prinsippet vart i følge informantane tidleg slått fast på møter mellom leiarane for kommunedelsutvala og politisk leiing i kommunen.

Informantane nemner fleire saker der det har vore usemje mellom utval og kommunestyret og mellom ulike utval. I slike saker er informantane samstemte om at det viktigaste er å ha opplevinga av at utvala har ei røyst heilt inn i kommunestyret. Ingrid Kvam Steinshamn seier det slik:

“Det er lagt opp til medverknad gjennom at vi får sagt frå til kommunestyret, men dette betyr ikkje nødvendigvis at vi får positivt svar tilbake. Det viktigaste er at vi får svar og blir tekne på alvor, og mi erfaring er at opplevinga av å bli høyrte er til stades sjølv om ein ikkje alltid får medhald.”

Dag Olav Tennfjord trekk fram usemja om skulestruktur på Nordøyane som eit døme. Han fortel at kommunedelsutvala her var viktige innspel i debatten, og vart vist til i kommunestyret. Rolla til utvala var her å vere ei stemme for lokalsamfunnet i ein større politisk debatt, der synet til utvala vart referert til og lagt vekk på. Sjølv om synet ikkje i denne konkrete saka fekk avgjerande betyding, var det ein viktig del av føresetnaden for diskusjonen, seier Tennfjord.

Vidare vert det trekt fram som positivt at politisk leiing i kommunen prioriterer å vere til stades på møter i kommunedelsutvala. Erfaringane frå informantane er at medverknaden blir opplevd som god, kommunedelsutvala blir lytta til med dei referata og uttalane ein gir, og politikarane i kommunestyret lyttar og følgjer med. Det vert vist til at dersom uttale frå kommunedelsutvalet ikkje ligg føre i ei konkret sak, blir dette etterlyst av politisk leiing.

Derimot vert det av nokre informantar problematisert kor god medverknad det er frå kommunedelsutvala og til dei enkelte innbyggjarane i kommunedelen. Det blir her peika på eit potensial for betre synleggjering av kommunedelsutvala, og stilt spørsmål ved om det let seg gjere med meir direkte innbyggjarinvolvering fasiliterert av kommunedelsutvala.

Om **betydinga** av kommunedelsutvala i den politiske samanhengen, sett frå politisk leiing i kommunen si side, er det semje mellom informantane om at dei er viktige. Dag Olav Tennfjord viser til at dei betyr ein del for å sikre lokaldemokrati og innbyggjarmedverknad, og er med på

å setje agenda og løfte tema som er viktige for dei. Det avgjerande, slik Tennfjord ser det, er å få inn dei “rette” medlemmene, og unngå det han kallar destruktiv dynamikk, altså eit utvalsarbeid prega av omkampar og protest.

Det er ei klar forventning om at utvala skal bli endå viktigare i den politiske samanhengen framover når organiseringa og arbeidsmåtene har sett seg, og fleire av informantane er spente på om det vil bli rekruttering frå kommunedelsutval til kommunestyret ved neste kommuneval.

Kari Grindvik viser til kommunedelsutvala som eit nyttig og viktig politisk verktøy, og ein sentral kanal for at innbyggjarane kan nå kommunestyret med sine hjertesaker. Ho trur ikkje at ein har klart å utnytte potensialet godt nok, og at det er mykje ein kan gjere framover for å ta kommunedelsutvala i bruk på fleire område, slik at dei til dømes også kan vere med på å lage møteplassar i kommunedelen der viktige tema blir tatt opp. Grindvik ser potensialet som størst på det proaktive arbeidet, men meiner det også er større moglegheiter for kommunedelsutval som høyringsorgan i andre saker enn tradisjonelle plansaker.

5.4.3 Om framtida for kommunedelsutvala i Ålesund

Informantane er samstemte om at ordninga med kommunedelsutval bør halde fram i Ålesund. Det vert trekt fram eit behov for at den politiske strukturen må få setje seg, og at grunnlaget som vart lagt er tilstrekkeleg til å byggje vidare på. Informantane peikar samtidig på ulike løysingar og forbetringar i tida framover, og er opptekne at ordninga må evaluerast grundig.

Nokre av informantane meiner det vert sentralt å sjå på **storleiken** på utvala i neste periode, og vurdere om ein kan krympe storleiken litt på utvala for å betre dynamikken i møta.

Det er relativt brei semje om at **tid og ressursar**, både økonomisk og administrativt, er det store hinderet for omfanget av kommunedelsutvala sitt engasjement. Nokre informantar oppmodar til å auke ressursane, andre ønskjer ei vurdering av om ein kan bruke ressursane betre, til dømes i form av lågare møtegodtgjering for å kunne ha fleire møter.

Fleire informantar trekk fram behovet for ein gjennomgang av **balansen** mellom det proaktive og reaktive arbeidet kommunedelsutvalet gjer. Dersom det er meininga at kommunedelsutvala skal vere meir enn eit høyringsorgan for kommunestyret, meiner fleire av informantane at dette vil krevje ein gjennomgang av ressursane. I tillegg bør det slik informantane ser det gjerast ei vurdering av kva det krev av medlemmene - og dermed også rekrutteringa.

Spørsmålet om **politisk opplæring** vert trekt fram av fleire som eit forbetningspunkt i neste periode. Ein bør halde fram med ei form for mentorordning, slik informantane ser det, men bør òg vurdere andre typar opplæring i kommunal forvaltning. Vebjørn Krogsæter seier det slik:

“Kommunedelsutvala burde nok hatt endå meir opplæring i kommunal forvaltning og planar, og fått større innsikt i eksisterande planverk. Vi har sett dømer på at utvala kjem med gode initiativ, men fordi dei ikkje kjenner til dei planane som ligg føre allereie, kjem dei med initiativ som skapar stort engasjement, men ikkje har moglegheit til å nå fram fordi det ligg andre prioriteringar i botnen. Det å forstå handlingsrommet og politikken, inkludert forskjell på forvaltningsnivåa og kven som har ansvar for kva, krev opplæring. For mange gode initiativ som blir kvelt av formelle hinder kan føre til demotiverte utval, og det må vi for ein kvar pris unngå.”

Når det gjeld diskusjonen om **lausriving av Haram** kommune frå Ålesund, er informantane samde om at dette ikkje burde ha noko betydning for arbeidet og organiseringa til kommunedelsutvala. Sjølv om prosessen skulle ende med lausriving, meiner informantane at organiseringa med kommunedelsutval bør halde fram som før, og at dei praktiske konsekvensane i hovudsak vil vere reduksjon i talet på utval. Nokre informantar stiller likevel spørsmål ved om lausriving kan gje mindre ressursar til lokaldemokratisk arbeid.

Valordning ved neste val er eit spørsmål der informantane ikkje har klare og samsvarande syn. Dei fleste informantane meiner at det kan vurderast justeringar i måten vala blir gjennomført på og rekrutteringa skjer, men peikar i liten grad på konkrete endringar. Nokre av informantane meiner at ein bør sjå på moglegheita for direkteval på nytt, andre åtvarar mot denne ordninga, og meiner ein bør rekruttere om lag på same måte som no. Det blir peika på at koplinga mot kommunereform har vore så sterk, at det er vanskeleg å vite om ein ville tenkt annleis om valordning dersom kommunedelsutval skulle opprettast utan at det var samanslåing samtidig. Ingrid Kvam Steinshamn reflekterer:

“Denne gongen oppfatta vi at det var ein klar tanke med kva ein skulle bruke kommunedelsutvala til: nærdemokrati og harmonisering av samanslåinga. Rekrutteringa blei oppfatta til å vere ryddig og balansert. dei som blei spurt om og takka ja til å stå på liste oppfatta rolla slik at dei skulle vere med på å bygge det nye. Det kan hende dette blir annleis i neste periode når oppdraget til utvala kanskje er mindre konkret og meir generelt. Kanskje får vi då sjå ein annan måte å bruke utvala på eller at personlege politiske interesser vil få større betydning for om ein vil la seg velje til

utvala. Dette er vanskeleg å svare på i dag på grunn av at samanslåingsprosjektet fram til no har overskygga alt.”

Når det gjeld **oppgåver** er det brei semje mellom informantane om at oppgåvene utvala er tildelt bør halde fram i neste periode, men som nemnt i 5.4.2 ovanfor ønskjer informantane å løfte spørsmålet om balansen mellom oppgåvene, og at ein går gjennom delegeringsreglementet for å sjå om det er andre oppgåver utvala kan ta, eller andre måtar å løyse eksisterande oppgåver på.

5.4.4 Oppsummering

Funna frå intervjuet med dei fem informantane stadfestar og utfyller funna frå dokumentanalysen. Informantane er i all hovudsak einige om at prosessen fram mot etableringa av kommunedelsutval i Ålesund var god, og at organiseringa og rekrutteringa har vist seg å vere hensiktsmessig.

Erfaringane med utvala hittil ber preg av at funksjonstida har vore kort sidan opprettinga i 2019, og at pandemien har forseinka arbeidet. Likevel synest erfaringane å vere gode, og her blir det særleg trekt fram potten med pengar til fordeling og opplevinga av å bli høyrte av kommunestyret i saker. Samtidig vert det trekt fram ønskje om ein betre balanse mellom det å vere høyringsorgan og det å kunne ta opp saker på eige initiativ, samt viktigheita av å ha tilstrekkeleg administrativ støtte.

Når det gjeld framtida for kommunedelsutvala, meiner informantane at desse bør halde fram òg i neste periode, men at det er rom for å gjere justeringar både når det gjeld oppgåver, organisering, val og rekruttering.

6 Diskusjon

6.1 Kva er dei rettslege rammene og politiske føringane?

6.1.1 Stort rettsleg og politisk handlingsrom frå lovgivar

Gjennomgangen av rettskjeldebiletet har vist at åtgangen til å opprette kommunedelsutval i ein kommune er tilnærma fri, så lenge utvalet kan definerast inn under kommunelova (2018) §§ 5-7 eller 5-8. Det same gjeld dei rettslege rammene for korleis slike utval kan organiserast, det er gitt svært vide rammer frå lovgivar si side.

Vi ser både i kommunelova (2018) sin føremålsparagraf og i forarbeida til lova at det er heilt bevisste politiske føringar som ligg bak denne kommunale fridomen frå lovgivar si side. Omsynet til det kommunale sjølvstyret, at kommunane innafor eit sett rettslege rammer skal få organisere verksemda si sjølv, går som eit berande prinsipp gjennom den rettslege reguleringa av kommunal organisering. Om vi les rettskjeldene saman med demokratiteoretisk forskning, ser vi tydelege samanhengar mellom utviklinga i nærdemokrati som konsept for å møte utfordringar i det representative demokratiet, og omsyna som kjem til uttrykk i lovgivarvilje og regulering.

Når det først er teke eit politisk val om at avgjerdene ikkje skal takast for langt unna innbyggjarane, er det då logisk at avgjerdene om strukturen for det kommunale avgjerdssystemet òg må takast på eit lågast mogleg nivå.

Konsekvensen av desse politiske føringane om kommunal fridom er at lovgivar mistar kontroll, men vi ser samtidig at det er sett opp nokre absolutte rettslege skrankar for kva som kan delegerast. Det er nok liten tvil om at desse skrankane er plasserte for å unngå ei utvisking av skiljet mellom politikk og administrasjon, sikre ein viss statleg kontroll, halde på viktige rettstryggsleiksgarantiar som likebehandling, og ikkje minst vere trygg på at kommunen kan fungere både som forvaltningsorgan og har evne til å handle og gjennomføre politikk. På denne måten sikrar ein balansen mellom lokale og nasjonale oppgåver, og at desse vert sett i samanheng, slik Fimreite, Flo & Aars (2002) skriv om som eit berande element i den moderne forvaltningskommunen.

6.1.2 Korleis har Ålesund kommune utnytta handlingsrommet?

Spørsmålet her vert å vurdere i kva grad Ålesund kommune har utnytta det vide handlingsrommet i lovverket, om ein eventuelt har gått utanfor rammene, og korleis den organiseringa og strukturen som er valt av kommunen står seg mot regulering og politiske føringar frå lovgivar si side.

I all hovudsak har Ålesund kommune følgd lova si normalordning i § 5-7 med å opprette kommunedelsutval etter geografiske inndelingar, som i stor grad er organisert og fungerer som andre liknande formelle kommunedelsutval. Når det gjeld delegering, ser vi at kommunen i stor grad har lagt seg på den same linja som er vanleg elles, jf. gjennomgangen av kunnskapsstatus om kommunedelsutval i teorikapittelet ovanfor. Kommunedelsutvala i Ålesund er først og fremst høyringsorgan, i tillegg til å ha ein rolle som utviklingsorgan, og liknar på den måten på mange andre samanliknbare organ i andre kommunar. Vi skal diskutere dette nærare nedanfor, men først gå nærare inn i dei tre forholda der kommunen si organisering av kommunedelsutval avviker frå lova.

For det første gjeld dette spørsmålet om konstituering av leiar og nestleiar i kommunedelsutvala. Kommuneleva (2018) § 5-7 er klar på at denne kompetansen ligg til kommunestyret, og ein viktig grunn til dette er nok ønsket om forholdsmessig representasjon (kjønn mv.), at kommunestyret ser heilskapen, og at både samansetjing og leiarskap i eit utval potensielt kan ha stor betydning. Ålesund kommune valde likevel å søke fagdepartementet om å avvike frå dette kravet, med heimel i forsøkslova (1992), og fekk innvilga dette. Argumentasjonen frå departementet var at forsøket er innafor forsøkslova sine rammar og kan bidra til utvikling av offentleg forvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Når Ålesund kommune ønskjer at utvala skal konstituere seg sjølve, handlar det truleg mykje om eit ønskje om å skape ein form for uavhengigheit og eigarskap til både rollene og arbeidet i utvalet. På denne måten kan ein kanskje betre sikre at den som er mest motivert for leiar- og nestleiarrolla får denne oppgåva, samtidig som at dei som kjenner lokale forhold og kandidatar best kanskje vil vere betre eigna til å gjere dette valet. Informantane stadfestar dette. På den andre sida vil kommunestyret miste noko av kontrollen og oversynet som det etter lova skal ha, men her vil dei same vurderingane mellom kontroll og sjølvstyre gjelde som mellom stat og

kommune. I sum verkar det fornuftig at Ålesund kommune forsøker seg med å la kommunedelsutvala konstituere seg sjølve. Det er heller ikkje tale om eit stort avvik frå lova, all den tid direktevalde kommunedelsutval allereie i dag har høve til å konstituere seg sjølv, og den rettslege grunngjevinga for eit slikt skilje ikkje står fram som så prinsipiell at ordninga føreslått av Ålesund ikkje skal kunne vere mogleg etter forsøkslova (1992).

Det andre spørsmålet der kommunen avviker frå lova er når det gjeld funksjonstid for medlemmer under 18 år. Her er det òg innvilga eit forsøk etter forsøkslova (1992), med to års valperiode. Departementet si grunngjeving for dette er at det kan bidra til å fremje godt lokaldemokrati, og vidare at ein kan få informasjon om forsøket fører til auka deltaking mellom dei unge, og betre representativitet i folkevalde organ i kommunen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

I skrivande stund er det nok for tidleg å vurdere effektane av kortare funksjonstid, då suppleringsval ikkje er gjennomført, og det har gått noko kort tid sidan utvala vart oppretta. Informantane er positivt avventande til om dette grepet vil få betydning. Omsyna som ligg bak forsøksordninga kan likevel sjå ut til å ha mykje føre seg, og er klart fundert i eit ønskje om representativitet og ungdomsmedverknad.

Kommunen bør vere nøye med å evaluere forsøka, både av omsyn til krava i forsøkslova (1992) med tilhøyrande forskrifter, men òg av di det vil vere av rettsleg og samfunnsvitskapleg interesse å studere effektane av dette over tid. Det oppstår samtidig eit spørsmål om kva kommunen vil gjere når forsøksperioden er over. Normal lengd på slike forsøk er inntil 4 år, men ein kan lenge forsøksperioden i inntil to år til (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). I praksis vil dette truleg kunne innebere at kommunen kan gjennomføre eit nytt val i 2023 der utvala konstituerer seg sjølve. Vidare at det kan gjennomførast suppleringsval av medlemmer med kortare funksjonstid heilt fram til utløpet av forsøksperioden, med mindre kommunen i mellomtida bestemmer seg for å gjennomføre direkteval til kommunedelsutval etter kommunelova (2018) § 5-8.

Når det gjeld dei to andre organisatoriske grepa kommunen har tatt, om bustadkrav og aldersgrense, har gjennomgangen ovanfor vist at desse ikkje kravde søknad til departementet. Dei er likevel så vidt interessante at dei er verdt kort å sjå nærare på. Først til bustadkravet. Kommunen søkte primært om moglegheita for at personar som ikkje var busett i kommunen likevel kunne bli valt som medlem i kommunedelsutvalet. Dette vart avvist av departementet,

då det var i strid med kommunelova (2018) § 7-2, og dessutan i strid med grunnleggjande føresegner i lova som det derfor ikkje var mogleg å avvike frå gjennom forsøk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Departementet si vurdering verkar å vere korrekt, og Ålesund kommune kan nok derfor heller ikkje rekne med å få innvilga eit slikt forsøk på eit seinare tidspunkt. Kommunen bør derfor forlate dette sporet, slik det kan sjå ut som ein allereie har gjort.

Når det så gjeld ønsket om å la personar som ikkje bur i kommunedelen, men er busett i kommunen, bli valt til kommunedelsutvalet, synte dette seg å vere i tråd med gjeldande lovverk. Dette organisatoriske grepet står kommunen derfor fritt til å vidareføre dersom erfaringane viser seg å vere gode. Datagrunnlaget frå intervjuar tyder på at politikarane hadde forventingar til at dette organisatoriske grepet skulle ha ein effekt. Det ligg så langt eg kan sjå ikkje føre statistikk på talet på eventuelle utvalsmedlem med adresse utanfor kommunedelen, men potensialet er i følgje informantane uforløyst, og for nokre i det politiske miljøet synest dette å vere skuffande. Føremålet med dette organisatoriske grepet skulle vere å skaffe eit breiare rekrutteringsgrunnlag, konkret har politikarane tenkt på studentar, tilsette i næringslivet i kommunedelen og andre som brenn for ein kommunedel dei ikkje bur i.

Det går an å sjå føre seg nokre ulemper knytt til dette organisatoriske grepet, til dømes dersom utvalet skulle bli samansett av personar som er særleg opptekne av enkelte konfliktsaker eller ein risikerer at utvala ender opp med ikkje å vere representative for folk i kommunedelen. Gitt at dette grepet er reservert til spesielle tilfelle, og så lenge kommunestyret sjølv oppnemner medlemmene, bør det likevel kunne vere eit positivt grep for å sikre engasjerte medlemmer til utvala. Det kan tenkast at vurderinga blir annleis dersom kommunen endrar valordninga til direkteval, og at dette grepet då i tilfelle bør vurderast på nytt.

I diskusjonen om organisatoriske grep er det òg sentralt å vise til strukturen med 11 kommunedelsutval, der kommunedelsutvala følgjer ungdomsskulekrinsane. Forsking på kommunedelsutval tyder på at det kan verke mot si hensikt å etablere kommunedelsutval med grenser som er samsvarande med grensene til dei tidlegare kommunane, av di det då kan føre til å sementere tidlegare grenser og hindre bygging av felles identitet. Det kjem ikkje klårt fram av datagrunnlaget at slike omsyn vart tekne då ein valde talet på utval, her er det mest grunngeve i praktiske omsyn. Likevel er det på bakgrunn av eksisterande kunnskap om kommunedelsutval grunn til å tru at dette organisatoriske grepet kan ha bidrege til å etablere

felles identitet, og hindre at utvala blir det informantane viser til som arenaer for omkamp og protest.

6.1.3 Særleg om oppgåver og delegering

Ålesund kommune har bevisst valt å etablere formelle organ med ein viss grad av delegert avgjerdsmynde, regulert av kommunelova (2018). Dette i motsetnad til mindre formelle nærdemokratiske organ som grendelag eller velforeiningar.⁵

Gjennomgangen av kunnskapsstatus om kommunedelsutval viser at det er eit vidt spenn av moglegheiter for innbyggjarmedverknad og nærdemokrati som eit ledd mellom dei representative organa og det folkelege engasjementet (Kampevoll, Almaas & Frisvoll, 2018). Samtidig viser gjennomgangen av rettskjeldene at sjølv om ein opprettar eit formelt nærdemokratisk organ innafor rammene av kommunelova (2018), er det stor grad av fridom for kommunen når det gjeld kva for oppgåver og funksjonar ein kan tildele kommunedelsutvala.

Sjølv om Ålesund er ein relativt stor kommune i norsk samanheng, ville det ha vore ein svært ressurskrevjande prosess om ein skulle forsøke seg på å gjere kommunedelsutvala til serviceorgan slik som i bydelane i Oslo. Det er lite forskning og erfaringar knytt til slike serviceorgan utanfor Oslo. Det er likevel openbert at slikt delegert ansvar for tenesteproduksjon ville vore ei stor kommunal omvelting, og er vanskeleg å tenkje seg i andre kommunar enn dei største bykommunane i Noreg. I alle høve ville det ha vore særskilt krevjande å gjere dette kombinert med ein utfordrande kommunereformprosess. Vi ser av datagrunnlaget at ei så omfattande delegering heller ikkje har vore vurdert som aktuell i Ålesund.

Om vi held fram med typologien til Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015), er det innafor rammene av lova å etablere kommunedelsutvala som ein form for forvaltningsorgan. I dette ligg sjølvstendig delegert avgjerdsmynde innafor nedslagsfeltet til kommunedelen. Som vi ser av gjennomgangen i kap. 5 vart det vurdert tidleg i prosessen av politikarane i Ålesund om ein skulle gje kommunedelsutvala sjølvstendig avgjerdsmynde, men ein gjekk bort frå dette. Bakgrunnen var mellom anna rettsleg usikkerheit, uro for å miste kontroll, og ein generell reservasjon mot tiltak som kan gjere kommunedelsutvala til organ for omkampar eller

⁵ Det eksisterer rett nok ei rekkje velforeiningar og grendelag i Ålesund kommune, som opererer på utsida av dei formelle rammene, og som ber preg av å vere uregulerte innbyggjarinitiativ.

særinteresser. Det kan spørjast om den rettslege usikkerheita informantane viser til er reell, all den tid rammene rundt kommunedelsutvala har vore grundig utgreidd, og Ålesund kommune bevisst har utnytta moglegheitsrommet i både kommunelova (2018) og forsøkslova (1992) for å sy saman utvala slik ein ønskjer. Mykje tyder difor på at det er kontrollbehovet til kommunestyret som har vore det viktigaste omsynet bak ikkje å delegere avgjerdsmynde i stor grad.

Det er her nødvendig å sjå den politiske strukturen i den nye kommunen under eitt. Ålesund kommune har i dag ein komitémodell der dei ulike fagkomiteane innstiller til kommunestyret, som sjølv gjer vedtaka. Dette i motsetnad til ein utvalsmodell som sjølv fattar vedtak i saker delegerte frå kommunestyret (Ålesund kommune, 2021b). I eit politisk styringssystem der det er kommunestyret sjølv som fattar dei langt fleste vedtaka, og andre organ under kommunestyret berre har innstillings- og høyringsrett, er det derfor mogleg å forstå at politikarane var usikre på korleis ei slik politisk framand organisering ville utarte seg.

Også for kommunedelsutval som forvaltningsorgan er det relativt lite forskning og kunnskap tilgjengeleg, og informantane har peika på at det var få suksesshistorier frå andre kommunar som det var mogleg å støtte seg på i vurderinga av kor langt ein skulle gå i delegeringa. Når vi ser dette i samanheng med usikkerheita om tilgjengelege ressursar økonomisk, administrativt og politisk, og eit uttalt behov for heilskapleg tenking i kommunen, er det forståeleg at kommunen gjekk bort frå også denne forma for kommunedelsutval i første omgang.

Samtidig er den politiske styringsmodellen i kommunen under evaluering, og spørsmålet om delegering, organisering og talet på kommunestyrerepresentantar skal evaluerast, saman med kommunedelsutvala som vi ser isolert på her. Det kan i den samanheng vere ein fordel å sjå på delegeringsreglementet under eitt, og gjere ei fornya vurdering av kor utstrekt delegering det skal vere frå kommunestyret til andre organ, inkludert kommunedelsutvala. Det kan tenkjast at dersom kommunestyret bestemmer seg for ein annan styringsmodell, vil det vere meir naturleg å vurdere delegering også av sjølvstendig avgjerdsmynde til kommunedelsutval. Dette kan i første omgang typisk vere snakk om få, avgrensa saker som ikkje har rettsleg, økonomisk eller politisk betydning utover kommunedelen sitt nedslagsfelt. På same tid er det ikkje vanskeleg å sjå føre seg dei problemstillingane slik eventuell delegering vil reise i form av behov for opplæring og administrative ressursar for å kunne tilby tilstrekkeleg avgjerdsstøtte.

Av vurderingane ovanfor ser ein raskt at det er gode grunnar til at kommunedelsutval i norsk samanheng stort sett har funksjon som høyrings- og utviklingsorgan. Dette gjer seg også gjeldande for kommunedelsutvala i Ålesund, som etter denne gjennomgangen kan seiast å ha to hovudfunksjonar i rettsleg og politisk samanheng: For det første er oppgåva som høyringsinstans for kommunestyret sentral. Denne er reaktiv i sin natur, i det kommunedelsutvalet ventar på å få saker til uttale frå kommunen. I tillegg driv kommunedelsutvala i Ålesund ein form for aktivt utviklingsarbeid, i første rekkje gjennom å disponere eigne midlar til å utvikle lokalsamfunnet i kommunedelen.

Datagrunnlaget frå intervjuar gir ei klar tilråding om å halde fram med det utviklingsrelaterte arbeidet som ligg i å disponere ein eigen pott til lokalsamfunnsutvikling. Dette synest å vere positivt og meningsfullt for alle partar, og utgjer eit kjerneelement i kommunedelsutvalet sitt arbeid. Denne potten med pengar er allereie redusert gjennom økonomiske nedskjeringar, og det vil vere viktig å halde denne potten på eit nivå som gjer at det framleis gir mening å drive denne utdelinga, slik forstått at summane til utdeling kan brukast til tiltak som syner att i lokalsamfunnet. Dersom ein ikkje finn økonomisk rom for å oppretthalde denne potten, blir det truleg nødvendig å kompensere med andre utviklingstiltak kommunedelsutvala kan gjere, dersom målet framleis skal vere at kommunedelsutvala skal vere utviklingsorgan etter typologien her.

Slike tiltak, som òg kan vurderast uavhengig av diskusjon om potten, kan til dømes vere ansvar for oppfølging og implementering av vedtekne idretts-, kultur- eller nærmiljøprosjekt. Det er og mogleg å sjå føre seg lokalt ansvar for næringspolitikk, eller myndigheit i plan- og reguleringsprosessar der delegering er mogleg etter lova.

6.1.4 Kort om implementeringa

Proessen fram mot etablering og implementering av kommunedelsutvala i Ålesund er grundig gjennomgått i dokumentanalysen i kap. 5 ovanfor. Eg vil derfor her nøye meg med å gje nokre korte vurderingar av måten dette vart gjort på.

I all hovudsak meiner informantane at prosessen var god, og det vert peika på ei rekkje tiltak som vart etablerte for å sikre best mogleg prosess: Tilsetting av ein demokratarådgivar,

folkemøte i alle kommunane, møte med kommunestyra i alle kommunane, gjennomgang og vurdering av politisk styringsmodell i alle kommunane, mv.

Det er klare haldepunkt for at avgjerda om organisering av kommunedelsutvala hadde eit godt og grundig avgjerdsgrunnlag. Likevel er det ingen tvil om at komiteen som handsama spørsmålet om kommunedelsutval hadde svært mange ansvarsområde i samanslåingsprosessen, mellom anna komité-/utvalsstruktur og reglement for godtgjering for folkevalde. I tillegg var det få i komiteen som hadde erfaring med kommunedelsutval frå før, og ein informant nemner at nokre av vurderingane derfor kunne bere litt preg av å vere skrivebordsøvingar. I evalueringa av den politiske styringsmodellen til Ålesund kommune, vil det derfor kunne vere føremålstenleg i endå større grad å hente inn praktiske og teoretiske erfaringar frå kommunar og akademiske kompetansmiljø rundt om i landet, for å styrkje avgjerdsgrunnlaget. Det vil òg vere relevant å undersøke erfaringane innbyggjarane i Ålesund har med kommunedelsutvala så langt i prosessen.

I samsvar med kommunikativ planteori vil det òg vere ein fordel å involvere innbyggjarane tidleg i prosessen, på eit stadium der det er mogleg reelt å påverke organiseringa. Eit viktig føremål med å opprette formelle nærdemokratiorgan er nettopp å etablere strukturar for innbyggjardialog i politiske prosessar, og då er det viktig å ha denne dialogen med innbyggjarane om korleis strukturane skal sjå ut (Monkerud & Klausen, 2020). Erfaringane frå komiteen i prosessen i Ålesund viser at dette er tid- og ressurskrevjande arbeid, men at ein gjorde det ein meinte ein kunne for å involvere breiast mogleg.

Det er interessant å registrere at informantane er samstemte om at det ikkje var ein fordel å vente med oppretting av kommunedelsutvala til kommunesamanslåingsprosessen var ferdig. Det er mogleg å sjå klare fordelar med å opprette kommunedelsutvala parallelt, ikkje minst at utvala kan nyttast som lyttepostar i startfasen og bidra til forankring og legitimering av samanslåinga. Samtidig er det mogleg å stille nokre kritiske spørsmål til implementeringa. Det vert av informantane trekt fram at komiteen som jobba fram organiseringa hadde mange andre ansvarsområde, og at fellesnemnda som tok avgjerdene hadde ei lang rekkje små og store saker dei skulle ta stilling til.

Vidare ser ein av uttalar frå enkelte informantar at det vart opplevd som om kommunedelsutvala hadde sin viktigaste misjon i å bidra til vellukka samanslåing, og at dermed oppstår ei

usikkerheit knytt til kva kommunedelsutvala skal vere og gjere når den nye kommunestrukturen har sett seg. Det kan dermed tenkjast at den politiske leiinga hadde hatt betre tid og ressursar tilgjengeleg dersom ein hadde venta, og slik kunne grundigare ha diskutert kva utvala skulle vere, kva demokratiske vyar ein hadde for desse, og kva oppgåver dei burde ha, utan at det er mogleg å trekkje ein klar konklusjon om desse fordelane kan vege opp for ulempene med å vente.

6.1.5 Særleg om valordninga

Kommunelova (2018) opnar som vi har sett for to overordna måtar å velje medlemmer til kommunedelsutvala på. Innafor desse finst det fleire ulike måtar å organisere seg på. Kva for valordning Ålesund kommune skulle nytte for kommunedelsutvala har vore mykje diskutert. I starten var det føresett at utvala skulle vere direktevalde med eigne vallister, noko ein i løpet av prosessen gjekk bort frå.

Det har vore noko krevjande å få tak på nøyaktig kvifor politikarane gjekk bort frå planen om direkteval, og funna frå både dokumentanalysen og intervjuva vekslar mellom praktiske og prinsipielle årsaker. Den mest nærliggande slutninga å trekkje frå dette er at det truleg er fleire ulike årsaker som verka samtidig inn på avgjerda, og at ulike politikarar hadde ulik bakgrunn for å gå bort frå direktevalsordninga.

Det er liten tvil om at det viste seg praktisk krevjande å sy saman ein prosess med direkteval i tide til kommunevalet i 2019, dei ansvarlege i politikk og administrasjon hadde mange andre oppgåver å førebu i samanslåingsprosessen. Sjølv om informantane er samstemte om at det ikkje hadde hatt nokon effekt å vente med kommunedelsutvala til samanslåingsprosessen var over, kan det tenkjast at diskusjonen om direkteval eller ikkje hadde hatt ein annan karakter dersom ein ikkje hadde det same tids- og arbeidspresset på seg i førebuinga av valordning. Samtidig er det reist ei rekkje prinsipielle innvendingar mot direktevalsordninga, og vi ser av datagrunnlaget at fleire informantar er skeptiske til å relansere ideen om direkteval i neste runde. Det er mellom anna vist til at ein har til gode å sjå erfaringar frå andre kommunar der dette har fungert godt, og direkteval er avhengig av tilstrekkeleg med rekrutteringsgrunnlag til å nominere kandidatar på lister.

Datagrunnlaget i denne studien gir ikkje tilstrekkeleg med haldepunkt til klart å anbefale ei ordning framfor ei anna, noko som heller ikkje kan lesast ut av tidlegare forskning på temaet.

Mykje kan likevel tale for at det vil vere ein fordel om dagens ordning får tid til å setje seg. Eventuelt med nokre justeringar knytt til storleiken på utvala, og samansetjing elles, slik nokre informantar har tatt til orde for. Slik eventuell justering må i tilfelle skje basert på politiske preferansar, det er ikkje empirisk grunnlag no for å seie noko sikkert om effekten av dette.

Dersom ein vel å endre valordning, og gå for direkteval, bør ein setje i gang prosessar knytt til dette så snart som mogleg, for å rekke ein adekvat nominasjonsprosess, basert på erfaringane med tidsaspektet i 2018-2019.

Det er elles interessant å merke seg at få av informantane nemner dette med gjennomgåande representasjon som eit viktig tema. Dokumentanalysen viser til at dette var sett på som viktig i innspela frå politisk miljø i dei 5 gamle kommunane, men hittil viser erfaringane at gjennomgåande representasjon har mindre å seie så lenge opplevinga av å bli høyrte gjennom formelle kanalar uansett er til stades. Det er vidare i liten grad problematisert skiljet mellom medlemmer med partipolitisk bakgrunn og dei utan dette, utover at god opplæring kan bidra til å sikre at alle medlemmene kan delta på like vilkår. Strukturen og balansen mellom bakgrunnen til dei valde synest derfor å vere tilfredsstillande basert på erfaringane så langt.

6.1.6 Oppsummering

Vi har i denne gjennomgangen sett at lovgivar bevisst har gitt kommunane eit stort handlingsrom til å organisere seg med kommunedelsutval, og at bakgrunnen for dette er eit ønskje om lokaldemokrati og kommunalt sjølvstyre. Samtidig er det sett opp nokre absolutte rettslege skrankar m.a. av omsyn til nasjonale prioriteringar og kommunane sine krevjande oppgåver som forvaltningsorgan.

Ålesund kommune har fått innvilga avvik frå lova sine normalordningar på fleire punkt, og organisatorisk valt å nytte kommunedelsutvala som høyrings- og utviklingsorgan. Prosessen fram mot implementeringa av kommunedelsutvala blir vurdert som god, og mykje talar for at dagens valordning bør halde fram, eventuelt med nokre justeringar.

6.2 Er føremålet med kommunedelsutvala oppnådd?

6.2.1 Kvifor vart det kommunedelsutval i Ålesund?

Datagrunnlaget i studien her stadfestar gjeldande teoriar om føremålet bak oppretting av kommunedelsutval. Oftast vert slike nærdemokratiprosessar initiert av kommunesamanslåing, og Ålesund er ein av fleire nye kommunar etter kommunereformarbeidet i åra 2013-2019 som har valt å organisere seg med formelle nærdemokratiske organ.

Vi ser at fleire av informantane nemner omgrep som “avstand” og “representasjon”, og er tydelege på at kommunedelsutvala i Ålesund var meint å vere eit kompensierende grep mot sentraliserande effektar kommunereforma kunne bringe med seg. Det var ikkje tvil mellom politikarane om at det måtte vere eit formelt organ ute i kvar enkelt kommune som kunne fungere som lyttepost, trass i dårlege erfaringar frå tidlegare liknande organisering i gamle Ålesund kommune.

Det kan likevel ikkje seiast å vere eit paradoks at ein ikkje var i tvil om kommunedelsutval i den nye kommunen. Geografisk kan ikkje nye Ålesund samanliknast med den gamle bykommunen, når det kjem til areal og avstand. Sjølv om avstanden frå sentrumsnære bydelar som Hessa eller Spjelkavika i den gamle kommunen truleg òg tidvis kunne kjennast som lang, vert det nok ein heilt annan avstand, geografisk og politisk frå rådhuset i Ålesund og til øya Fjørtoft ute i havgapet eller dalstroket Solnørdalen i gamle Ørskog kommune. I tillegg kjem det poenget at ein faktisk hadde erfaring, på godt og vondt, med eit organ under kommunestyret som representerte ein geografisk del av kommunen. På denne måten vart terskelen truleg lågare for å vidareføre denne tradisjonen i den nye kommunen enn om ein skulle oppretta noko heilt nytt ingen hadde hatt erfaring med tidlegare.

Det er ingen av informantane som meiner det var eit absolutt vilkår for å gjennomføre kommunesamanslåinga at den nye kommunen hadde eit formelt nærdemokratiske organ. Dette er heller ikkje mogleg å lese ut av sakspapira i reformprosessen. Til denne historia høyrer det likevel med at Haram kommune, som sa nei til kommunesamanslåing, vart ein del av Ålesund mot sin vilje, etter eit knapt fleirtalsvedtak i Stortinget. Mykje talar for at Haram som randkommune til Ålesund i ei forhandling ville gått langt i å forlange eit nivå som låg mellom kommunestyret og innbyggjarane, noko som langt på veg blir stadfesta av informantane.

Vi ser vidare at det faktum at kommunesektoren endrar seg, og at politikarane kjenner behov for å møte innbyggjarane på nye måtar, har påverka avgjerda om kommunedelsutval. Omgrep som Kommune 3.0 går igjen mellom informantane, som med dette siktar til nye måtar å involvere og ansvarleggjere innbyggjarane på. Kommunedelsutval har av politisk leiing i Ålesund blitt sett på som éin slik måte metodisk å involvere innbyggjarane som ressursar på.

Det er behov for meir forskning knytt til korleis nærdemokratiske organ kan bidra i samskappingsprosessar med andre aktørar for å utvikle offentlege tenester. Ein kan likevel seie at måten politisk leiing i Ålesund har tilnærma seg dette metodisk på må seiast å vere i samsvar med moderne planteoretisk tenking. Det instrumentelle fokuset på kommunen som myndigheit, og at utvikling skjer ovanfrå og ned, er i stor grad erstatta av meir kommunikative, samarbeidsdrivne planleggingsformar der utviklinga skjer i sosiale prosessar nedanfrå og i fellesskap.

6.2.2 Kva er erfaringane så langt, sett frå politisk leiing?

I gjennomgangen av korleis politisk leiing, som her er tema, vurderer erfaringane med kommunedelsutvala, er det nødvendig å ta omsyn til den korte funksjonstida sidan kommunevalet i 2019. Som fleire av informantane er inne på er det neste val som blir ein slags lakmustest for kommunedelsutvala: Finn utvalsmedlemmene arbeidet interessant og meningsfullt, og har lyst til å halde fram, eller vil ein sjå stor grad av utskifting der medlemmane ikkje ønskjer å sitje meir enn éin periode?

Likevel synest det å vere brei semje blant politisk leiing, og deira rapportering frå stemninga i kommunedelsutvala, om at utvala har mykje føre seg i den politiske styringsmodellen. Det er liten tvil om pandemien har påverka kor langt ein er komen i å finne forma på arbeidet, og viktig å erkjenne at slikt organisasjons- og politikkarbeid tek noko tid.

Det kanskje mest sentrale funnet i datagrunnlaget er kor unison tilbakemeldinga er om betydinga av tilstrekkeleg administrativ støtte. Dette sekretariatet har hatt ein særskild viktig funksjon på fleire måtar, både som tilretteleggjar, i opplæringsføremål og som bindeledd mellom utvalet og administrasjonen. Nedskjeringa som er gjort i administrativ støtte blir oppfatta negativt, og det er peika på at manglande økonomiske og administrative ressursar går utover moglegheita til å utføre arbeidet.

Engasjementet i kommunedelsutvala varierer, og sakstilfanget er ulikt mellom utvala, men jamt over er det god aktivitet, og ønskje om fleire møter. Både kommunedelsutvalsleiaren som er intervjuar her og dei politiske leiarane sentralt i kommunen er av den oppfatninga at kommunedelsutvala bidreg positivt til det politiske ordsiftet både generelt og i enkeltsaker. Det er avklarte roller, og innflytelsen blir vurdert som reell sjølv om ein ikkje alltid får gjennomslag.

Kommunedelsutvala ser ikkje ut til å ha gått i den “fella” som enkelte politikarar var uroa for, gjennom å redusere seg sjølve til protestorgan eller organ for omkampar om politiske konfliktsaker og/eller budsjettpostar. Utvala ser ut til å ta på alvor dei sakene dei får til uttale, og engasjerer seg i eigne saker så langt rammene tillèt dette.

Det er likevel ikkje berre positive erfaringar, det blir mellom anna nemnt at opplæringa av utvalsmedlemene kunne ha vore betre, for å jamne ut avstanden mellom erfarne og uerfarne medlemmer, og særleg sikre at dei utan bakgrunn frå partipolitikk får dei same reelle moglegheitene til å engasjere seg.

Vidare tyder datagrunnlaget på at fleire av kommunedelsutvala med fordel kunne hatt eit betre rekrutteringsgrunnlag, og fleire av politikarane er spørjande til effektane av dei grepa som er tekne når det gjeld aldersgrense, funksjonstid og bustadkrav. Dette vil det bli nødvendig å evaluere nærare for å kunne gje tydelegare svar.

Det er vidare stilt spørsmål ved om den formelle organiseringa på innsida av den politiske styringsmodellen kan hindre engasjement, basert på funn i datagrunnlaget om at nokre ønskjer å jobbe “friare” enn den formelle strukturen legg opp til. Vi skal sjå nærare på forholdet mellom reaktivt og proaktivt arbeid i 6.2.3 nedanfor, men det ser likevel ut til at fordelane ved å vere på innsida av strukturane er større enn eventuelle ulemper. Gjennom å vere eit formelt organ har ein tilgang på administrative ressursar, politisk oppfølging, og rettar til å bli høyrd som ein kanskje ikkje ville ha hatt om ein stod utanfor. Det er likevel viktig å byggje ned eventuelle unødvendige formelle hinder mot deltaking og engasjement, utan at det i denne studien let seg gjere å peike på slike konkrete hinder.

Datagrunnlaget har i liten grad gitt grunnlag for å problematisere spørsmålet om kommunedelsutvala si eventuelle rolle i det å sementere ulike politiske kulturar langs gamle kommunegrensar. Informantane har i liten grad trekt fram temaet som relevant, og det er heller

ikkje trekt opp motsetningar mellom nærdemokrati og effektivitet slik tidlegare forskning viser at gjerne blir gjort i diskusjonar om nærdemokratiske organ.

Samtidig er det liten tvil om at samanslåingsprosjektet har vore ramma for brorparten av politisk engasjement i funksjonstida hittil. Det er derfor vanskeleg å seie korleis kommunedelsutvala vil utvikle seg når reforma og strukturane har fått sett seg, og korleis utvala vil engasjere seg dersom dei i endå større grad tek opp saker på eige initiativ. Det er derfor for tidleg å seie noko sikkert om i kva grad kommunedelsutvala bidreg til å byggje saman kommunen, eller om dei kan verke i motsett retning. For å unngå eventuell dynamikk langs gamle kommunegrenser, kan det vere fornuftig å vurdere meir samarbeid på tvers av kommunedelsutvala om fellesprosjekt til dømes innanfor samferdsel, slik nokre av informantane har vore inne på.

Prosessen med lausriving av Haram ser ikkje ut til å påverke kommunedelsutvala eller den politiske strukturen, og det ser ut til å vere semje om at kommunedelsutvala er like nyttige sjølv om ein av randkommunane trer ut av Ålesund. Ein kan likevel merke seg at i den pågåande debatten om lausriving av Haram er det brukt argumentasjon om lokaldemokratisk underskot, og at kommunedelsutval ikkje er ei løysing på dette (Folkeaksjonen Haram ut av Ålesund, 2022).

Ingen av informantane har tatt opp ressursbruken, økonomisk og administrativt, på kommunedelsutvala og anbefalt ein betre alternativ ressursbruk for å oppnå tilsvarande føremål. Kommunedelsutvala må likevel konkurrere om dei same knappe ressursane som andre føremål i kommunen, og har ingen rettskrav på økonomiske og administrative ressursar.

Medverknad mellom kommunedelsutval og kommunestyret blir som nemnt oppfatta som god. Det er derimot stilt spørsmål ved om medverknaden mellom kommunedelsutvala og innbyggjarane i kommunedelen er god nok. Det synest klart at potensialet for innbyggjarmedverknad initiert av kommunedelsutvala er stort, og at ein med fordel kan finne måtar å engasjere innbyggjarane på direkte gjennom kommunedelsutvala sitt arbeid. Dette fordrar likevel ein balanse mellom reaktivt og proaktivt arbeid, sjå straks nedanfor.

6.2.3 Er det samsvar mellom mandat og faktiske oppgåver?

Eit sentralt diskusjonstema mellom informantane er balansen mellom reaktivt arbeid, forstått som rolla som høyringsorgan, og det proaktive arbeidet, forstått som utviklingsarbeid etter eige initiativ. Det synest klart at høyringsarbeidet krev mykje tid, og er plassert i formelle rammer som gjer det nødvendig med god administrativ støtte. Kombinasjonen av mindre administrativ tilrettelegging og ein jamn straum av høyringsuttalar, ser ut til å gå utover moglegheitene kommunedelsutvala har til å drive eigeninitiert arbeid.

I den samanheng er det interessant å sjå på kva som er det politisk bestemte mandatet til kommunedelsutvala. Utvala er, jf. framstillinga i kap. 5, meint å vere “planleggings- og utviklingsorgan”, som skal gje tilråding til overordna organ i relevante saker, vere høyringsinstans, og ha eigen pott pengar til disposisjon.

Om vi her ser bort frå potten til lokale tiltak, som er tidlegare omtalt, ser vi at vi står igjen med oppgåver som i sin natur kan karakteriserast som reaktive. Det å gje tilrådingar og vere høyringsinstans, fordrar at andre organ leverer saker på utvala sine bord som dei skal ta stilling til. Oppgåvene harmonerer ikkje heilt med overskrifta “planleggings- og utviklingsorgan”, men dei positivt definerte oppgåvene til utvala er derimot i god samsvar med dei faktiske oppgåvene utvala gjer.

Om vi nyttar Klausen mfl. (2013) sine fire kategoriar av medverknadstiltak, basert på Arnstein (1969), kan vi basert på samanstillinga av mandat og faktiske oppgåver plassere kommunedelsutvala i Ålesund på skalaen ein stad mellom konsultasjon, dialog og dagsordensetjing, alt etter kva oppgåver dei utfører. Høyringsoppgåver er på konsultasjonsnivået, medan andre eigeninitierte oppgåver er lenger oppe på skalaen.

Signal frå fleire av informantane tyder på at utvala sjølve ønskjer å flytte hovudtyngda av oppgåvene lenger opp på medverknadsskalaen, i retning av dagsordensetjing og medstyring, for å oppnå høgare grad av politisk involvering og medverknad. Dette inneber at dersom politikarane ønskjer å gjere noko med balansen mellom kva utvala brukar tida på, kan det vere føremålstenleg å revurdere mandatet til utvala, og enten ta bort oppgåver, eller tilføre nye - med tilhøyrande ressursar.

6.2.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser at kombinasjonen av ønsket om å kompensere for eventuelle ulemper med kommunesamanslåing, saman med eit uttalt mål om demokratisk fornying i møte med store kommunale utfordringar på tenestesida, var viktige grunnar til at Ålesund valde å organisere seg med kommunedelsutval. Erfaringane med utvala synest i all hovudsak å vere gode, men pandemien har forseinka arbeidet. Funksjonstida for utvala har vore kort, og det er for tidleg å seie sikkert om effektane til utvala er i samsvar med målsetjingane.

Det synest likevel klart å vere positive tendensar, sjølv om det er klart definerte utfordringar å ta tak i, mellom anna balansen mellom reaktivt og proaktivt arbeid - sjølv om dei faktiske oppgåvene utvala utfører i dag ser ut til å vere i samsvar med mandatet gitt frå politisk hald. Medverknad mellom kommunedelsutvala og innbyggjarane i kommunedelen er vidare trekt fram som eit område der ein har potensial for forbetring.

Vi kan elles merke oss at funna i studien her i relativt stor grad er i samsvar med ei evaluering Ålesund kommune sjølv har gjort av den politiske styringsmodellen. Evalueringa er lagt fram som underlagsmateriale til diskusjon om politisk struktur i kommunestyret sitt møte i mai 2022 (Ålesund kommune, 2022b). Her er det gjort ei spørjeundersøking mellom fleire kommunepolitikarar i Ålesund, og dei konkluderer med at kommunedelsutvala har fått til gode møteformar og at diskusjonane er fruktbare. Det er viktig å følgje dei opp, men det er utfordrande å finne tid og ressursar til å følgje opp alle saman. Vidare vert det trekt fram behovet for god opplæring, at det er positivt med ei veksling mellom politisk valde og medlemmer frå frivillig sektor. Det vert peika på at kommunen har forbettringspotensiale i å gje utvala meir makt, og at ein må sikre at arbeidet utvala gjer i større grad blir tatt med inn i kommunestyret sitt arbeid. Det bør også leggjast til rette for fleire møter (Ålesund kommune, 2022b).

Der studien her og undersøkinga kommunen sjølv har gjort i nokon grad skil lag, gjeld med omsyn til organiseringa av utvala. Respondentane i undersøkinga til kommunen er relativt klare på at ressursutfordringane bør løysast anten gjennom å slå saman utval eller å redusere talet på medlemmer i utvala, utan at det er spesifisert nærare kva slags organisering som kunne vore betre eigna (Ålesund kommune, 2022b).

6.3 Om framtida for kommunedelsutvala

Basert på datagrunnlaget og gjennomgangen over kan ein kort seie noko overordna om framtida for kommunedelsutvala i Ålesund. For det første synest det klart at politikarane ønskjer å halde fram med kommunedelsutval, i den grad datagrunnlaget frå informantane er overførbart til den generelle politiske haldninga i kommunen.

For det andre er det ei klar forventning om at dei skal bli endå viktigare, og ta endå større plass og få fleire oppgåver, når strukturen har fått sett seg og medlemmene blir trygge i rolla.

For å sikre at kommunedelsutvala fungerer godt både resten av denne perioden og i neste periode, tyder mykje på at det vil vere avgjerande å oppretthalde økonomisk støtte, og sikre tilstrekkeleg opplæring til nye medlemmer. Det synest også å vere fornuftig å gjere ein gjennomgang av delegeringsreglementet og utvala sin plass i den politiske styringsmodellen. I den samanheng går det an å tenke nytt når det gjeld kva eit kommunedelsutval kan gjere og vere, basert på gjennomgangen her.

Det er forventa at det blir diskusjon rundt organiseringa av utvala framover: Kor formaliserte skal utvala vere? Bør det vere lik organisering i alle kommunedelar, eller er det fornuftig å tilpasse? Kor høgt på medverknadsskalaen bør kommunedelsutvala vere, og korleis sikrar ein best reell innflytelse og god samhandling med både kommunestyre, administrasjon og innbyggjarar i kommunedelen? Eit sentralt, truleg eksistensielt spørsmål politikarane må svare på er kva kommunedelsutvala skal vere framover, når kommunereform og harmonisering, nærdemokratisk innflytelse og identitetsbevaring i samanslåingsprosessar ikkje lenger er den einaste misjonen? Denne diskusjonen bør ein med fordel sjå i samanheng med diskusjonar om den politiske strukturen elles, særleg når det gjeld ein eventuell reduksjon i talet på kommunestyrerepresentantar slik nokre har tatt til orde for (Vestre, 2020). Om talet på folkevalde i kommunestyret endrar seg, kan det vere grunn til å sjå på om kommunedelsutvala bør få nye og andre oppgåver. Strukturen til utvala bør heller ikkje vere hogd i stein, verken med omsyn til talet på medlemmer eller talet på utval, sjølv om studien her har vist at det er nokre fallgruver knytt til å la utvala sitt geografiske område samsvare med dei gamle kommunegrensene. Dette vert sentrale omsyn for avgjerdstakarane å vurdere, og basert på diskusjonane i kommunestyret forsommaren 2022 er diskusjonane allereie i full gang.

Samtidig er det liten grunn til å overdrive utfordringane for kommunedelsutvala i dagens politiske styringssystem. Dei viktige strukturane er på plass, den administrative støtta er tilfredsstillande, og opplevinga av reell medverknad og innflytelse er til stades. Det var ei samrøystes politisk avgjerd som låg til grunn for opprettinga av kommunedelsutvala, og den politiske støtta til eit formelt nærdemokratisk organ i Ålesund kommune synest å vere like brei og unison no, vel 2 år ut i funksjonstida.

7 Konklusjon

I denne studien har vi sett nærare på rettslege rammer og politiske føringar for kommunedelsutval, med Ålesund kommune som case. Studien ber preg av å vere ei undervegsevaluering, med få sikre konklusjonar. Det er behov for å evaluere kommunedelsutvala grundig etter fullført første fireårsperiode.

Vidare er det peika på behov for meir forskning på nærdemokratiske organ i Noreg, særleg i lys av kommunereformprosessane i perioden 2013-2019.

Litteraturliste

- Amdam, R. (2011). Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet. I U. Higdem et al. *Plan, region & politikk* (s. 59-80). Oslo: Forlag1
- Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I N. Aarsæther et al. *Plan og samfunn: system, praksis, teori* (s. 248-266). Oslo: Cappelen Damm akademisk
- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 1969, s. 216-224
- Aschehoug, T. H. (1897) *De norske Communes Retsforfatning før 1837*. Christiania
- Askheim, O. G. & Grennes, T. (2008). *Kvalitative metoder: for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Aahrli, R. & Mæhle, S. (2018). *Juridisk metode i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal
- Aalberg, T., Elvestad, E., & Skogerbø, E. (2015). Demokrati og offentlighet. I S. Allern, Ø. Ihlen & E. Skogerbø (Red.), *Makt, medier og politikk* (s. 22-33). Oslo: Universitetsforlaget
- Baldersheim, H. & Strand, T. (1988). «Byregjering» i Oslo kommune. *Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Bergen: LOS-senteret
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L. E. & Øgård, M. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap, UiO, Oslo
- Bang-Andersen, S., Plathe, E. & Hernes, M. B. (2019). *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid*. KS-FoU-prosjekt 1840111. Henta frå <https://www.ks.no/contentassets/9b46a6940db54fae865da7dcd06fb7ec/rapport-fou-prosjekt-184011.pdf>

- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544–559
- Befring, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget
- Bjørndal, F. H. (2013). *Møre og Romsdal fylkeskommune sitt Interreg-engasjement. Implikasjoner for organisasjonen og regional utvikling*. Bacheloroppgåve i planlegging og administrasjon våren 2013. Høgskulen i Volda
- Bjørndal, F. H. (2020). *Om instrumentell og kommunikativ planlegging*. Semesteroppgåve IPA301 hausten 2020. Høgskulen i Volda
- Bjørndal, F. H. (2021). *Demokrati og kommunikasjon. I kva grad kjem prinsippa for deliberativt demokrati til uttrykk i "Statens kommunikasjonspolitik"?*. Eksamensoppgåve IPA303 våren 2021. Høgskulen i Volda
- Bjørnå, H., Morskogen, T. A. & Uvsbakk, N. (2018). Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59(2), s. 180-200
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dahl, R. & Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press
- Denscombe, M. (2010). *Ground Rules for Good Research a 10 point guide for Social Researchers*. Buckingham: Open University Press
- Engelsrud, G., Jahren, G. & Sletnes, I. (2020). *Kommunalrett. Oppgaver, organisering, kontroll*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Fimreite, A. L., Flo, Y. & Aars, J. (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Flo, Y. (1999) *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945-1975*. Bergen: LOS-senter Rapport 9901

Folkeaksjonen Haram ut av Ålesund. (2022). *No skal demokratiet heimatt til Haram!* Henta frå: <https://haramutavalesund.no/no-skal-demokratiet-heimatt-til-haram/>

Forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg (FOR-2003-01-03-8). (2003). Henta frå <https://lovdata.no/forskrift/2003-01-03-8>

Forskrift om sammenslåing av Haram kommune, Sandøy kommune, Skodje kommune, Ørskog kommune og Ålesund kommune til Ålesund kommune (FOR-2017-12-19-2175). (2017). Henta frå <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-19-2175>

Forsøksloven. (1992). Lov om forsøk i offentlig forvaltning (LOV-1992-06-26-87)

Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)

Frisvoll, S., Storstad, O., Villa, M., Flø, B. E., & Almås, R. (2015). *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Rapport 1/2015. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning

Grunnlova. (1814). Kongeriket Noregs grunnlov (LOV-1814-05-17)

Habermas, J. (1968). *Erkenntnis und Interesse*. Suhrkamp. Frankfurt am Main

Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag

Hanssen, G. S, Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4. Oslo: Norsk Institutt for by- og Regionforskning.

Helgesen, M., Klausen, J. E. & Fimreite, A. L. (2001). *Færre og større bydeler?* NIBR-rapport 2001:17. Oslo: Norsk Institutt for By- og regionforskning

Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk (3 ed.)*. Oslo: Tano

Holsen, T. & Moltumyr, A. (2001). *Om planteorier*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

Hovde, K. O., Svensson, P. & Thorsen, D. E. (U.å). *Demokrati i Store norske leksikon på snl.no*. Henta frå <https://snl.no/demokrati>

Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg. Oslo: Abstrakt forlag

Kampevoll, F., Almaas, H. E. & Frisvoll, S. (2018). *Politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåtte kommuner*. Rapport nr. 5 / 2018, Ruralis. Henta frå https://ruralis.no/wp-content/uploads/2018/08/r5_18-politisk-organisering-og-ordninger-for-nrdemokrati-i-sammenslåtte-kommuner-f--kampevoll-h-e--almaas-og-s--frisvoll.pdf

Karlsen, R. (2004). *Direkte valg til bydelsvalg i Oslo*. Rapport 2004:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Henta frå https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/177561/R_2004_5.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport, NIBR/Uni Rokkansenteret 2013

Kommunaldepartementet. (1992). *Ot.prp.nr.54 (1991–1992) Om lov om forsøk i offentlig forvaltning*. Henta frå https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL794&pgid=c_0733

Kommunal- og miljøvernkomiteen. (1992). *Innst.O.nr.57 (1991–1992) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om forsøk i offentlig forvaltning*. Henta frå https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=6&wid=ba&psid=DIVL525&pgid=ba_0753

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Henta frå https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017a). *Endringer i kommunestrukturen. (Prop. 96 S (2016-2017))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017b). *Invitasjon til å delta i prosjektet: Fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing*. Brev til ordførarar og rådmenn, 30. januar 2017. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/3d76ec3c99ba4f9e8249f5acf88df08b/invitasjon-til-a-delta-i-prosjektet-fornyelse-og-utvikling4492341.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Prop. 46 L (2017-2018) - Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Svar på søknad om forsøk - kommunedelsutvalg*. Brev til Ålesund kommune 3. juni 2019 med ref. 19/1940-4 Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)

KS. (2014). *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*. KS-rapport, mai 2014. Henta frå <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2019/03/kommunestørrelse-og-lokaldemokrati-ny.pdf>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press

Mestad, O. (2019). *Rettens kilder og anvendelse. I: Høgberg, A. P. & J. Ø. Sunde. (2019). Juridisk metode og tenkemåte*. Oslo: Universitetsforlaget

Miljøverndepartementet. (1997). *Regional planlegging og arealpolitikk*. (St.meld. nr. 29 (1996-97)). Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-29-1996-97/id191107/>

Molde kommune. (2020). *Kommunedelsutvalget i Nesset*. Henta frå <https://www.molde.kommune.no/politikk-og-innsyn/politiske-utvalg/kommunedelsutvalget-i-nesset/>

Monkerud, L. C. Stokstad, S. & Indset, M. (2019). *Kommunedelsutvalget og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner*. NIBR-rapport 2019:102. Oslo: Norsk Institutt for By- og regionforskning

Monkerud, L. C. & Klausen, J. E. (2020). *Fornyning og utvikling av lokaldemokrati i kommuner med vedtak om sammenslåing*. NIBR-rapport 2020:1. Oslo: Norsk Institutt for By- og regionforskning

NEM. (2009). *Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag*. Laga av Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag (NEM), 2009. Henta frå <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/med-helse/vurdering-av-kvalitative-forskningsprosjekt-innen-medisin-og-helsefag/>

NOU 1977: 1. *Ny planleggingslov*. Miljøverndepartementet

NOU 1990: 13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.*

Kommunaldepartementet. Henta frå

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d36627ddc99541f6abae2e85c02d1dab/nou199019900013000dddpdfs.pdf>

NOU 2000: 22. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

Kommunal- og regionaldepartementet. Henta frå

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nou200020000022000dddpdfa.pdf>

Nye Ålesund kommune. (2017a). Slik bygger vi nye Ålesund kommune 2020. Overordna styringsdokument for kommunesamanslåing mellom Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund. Versjon 7.12.2017

Nye Ålesund kommune. (2017b). Intensjonsavtale. Henta frå

https://alesund.kommune.no/_f/p1/i8ec53fc2-ff1b-4f8f-84d6-6f6480ca6de1/intensjonsavtale_pr_190618.pdf

Nye Ålesund kommune. (2018a). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 12. april 2018. Henta frå

<https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000206&dokid=1325862&versjon=3&variant=A&ct=RA-PDF>

Nye Ålesund kommune. (2018b). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. september 2018. Henta frå

<https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000558&dokid=1326554&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>

Nye Ålesund kommune. (2018c). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. september 2018. Henta frå

<https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000569&dokid=1326566&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF>

Nye Ålesund kommune. (2019a). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 4. april 2019. Henta frå <https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019000212&dokid=1327681&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>

Nye Ålesund kommune. (2019b). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. juni 2019. Henta frå <https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019001177&dokid=1329060&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>

Nye Ålesund kommune. (2019c). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. juni 2019. Henta frå <https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019001242&dokid=1329173&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF>

Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget

Nyseth, T. (2000): *Moderne nærdemokrati*. Doktoravhandling. SV-fakultetet, Universitetet i Tromsø

Nyseth, T., Ringholm, T., Røiseland, A. & Aarsæther, N. (2000): *Arbeidsformer i grasrotpolitikken. Rapport fra feltarbeid i 16 lokalutvalg*. NF-arbeidsnotat nr. 1005/2000. Nordlandsforskning

Nyseth, T. og Aarsæther, N. (2002): *Nærdemokrati, teori og praksis*. Oslo: Samlaget

Olsen, P. K. (2020, 28. april). -Ressurser til ungdommen. *Spjelkavika.no*. Henta frå <https://www.spjelkavika.no/nyheter-publisher/1280-ressurser-til-ungdommen>

Plan- og bygningsloven. (1985). Lov om plan- og bygningslov (LOV-1985-06-14-77)

Plan- og bygningslova. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)

Politisk komité P2. (2017). Innspel om politisk hovudstruktur for nye Ålesund Kommune. Internt arbeidsnotat for komiteen

Politisk komité P2. (2018a). Status P2. Orientering til Ålesund formannskap, mars 2018 (powerpoint-lysbilder)

Politisk komité P2. (2018b). Framlegg til vedtak frå politisk komité P2 - direkteval. Saksframlegg til fellesnemnda for Ålesund kommune, våren 2018

Postholm, M. B. (2017). *Kvalitativ Metode - en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier (2. utgave ed.)*. Oslo: Universitetsforlaget

Rasch, B E. (2004). Innledning. I K. Midgaard, B E. Rasch (Red.), *Demokrati – vilkår og virkninger* (s. 11-20). Bergen: Fagbokforlaget

Regjeringen.no. (2018). *Kommunedelsutvalg*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/kommunedelsutvalg/id2424165/>

Regjeringen.no. (2020). *Navn på nye kommuner*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>

Regjeringen.no. (2021). *Historisk utvikling*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

Ringholm, T. (2014). *Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger*. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger, 23. oktober 2014. Henta frå <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/141023-WS-n%C3%A6rdemokrati-NORUT.pdf>

Røiseland, A., Ringholm, T. & Aarsæther, N. (2015). *Kommunedelsutvalg*. Notat til Regjeringen.no, henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/fae677ad8ebd49809012a5210047920c/notat-kommunedelsutvalg.pdf>

Røkenes, O. H. H., & Hansen, P. H. (2012). *Bære eller briste : kommunikasjon og relasjon i arbeid med mennesker (3. utg. ed.)*. Bergen: Fagbokforlaget

Saxi, H. P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?* Notat til Regjeringen.no, henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>

Skrede, J. (2018). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske

Snl.no. (2022). *Formannskapslovene i Store norske leksikon på snl.no*. Henta frå <https://snl.no/formannskapslovene>

Solberg, M. (2017). *Korleis arbeidar vi med lokaldemokrati i nye Ålesund?* Presentasjon i Molde, 2. oktober 2017 (powerpoint-lysbilder)

Solberg, M. (2018). *Politisk organisering, lokaldemokrati og innbyggjarmedvekrnad*. Orientering til referansegruppa for “Framtidas lokaldemokrati” 1. mars 2018 (powerpoint-lysbilder)

Solberg, M og Skjellum, A. B. (2017, 20. november). Slik bygger vi nye Ålesund kommune. *Sunnmørsposten*. Henta frå <https://www.smp.no/meninger/i/GQP119/slik-bygger-vi-nye-alesund-kommune>

Stigen, I. M., Kolltveit, K. & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd. Innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Stokkan, J., Thorsnæs, G., Haugen, M. O., Een de Amoriza, S & Allkunne. (2022). *Ålesund i Store norske leksikon på snl.no*. Henta frå <http://snl.no/%C3%85lesund>

Stortinget. (2017). Referat frå stortingsmøte 8. juni 2017. Henta frå <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08.pdf>

Stortinget.no. (2021). *Formannskapslovene av 1837*. Henta frå <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>

Sunde, J. Ø. (2019). *Innleiing - den juridiske verktøykassen. I: Høgberg, A. P. & J. Ø. Sunde. (2019). Juridisk metode og tenkemåte*. Oslo: Universitetsforlaget

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode (4. utgave ed.)*. Oslo: Fagbokforlaget

Thorsnæs, G. & Berg, O. T. (U.å.) *Kommune i Store norske leksikon* på snl.no. Henta frå <https://snl.no/kommune>

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder*. Gyldendal Akademisk: Oslo

Vestre, T. (2020, 18. februar). Frykter maratonmøter i landets største kommunestyre. *NRK.no*. Henta frå <https://www.nrk.no/mr/frykter-maratonmoter-i-landets-storste-kommunestyre-1.14906735>

Winsvold, M. (2014). *Nærdemokratiske ordninger*. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger, 23. oktober 2014. Henta frå <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/141023-WS-n%C3%A6rdemokrati-NIBR.pdf>

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods (4 ed.)*. Thousand Oaks, Calif.: Sage

Ølberg, B. (2019). Planlegging og nærdemokrati. *Plan* 51(1) s.50-55

Ålesund kommune. (2021a). Politisk delegeringsreglement for Ålesund kommune. Sist revidert 9. desember 2021. Henta frå <https://alesund.kommune.no/f/p1/i8e547811-91ec->

[488d-880f-c63c67cac150/delegeringsreglement-justert-vedtatt-i-kommunestyret-09122021.pdf](https://alesund.kommune.no/aktuelt/siste-nytt/vil-sja-pa-den-politiske-organiseringa.9766.aspx)

Ålesund kommune. (2021b). Vil sjå på den politiske organiseringa. Henta frå <https://alesund.kommune.no/aktuelt/siste-nytt/vil-sja-pa-den-politiske-organiseringa.9766.aspx>

Ålesund kommune. (2022a). Møteprotokoll - Kommunedelsutvalet Indre Borgund. Møte 30.03.22. Henta frå <https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2021160281&dokid=2003935&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>

Ålesund kommune. (2022b). Samandrag av evaluering: Politisk styringsmodell i Ålesund kommune. Henta frå <https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2021164107&dokid=2014940&versjon=1&variant=A&>

Vedlegg

Vedlegg 1 - informasjonsskriv til informantar

Invitasjon til å ta del i forskingsprosjekt om kommunedelsutval

Dette er eit spørsmål til deg om å ta del i eit forskingsprosjekt. I dette skrivet gir vi deg informasjon om føremålet med prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

Du blir med dette spurt om å stille opp i eit intervju med masterstudent Fredric Holen Bjørdal.

Bakgrunnen for førespurnaden er at du har eller har hatt ei sentral rolle i etableringa av kommunedelsutval i Ålesund kommune, som er tema for eit forskingsprosjekt i regi av Høgskulen i Volda, på oppdrag frå Ålesund kommune.

Føremål

Intervjua skal gjennomførast i høve ei masteroppgåve ved Høgskulen i Volda. Masteroppgåva ser på rettslege rammer og politiske føringar knytt til kommunedelsutval etter kommunelova §§ 5-7 og 5-8. Ålesund kommune er valt ut som case, og føremålet er å avdekke erfaringar med utvala så langt, samt få informasjon om bakgrunnen for løysingane som vart valde ved etableringa. Dette som ledd i evaluering av ordninga, eit samarbeid mellom Ålesund kommune og Høgskulen i Volda.

Kven er ansvarleg for prosjektet?

Høgskulen i Volda ved rettleiar prof. Bjarte Folkestad.

Kvifor får du førespurnad om deltaking?

Det er planlagt å gjennomføre intervju med eit strategisk utval av politiske aktørar som har eller har hatt ei rolle i etableringa av kommunedelsutval i Ålesund. Du er ein av desse.

Kva inneber det for deg å delta?

Dersom du vel å delta i prosjektet inneber det eit intervju, som vil ta om lag 45 min. Intervjuet vert gjennomført som videosamtale via Microsoft Teams, du vil få innkalling til dette møtet.

Intervjuet vil mellom anna omhandle spørsmål om prosessen rundt etablering av kommunedelsutvala, dei vala som vart tekne, og erfaringane med utvala så langt.

Det vil kunne bli tatt notat under intervjuet. Intervjuet vert registrert med opptak av lyd og bilde i Teams, og lagra på eit lukka område i appen som berre forskingsdeltakarane har tilgang til. I intervjuet kan det bli innhenta bakgrunnsinformasjon om utdanning, yrke/stillingstittel og arbeidsgjevar.

Du vil bli spurt om du aksepterer å bli namngitt som informant i oppgåva, og om du aksepterer å bli sitert direkte og indirekte med namn.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje ditt samtykke tilbake utan å oppgje ein grunn for dette. Alle opplysningar om deg vil då bli sletta. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og brukar dine opplysningar

Vi vil berre bruke opplysningane om deg til dei føremåla vi har omtalt i dette skrivet. Vi behandlar alle personlege opplysningar konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er berre deltakarane i forskingsprosjektet som vil ha tilgang til opplysningane og datamaterialet.

Dersom du ønskjer anonymitet som informant: Vi gjer merksam på at på grunn av eit avgrensa tal på informantar vil det vere vanskeleg å oppnå full anonymitet i prosjektet, då det er mogleg at opplysningar som kjem fram i intervjuet kan identifiserast tilbake til personen som har gitt dei.

Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar prosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttast seinast 1. juni 2022. Når masteroppgåva er levert vil datamaterialet frå intervjuet inkludert opptak og notat bli sletta på ein sikker måte.

Dine rettar

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet har du rett til:

- Innsyn i kva for personopplysningar som er registrert om deg
- Å få retta personopplysningar om deg
- Få sletta personopplysningar om deg
- Få utlevert ein kopi av dine personopplysningar, og
- Sende klage til personvernombodet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar

Kva gir oss rett til å behandle personopplysningar om deg?

Vi behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke, og vil i starten av intervjuet be deg munnleg samtykke til vilkåra i dette skrivet.

På oppdrag frå Høgskulen i Volda har NSD – Norsk senter for forskingsdata – vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Kvar kan eg finne ut meir?

Dersom du har spørsmål til studien, eller ønskjer å nytte dine rettar etter dette skrivet, ta kontakt med:

Masterstudent Fredric Holen Bjørdal – e-post fredric.bjordal@stud.hivolda.no

Rettleiar Bjarte Folkestad – e-post bjarte.folkestad@hivolda.no

NSD – Norsk senter for forskningsdata, på e-post: personverntjenester@nsd.no eller telefon:
55 58 21 17

Venleg helsing

Bjarte Folkestad, prosjektansvarleg

Fredric Holen Bjørdal, masterstudent

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Intervjuguide

1 Introduksjon

- Vi ønsker å gjere opptak av samtalen. Berre prosjektdeltakarane får tilgang til lyd- og bildefila og samandrag/notat. Opptaket vert sletta innan 1. juni 2022. Er det OK at vi set på opptak?

- Gjennomgang av informasjonsskriv – spørsmål/kommentarar? Be om munnleg samtykke.

- Intervjuet dreier seg om forskning på kommunedelsutval, særleg bakgrunnen for bruken av desse i Ålesund, vala som vart tekne rundt opprettinga, og erfaringane med desse så langt.

2 Prosessen fram mot oppretting av kommunedelsutval

- Kan du fortelje litt kort om di rolle i prosessen med etablering av nye Ålesund kommune?

- Slik du hugsar det: Når i prosessen (tidleg/seint) kom spørsmålet om kommunedelsutval opp, og kven tok initiativ til dette?

○ Dersom tidleg i prosessen: Kva kan du seie om betydinga kommunedelsutval hadde som ein politisk føresetnad for vidare arbeid med samanslåinga?

○ Dersom seint i prosessen: Kva kan vere grunnen til at dette kjem opp seint?

- Kva var erfaringane med bydelsutvala frå gamle Ålesund kommune?

- Kva vart avgjerande for at ein valde å organisere seg med kommunedelsutval i nye Ålesund kommune?
- Korleis vil du vurdere graden av tvil eller usemje i det politiske miljøet når det gjaldt oppretting av slike utval?
- Korleis har kommunesamanslåinga verka inn på dei vala ein har gjort rundt politisk organisering?
 - o I kva grad hadde ordninga med kommunedelsutval betydning for om dei gamle kommunane vart med på samanslåing eller ikkje?
- Kan du nemne nokre grep som vart tekne i organiseringa av kommunedelsutvala i Ålesund som fungerte godt – og reflektere over kvifor dei fungerte godt og bakgrunnen for desse vala?
- Tilsvarande: kan du nemne grep som ikkje fungerte godt – og kvifor?
- Var det nokon gong tema å gje utvala direkte avgjerdsmynde i saker? Kvifor ikkje?
- Kvifor gjekk ein vekk frå ordninga med direkteval til kommunedelsutvala slik det opphavleg var tenkt i intensjonsavtalen?
- I kva grad var det politisk usemje om dei vala som vart tekne rundt kommunedelsutvala når det gjeld organisering, inndeling, samansetjing og oppgåver?
- Sett i ettertid – kva tenkjer du om arbeidet og prosessen knytt til etablering og organisering av kommunedelsutvala?

3 Erfaringar med utvala så langt

- Korleis fungerte valordninga og rekrutteringa til kommunedelsutvala i etterkant av kommunestyrevalet?
 - o Ville du anbefalt den same valordninga på nytt? Kvifor/kvifor ikkje?

- Korleis har aldersgrensa på 14 år og funksjonstid på to år for dei under 18 påverka rekruttering til utvala?
 - Kva for effekt har det hatt å tillate personar med bustad utanfor kommunedelen la seg velje til utvala?
- Delegeringsreglementet til Ålesund kommune stiller opp ei rekkje oppgåver for utvala – m.a. skal dei vere høyringsinstansar, ha uttalerett i relevante saker og disponere eigne midlar til lokale prosjekt. Korleis synest du kommunedelsutvala skjøttar oppgåvene sine, og kva blir det oppfatta som utvala er mest engasjerte i?
- Korleis vurderer du saksinnhald og engasjement i kommunedelsutvala? Er det store variasjonar mellom dei?
- Har etter ditt syn kommunedelsutvala tilstrekkeleg med administrative ressursar og tilrettelegging til å skjøtte oppgåvene sine?
- Viss nei: I kva grad har ressursbruken knytt til kommunereformarbeidet påverka tilgjengelege ressursar til å følgje opp kommunedelsutvala?
 - I kva grad hadde det vore ein fordel å vente med oppretting av kommunedelsutvala til den nye organisasjonen hadde fått satt seg etter reformarbeidet?
- Kor mykje betyr kommunedelsutvala for å sikre innbyggjarmedverknad og lokaldemokrati i kommunen?
- I prosessen med politisk organisering og lokaldemokrati vart det ved fleire høve nemnt korleis digital kommunikasjon kunne styrkje medverknad, òg i kommunedelsutvala sitt arbeid. Har dette blitt tatt i bruk i praksis, og kan du i tilfelle nemne nokre erfaringar med slikt «e-demokrati»?
- Sett at me ikkje hadde hatt ein pandemi, trur du erfaringane med kommunedelsutvala hadde vore vesentleg annleis?
- Har du opplevd at kommunedelsutvala er ueinige med kommunestyret? Viss ja, korleis har dette blitt handtert?

- Korleis har politikken i kommunen endra seg etter samanslåinga – har til dømes geografi og dei gamle kommunegrensene verka inn på politiske prioriteringar og konstallasjonar?

o Har kommunedelsutvala spelt ei rolle her?

- Er det politisk usemje rundt noko av dette i Ålesund?

4 Framtida for kommunedelsutvala

- I kva grad bør det gjerast endringar rundt organisering, oppgåver og samansetjing av utvala før neste val? (Utdjup)

- Korleis kan den politiske debatten rundt lausriving av gamle Haram kommune påverke framtida for kommunedelsutvala i Ålesund?

Avslutning

- Er det noko meir du ønskjer å legge til?

Etter intervjuet

- Takk for deltakinga – repeterer rettar – informere om vegen vidare. Spørsmål?

Vedlegg 3 - Oversikt over kjelder i dokumentanalyse

Nye Ålesund kommune. (2017a). Slik bygger vi nye Ålesund kommune 2020. Overordna styringsdokument for kommunesamanslåing mellom Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund. Versjon 7.12.2017
Nye Ålesund kommune. (2017b). Intensjonsavtale. Henta frå https://alesund.kommune.no/f/p1/i8ec53fc2-ff1b-4f8f-84d6-6f6480ca6de1/intensjonsavtale_pr_190618.pdf
Nye Ålesund kommune. (2018a). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 12. april 2018. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000206&dokid=1325862&versjon=3&variant=A&ct=RA-PDF
Nye Ålesund kommune. (2018b). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. september 2018. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000558&dokid=1326554&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF
Nye Ålesund kommune. (2018c). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. september 2018. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018000569&dokid=1326566&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF
Nye Ålesund kommune. (2019a). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 4. april 2019. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019000212&dokid=1327681&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF
Nye Ålesund kommune. (2019b). Innkalling til møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. juni 2019. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019001177&dokid=1329060&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF
Nye Ålesund kommune. (2019c). Protokoll frå møte i Fellesnemnda for Nye Ålesund kommune, 13. juni 2019. Henta frå https://innsyn.nyealesund.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019001242&dokid=1329173&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF
Politisk komité P2. (2017). Innspel om politisk hovudstruktur for nye Ålesund Kommune. Internt arbeidsnotat for komiteen

<p>Politisk komité P2. (2018a). Status P2. Orientering til Ålesund formannskap, mars 2018 (powerpoint-lysbilder)</p>
<p>Politisk komité P2. (2018b). Framlegg til vedtak frå politisk komité P2 - direkteval. Saksframlegg til fellesnemnda for Ålesund kommune, våren 2018</p>
<p>Solberg, M. (2017). <i>Korleis arbeidar vi med lokaldemokrati i nye Ålesund?</i> Presentasjon i Molde, 2. oktober 2017 (powerpoint-lysbilder)</p>
<p>Solberg, M. (2018). <i>Politisk organisering, lokaldemokrati og innbyggjarmedvekrnad.</i> Orientering til referansegruppa for “Framtidas lokaldemokrati” 1. mars 2018 (powerpoint-lysbilder)</p>
<p>Solberg, M og Skjellum, A. B. (2017, 20. november). Slik bygger vi nye Ålesund kommune. <i>Sunnmørsposten</i>. Henta frå https://www.smp.no/meninger/i/GQP119/slik-bygger-vi-nye-alesund-kommune</p>
<p>Ålesund kommune. (2021a). Politisk delegeringsreglement for Ålesund kommune. Sist revidert 9. desember 2021. Henta frå https://alesund.kommune.no/f/p1/i8e547811-91ec-488d-880f-c63c67cac150/delegeringsreglement-justert-vedtatt-i-kommunestyret-09122021.pdf</p>