



Notat

Til: Delprosjekt P1 – Politisk organisering

Fra: Rådmann

Kopi:

Saksnr./Arkivkode

Sted
ASKER

Dato
23.1.2018

Notat om nærdemokratiske ordninger til behandling 29.01.2018 – P1

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av behandling i utvalget Politisk organisering, nye Asker. Innspillene fra diskusjonen i utvalget ligger til grunn for endringene som er foreslått etter førstegangsbehandling 16.12.2017.

Rådmannen foreslår at saken fremmes for fellesnemnda i sammenheng med saken om politisk organisering i nye Asker. Notatet legges til grunn for den endelige saken.

Notatet viser

- Forslag til ordningene lokalsamfunnsutvalg og oppgaveutvalg, som prøves ut i perioden 2020-2022
- Det etableres følgeforskning for prøveperioden
- Evaluering av ordningene danner grunnlag for videre utvikling av metoder for samskaping og nærdemokratiske ordninger i nye Asker.
- Forslag til reglement for lokalsamfunnsutvalg og mandat for oppgaveutvalg

1. Sammendrag

Fellesnemnda behandlet 10. februar 2017 sak om prinsipper for overordnet politisk struktur (sak 07/17). Delprosjekt P1: Politisk organisering har i sitt mandat utrede og foreslå politisk organisering og struktur for nye Asker, herunder nærdemokratiske ordninger og ulike former for representativ innbyggerdeltakelse.

Denne saken omhandler nærdemokratiske ordninger i nye Asker etter forståelsen som intensjonsavtalen legger til grunn. Saken viser to mulige modeller som kan prøves ut, og avgrenser mot frivillighet for øvrig.

Rådmannen anbefaler at ordningene prøves ut i perioden 2020-2022, og videreutvikles i samarbeid mellom politikere, administrasjon og sivilsamfunnet. Rådmannen foreslår at det knyttes følgeforskning til prøveperioden for å sikre bred evaluering av ordningene og belyse sentrale problemstillinger knyttet til arbeidsformenes virkning med hensyn til målsettinger for ordningene.

Evalueringen danner grunnlag for en ny sak der man vurderer om ordningene skal videreføres.

Lokalsamfunnsutvalg er lokale, geografisk avgrensede strukturer for samhandling og utvikling av stedsidentitet. Medlemmene er indirekte folkevalgte gjennom oppnevning i kommunestyret. En foreløpig inndeling av nye Asker i kommunedeler angir 5 områder. Disse er Holmen, Sentrum, Slemmestad, Heggedal, Sætre. Det er foreløpig foreslått innbyggertorg i 7 tettsteder; Holmen, Sentrum, Slemmestad, Spikkestad, Sætre, Røyken, Tofte. Innbyggertorgenes rolle og funksjon er under utredning.

Rådmannen foreslår i forsøksperioden å opprette lokalsamfunnsutvalg som knyttes til 3 av innbyggertorgene i nye Asker; et utvalg i hver av de tre opprinnelige kommunene. Prosessen med valg av steder legger til grunn inndelingen som vedtas i ny kommuneplan.

FNs bærekraftsmål nr 17 er partnerskap. Lokalsamfunnsutvalgene vil kunne bidra til ordnede former for partnerskap. Lokalsamfunnsutvalgene kan være en høringspartner, en dialogpartner som bidrar til å sette den politiske dagsorden gjennom initiativrett, og være en definert lokal aktør i utvikling av bærekraftige lokalsamfunn.

Reglementet viser sammenheng til det representative demokratiet, og en avklart forståelse av rollene til politikere, innbyggere, lag og foreninger og kommunens administrasjon. Lokalsamfunnsutvalgenes reglement utarbeides etter modell for kommunedelsutvalg etter kommuneloven, og innarbeides i reglement for politisk struktur.

Oppgaveutvalg er en ordning for å samskape politikktutforming på nye måter. Forslag til reglement for oppgaveutvalg viser hvordan et utviklingsoppdrag kan gis fra det representative demokratiet til et utvalg, mens beslutningsmyndigheten fortsatt ligger i det representative demokratiet. Reglement for oppgaveutvalg innarbeides i reglement for politisk struktur. Rådmannen foreslår å prøve ut ordning med oppgaveutvalg knyttet til utarbeidelse av kommuneplan for nye Asker. Fellesnemda legger frem forslag til 1-2 tema for oppgaveutvalg (for det nye kommunestyret).

2. Bakgrunn

I juni 2016 vedtok kommunestyrene i Asker, Hurum og Røyken å søke om kommunesammenslåing. Asker, Røyken og Hurum kommuner skal bli til nye Asker i 2020. Et av målene med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet i kommunene. Nye Asker blir større i omfang og befolkningsstørrelse når de tre opprinnelige kommunene slås sammen. Intensjonsavtalen danner grunnlaget for sammenslåing av nabokommunene Hurum, Røyken og Asker. Den angir blant annet at et levende lokaldemokrati med gode nærdemokratiske ordninger skal ha høy prioritet, for slik å ivareta lokal forankring, aktiv stedsutvikling lokalt, og styrke den politiske ombudsrollen i en større kommune.

I intensjonsavtalen vedlegg A: Nærdemokratiske ordninger legges det føringer for utviklingen av nærdemokratiske ordninger.

- I forslag til ny kommunelov § 5-5 gis kommunestyret hjemmel til å opprette utvalg med ansvar for en definert geografisk del av kommunene.
- Formålet med å etablere og videreutvikle nye nærdemokratiske ordninger er å styrke lokaldemokratiet, lokal identitet og borgernærhet mellom kommunen, politikere og innbyggere.

- Slike ordninger vil kunne bidra til å opprettholde nærheten til politiske beslutningstakere, økt deltakelse, gi bedre lokalt tilpassede politiske beslutninger samt fremme stedstilknytning og bygge oppunder lokal identitet.
- Det bør utformes et formelt styringssystem som kobler det formelle, overordnede ansvar som kommunestyret har, med nærdemokratiordningene.
- Organer som opprettes skal ha tydelig ansvar og myndighet, og ressurser til å forestå oppgavene.
- Det bør opprettes koordinatorene, eller «fellesskapere» som en viktig del av nærdemokratiordningene.

Definisjoner

Det **representative demokratiet** består av folkevalgte. Direkte folkevalgte velges gjennom ordinære valg til kommunestyre eller storting. **Indirekte** folkevalgt betyr at man er oppnevnt av et folkevalgt organ.

Det **deltakende demokratiet** består av innbyggere som gjennom ulike medvirkningsformer kan bidra i lokale prosesser utenom den politiske strukturen av folkevalgte. Deltakende demokrati kan bidra til å sikre at innbyggere fra ulike bakgrunner og samfunnslag får likeverdige muligheter for deltakelse, og bidra til at flere deltar i prosesser som bidrar til utvikling av et lokalområde.

Medborgerskap er et begrep som brukes om at innbyggerne deltar aktivt i samfunnsutviklingen, engasjerer seg og bidrar til å finne løsninger på de utfordringene fellesskapet står overfor.

Samskaping kan defineres som prosesser der flere offentlige og private parter inngår et likeverdig samarbeid om å skape verdier og velferd på nye måter.

Frivillighet er når tjenester eller aktiviteter gjennomføres uten lønn eller økonomisk vederlag. Frivillig arbeid er gjerne knyttet til frivillige organisasjoner som for eksempel Røde Kors eller Den norske turistforening, og er til fordel for fellesskapet.

Nye Asker vil ha et mangfold av frivillige organisasjoner, råd og utvalg, og ulike samarbeidsstrukturer med disse. Frivilligheten er en viktig aktør i samfunnsutviklingen og arena for samfunnsdeltakelse. Tradisjonell frivillighet og ulike medvirkningsformer kan støtte oppunder og utfylle formålet med nærdemokratiske ordninger. Eksempler på øvrige medvirkningsformer kan være ungdomsråd, kulturråd, eldreråd, idrettsråd, brukerundersøkelser, gjestebud, nærmiljøkonferanser, dialogmøter, barnetråkk og andre digitale løsninger. Denne saken tar ikke stilling til hvilke slike medvirkningsformer som skal videreutvikles.

Formål

Nærdemokratiske ordninger kan ha to hovedformål:

- Styrke det lokale deltakende demokratiet gjennom å legge til rette for bred deltakelse i lokale prosesser.
- Styrke det representative demokratiets virke gjennom strukturer for samhandling rundt politikktutforming som behandles og besluttes i kommunens politiske struktur.

Erfaringer fra andre land og kommuner

Alle de nordiske landene har etablert ulike former for nærdemokratiske ordninger i forbindelse med kommunesammenslåinger. De fleste ordningene har omfattet utvalg som dekker et spesielt geografisk område. I Danmark har man også etablert oppgaveutvalg som tidsavgrensede utvalg for politikkutforming i samarbeid mellom politikere og innbyggere. Hensikten med alle ordningene har vært å bygge bro mellom innbyggere og lokalpolitikere, ivareta lokale interesser, utvikle sted- og stedsidentitet, bidra til politikkutforming og bryte opp gamle geografiske inndelinger.

Gjennomgangen viser at det er ulikhet i organisasjonsform, sammensetning og rammevilkår for ulike modeller i nordiske kommuner, og følgelig mange ulike erfaringer med slike ordninger.

I Norge er det særlig en variant av foreningsmodellen som er prøvd ut (for eksempel i Fredrikstad kommune). Svelvik kommune har prøvd ut oppgaveutvalg som arena for samskapt politikkutforming.

Suksesskriterier

Rapportene *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden og Medvirkning med virkning?* (NIBR/Uni Rokkansenteret 2013) viser til noen suksesskriterier for innbyggermedvirkning og nærdemokratiske ordninger:

- Forankring i- og kobling til det representative demokratiet
- Prosedyrer som avklarer forventninger og roller i ulike prosesser
- Ressurser: det er viktig å ha en fasilitator med rett kompetanse
- Deltakelse må ha en effekt, og synliggjøres
- Saker som skal behandles må vurderes nøye for at de skal være relevante for innbyggerne, og at ikke lokalforaene skal risikere trøtthet og avskrekking
- Mange og åpne kanaler for kommunikasjon og medvirkning
- Identitet: viktig med lokal stedsidentitet, men den må ikke bidra til segmentering av gamle mønstre
- Gevinster ved bruk av nærdemokratiske ordninger, understøttet og supplert av andre medvirkningsformer er
 - Lokalkunnskap kommer i spill og gir bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag
 - Folkevalgte blir bedre i stand til å representere innbyggere
 - Tillitten mellom innbyggere- og til politikere og politiske prosesser styrkes

3. Rådmannens vurderinger

Begrunnelse for nærdemokratiske ordninger

Gjennom samarbeid med andre offentlige aktører, næringsliv og frivillige organisasjoner kan kommunen samle flere ressurser og kompetanse rundt sammensatte utfordringer for å skape

nye løsninger sammen. Slike samarbeidsrelasjoner utfordrer tradisjonelle former for styring og ledelse, og krever utvikling av nye samarbeidsformer.

Nærdemokratiske ordninger skal bidra til økt grad av samarbeid og samskaping. Samskaping kan bidra til å styrke medborgerskap og samfunnsdeltakelse. Begge de foreslåtte ordningene vil kunne legge til rette for økt innbyggermedvirkning og aktiv stedsutvikling (j.fr Intensjonsavtalen).

Deltakelse er viktig for å skape inkluderende lokalsamfunn og styrke stedsidentitet og tilhørighet. Strukturer for lokal medvirkning og deltagelse (deltakende demokrati) kan derfor bidra til å styrke både enkeltmennesker, grupper og lokalsamfunn.

I det representative demokratiet er folkevalgte beslutningstakere i politikkutforming og samfunnsutvikling. Folkevalgte er også ombudspersoner for befolkningen. God kjennskap til innbyggernes interesser og lokale forhold vil kunne styrke beslutningsgrunnlag i politiske saker og ombudsrollens funksjon.

Innenfor rammen av det representative demokratiet kan man legge initiativ- og uttalerett og/ eller myndighet i saker som angår lokalsamfunnene lokalt for å bidra til en innbyggernær stedsutvikling innenfor overordnede planer, og slik også legge til rette for lokalt engasjement og økt deltagelse i arbeid med sosial samholdighet og utvikling av lokalsamfunnene.

Forutsetninger

Kunnskapsbasert utviklingsarbeid

Det utarbeides lokale samfunnsanalyser basert på kommunens datagrunnlag og eventuelt supplerende informasjon dersom utvalget ønsker det. Kunnskapsgrunnlaget vil sikre målrettet innsats og bidra til medborgerskap og samskaping gjennom å involvere innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner i prosessen. Kunnskapsgrunnlaget vil danne grunnlag for lokale prosesser med utarbeidelse av arbeidsplaner. Slike prosesser vil kunne bidra til legitimitet, eierskap, felles forståelse av utviklingsbehov og deltagelse fra alle grupper. Kunnskapsgrunnlaget sees i sammenheng med kommuneplanarbeidet, samt danner grunnlag for arbeids-/årsplaner for lokalsamfunnsutvalgene og innbyggertorgene.

Det knyttes følgeforskning til prøveperioden for å sikre bred evaluering av ordningene og belyse sentrale problemstillinger knyttet til arbeidsformenes virkning med hensyn til målsettinger for ordningene.

Evaluering

Forsøkene evalueres i henhold til målsetting for ordningene. Evalueringen danner grunnlag for videre utvikling av metoder for samskaping og nærdemokratiske ordninger i nye Asker. Evalueringen skal belyse

- Hvordan sammenhengen mellom det deltagende og det representative demokratiet har vært, og om det er effekt på det representative demokratiets øvrige arbeid
- Hvilke ressurser (midler, fasilitering, kunnskapsgrunnlag m.m.) som har hatt positiv betydning for utvalgenes arbeid
- Om utvalgene har gitt innspill som har påvirket politikkutforming i lokalsamfunnsutviklingen eller i kommunen
- Om utvalgene har medført økt lokalt engasjement i politiske saker som angår lokalsamfunnene

- Om det har oppstått tiltak og aktiviteter lokalt som lokalsamfunnet synes er viktig for områdeutviklingen
- Om ordningene bidrar til at opplevelsen av nærhet til politiske saker og beslutninger endrer seg
- Om utvalgenes arbeid bidrar til å styrke lokal identitet

Kommunens rolle

Kommunen stiller lokaler til rådighet for utvalget i innbyggertorget vederlagsfritt.

Kommunen vil bistå utvalget med nødvendig administrative funksjoner og tilrettelegging av en personalressurser som fellesskaper. Rådmannen vil i samråd med lokalsamfunnsutvalgene og øvrige organisasjoner vurdere hvilke oppgaver og arbeidsform som ordningen med stillingsressursen skal omfatte.

Lokalsamfunnsutvalgene kan komme med innspill i kommuneplanprosessene, og involveres i årshjulsprosessene i arbeidet med handlingsprogram og relevante temaplaner for høring og innspill mm. Utvalgene jobber på tvers og kan gi innspill på alle tjenesteområdene.

Lokalsamfunnsutvalgene involveres i arbeidet med kommuneplanprosessene og kan komme med innspill.

Økonomi

Lokalsamfunnsutvalgene tildeles midler som sikrer lokalt handlingsrom og engasjement rundt tiltak som bidrar til stedsidentitet og –utvikling.

Andre kommuner har prøvd ut ulike modeller for økonomisk tilskudd. Fredrikstad og Øvre Eiker kommuner har hatt en ordning med tilskudd i størrelsesorden 10 000.- - 30 000.- til hvert utvalg. Evalueringen viser at beløpet gir for lite handlingsrom til at det skaper engasjement om stedsutvikling lokalt. Sandefjord kommune har en ordning med grunntilskudd pr utvalg på 75 000.- og tilskudd pr barn/unge under 18 år i utvalgets nedlagsfelt på kr 69,47

Lokalsamfunnsutvalgenes driftsbudsjett setter til kr 500 000.- Ved 5 utvalg tilsvarer det kr 2 500 000.- totalt for ordningen.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget kan rådmannen komme tilbake med en anbefaling av ytterligere styrkingsmidler i forbindelse med budsjettbehandling.

Lokalsamfunnsutvalgene disponerer midlene som kommunen stiller til disposisjon. Kommunerevisjonen reviderer regnskap.

Oppgaveutvalgene får driftsmidler tilpasset oppgaven de gis av kommunestyret. Dette defineres i hver enkelt sak med opprettelse av oppgaveutvalg.

Gjennom å bevilge midler og sikre fasilitering av utvalgenes arbeid vil kommunen legge til rette for økt utviklingskraft i lokalsamfunnene i saker som angår lokalsamfunnene.

Rapportering

Utvalgene jobber på tvers av tjenesteområdene.

Utvalgene rapporterer til det av hovedutvalgene som får ansvar for medborgerskap og nærdemokratiske ordninger.

Utvalgene gjennomfører dialog med øvrige relevante politiske utvalg etter behov.

Forslag til reglement for lokalsamfunnsutvalg i nye Asker kommune

§1: Formål

(Stedsnavn) lokalsamfunnsutvalg er et selvstendig og uavhengig organ.

(Stedsnavn) lokalsamfunnsutvalg skal styrke lokaldemokratiet og lokal identitet, og bidra til borgernærhet mellom kommunen, folkevalgte og innbyggere.

§2: Lokalsamfunnsutvalgets funksjon

- Lokalsamfunnsutvalget skal legge til rette for god dialog mellom folkevalgte og lokalbefolkningen.
- Lokalsamfunnsutvalg har initiativrett overfor folkevalgte organer og kan selv ta opp saker som berører lokalområdet.
- Lokalsamfunnsutvalget skal være høringsinstans i saker som angår lokalområdet, og medvirke i planprosesser som berører området.
- Lokalsamfunnsutvalget har beslutningsmyndighet i disponeringen av de økonomiske midlene som kommunestyret stiller til disposisjon.
- Lokalsamfunnsutvalget skal støtte og legge til rette for at lokale aktører kan drive gode sosiale og kulturelle aktiviteter.
- Lokalsamfunnsutvalget skal legge til rette for bred medvirkning i saker som angår lokalmiljøet.

§ 3: Organisering og sammensetning

Generelle bestemmelser

Lokalsamfunnsutvalget skal være partipolitisk uavhengig og nøytralt.

Sammensetning

Lokalsamfunnsutvalget skal bestå av 5-7 personer, oppnevnt av kommunestyret.

Medlemmene velges for 2 år av gangen, med muligheter for gjenvalg. Halvparten av medlemmene kan være på valg av gangen.

Leder velges av og blant utvalgets medlemmer, for ett år av gangen.

Medlemmene må være bosatt i området, og bør representere et bredt utvalg av lokale aktører som foreninger, lag, lokale utvalg og innbyggere.

§ 4: Arbeidsform og valg

Lokalsamfunnsutvalget skal legge til rette for:

- Åpne møter, der utvalgets arbeid og aktuelle saker diskuteres, og der forslag til medlemmer av utvalget kan fremsettes.
- Dialogmøter med politiske utvalg om innspill til kommunens handlingsprogram og diskusjon av aktuelle tema som er relevante for nærmiljøet.
- Dialog med kommunens administrasjon om relevante saker.
- Dialog med andre relevante råd (kulturråd, idrettsråd, eldreråd, ungdomsråd m.m.)

§ 5: Kommunens rolle og ansvar

5.1 Administrativ bistand

Kommunen ved innbyggertorget er ansvarlig for støtteprosesser som møteinnkallinger, referater, regnskap og rapportering.

Kommunen ved innbyggertorget kan bistå ved utarbeidelsen av skriftlige innspill, høringssvar o.l., dersom utvalget ønsker det.

Kommunen fasiliterer et kunnskapsgrunnlag med relevant informasjon om lokalområdet.

5.2 Annen praktisk bistand

Kommunen stiller lokaler til disposisjon for lokalsamfunnsutvalgets møter.

5.3 Informasjon og veiledning

Kommunalt ansatte skal sørge for god informasjon og veiledning om pågående kommunale beslutningsprosesser som kan eller vil kunne ha direkte eller indirekte betydning for lokalområdet.

Utvalget kan også be om informasjon og veiledning om prosesser som berører hele kommunen, herunder lokalområdet.

5.4 Økonomisk tilskudd

Kommunestyret skal hvert år i den årlige budsjettbehandlingen bevilge en nærmere angitt sum til utvalgets arbeid.

Utvalget kan disponere beløpet fritt til tiltak og områdeutvikling de selv velger å prioritere. Utvalget kan eventuelt utarbeide egne retningslinjer med kriterier og søknadsprosedyre for bruk av midlene.

§ 6 Andre relasjoner

Lokalsamfunnsutvalget skal ha særlig fokus på helhet og sammenheng i lokalsamfunnsutvikling, og bidra til å styrke lokale aktørers mulighet for å utvikle og utføre sine roller.

Lokalsamfunnsutvalget skal særlig arbeide i relasjon til

- Innbyggertorget
- Nærmiljøsentral, der slik finnes
- Velforeninger
- Lag og foreninger med lokal tilhørighet
- Foreldreutvalg og samarbeidsutvalg for skoler og barnehager i området
- Skoler, barnehager og andre kommunale enheter som driver virksomhet i området.
- Andre relevante samarbeidspartnere

§ 7: Dialog og rapportering

Det skal utarbeides en samarbeidsavtale mellom lokalsamfunnsutvalget og kommunens administrasjon som viser forventninger til samarbeidet, hvilke oppgaver lokalsamfunnsutvalget forventes å ivareta og hvordan kommunen skal ivareta sine oppgaver. Avtalen skal inneholde rutiner for økonomihåndtering og rapportering.

Lokalsamfunnsutvalget skal årlig rapportere om sitt arbeid og bruk av bevilgede tilskuddsmidler.

Utvalgene rapporterer til det av hovedutvalgene som får ansvar for medborgerskap og nærdemokratiske ordninger.

Forslag til regelemnt/mandat for oppgaveutvalg

1. Bakgrunn og formål

Beskrivelse av problemstillingen som oppgaveutvalget skal utrede og foreslå politikk for.

2. Oppgaveutvalgets oppgaver

- Oppgaveutvalget skal gjennomføre en analyse/kartlegging (kunnskapsgrunnlag) for problemstillingen
- Oppgaveutvalget skal utarbeide mål og strategier og foreslå tiltak på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget.

3. Sammensetning av oppgaveutvalg

Oppgaveutvalget skal bestå av følgende medlemmer:

Medlemmer fra kommunestyret (x antall)

Medlemmer med spesifikk kompetanseprofil ifht problemstillingen (x antall)

4. Arbeidsform

- Møter
- Samarbeid og dialog med aktuelle interessenter
- Administrasjonen vil bistå med møtefasilitering som innkallinger, referater, lokaler m.m. og informasjon på hjemmesider.
- Faglig forberedelser og utredningsarbeid er i hovedsak utvalgets oppgave. Administrasjonen *kan* bistå med fagkompetanse på oppdrag fra utvalget.

5. Tidsplan

Oppgaveutvalgets virketid er fra.... til....

6. Økonomi

Oppgaveutvalget disponer kr..... til sitt arbeid.

7. Rapportering

Oppgaveutvalget avleverer rapport og resultater av arbeidet til kommunestyret innen...