

Senja2020

Forslag til Nærdemokratiske ordninger i Senja kommune

Faggruppe 7.1.2 Nærdemokrati



Innledning

I 2017 signerte Berg, Lenvik, Tranøy og Torsken kommune intensjonsavtalen som legger grunnlaget for prosessen med å lage Senja kommune.

En av målsetningene for Senja kommune er å styrke lokaldemokratiet gjennom løsninger for å ivareta nærdemokratiet. Med dette som utgangspunkt ble det under delprosjekt 7.1 Politisk organisering, opprettet en egen faggruppe 7.1.2 nærdemokrati. Denne faggruppa fikk mandat om å jobbe frem en sak om nærdemokratiløsninger. Den skal legges fram for Fellesnemnda.

Faggruppe 7.1.2 nærdemokrati har bestått av: Herbjørg Valvåg - leder (Tranøy), Anne-Britt Fallsen (Torsken), Per-Inge Søreng (Lenvik), Hermann Uteng (Lenvik), Dag Rydmark (Tranøy), Jørn Aarsland (Torsken), Heidi Jacobsen (Berg), Roall Wang (Berg)



Faggruppe 7.1.2 Nærdemokrati: Roall Wang, Dag Rydmark, Hermann Uteng, Per-Inge Søreng, Anne Britt Fallsen, og Herbjørg Valvåg. Heidi Jakobsen og Jørn Aarsland var ikke tilstede da bildet ble tatt.

Dette dokumentet representerer faggruppas vurderinger og anbefalinger av nærdemokratiløsning for den nye kommunen. Det er Fellesnemnda i Senja2020 som fatter endelig vedtak. Faggruppa har gjennom våren 2018 jobbet mye med å utrede en modell for nærdemokratiordning for Senja kommune. Det eksisterer allerede flere godt fungerende nærdemokratiordninger rundt om i landet. Faggruppa har hentet inspirasjon fra disse i arbeidet med denne utredningen. Samtidig har gruppa hatt stort fokus på å tilpasse alle elementer ved ordningen til de lokale forholdene i det som blir Senja kommune. Faggruppa ønsker og presiserer at en etablering av nærdemokratiutvalg i Senja kommune ikke skal erstatte lag og foreninger. Disse skal være overbyggende organ på tvers av eksisterende lag og foreninger i et definert geografisk område. Hensikten er å styrke lokaldemokratiet og gi alle mulighet til å påvirke beslutningene som tas i egen kommune.

Dokumentet legges ut på offentlig høring. Det sendes ut til alle frivillige lag og foreninger i Berg, Lenvik, Tranøy og Torsken, samt eksisterende grendeutvalg. Faggruppe 7.1.2 oppfordrer alle – innbyggere, frivillige lag og foreninger, velforeninger og grendeutvalg, næringslivet og offentlige organisasjoner med flere – om å gi tilbakemeldinger og innspill i høringsrunden. Det er ønskelig med innspill på:

- Generelle synspunkter til Faggruppa sitt forslag til nærdemokratimodell
- Målsettingen for nærdemokratiordningen

- Foreslåtte oppgaver for nærdemokratiutvalgene
- Geografisk inndeling og navn
- Styresammensetning
- Administrativ ressurs og økonomi
- Samarbeid og møtepunkter mellom nærdemokratiutvalgene og øvrig kommune
- Opplæring
- Evaluering
- Andre innspill

Innhold

Innledning.....	1
Hva mener vi med nærdemokrati?.....	4
Ulike nærdemokratiske ordninger.....	4
Hvorfor nærdemokrati?.....	5
Erfaringer med ulike nærdemokratiske ordninger i Norden.....	6
Erfaringer med ordninger som er utprøvd i Norge.....	8
Øvre Eiker.....	8
Fredrikstad.....	8
Bodø.....	8
Svelvik.....	9
Sandefjord.....	10
Øvrige erfaringer fra norske kommuner.....	10
Nærdemokratisk modell i Senja kommune.....	10
Senja 2020 - Innspill fra 11 folkemøter.....	10
Viktige punkt fra diskusjonen i faggruppe 7.1.2.....	11
Organisering av nærdemokratiet i Senja kommune.....	12
Overordnede mål for nærdemokratiordningen i Senja kommune.....	12
Nærdemokratiets virksomhet og oppgaver.....	13
Geografisk inndeling av kommunen i nærdemokratiutvalg.....	14
Nærdemokratiutvalgenes styresammensetning.....	15
Administrativ ressurs og økonomi.....	16
Samarbeid og møtepunkter mellom nærdemokratiutvalgene og den øvrige kommunen.....	17
Opplæring.....	18
Evaluerings.....	18
Kunnskapsgrunnlag til faggruppe 7.1.2 sitt arbeid:.....	18

Hva mener vi med nærdemokrati?

Ett av regjeringens mål for kommunereformen var å styrke lokaldemokratiet i kommunene. Derfor har det vært viktig å utrede ulike tiltak som skal sikre innbyggernes påvirkningsmuligheter i de nye kommunene, samt sørge for at engasjementet og frivilligheten i lokalsamfunnene opprettholdes og eventuelt styrkes. Tanken om nærdemokrati og nærdemokratiordninger har således stått sentralt.

Begrepene «nærdemokrati» og «nærdemokratiordning» blir ofte brukt som en samlebetegnelse på demokratiske organisasjoner på lokalt nivå. Det refereres her til den overordnede/samlede strukturen som det enkelte nærdemokratiutvalg er en del av.

På nettsiden til regjeringen står det følgende «nærdemokrati omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og det fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området.»

Nærdemokratiutvalgene er slik nært knyttet til kommunens administrative og politiske ledelse, men uten at de nødvendigvis inngår som et formalisert nivå i kommuneorganisasjonen (Ringholm, 2014). Det er disse begrepsforståelsene som legges til grunn i denne utredningen, samt for ordningen som ønskes i den nye kommunen.

Ulike nærdemokratiske ordninger

Nærdemokratiske ordninger kan være en god måte å involvere befolkningen i saker som angår dem. Nærdemokratiske ordninger er ett av flere tiltak for å styrke lokaldemokratiet når kommunegrenser endres, og det kan bidra til å gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre. Ordningene kan motivere til medvirkning og mer langsiktig deltakelse. Faggruppe 7.1.2 har gjennom sitt arbeid sett på flere ulike modeller i Norden og hatt besøk av Bodø kommune på møte som ble arrangert i Rossfjordstraumen den 7. september 2018. Her var også grendeutvalgene i Lenvik invitert til å delta.



Fra møtet i Rossfjordstraumen 7. september 2018. Bodø kommune var representert ved Berit Skaug, leder politisk sekretariat/formannskapssekretær og Linda Sandåker, nærmiljøleder og utvalgssekretær for Skjærstad kommunedelsutvalg.

Foreningsbaserte lokalutvalg er prøvd ut i mange mellomstore og mindre kommuner. De utgjør et alternativ for lokal medvirkning og identitetsdannelse som ikke innebærer omfattende delegering av ansvar, myndighet og ressurser. Med foreningsbaserte lokalutvalg menes en paraplyorganisering av, eller møteplasser for sivilsamfunnet innenfor bestemte geografiske områder. Slike foreningsbaserte lokalutvalg ble lagt stor vekt på i Miljøverndepartementets forsøksprogram «samvirke mellom lokale og offentlige ressurser» (SAM-programmet) fra 1993-1996 (Nordahl og Carlsson 1999). Lokalutvalgene var ment å være stabile rammer for samarbeidet mellom kommunen på den ene siden og lokalbefolkning og organisasjonsliv på den andre. Ofte tok kommunen initiativ til å opprette disse lokalutvalgene, men de var ikke en del av kommunen.

Den geografiske inndelingen varierer, for eksempel etter skolekretser eller grensene til historiske bydeler. De har primært en rådgivende funksjon opp mot kommunen, men også en sterk fellesskaps-/identitetsskapende funksjon. Lokalutvalgene får som oftest litt kommunal støtte til drift og koordinering. Dette er imidlertid en ganske symbolsk sum, som innebærer at det meste av aktiviteten skjer på dugnad. Selv om noe av dette beløpet omfordeles til lokale lag, kan disse lokalutvalgene sies å ha en meget begrenset omfordelende funksjon.

I en kartlegging av erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden (Hansen, Klausen og Winsvold 2013) viser man til tre ulike modeller for lokalutvalg:

1. Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt (velforeninger)
2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler)

Det som skiller modellene fra hverandre er grad av kobling til det representative demokratiet.

Modell 1; kan eksemplifiseres med modellen som Fredrikstad kommune bruker. Utvalgene er selvstendige foreninger og egne juridiske enheter. Kommunens rolle er tilrettelegging, ofte benevnt som fasilitering. Koblingen til det representative demokratiet, til kommunestyret og politiske komiteer, er ikke strukturert i mandatet, og slike utvalg har typisk sitt fokus primært på lokalsamfunnet.

Modell 2; Bodø kommune har en variant av denne modellen med kommunedelsutvalg. Medlemmene velges for 4 år av gangen samtidig som kommunestyret velges. Kommunens rolle er tilrettelegging og fasilitering, dette i mer omfattende grad enn ved foreningsmodellen.

Modell 3; er en politisk modell der utvalgets posisjon og delegerte myndighet i saker som angår lokalsamfunnet er strukturert og anerkjent av det øvrige politiske systemet. Slike utvalg kan få delegert myndighet innen samfunnsutvikling og tjenesteyting, og er slik tettere på det politiske og administrative arbeidet i kommunen. Oppgaveutvalg er en type utvalg som ligger tett opptil denne modellen, der noen av deltakerne velges av folkevalgte, og noen av innbyggerne. De får delegert myndighet i politikktutforming, enten på overordnet nivå, eller knyttet til tema som angår et lokalsamfunn.

Hvorfor nærdemokrati?

Både begrunnelsene for å etablere nærdemokratiske ordninger, og forskningen om slike ordninger har i det store og hele hatt en deltakerdemokratisk forankring og i liten grad vært

knyttet opp mot det representative demokratiet, det vil si mot kommunestyre, formannskap og politiske komiteer.

Deltakelse betraktes med andre ord både som en mulighet for å påvirke politikkutformingen, og som en kilde til selvrealisering og læring for samfunnsmedlemmene. Samtidig er det å opprette nærdemokratiske organer ofte begrunnet i et ønske om å styrke kommunens representative organer gjennom å sette saker på dagsorden, bringe lokal kunnskap inn i beslutnings- og planprosesser, skape forankring av politikk for bestemte nærområder og ikke minst stimulere til lokal aktivitet. Mange organisasjoner av den typen som faller inn under definisjonen av nærdemokratiske organer har nettopp det å ta initiativ til sosiale arrangement og aktiviteter for ulike grupper som en av sine viktigste oppgaver (Nyseth m.fl. 2000). Samtidig kan de arbeide med andre tiltak i lokalmiljøet og være kontaktpunkt for kommunen i saker som angår lokalmiljøet og for den saks skyld kommunen som helhet.

Man kan benytte mange metoder for medvirkning i et deltakende demokrati. Eksempler på dette er gjestebud, nærmiljøkonferanser, dialogmøter mellom politikere og lag og foreninger, ungdomsråd, idrettsråd, kulturellråd, næringsråd, barnetrakk, digitale løsninger, brukerundersøkelser, barn og unges kommunestyre, fokusgrupper m.m. Ulike medvirkningsformer rekrutterer ulike deltakere. Gjennom å bruke former som rekrutterer fra ulike lag av befolkningen kan man understøtte og fremme et deltakende demokrati. Prosessenes kobling mot det representative demokratiet avgjør i hvilken grad de innvirker på politikkutforming og politiske beslutninger.

Nærdemokratiske ordninger bør ha en tydelig definert kobling til det representative demokratiet for at nærdemokratiske ordninger skal ha legitimitet både i lokalsamfunn og i det politiske. Legitimitet er en forutsetning for tillit.

Dialog kan skape tillit og gjensidig forståelse. Utøvelse av politisk lederskap henger sammen med kunnskap om lokale forhold. For å styrke denne lokalkunnskapen brukes ulike medvirkningsformer der sivilsamfunn og kommune er i dialog med hverandre. Noen former følger av lover som plan og bygningsloven, andre av lokale politiske prosesser. Gjennom god innbyggermedvirkning kan man synliggjøre dilemmaer og avveininger, begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne, og få økt forståelse for innbyggernes behov og lokale forhold. Det er flere utfordringer knyttet til innbyggermedvirkning når det gjelder spørsmål om representativitet i rekruttering til prosesser, og at innbyggere som har gitt innspill som ikke tas til følge, opplever at de ikke blir hørt. I arbeidet med innbyggermedvirkning er det viktig å tydeliggjøre mandat og rammer for medvirkning, og roller og ansvar for beslutninger som skal tas.

Nærdemokratiske ordninger kan bringe relevante aktører med nye ideer og kompetanse inn i prosesser. Det kan skape grobunn for nye og bedre felles løsninger. Gode nærdemokratiske ordninger har klare koblinger mellom kommunens politikk og lokale utvalgs arbeid, og synliggjør hvordan innbyggernes og sivilsamfunnets innspill har effekt.

Erfaringer med ulike nærdemokratiske ordninger i Norden

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. 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. De fleste utvalgene er rådgivende, og fungerer som sparrings- og høringspartner for kommunen, uten selvstendig beslutningsmyndighet. Gjennomgangen viser at det er ulikhet i organisasjonsform, sammensetning og rammevilkår for ulike modeller på tvers av Norden, og følgelig mange ulike erfaringer med slike ordninger.

I Danmark har etablering av slike ordninger vært knyttet til endring av kommunestrukturen for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. En viktig lærdom er at det har betydning å bryte opp eksisterende inndelinger for å unngå segmentering av gamle identitetsmønstre og fremme integrasjon i den nye kommunen. Det er allikevel viktig å legge til rette for at den lokale stedstilhørigheten bevares og styrkes for å skape engasjement og deltakelse. Lokal stedsidentitet er en suksessfaktor.

En gjennomgang i 2010 viser at det i Danmark er utviklet tre hovedtyper ordninger, disse er: Lokalutvalg, som er utpekt av kommunestyret og som kan overlates myndighet fra kommunen. Lokalråd, som er valgt av innbyggerne i området, og lokalfora, som antar mer løse former og der deltakelsen er mer åpen. De to siste er mest vanlige. Holbæk kommune har utviklet en modell (Holbækmodellen) der organiseringen av lokalfora gjenspeiles i organiseringen av kommunestyret. Byrådsmedlemmer deltar i dialogutvalg som gjennomfører 2 årlige dialogmøter med til sammen 17 lokalfora.

Det finnes også en annen form i Danmark i dag; oppgaveutvalg – midlertidige utvalg som settes sammen av politikere og innbyggere med formål å utvikle politikk på nærmere angitte tema (Gentoftemodellen).

I Sverige har man siden kommunesammenslåinger i 1974 hatt ulike former for kommunedelsnemnder, som består av politikere med samme partipolitiske sammensetning som kommunestyret. De har henholdsvis dekket hele geografiske områder, eller deler av områder i kommunene. Nemndene gjennomfører ulike former for innbyggerdialog som grunnlag for politikkutforming. Til tross for at ordningen skulle fasilitere tettere kontakt mellom innbyggere og politikere, er det lite som tyder på at det har medført økt engasjement blant innbyggerne.

I Finland ble det innført delområdeorgan i om lag en tredjedel av kommunene som ble resultatet av kommunesammenslåinger mellom 2000 og 2013. Delområdeorganene skal ivareta saker som angår definerte geografiske områder i kommunene. De har til felles at det er organer for informasjonsutveksling, muligheter for å ta initiativ og mobilisere lokale krefter og ressurser. Kun 10% har beslutningsmyndighet. Enkelte steder har organene også ansvar for kommunale tjenester til innbyggerne i området, serviceproduksjon samt lokal utvikling. Noen steder er utvalgene sammensatt av innbyggere, noen steder også med politikere. I sin vurdering viser Sandberg (2013, 2012) at organene klarer å fange opp små, lokale spørsmål, fungerer som rekrutteringskanal for nye folkevalgte og representerer viktige kontaktpunkter for lag og foreninger. Imidlertid har de ofte en svak og uklar posisjon i den kommunale organisasjonen. I Finland har de opplevd det som en utfordring at delområdeorganene ofte har blitt for sektorfokusert. De delområdeorganene som lykkes best, er de som har et tverrsektorielt fokus basert på interesse og frivillighet.

Erfaringer med ordninger som er utprøvd i Norge

Øvre Eiker

Har etablert 5 grendeutvalg som er foretrukket dialogpartnere for kommunen. De er sammensatt av innbyggere som velges blant beboere i grendeområdet på årsmøte, og ivaretar både lokale interesser og mobiliserer til deltakelse i kommuneplanprosesser. Saksbehandlere i kommunen er faste kontaktpersoner for utvalgene. Oppsummering av erfaringer viser at utvalgene mobiliserer til økt deltakelse, at man har klart å innhente midler til lokale prosjekter, og at politikere føler de får mer lokalt funderte beslutningsgrunnlag.

Fredrikstad

Har etablert 21 lokalsamfunnsutvalg, organisert som foreninger. De får en symbolsk sum av kommunen til egne prosjekter. Lokalsamfunnsutvalgene har noe administrativ ressurs fra kommunen. Fredrikstad kommune gjennomførte i 2016 en vurdering for videreutvikling av sin modell. Vurderingen viser at det var et ganske stort forbedringspotensiale med hensyn til kommunikasjon og samhandling, og da spesielt for områdene folkehelse, integrering og frivillighet. Prosjektet ble evaluert til i rimelig grad å være vellykket gjennom at det hadde styrket engasjement og fremmet deltakelse blant innbyggere. Det ble imidlertid pekt på behovet for tydeligere målsettinger og måleindikatorer og en gjennomgang av ambisjonsnivå i forhold til mål om bærekraftig utvikling. Andre utfordringer som ble trukket fram for videreutvikling av modellen i Fredrikstad var rekruttering, representativitet og kommunikasjon med kommunen og sivilsamfunnet. Ramme for videreutvikling av Fredrikstadmodellen ble etter evalueringa i 2016 formulert med disse stikkordene:

- Foreningsbaserte, selvstendige juridiske enheter
- Formell høringsinstans
- Ansatte må prioritere arbeid med lokalsamfunnsutvalgene
- Kurs og kompetanseheving i lokalsamfunnsutvalgene
- Jevnlige temamøter med representanter fra politiske organer og kommuneadministrasjon
- Møter i forbindelse med plan- og budsjettarbeid

Bodø

Bodø kommune har gjort en del erfaringer i forhold til innbyggermedvirkning og hatt kommunedelsutvalg og ansatte på nærmiljøkontor. Det som kjennetegner kommunedelsutvalgene i Bodø er:

Utvalgets status

- Rådgivende organ
- Valgperiode fire år
- Valg gjennomføres i forbindelse med kommunestyrevalget
- Inngår i politisk utvalsbehandling
- Møtegodtgjørelse

Politisk innflytelse

- Utvalgsbehandling; saksbehandling med vedtak
- Taletid i bystyret
- Årsmelding

Administrativ tilrettelegging

- Nærmiljøleder i 50 % stilling
- Nærmiljøleder inngår i politisk sekretariat

Samhandling med administrativt og politisk nivå

- Inngår i den politiske utvalgsbehandlingen
- Taletid i bystyret
- Årsmelding til bystyret
- Budsjettmøter
- Administrasjon og politisk ledelse kan delta på møter i kommunedelsutvalgene
- Rådmannen utarbeider sak til bystyret

Svelvik

Svelvik kommune har etablert en prøveordning med oppgaveutvalg etter modell fra Gentofte kommune i Danmark. Utvalgene er sammensatt av fem politikere og ti innbyggere og har ansvar for å drøfte og utvikle politikkområder som «omdømme», «velferdsteknologi» og «friluftsliv». Prøveordningen har hatt følgeforskning, og evalueringen viser at positive forventninger til ordningen stor sett er innfridd. Evalueringen mener at formen styrker det politiske lederskapet gjennom samskapt politikkutforming. Modellen har fått stor oppslutning blant innbyggere, ikke så god blant politikere, noe forskerne mener kan ha sammenheng med at få politikere har førstehånds kjennskap til arbeidet. Forskernes anbefaling for videre arbeid er blant annet:

- Utvide ordningen slik at den omfatter flere politikere
- Vurdere hvilke saker som egner seg til denne typen arbeid
- Mandatene må definere både problemforståelse, løsningsforslag og refleksjon om implementering som utvalgets oppgave
- Bedre rekruttering av innbyggere
- Styrke fasiliteringskompetansen hos administrative ressurser som fasiliterer utvalgets arbeid, og la fasilitatorene fungere som ordstyrere
 - La offentlige høringer inngå som en del av utvalgets arbeid
 - La utvalgene rapportere underveis i andre politiske organer
- Redusere møtehyppighet i faste valg, utenom kommunestyret.

Sandefjord

Sandefjord kommune har opprettet 21 nærmiljøutvalg som har til formål å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår, bidra til god dialog mellom innbyggere og folkevalgte, styrke lokaldemokratiet og bidra til økt samfunnsengasjement. Nærmiljøutvalgene skal ha hovedfokus på oppvekstvilkår gjennom fysisk og kulturell virksomhet og sosialt nettverksarbeid. De skal være høringsinstans i saker som berører et område og dets innbyggere.

Øvrige erfaringer fra norske kommuner

Erfaring fra andre norske kommuner i Norge viser at det er etablert foreningsbaserte lokalutvalg i en rekke kommuner. Noen steder er det etter kommunalt initiativ, noen steder etter lokalt initiativ. Der de er lokalt initiert, har de ofte en paraplyfunksjon på tvers av lokale lag og foreninger i et geografisk område. De har primært en rådgivende funksjon opp mot kommunene, men er også sterkt fellesskaps- og identitetsbyggende der de fungerer godt. Det er vanlig med noe kommunal støtte til drift og koordinering, som oftest av symbolsk karakter.

Nærdemokratisk modell i Senja kommune

Senja 2020 - Innspill fra 11 folkemøter

I løpet av våren 2018 ble det avholdt 11 folkemøter i regi av Senja2020 for å få innspill til en egen Senjamodell for nærdemokrati og kommuneplanen samfunnsdel.

Oppsummeringen fra de 11 folkemøtene viser:

- Grendeutvalgsmodellen ble løftet fram fra alle folkemøtene. Folkeråd var forslag fra folkemøtet i Vangsvik.
- I innspillet ligger det en mulig sammenligning til eldreråd og ungdomsråd. Et grendeutvalg, eller folkeråd, bør ha møte- og talerett også i politiske utvalg, hevdet mange grupper på flere av folkemøtene.
- Innspill på antall grendeutvalg varierer fra 6 til vel 20.
- Alle ser det som avgjørende at det er ressurser tillagt utvalgene.
- Ansatte i den nye kommunen må følge opp grendeutvalgene.
- Flere har forslag om å etablere nærmiljøkontor.
- Forslag om å ansettes ei deltidsstilling som også er sekretær for grendeutvalget / folkerådet.
- Forslaget (Vangsvik) innebærer også at ansatte i nye Senja kommune har utekontordager.
- Det var stor enighet om at det må utarbeides felles vedtekter.
- Folket er samstemte i at de som velges i grendeutvalgene / folkerådene må være engasjerte borgere som bor i den aktuelle kretsen.
- Ungdom må få større medvirkning og at dette gjennomføres etter metoder og på arenaer der man når ungdomsgruppa.
- Prosjektledelsen ser det hensiktsmessig å gjennomføre en egen prosess der ungdom er med å gi innspill.

Viktige punkt fra diskusjonen i faggruppe 7.1.2

I de diskusjoner som har vært i Senja2020, faggruppe 7.1.2 nærdemokrati og på folkemøtene har man vært forholdsvis enige om at nærdemokratiske ordninger kan være en god måte å involvere befolkningen på i saker som angår dem. Det er viktig at vi avklarer hva vi vil med en nærdemokratisk ordning i Senja kommune. Hvilke behov skal nærdemokratiordningen møte? Skal det være rådgivende eller beslutningsdyktig organ - på hvilke områder?

Faggruppe 7.1.2 har vært opptatt av at en modell for å organisere nærdemokratiet i Senja kommune skal støtte opp om utviklinga av den nye kommunen. Modellen skal samle, ikke splitte. Det finnes forskningsbelegg for å si at godt tilrettelagte nærdemokratiordninger gir gevinster både for lokalsamfunnene og for kommunen.

Tilgang på ressurser og organiseringen av disse er viktige og avgjørende faktorer. Det dreier seg om midler til utvalgenes drift, samt administrative ressurser, d.v.s. personer i kommunens administrasjon med relevant kompetanse og tid avsatt til å følge opp utvalgene. Faggruppa viser til den ordninga som Bodø kommune har med koordinatorstillinger i det enkelte utvalgsområde, samt at man har stor grad av oppmerksomhet på utvalgene i kommunens ledelse.

Faggruppa understreker også nødvendigheta av opplæring, både for utvalgsmedlemmene og for dem som har ansvar for å følge opp nærdemokratiet i kommunens organisasjon. De folkevalgte, politikerne i kommunestyret, må også få temaet nærdemokrati med tilhørende ordning lagt inn i sin opplæring. Opplæringa må være prosessorientert, for utvalgene bør den skje fortløpende ved at man erfarer, lærer og justerer i arbeidsmåter og rutiner. Det må være god kommunikasjon mellom nærdemokratiutvalgene med deling av erfaring og samordning der man har felles interessefelt. Det bør settes milepæler for evalueringer av ordninga hvert annet år, første gang i 2022.

De to rapportene «Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden» og «Medvirkning med virkning?» (NIBR/Uni Rokkansenteret 2013) viser til noen suksesskriterier for innbyggermedvirkning og nærdemokratiske ordninger:

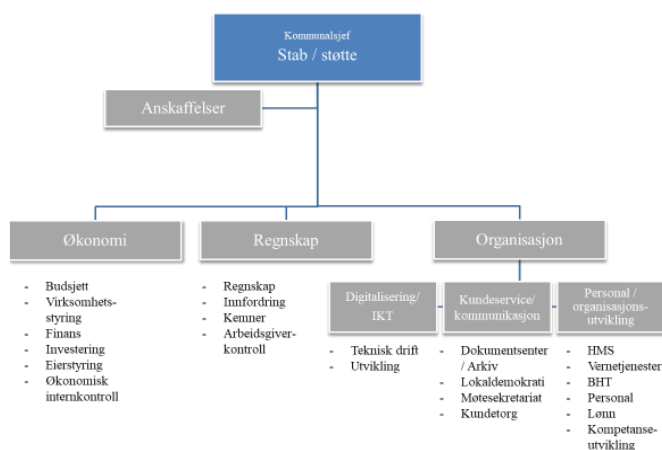
- Forankring i - og kobling til det representative demokratiet
- Prosedyrer som avklarer forventninger og roller i ulike prosesser
- Ressurser: det er viktig å ha en fasilitator med rett kompetanse
- Deltakelse må ha en effekt, og synliggjøres
- Saker som skal behandles må vurderes nøye for at de skal være relevante for innbyggerne, og at ikke utvalgene 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

Disse suksesskriteriene har faggruppe 7.1.2 hatt med seg i arbeidet med å utrede en modell for nærdemokratiet i Senjakommune.

Organisering av nærdemokratiet i Senja kommune

I det følgende presenteres noen sentrale hovedlinjer i organiseringen av nærdemokratiordningen i Senja kommune. Faggruppe 7.1.2 kommer med anbefalinger knyttet til oppgaver, geografisk inndeling, selve organisasjonsstrukturen i det enkelte utvalg, samt valg til og sammensetning av utvalgsstyrene, opplæring og evaluering.

En overordnet forutsetning for nærdemokratiet er at utvalgene skal organiseres etter en felles modell. På Senja kommunes organisasjonskart er de satt inn under kommunalsjef stab/støtte.



Det settes felles krav til styresammensetning, samt at rammene som definerer utvalgenes handlingsrom og beslutningsmyndighet skal være felles for alle. For å sikre disse felles rammevilkårene, forutsetter faggruppe 7.1.2 at det utformes vedtekter som inneholder overordnede retningslinjer og betingelser til det enkelte utvalg.

Faggruppa har diskutert hvilket navn man skal bruke for utvalgene, her har man kommet frem til to forslag, kommunedelsutvalg eller nærdemokratiutvalg. Disse er det ønskelig å få innspill på i høringsrunden. Det er viktig å presisere at kommunedelsutvalg er beskrevet i kommunelovens § 12, og kan forstås som en bestemt type lokalutvalg og dermed inngår i større grad kommunens formelle styringssystem, enn nærdemokratiutvalg.

I den følgende presentasjon av Faggruppas anbefalinger for hvordan nærdemokratiet i Senja kommune kan organiseres, brukes benevnelsen nærdemokratiutvalg.

Overordnede mål for nærdemokratiordningen i Senja kommune

Nærdemokratiordningen skal bidra til å ivareta og styrke lokaldemokratiet i den nye kommunen. Utvalgene skal – enkeltvis og samlet – jobbe for samfunnsutvikling i hele Senja kommune. Ordningen skal fremme en tettere dialog mellom innbyggerne og den politiske og administrative ledelsen i kommunen. I tillegg er en målsetning at nærdemokratiordningen skal bidra til økt samfunnsengasjement i hele kommunen.

Det legges til grunn en organisasjonsstruktur med nærdemokratiutvalg i hele Senja kommune. Arbeidsmåten i utvalgene skal basere seg på medvirkning, informasjonsutveksling, høring og dialog.

I forbindelse med utarbeiding av vedtektene må det formuleres tydelige oppgaver og ansvar for utvalgene, men samtidig gis tilstrekkelig frihet til at det enkelte nærdemokratiutvalg kan tilpasse sine aktiviteter til lokale behov.

Nærdemokratiets virksomhet og oppgaver

Med utgangspunkt i de skisserte målene for nærdemokratiordningen foreslår faggruppe 7.1.2 følgende som sentrale oppgaver for det enkelte nærdemokratiutvalg:

- Plansaker og andre saker sendes til nærdemokratiutvalget for uttalelse/medvirkning
- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer.
- Være kontaktledd mellom den kommunale forvaltninga og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, stedsutvikling, omdømmebygging- og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen.

Faggruppe 7.1.2 mener nærdemokratiutvalgene skal representere lokalbefolkningen som bor i det gitte geografiske området. De skal være organer for å løfte frem aktuelle saker, tema og problemstillinger og sette det på den politiske agendaen. Nærdemokratiutvalgene vil slik bidra til å løfte stemmene til innbyggerne som berøres av ulike politiske beslutninger. Dette vil både kunne bringe lokalkunnskap opp i vedtakene som fattes på kommunenivå, samt gi politikerne bedre grunnlag til å fatte beslutninger.

Nærdemokratiutvalgene skal fungere som høringsinstans i alle saker som angår innbyggerne i de respektive nærmiljøområdene. Dette kan være bl.a. saker knyttet til arbeidet med kommuneplaner, kommunedelplaner, reguleringsplaner osv. Her er det viktig å få på plass gode rutiner for involvering og kommunikasjon.

Gjennom sin funksjon som kontaktpunkt og bindeledd vil nærdemokratiutvalgene bidra til en styrket informasjonsflyt mellom innbyggerne og kommunen. De skal ha ansvar for å formidle informasjon – både fra innbyggerne til kommunen, samt fra kommunen til innbyggerne. God kommunikasjon og dialog er viktig for at kommunen som tjenesteprodusent og tilbyder skal kunne levere det innbyggerne som brukere etterspør og har behov for. Dette vil kunne motivere til medvirkning og engasjement, bidra til økt tillit mellom innbyggerne og kommunepolitikere- og administrasjon, samt styrke lokaldemokratiet i kommunen.

Nærdemokratiutvalgene skal bidra til å samle og utvikle det enkelte lokalsamfunn. De skal samarbeide med frivillige foreninger, lag og andre lokale krefter og interesser som arbeider for å utvikle nærmiljøet. De skal også rette en særlig innsats mot å skape attraktive arenaer med fysiske og kulturelle aktiviteter for barn og unge, samt være opptatt av å bygge sosiale og inkluderende nettverk.

Det er også et ønske fra faggruppe 7.1.2 at nærdemokratiutvalgene skal kunne jobbe for å skape bolyst i eget nærmiljø. De som allerede bor der, skal kunne føle stolthet og tilhørighet til lokalsamfunnet sitt. Nærdemokratisatsinga skal være et bidrag til at det blir attraktivt for potensielt nye innflyttere å bosette seg der. Møteplasser og aktiviteter for alle aldersgrupper vil kunne sørge for godt samhold og samarbeid.

I tillegg foreslår faggruppa at man kan ta opp aktuelle felles tema for alle nærdemokratiutvalgene. Det kan eksempelvis være utvikling av lekeplasser og turstier, tiltak

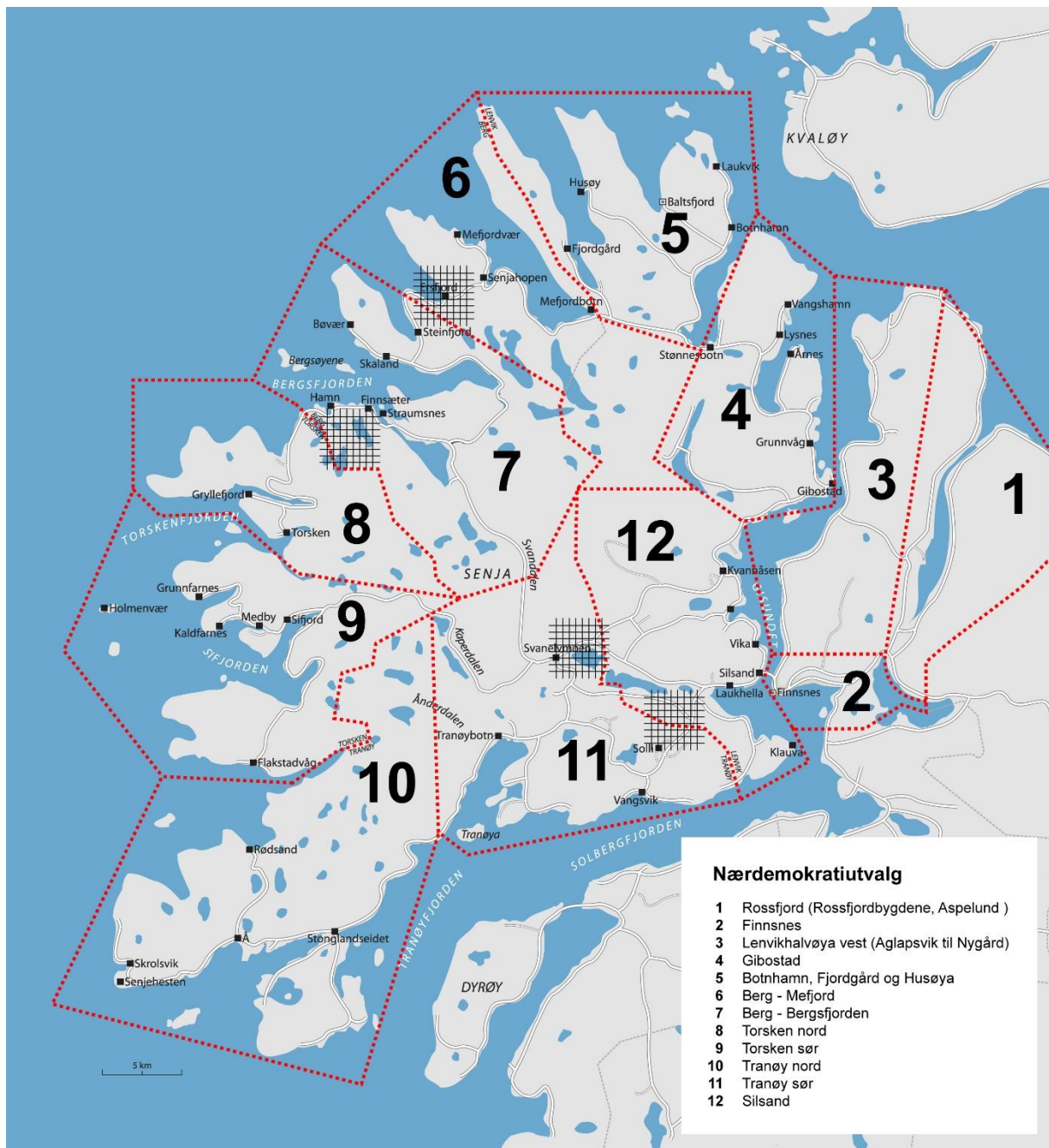
for å fremme bolyst, bedre digitale løsninger, kommunikasjon/samferdsel eller tilrettelegging for næringsliv. Forslagene bør komme fra eller være godt forankret i nærmiljøet. De bør bearbeides i gode prosesser med nærmiljøutvalgene som viktige aktører.

Geografisk inndeling av kommunen i nærdemokratiutvalg

Geografisk inndeling er etter faggruppas mening et viktig element for å få modellen for nærdemokrati i Senja kommune til å fungere godt. Faggruppe 7.1.2 er kommet frem til at Senja kommune skal ha 12 utvalg for utøving av nærdemokratiet. Faggruppa har som tidligere nevnt diskutert hvilken benevnelse man skal bruke og foreslått kommunedelsutvalg eller nærdemokratiutvalg. Det er ikke i denne prosessen tatt stilling til de geografiske navnene på hvert enkelt av de 12 utvalgene. Faggruppa har kun foreslått en geografisk inndeling. Faggruppa ønsker svært gjerne innspill i høringsrunden både på den foreslåtte geografiske inndelingen og navn på de ulike utvalgene. Faggruppa foreslår følgende geografisk inndeling for nærdemokratiordningen i Senja kommune:

1. Rossfjord (Rossfjordbygdene, Aspelund)
2. Finnsnes
3. Lenvikhalvøya vest (Aglapsvik til Nygård)
4. Gibostad
5. Botnhamn, Fjordgård og Husøya
6. Berg - Mefjord
7. Berg - Bergsfjorden
8. Torsken nord
9. Torsken sør
10. Tranøy nord
11. Tranøy sør
12. Silsand

Med bakgrunn i de formålene som er satt for nærdemokratiordningen ønsker ikke faggruppe 7.1.2 at utvalgsområdene skal dekke for store areal. At innbyggerne føler nærhet til utvalgene er helt sentralt for at de skal kunne fungere som bindeledd og talerør opp mot beslutningstakerne på kommunenivå. I tillegg er det avgjørende at medlemmene i nærdemokratiutvalget har god kjennskap til eget område, til de som bor der, til aktiviteter, nærings- og arbeidsliv og til sterke sider og utfordringer. En fordeling på 12 nærdemokratiutvalg gir passende størrelser der hvert enkelt utvalg representerer et mindre geografisk område. Gjennom de 11 folkemøtene i regi av Senja2020 opplevde man at innbyggerne i de fire kommunene føler sterk tilhørighet og tilknytning til stedet der de bor. Og nettopp dette er grunnleggende for at nærdemokratiordningen i Senja kommune skal fungere og jobbe med de oppgavene som faggruppen har skissert tidligere. Samtidig er faggruppen opptatt av at det skal bygges en ny kommune og at det også kan defineres nye grenser. Der det er naturlig, ser faggruppen ingen hinder i at det geografiske området går på tvers av de gamle grensene. Slikt geografisk område ser faggruppa kan være rundt Solli og Svanelvmoen, Hamn og Finnsæter, og Ersfjorden. Disse er skravert i kartet og faggruppa ber om innspill i høringsrunden om hvilke utvalgsområder disse naturlig tilhører.



Faggruppe 7.1.2 har i sitt arbeid lagt vekt på å se på de store inndelingene og på tvers av eksisterende kommunegrenser. Faggruppa har vært opptatt av at kommunegrensene ikke skal sette noen begrensninger, men man skulle se på hele geografien i den nye kommunen. Allikevel er livet til mange innbyggere knyttet opp mot skolene/skolekretsene og i mange utvalgsområder er det tatt utgangspunkt i skolekretsene. Berg, Tranøy og Torsken er fra før ikke delt inn i grendeutvalg, slik Lenvik er. Den geografiske inndelingen i disse tre kommunene er i stor grad basert på grunnskolekretser i kommunene. Faggruppa har også i sitt forslag til inndeling sett på områder som har de samme interessene/utfordringene.

Nærdemokratiutvalgenes styresammensetning

Faggruppe 7.1.2 foreslår at hvert nærdemokratiutvalg skal ha et styre med 5 eller 7 medlemmer. Styrets medlemmer velges med utgangspunkt i foreninger, lag og interesserte enkeltpersoner i utvalgets geografiske område. Styrets medlemmer velges på et

konstituerende møte hvor alle innbyggere, lag og foreninger er invitert. Faggruppe 7.1.2 foreslår at kommunen utvikler veiledende retningslinjer for hvordan valg gjennomføres og at det utbetales godtgjørelse til styremedlemmene for arbeidet. Alle utvalgene skal holde årsmøte med framlegging av årsmelding, regnskap og budsjett.

Faggruppe 7.1.2 ser det også som hensiktsmessig at det velges inn ungdomsrepresentanter som styremedlemmer i nærdemokratiutvalgene. Det bør også sikres god kjønnsbalanse ved valg av styrets medlemmer.

Medlemmene i styret velges for en periode på 2 år. Medlemmene må være bosatt innenfor utvalgets geografiske område.

Det er viktig at det er lav terskel for innbyggerne å komme med innspill og forslag til styret, også utenfor møtene. Det er derfor viktig at innbyggerne vet hvem som sitter i styret og at disse er lett å kontakte. En mulig løsning er å lage egne informasjonssider på kommunens nettsted. Dette vil også kunne forenkle utvalgenes arbeid med å annonsere møter og videreformidle viktig informasjon. Dette ser faggruppe 7.1.2 mange kommuner i Norge praktiserer. Like viktig som at innbyggerne er informert, er det at det eksisterer en dialog og informasjonsflyt mellom utvalgene og den øvrige kommunen. For å opprettholde en jevn kommunikasjon kan det være hensiktsmessig å vedtektsfeste noen rutiner for dette, f.eks. ved at referat fra nærdemokratiutvalgenes møter settes opp som referatsaker for kommunestyret.

Administrativ ressurs og økonomi

Et av suksesskriteriene for nærdemokratiordninger omhandler administrativ støtte fra kommunen, herunder også økonomisk støtte. I sin veileder til nærdemokrati skriver Distriktssenteret (2014) bl.a. at «relativt små kommunale ressurser kan utløse store ringvirkninger når det stilles til disposisjon for frivilligheten». I flere av nærdemokratiordningene i Norge bidrar kommunen med midler til utvalgene, gjerne i form av direkte tilskudd til det enkelte utvalg. I Øvre Eiker mottar by- og grendeutvalgene 10 000 kr. hvert år for å dekke driftsutgifter, i tillegg til at kommunen setter av 250 000 kr. til løpende tiltak. Denne «potten» kan utvalgene søke om å få midler fra (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, nr. 1). I Fredrikstad mottar hvert utvalg mellom 30 000 kr. og 80 000 kr. avhengig av hvor mange innbyggere utvalget representerer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015 nr. 2). I intensjonsavtalen mellom Berg, Lenvik, Tranøy og Torsken står det i kapittel 6.5 *Under grendeutvalgsmodellen er intensjonen at grunntilskuddet til bygdeutvalgene bør være i størrelsesorden 150.000 til 200.000 som vil være med på å videreføre dagens bolystfond i den nye kommunen. Dette for å fortsette med positiv bygdeutvikling / samfunnsutvikling som skal fremme bolyst i distriktene.*

Faggruppe 7.1.2 ønsker at utvalgene skal ha grunnbeløp tilpasset driften til utvalgets arbeid, inkludert møtegodtgjørelse til utvalgets medlemmer. Det skal være mulig å søke på prosjektmidler både internt og eksternt. Kommunen bør stille en egen søkbar økonomisk pott til disposisjon for slike aktiviteter.

Faggruppe 7.1.2 mener at kommunen må sette av administrative ressurser for å følge opp nærmiljøutvalgenes arbeid. Det dreier seg om kontaktperson(er) i kommunens administrasjon, samt arbeidskraft som er direkte knyttet opp mot utvalgenes arbeid. Erfaringer fra andre nærdemokratiordninger viser at både dialogen og informasjonsflyten mellom nærdemokratiutvalgene og kommunen forsterkes dersom man får fast(e) kontaktperson(er) i

administrasjonen kan videreformidle informasjon, samt svare på henvendelser o.l. fra utvalgene. Det finnes ulike måter å gjøre dette på. I Fredrikstad har kommunen ansatt to lokalsamfunnskoordinatorene på heltid til å følge opp utvalgene. I Øvre Eiker har man gitt hvert utvalg en kontaktperson i kommunens administrasjon. Denne har en veileder- og koordinatorrolle, og er til stede på utvalgets møter.

Faggruppe 7.1.2 har merket seg at nærdemokratiordninga i Bodø kommune både har tydelig avsetting av ressurser i rådhusadministrasjonen og egne koordinatorstillinger med oppmerksomhet og arbeidssted ute i kommunen. Dette virker svært tiltalende også for Senja kommune. Faggruppa er opptatt av at arbeidet med nærdemokratiet i Senja kommune skal få en god start. Sjansen for å gjøre utvalgene robuste og nyvinnende er da store, men det fordrer at det settes av ressurser til arbeidet, d.v.s. at det skal være fagpersoner for utvalgenes arbeid både på rådhuset og ute i lokalsamfunnene.

Faggruppe 7.1.2 ønsker at disse ressursene skal fordeles på stilling(er) i den sentrale administrasjonen og på koordinatorstillinger knytta til et nærmiljøkontor ute i utvalgsområdene. Det er viktig med tydelige stillingsprofiler og god opplæring av dette personalet.

Faggruppe 7.1.2 følgende mener at følgende arbeidsoppgaver må løses med administrative ressurser fordelt på personer i kommunens administrasjon og koordinatorstillinger:

- Sekretærarbeid med saksforberedelse, innkalling til og tilrettelegging for møter, iverksetting og oppfølging av utvalgets arbeid.
- Være utvalgenes kontaktpunkt inn i kommunen
- Informasjon fra og til utvalgene, eksternt og målrettet informasjon
- Bistå utvalgene i saker som skal behandles politisk
- Være faglig støttespiller for utvikling og innovasjon i utvalgsområdene

Samarbeid og møtepunkter mellom nærdemokratiutvalgene og den øvrige kommunen

Det å sørge for vellykket og effektiv innbyggermedvirkning kan være utfordrende. Det finnes ingen overordnet modell man kan implementere – det er viktig å tilpasse nærdemokratiordningen til lokale forhold. Likevel er det noen elementer både forskning og erfaring peker på som avgjørende for å sikre godt samarbeid mellom nærdemokratiorganer og kommunen. Både Distriktssenteret og regjeringen viser til at faste og formaliserte møtepunkter er ett av de viktigste kriteriene for at innbyggermedvirkningen skal fungere godt. Flere av de eksisterende ordningene har nedfelt praksis for fellesmøter mellom nærdemokratiorgan og kommune i vedtektene sine, eks. Sandefjord hvor det står; «*Det avholdes jevnlig dialogmøter mellom lederne for nærmiljøutvalgene og Sandefjord kommune for å drøfte saker/ forhold av generell betydning for utvalgenes oppgaver og drift*»

Faggruppe 7.1.2 ønsker at det i Senja kommune er en tilsvarende ordning. Faste møtepunkter mellom nærdemokratiutvalgene og kommunen bør nedfelles i vedtektene til nærdemokratiordningen. I tillegg ønsker faggruppen at det skal være dialog også mellom utvalgene. I enkelte tilfeller kan det være behov for samarbeid mellom utvalgene, og da er det en fordel at medlemmene kjenner hverandre og har kjennskap til det som foregår i de andre utvalgene.

Opplæring

Faggruppe 7.1.2 har i sine diskusjoner fremhevet viktigheten av opplæring av medlemmene i nærdemokratiutvalgene og at det må innarbeides i retningslinjene. Opplæringa av politikerne i kommunestyre og komiteer, folkevalgtopplæringa, må også inkludere informasjon om nærdemokratimodellen for Senja kommune og de muligheter og utfordringer om ligger i den. Selvsagt er det også at de ansatte som skal jobbe med ordninga har stødige opplæring, slik at de kan være støtte og drivkraft i arbeidet.

Evaluerings

I løpet av våren 2022 skal nærdemokratiordningen i Senja kommune evalueres. Evalueringen vil avgjøre om det er behov for å endre elementer i nærdemokratiordningen. Dersom evalueringen viser at ordningen ikke er formålstjenlig, må det være rom for å vurdere videreføring.

Kunnskapsgrunnlag til faggruppe 7.1.2 sitt arbeid:

- Regjeringen.no
- fra NIBR (Norsk institutt for by og regionforskning) «Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden»
<http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport--nardemokrati.pdf>
- Rapport fra distriktssenteret «Politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåtte kommuner» <https://distriktssenteret.no/litteratur/politisk>
- Ringholm: Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger
- Presentasjon Bodø kommune og Skjærstad kommunedelsutvalg (Rossfjordstraumen 7. september 2018)
- Innspill fra 11 folkemøter
- Møter/referater til faggruppe 7.1.2