

Nærdemokratiske ordninger

Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014.

Marte Winsvold, NIBR.

Sammendrag

En av innvendingene mot de bebudede kommunesammenslåingene er at avstanden mellom folk og folkevalgte vil øke. Etablering av et ekstra demokratisk nivå under kommunestyret vil kunne bidra til å opprettholde den antatt skadelidende nærheten til politiske beslutningstakere. I tillegg er det knyttet forventninger til at et slikt underkommunalt demokratisk nivå vil kunne bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet. Hvorvidt nærdemokratiordningene kan ivareta disse ulike funksjonene er knyttet til hvordan de er designet og hvilket mandat de gis.

Hvem som sitter i nærdemokratiorganene er viktig for hvilken legitimitet organene har i befolkningen og vis a vis kommunestyret. Både representativitet og kompetanse kan gi legitimitet. Representativitet kan sikres enten ved at de som sitter i nærdemokratiorganene pekes ut av det folkevalgte kommunestyret (nivået over), at de velges direkte av befolkningen som utvalget dekker eller ved at de hentes inn fra de viktigste sivilsamfunnsorganisasjonene i lokalsamfunnet. I praksis ser vi imidlertid at de som sitter i nærdemokratiutvalg ofte har rekruttert seg selv, og at utvalgene består av politisk aktive ildsjeler. Selvrekrutterte medlemmer kan likevel ha stor legitimitet i befolkningen i kraft av sin kompetanse og sitt engasjement. Hvem som sitter i nærdemokratiorganene er også viktig med tanke på målet om økt deltakelse i befolkningen. Erfaring tilsier at slike organer tiltrekker seg de allerede aktive. Dersom man ønsker å engasjere underrepresenterte grupper kan det derfor være nødvendig å drive målrettet rekruttering og eventuelt å avsette spesielle plasser for representanter fra spesielle grupper.

Hvor grensene for nærdemokratiordningenes nedslagsfelt går, er viktig for ordningenes lokalsamfunnsbyggende funksjon. Både i Norge og andre nordiske land har man erfaring med å etablere nærdemokratiordninger som sammenfaller med gamle kommune- eller bydelsgrenser. Fordelen med dette er at befolkningen i slike områder gjerne allerede har en felles etablert lokal identitet, og dette kan bidra til at ordningene føles som relevante og legitime, som igjen kan bidra til engasjement og aktivitet. Å følge gamle grenser kan imidlertid hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. I en kommunesammenslåingsprosess kan likevel kanskje være verdt å la gamle kommuner bestå som nærdemokratiområder, for å ivareta behovet for samhörighet og lokal identitet.

Hva nærdemokratiorganene kan beslutte om, deres delegerte myndighet, er viktig for hvordan rådene fungerer og særlig for hvorvidt organene klarer å få opp engasjementet – folk er mer villige til å delta dersom de ser at de kan ha reell innflytelse over ting som angår dem. I de nordiske landene er de fleste slike underkommunale organer kun rådgivende eller har veldig begrenset myndighet. Dette har vært et av de største ankepunktene mot slike organer og er en hyppig brukt forklaring på hvorfor de ikke fungerer og hvorfor de legges ned. Det har vist seg vanskelig å rekruttere folk til å sitte i slike råd, og det har vist seg vanskelig å opprettholde aktiviteten og engasjementet dersom rådene har liten innflytelse på faktisk politikktutforming. Dersom organene skal ha faktisk beslutningsmyndighet og for eksempel forvalte og prioritere viktige ressurser setter det imidlertid store krav til hvordan de som sitter i rådene er rekruttert: kravet til legitimitet øker med økende ansvar. Medlemmene i organer med vesentlig beslutningsmyndighet bør derfor enten være direkte valgt av befolkningen eller være utpekt av kommunestyret.

En annen måte å gi nærdemokratiorganene reell innflytelse på er å sikre at det er en god kobling mellom disse organene og kommunestyret. Det er gode erfaringer med å ansette kommunale koordinatorene som formidler mellom de to nivåene. En annen mulighet er å gjøre nærdemokratiorganene til formelle høringspartnere i saker som angår nærområdet. Generelt gir formell kobling til beslutningsarenaene større innflytelse, hvilket igjen kan spore til økt engasjement.

Et alternativ til territoriell inndeling er funksjonell inndeling av befolkningen. Funksjonell inndeling er allerede etablert på kommunalt nivå, blant annet gjennom råd som ivaretar ulike befolkningsgrupper – unge, eldre, mennesker med nedsatt funksjonsevne, innvandrere osv. Slike funksjonelle representasjonsorganer vil kunne ivareta alle de samme funksjonene som nærdemokratiordninger knyttet til nærhet, beslutningseffektivitet og engasjement, men vil ikke ha en lokalsamfunnsoppbyggende funksjon. Et alternativ, og spesielt i store kommuner, kan være å kombinere funksjonell og territoriell inndeling – for eksempel ved å ha bydelsvise ungdomsråd.

1. Introduksjon

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og som fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området. Dette notatet skisserer de viktigste begrunnelsene for å opprette nærdemokratiske organer og diskuterer med utgangspunkt i forskning fra de nordiske landene hvilke betingelser som må være til stede for at rådene skal fungere etter hensikten. Notatet bygger hovedsakelig på Hansen mfl (2013) "Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden". Det gis først en kort oversikt over nærdemokratiske ordninger i de nordiske landene. Videre gjennomgås de viktigste målsettingene med nærdemokratiske ordninger, og til sist diskuteres hvilke betingelser som må være tilstede for at ordningene skal oppfylle de ulike målsettingene.

2. Nærdemokratiske ordninger i Norden

De fleste nordiske kommuner består av avgrensbare lokalsamfunn. Det innebærer at det finnes et nivå under kommunen som i prinsippet kan være utgangspunkt for territorielt definerte institusjoner. Og flere vil det bli dersom kommuner slås sammen. Nærdemokratiske organer knyttet til slike avgrensbare lokalsamfunn har vært lansert som en mulig løsning for å opprettholde den nærheten mellom folk og folkevalgte som kan gå tapt når små kommuner slås sammen til større enheter.

Ulike former for nærdemokratiske organer har vært prøvd ut i alle de nordiske landene. Både mellom og innad i det enkelte land varierer de nærdemokratiske organene med hensyn til etablering, oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste av de nærdemokratiske organene er rådgivende. De fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Enkelte organer forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet. Basert på Siv Sandbergs typologi (2012), kan det skilles mellom tre typer nærdemokratiorganer: Frivillige organisasjoner (1), foreningsbaserte lokalutvalgsmodeller (2) og organer med delegert beslutningskompetanse (3). Det er type 2 og 3 som er mest interessante i en kommunesammenslåingssituasjon. Dette er utvalgsmodeller som oppretter en formell relasjon mellom nærdemokratiutvalget og den større kommunen. Tabell 1 angir kjennetegn ved de ulike modellene.

Tabell 1 *Oversikt over tre typer underkommunale geografiske enheter (inspirert av Siv Sandberg og tilpasset fra Hansen mfl 2013)*

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmoell <i>(Arena for sivilsamfunnet innenfor bestemte geografiske områder)</i>	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler
Funksjon:	Funksjon:	Funksjon:
* Fri og uavhengig	* Informasjon	* Delegert ansvar for budsjett eller tjenester
* Innbyggeraktivitet	* Initiativ	* Beslutningskompetanse
* Ivareta interesser	* Diskusjonsforum	
* Fellesskap, identitet	* Link mellom folkelig engasjement og representative organer	
* Varierende relasjon til kommunen	* Fellesskap, identitet	

Informasjon om utbredelsen av de ulike typene ordninger varierer mellom landene. I Norge ble det gjennomført en generell kartlegging i 1998 (Nyseth mfl 2001, Ringholm 2004) hvor 43 % av norske kommuner oppga at de hadde en form for lokale organer som "ivaretar en generell funksjon som formidler mellom kommunen og innbyggerne i en del av kommunen". Her var imidlertid definisjonen så bred at den også omfattet det som er kategori 1 i figuren, altså velforeninger som er frivillige organisasjoner uten nødvendigvis å ha noe tilknytning eller kommunikasjon med kommunen. Ringholm (2004) oppgir deretter at omtrent halvparten av disse organene oppgis som å være "kommunalt initiert", og halvparten sivilsamfunnsinitiert. I studien fra 1998 (Ringholm 2004) oppgir dermed ca hver femte kommune at de har slike. Dessverre vet vi mindre om omfanget i dag, fordi det ikke har vært gjennomført tilsvarende kartlegginger etter dette. Vi kjenner imidlertid til at det finnes organer av type 2 i flere kommuner, og i analysen av betingelser for at slike organer skal fungere trekker vi på undersøkelser gjennomført i tre norske kommuner: Tromsø, Øvre Eiker og Fredrikstad. Oslo er den eneste norske kommunen som har organer av type 3, med utvidet beslutningskompetanse.

I Finland finnes mer oppdaterte data om utberedelsen av nærdemokratiordninger. Her har slike ordninger blitt aktualisert av at antall kommuner er blitt redusert fra 436 til 304 i løpet av årene 2000-2013 (Sandberg 2012). Kommunesammenslåingene har skjedd som et resultat av aktiv stimulering fra nasjonale myndigheter, og har ført til større og mer heterogene kommuner. For å møte utfordringene knyttet til nye, større og mer heterogene kommuner har omtrent en tredjedel av de sammenslåtte kommunene innført nærdemokratiordninger – her kalt delområdeorgan. 59 kommuner har slike organ, 38 av dem er i sammenslåtte kommuner, og de finnes i kommuner av alle størrelser, ikke bare i store. I bare 10 % av tilfellene hadde kommunene delegert beslutningsansvar eller ansvar for en eller flere kommunale tjenestevirksomheter til slike organ. De øvrige 90 % av

organene karakteriseres av Sandberg som diskusjonsforum, hvor informasjonsutveksling, muligheter for å ta initiativ og mobilisere lokale krefter og ressurser er det mest sentrale.

To trekk ved utviklingen av nærdemokratiorgan i Finland er spesielt interessante for en norsk kontekst. For det første har man opprettet slike organer i kommuner med veldig spredt bebyggelse og stor geografisk utstrekning, slik som Kajanaland og Lappland. Her har man aktivt innrettet organene for å sørge for samspill mellom kommunen og delområdene. For det andre finnes det eksempler på at man har opprettet nærdemokratiorganer bare for perifere deler av sammenslåtte kommuner. Ordningen i Rovaniemi er et eksempel. Den har bare vært for en begrenset del av kommunen, og har båret preg av positiv særbehandling av periferien. Kommunedsnämnden i Yläkemijoki som ble opprettet i 1993, og gjelder et stort, perifert beliggende område med bare 1000 innbyggere

I Danmark har nærdemokratiordninger blitt lansert som demokratiltak i forbindelse med kommunestrukturen. Vi vet ikke nøyaktig hvor mange kommuner som har etablert en form for nærdemokratisk utvalg, men antakelig opp mot 20 prosent. Agger og kolleger skiller mellom tre typer ordninger (2010:43): Lokalutvalg, som er utpekt av kommunestyret og som kan overlates myndighet fra kommunen (1), Lokalråd, som er valgt av innbyggerne i området (2), og Lokalfora, som antar mer løse former og der deltakelsen er åpen (3). De to siste typene er vanligst. Kontakten mellom kommunen og disse lokale organene er organisert forskjellig. Noen steder har man faste dialogmøter, for eksempel en eller to ganger årlig. Det arrangeres stormøter med alle innbyggerne i lokale bydeler eller landsbyer, og det arrangeres årlige fellesmøter for alle lokalområdene. Man har ønsket at nærdemokratiske organer skal ha en rolle i en ny kommunestruktur med store og sammenslåtte kommuner og mer utstrakt grad av nettverksstyring og partnerskapsorganisering. Nærdemokratiske organer skal kunne fungere som sammenbindende ledd eller fora for ulike organisasjoner og interesser.

I Sverige hadde man omfattende kommunesammenslåinger i tiden frem til 1974 (Lidström og Katajamäki 2009). På bakgrunn av dette fikk kommunene mulighet til å innføre kommunedelsråd i hele eller deler av kommunen (Gren 2009:19, Kolam 1987). Dette ble gjort for å kompensere for reduksjonen i antall folkevalgte som hadde skjedd på grunn av kommunesammenslåingene. Da en lov om lokale organ ble vedtatt i 1979 (senere inkorporert i kommuneloven fra 1992) innebar dette fra 1980 at kommunene kunne la slike organer få større ansvar og innflytelse. Med dette endret man også benevnelsen til "kommunedelsnemder". Disse fikk nå mulighet til å beslutte og forvalte lokale oppgaver som gjaldt det relevante geografiske området, og kunne også få et visst budsjettansvar. De skulle ha samme partipolitiske sammensetning som kommunestyret, et krav som fremdeles gjelder (Gren 2009). Utover 1980-tallet ble det innført kommunedelsnemder i en 20-talls kommuner, mange av dem som hadde hatt kommunedelsråd tidligere. Interessen for slike ordninger har imidlertid blitt mindre, og flere kommuner har utviklet sine ordninger. Utviklingen i flere kommuner begrunnes med at kommunedelsnemdene ikke har oppnådd de demokratimål man har hatt, at det har vært problemer å styre dem, og at deres geografiske område ikke har stemt overens med kommunestrukturen. En undersøkelse fra 2007 viser at fem kommuner hadde kommunedelsnemder som dekket hele territoriet, mens åtte kommuner hadde kommunedelsnemder som dekket deler av territoriet (Gren 2009:20). Etter 2007 har to kommuner utviklet kommunedelsnemdene sine, og man sto i 2009 igjen med elleve kommuner totalt.

3. Formål – med hvilket formål etableres nærdemokratiutvalg?

Nærdemokratiske organer kan ivareta forskjellige funksjoner og dekke ulike behov. I en kommunesammenslåingskontekst er de ment å kompensere for den økende avstand mellom innbyggere og kommunen som beslutningsarena, som oppstår når kommunen øker i geografisk utstrekning og når det blir færre antall valgte politikere per innbygger. Nærhet til

beslutningsarenaene er altså en helt sentral begrunnelse. Viktig i en sammenslåingskontekst er også å stimulere til levende lokalsamfunn og å ivareta lokal identitet. Denne begrunnelsen kan fort gli over i det Siv Sandberg omtaler som "plastring": Nærdemokratiutvalg kan fungere som plaster på såret i en prosess der identitetsmessig ulike lokalsamfunn slås sammen og skal leve innenfor rammen av en felles politisk og administrativ enhet. Videre er det knyttet forhåpninger til at nærdemokratiorganer skal bidra til økt politisk deltakelse på lokalt nivå – både fordi de tilbyr en nær og tilgjengelig arena for deltakelse og fordi det antas at folk er mer interessert i å involvere seg i de helt nære sakene. Til sist kan nærdemokratiordninger bidra til bedre politiske beslutninger fordi de gir tilgang til helt lokal kunnskap som sikrer at politikktutvikling tilpasses den lokale konteksten.

3.1. Nærhet som begrunnelse

Spesielt i store kommuner hvor antallet innbyggere per folkevalgt er stort, kan det være utfordrende å få til tilstrekkelig dialog mellom folk og folkevalgte. Flere undersøkelser, blant annet KS' Lokaldemokratiundersøkelse fra 2010 viser at befolkningen i små kommuner er mer fornøyd med de folkevalgtes evne til å lytte og til å ta hensyn til folks innspill, og dette kan være et uttrykk for at dialogen rett og slett er mer omfattende fordi forholdstallet mellom politikere og innbyggere er lavere (Winsvold mfl 2013). Det er lettere for innbyggerne å få kontakt, og det er lettere for politikere å lytte til alle dem som henvender seg. Det å innføre et ekstra nivå i form av en nærdemokratiordning, kan tenkes å bedre innbyggernes mulighet for å få politikere i tale. Videre kan en slik ordning sikre at politikere får innspill fra ulike deler av kommunen, og at vedtak som fattes dermed får økt legitimitet fordi de baserer seg på en vurdering av ønsker og behov hos innbyggere i forskjellige deler av kommunen. Enklest er dette dersom en innfører et ekstra folkevalgt nivå, slik som i bydelsordningen i Oslo. I det tilfellet øker en andelen politikere per innbyggere, og det blir lettere for innbyggerne å finne noen å henvende seg til. Å etablere et ekstra folkevalgt nivå er imidlertid krevende, og det har ikke vært gjort i stor skala. Vanligere er kommunalt initierte nærdemokratiorganer uten beslutningsmyndighet. Disse består gjerne av ikke-politiske representanter for befolkningen i nærområdet. I slike ordninger, der nærdemokratiet ikke består av valgte politikere, men av representanter for lokalbefolkningen, er det imidlertid ikke like opplagt at dialogen mellom folk og folkevalgte vil lettes eller bli mer omfattende som følge av etableringen av nærdemokratiorganer. I Danmark har nærdemokratiordningene i følge Agger og kolleger (2010) langt på vei erstattet den uformelle dialogen som fantes mellom styrende og styrte i mindre kommuner, men om dialogen totalt sett har økt i volum er mer usikkert.

Nærdemokratiorganer kan også i noen sammenhenger være for "nære", slik at for eksempel sensitive saker ikke bør behandles der. Slike organer passer ikke nødvendigvis for alle befolkningsgrupper og de passer ikke for alle saker. Selv om nærdemokratiorganene må bestrebe seg på å være så inkluderende som mulig er det viktig at det også finnes andre kanaler for kontakt mellom folk og folkevalgte.

3.2 Bedre beslutninger som begrunnelse

Nærdemokratiutvalg kan gi bedre informerte beslutninger. Dette er en konsekvens av nærhet: Nærhet gir tilgang på lokal informasjon, og beslutningene som fattes blir bedre tilpasset en lokal kontekst når slik informasjon legges til grunn. Mange nærdemokratiske organer brukes som høringspartnere for kommunen, og politikere i alle de nordiske landene opplever at disse organene, når de fungerer godt, bidrar til å bedre informasjonsgrunnlaget for kommunale beslutninger. Representantene er rekruttert fra nærmiljøet, de kjenner godt til hvilke behov og ønsker som eksisterer, hvilke løsninger som er gode eller mulige og få til i den spesifikke lokale konteksten, samt hvilke lokale ressurser man kan dra på. Ved å spørre lokalbefolkningen om råd blir beslutninger også bedre forankret og får større legitimitet. Dette kan både bidra til å bedre de beslutningene som

fattes og til å lette iverksettingen av tiltak. Man får en bedre tilpasning mellom innretningen av det lokale tjenestetilbudet og variasjoner i lokale ønsker og behov. Nærdemokratiutvalg bygger altså opp under en form for formålseffektivitet.

Nærdemokratiske organ kan imidlertid være nokså enøyd fokusert på sin egen lille del av kommunen, og mange politikere oppfatter det som viktig at det derfor er kommunepolitikere som prioriterer mellom ulike hensyn og fatter bindende beslutninger (Agger mfl 2010, Klausen mfl 2013). Både i Norge og i Danmark understrekes betydningen av ikke å desentralisere prioriteringer – altså at beslutningsmyndigheten fremdeles skal ligge på kommunalt nivå. Dette oppleves som viktig fordi lokalrådene ofte blir nærsynte: De er opptatt av sin lille del av kommunen og mindre opptatt av andre deler av kommunen eller av kommunen som helhet. Derfor er det viktig at kommunepolitikere gjør de overordnede kommunale prioriteringene – det er for eksempel kommunepolitikere som må bestemme om man skal prioritere å bygge bolig for utviklingshemmede eller idrettshall (Agger mfl 2010).

3.3. Mer deltakelse som begrunnelse

Et annet mål med nærdemokratiorgan er å motivere til bred deltakelse rundt spørsmål som angår lokalsamfunnet. Forskningen er imidlertid nokså negativt samstemt når det gjelder effekten av nærdemokratiordninger på deltakelse: Det er svært uvanlig at slike ordninger faktisk fører til betydelige, målbare økninger i politisk deltagelse og engasjement. Dette gjelder for opprettelse av nærmiljøutvalg uten ressurser og myndighet, det gjelder for bydelsforsøk og bydelsreformer med ansvar for betydelige andeler av kommunens driftsbudsjett, og det gjelder for bydeler både med og uten lokalt folkevalgt mandat. Selv om bildet godt kan nyanseres av positive virkninger i noen utvalg til noen tider, er slike virkninger vanligvis svake og sporadiske – de hører til unntakene, ikke til regelen. Men selv om ikke nærdemokratiorganene fører til en stor volummessig økning i andel av befolkningen som deltar, så er det likevel indikasjoner på at slike organer bidrar til at politikere får mer input fra befolkningen i politiske beslutningsprosesser. Ordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen, både den politiske og administrative. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner. Den over refererte studien av tre norske kommuner med lokalutvalg inngår i en bredere studie av hvordan seksten kommuner arbeider med å involvere innbyggerne mellom valg (Klausen mfl 2013). De andre kommunene har ikke lokalutvalg, og studien finner at de kommunene som har den mest systematiske medvirkningen fra befolkningen er de som har en lokalutvalgsmodell. Det ser altså ut til at ordningen med lokalutvalg virker positivt inn på innbyggernes mulighet til å medvirke i kommunale beslutningsprosesser, først og fremst fordi det gjør det enklere for kommunen å vite hvem de skal henvende seg til for å aktivisere og trekke sivilsamfunnet med i ulike plan- og beslutningsprosesser.

Man hadde også håpet at nærdemokratiske organer skulle styrke den politiske rekrutteringen. I alle nordiske land er det i enkelte kommuner vanskelig å rekruttere folk til å ta på seg lokalpolitiske verv. Nærdemokratiske organer kan involvere folk der de er. Et økende saksengasjement (på bekostning av det ideologiske engasjementet) gjør det rimelig å anta at folk i større grad vil involvere seg i saker som angår dem selv og uavhengig av politiske partier. Nærdemokratiske organer er gjerne ikke partipolitisk sammensatt, og de befatter seg med ting som angår folk der de bor. En slik organisering kan dermed bidra til å mobilisere flere til å delta i politikken og til å ta et politisk ansvar. Effekten av slike organer på rekrutteringen til kommunepolitikken er vanskelig å måle. Forskningen viser uansett at nærdemokratiorganene i ulik grad klarer å rekruttere bredt. Relativt ofte blir nærdemokratiorganene dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Videre viser det seg, som for nesten all annen mellomvalgsdeltakelse, at nærdemokratiutvalg har en

tendens til å aktivere de som allerede er aktive. Sånn sett bidrar disse organene kanskje heller til mer deltakelse fra de få enn til bred deltakelse fra de mange.

3.4. Identitet som begrunnelse og organiseringsprinsipp

Ett av siktemålene med nærdemokratiske organ er at de skal samle lokale aktører, og at de skal konsolidere og bygge lokal identitet og lokalt fellesskap. Erfaringer fra Norge og de andre nordiske landene viser at nærdemokratiske organer kan ha denne funksjonen, og at dette i mange tilfeller er deres viktigste funksjon. Gjennom nærdemokratiske organer har lokale organisasjoner og foreninger funnet sammen, og i mange tilfeller har de tatt initiativ til for eksempel bygde- eller bydelsdager, det er blitt bygget idrettshaller og samfunnshus, eller satt i gang fritidstilbud til ungdom. Det å ha en lokal identitet er viktig for folks trivsel og det kan virke mobiliserende på lokalt engasjement.

Erfaringer fra Danmark viser at der befolkningen får bestemme selv ønsker de gjerne at nærområdene skal følge gamle sogne- eller kommunegrenser. Dette har imidlertid vist seg å sementere gamle identitetsmønstre og hindre integrasjon i den nye storkommunen. Lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Det kan likevel være viktig for lokalbefolkningen i en sammenslått kommune å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet. Tilhørighet og tilknytning viser seg dessuten å være viktig for å skape engasjement og deltakelse. Det er med andre ord både fordeler og ulemper knyttet til det å la nærdemokratiorganer representerer gamle kommuner. Områder med en etablert lokal identitet fungerer best, og lokal identitet er dermed en viktig suksessfaktor. Når lokalområder følger gamle sognegrenser gjenoppliver man imidlertid forgangne territorielle grenser, og det er en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet.

I noen sammenslåtte kommuner i Finland blir nærdemokratiorganene beskrevet som "sorggrupper" uten annen funksjon enn å gjøre overgangen fra gamle kommuneenheter til en ny, større kommuneenhet lettere (Sandberg 2012). Nærdemokratiorganer kan ved kommunesammenslåinger fungere som plaster på såret for sammenslåtte kommuner, men de kan også bidra til å opprettholde en eventuell motstand mot sammenslåing. Det er altså en viss risiko for at inndelingen i nærdemokratiarenaer medfører at tilknytningen til kommunen i stort svekkes, og at lojaliteten til bydelen eller nærmiljøet får forrang. Både i danske, svenske og finske kommuner er det rapportert om tilfeller hvor motsetninger mellom kommunedeler fører til splittelse i kommunepolitikken. Dette er en spesiell risiko i tilfeller hvor kommuner er slått sammen, og de gamle kommunene videreføres som kommunedeler. Men denne risikoen skal ikke overdrives, fordi det er mange tilfeller hvor det er få indikasjoner på at områdebaserte konflikter av spesielt alvorlig grad har oppstått som følge av nærdemokratiordninger.

4. Betingelser for at nærdemokratiutvalgene skal fungere etter hensikten

Som vist over vil hensikten med å etablere nærdemokratiorgan variere, og hvilke betingelser en skal legge vekt på vil dermed avhenge av hva som er målsettingen med nærdemokratiordningen. Følgende betingelser vil diskuteres nedenfor: påvirkningsmuligheter (hva organene kan bestemme om), rekruttering (hvem som deltar i nærdemokratiorganenes arbeid) og inndelingsprinsipp (hvor grensene for nærområdene skal gå).

4.1 Påvirkningsmulighet som betingelse

De nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn, og det viktigste er at de som deltar opplever at arbeidet i organet har effekt. Dersom nærdemokratiorganer ikke har noen konkret effekt på politikken som føres vil de kunne føre til disengasjement og svekket tillit til det politiske systemet. Det er derfor viktig at nærdemokratiorganer har et klart og meningsfullt mandat. Det er imidlertid viktig at organene ikke har forventninger om at de kan påvirke mer enn de kan. Dersom det er kommunepolitikere og ikke nærdemokratiorganene som vurderer og prioriterer mellom innspill og fatter beslutninger, bør dette være tydelig kommunisert til alle involverte parter. I flere av studiene som er gjennomført viser det seg at nærdemokratiske organer i noen tilfeller føler seg forbigått eller er skuffet over manglende påvirkningsmulighet, og at de tror de har større mulighet til å påvirke beslutninger enn de reelt sett har. Det er altså viktig at forventninger og roller er avklart – både nærdemokratiorganene, politikere og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.

Det finnes ulike nivåer av beslutningsmyndighet, hvorav den mest ambisiøse er at kommunestyret delegerer myndighet til territorielt avgrensede enheter på lavere nivå. Bydelsordningen i Oslo er et eksempel her – de har utstrakte fullmakter til å prioritere mellom og bevilge ressurser til kommunale tjenester innenfor sin bydel. De møter imidlertid noen av de samme problemene som gjør seg gjeldende i forholdet mellom stat og kommune: For det første er mange oppgaver stramt lovregulert, slik at handlingsrommet i realiteten er lite. For det andre er kommunepolitikere opptatt av at det skal være likhet i tjenestetilbud på tvers av lokalområder, noe som også innskrenker handlingsrommet. Generelt er det nok slik at styringsinteressene øker med mengden av ansvar og ressurser hos bydelene. Dette er egentlig ikke unaturlig. Når bystyret overlater ansvaret for store deler av kommunens driftsutgifter til bydelene, blir det også nødvendig med en annen styring og oppfølging enn det er behov for når bydelene ikke har slike ressurser. Slik sett kan det være grunn til å tenke seg om to ganger hvis man vurderer å legge ut vesentlige mengder ansvar og ressurser til bydelene. Hvis det er et viktig poeng å ivareta en grad av lokal autonomi, kan det hende at det ikke bør ligge for mye myndigheter og økonomi i bydelenes portefølje. Det er en tendens til at kommunen opplever større behov for å ha styring med bydelene, hvis disse har fått mye ressurser og ansvar. Dermed avtegner det seg et grunnleggende dilemma knyttet til delegert makt: Det kan være vanskelig å skape engasjement i den helt lokale politikken når rådene har lite ressurser å råde over, men hvis man legger ut ressurser vil dette gjerne medføre tap av autonomi og økt kommunal overstyring – noe som *også* kan være hemmende for engasjementet.

Gitt at nærdemokratiordningene ikke er blitt delegert beslutningsmyndighet, men kun har en rådgivende funksjon, viser erfaringer fra Norge, Danmark og Finland nødvendigheten av en formell kobling mellom nærdemokratiorganet og kommunestyret som beslutningsarena og videre at man synliggjør hvordan organenes arbeid og innspill gjør en forskjell. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet. En kobling kan man få til på forskjellige måter. Flere kommuner har god erfaring med å ansette en person som har ansvar for å formidle mellom nærdemokratiorgan og kommune. En slik koordinator kan bidra til å sikre informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive nærområder til å bli mer aktive og hindre at frivillige blir overbelastet. Videre kan koblingen styrkes gjennom faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det eller ved at nærdemokratiorganet er fast høringspartner i kommunale planprosesser. Dette er en ganske vanlig rolle for nærdemokratiutvalg, og intervjuede kommunepolitikere i alle de nordiske landene opplever at disse organene, når de fungerer godt, bidrar til å bedre informasjonsgrunnlaget for kommunale beslutninger.

En viss grad av formalisering av påvirkningsmulighetene later til å være viktig, og spesielt når organene ikke har direkte beslutningsmyndighet eller ressurser som de disponerer. Slike utvalg blir

fort veldig avhengig av enkeltpersoner, ildsjeler, som driver prosessene mot kommunen. Men ildsjeler kan forsvinne, og uten formelle tilknytningspunkter blir disse lokalsamfunnene veldig sårbare.

4.2. Representativitet, rekruttering og legitimitet

Dersom dialogen mellom folk og folkevalgte skal bedres gjennom nærdemokratiorganer må også nærdemokratiorganet ha god og bred kontakt med befolkningen i det lokalsamfunnet som det skal representere. Slik kontakt kan sikres formelt og prinsipielt gjennom valg. Dersom medlemmer til nærdemokratiorganene velges direkte er de per definisjon representative for befolkningen, i demokratisk forstand (ikke nødvendigvis i sosial forstand). Direkte valg, slik det for eksempel praktiseres i Oslo, gir videre innbyggerne mulighet til å stille bydelspolitikere til ansvar. Direkte valg er imidlertid en krevende måte å konstituere slike organer på, og dersom organene ikke har direkte beslutningsmyndighet, men kun er rådgivende, er det grunn til å tro at valgopplutningen vil bli lav.

De fleste nærdemokratiske organer i Norden er nettopp kun rådgivende, og medlemmene utpekes på andre måter enn gjennom valg. Konstituering skjer på mange ulike måter, og blant de vanligste er selvrekruttering (interesserte melder seg), at man reserverer plasser for representanter for alle de viktige foreningene og institusjonene i lokalsamfunnet (velforeninger, idrettslag, skole, gamle hjem osv) eller at representantene pekes ut av kommunestyret. En annen vanlig modell er at møtene i nærdemokratiutvalgene er helt åpne for befolkningen i lokalsamfunnet. De ulike rekrutteringsmetodene har styrker og svakheter, og spesielt når det gjelder legitimitet. Selvrekruttering har den fordelen at medlemmene ofte er svært motivert. Den store ulempen er selvfølgelig at medlemmene ikke er representative for lokalsamfunnet som helhet og at de dermed kan ha lav legitimitet i deler av befolkningen. En ytterligere ulempe er at selvrekrutterte medlemmer stort sett allerede er svært aktive, og at man dermed ikke lykkes i å aktivisere bredt, som er et av målene med slike ordninger. Foreningsrepresentasjon kan ha den ulempen at foreningenes agenda blir dominerende i organene (Agger mfl 2010), til fortrensel for saker som andre og urepresenterte deler av befolkningen er opptatt av. Dersom en baserer seg på rekruttering fra sivilsamfunnsorganisasjoner vil noen grupper av befolkningen forbli urepresentert. Utpeking som rekrutteringsmetode kan sikre kobling til og legitimitet vis a vis kommunestyret, men utpekte representanter har ikke nødvendigvis høy legitimitet eller tillit i lokalsamfunnet. Den helt åpne modellen er det få eksempler på at fungerer godt. Det viser seg vanskelig å få folk til å komme på møter. Enkelte grupper av befolkningen er vanskelig å mobilisere uavhengig av rekrutteringsmodell. Dette gjelder spesielt barnefamilier, etniske minoriteter og unge. For å inkludere disse gruppene må kommunen antakelig drive målrettet rekruttering.

4.3. Inndelingsprinsipp

Hvor grensene rundt nærdemokratiområdene skal gå har stor betydning for hvordan de fungerer. Det vanligste inndelingsprinsippet er at man baserer seg på eksisterende lokalsamfunn der folk har en felles lokal identitet. I en kommunesammenslåingssituasjon vil dette typisk være de gamle kommunegrensene. Nærdemokratiområder som har en felles etablert identitet har vist seg ofte å være mer vitale og lettere å få til å fungere. Dette er et argument for å la lokalområder følge allerede etablerte identitetsgrenser, som for eksempel skolekretser eller gamle kommunegrensene. Å følge en slik strategi er imidlertid et tveegget sverd, fordi det kan hindre integrering mellom ulike deler av kommunen. Særlig gjelder det gamle kommunegrensene, og spesielt hvis de opprinnelige kommunene var imot sammenslåingen i sin tid. Inndelingen i lokalområder etter gamle grenser kan gjøre at gamle og u hensiktsmessige lojaliteter opprettholdes, og at kommunen blir mer fragmentert enn den ellers ville vært. Nærdemokratiordninger kan forsterke fellesskapsfølelsen innenfor tidligere kommunegrensene i sammenslåtte kommuner og føre til at det tar lengre tid å danne en felles

kommuneidentitet. Samtidig er innbyggerne vant til å leve med flere, komplementære identiteter (sted, kommune, fylke, nasjonal identitet), og dermed er det ikke sikkert at en forsterket fellesskapsfølelse innenfor et mindre område enn kommunen nødvendigvis er problematisk. Et klassisk problem i demokratiet er jo at *demos* aldri kan avgrenses perfekt i forhold til identitet og fellesskapsfølelse.

I enkelte tilfeller eksisterer det ingen felles identitet å bygge på. Dette kan for eksempel gjelde for bydeler i store byer med mye tilflytting. Da kan en mulighet være å etablere nærdemokratiorganer spisset inn mot bestemte grupper i befolkningen, for eksempel mot ungdom, småbarnsforeldre eller eldre. Ingen av kommunene vi har vurdert har gjort dette, men det foreslås som en løsning i flere av de nordiske studiene.

Et alternativt inndelingsprinsipp er å bryte med eksisterende identitetsterritorier, nettopp for å få til integrering i en ny kommune. I Salo i Finland har man gjort dette, med det formål å få til en integrasjon mellom ulike områder i den nye kommunen. Salo er slått sammen av ti tidligere kommuner og er en av de største sammenslåingene i Finland. Seks av de ti kommunene hadde færre enn 2000 innbyggere. Her har man bevisst opprettet delområdeorgan som bryter med gamle kommunegrenser. Områdekomiteene er inndelt etter de fem hovedveiene inn til sentrum. Visuelt ble området dermed delt inn som et kjerrehjul, og de nye grensene skjærer tvers gjennom de tidligere kommunegrensene. Det er delte erfaringer med denne modellen. På den ene siden gir politikere, kommuneansatte og representanter i områdekomiteene uttrykk for at ingen ønsket seg en modell som fulgte tidligere kommunegrenser (Sandberg 2012). På den andre siden er det et faktum at den nye inndelingen og komiteene ikke representerer et naturlig identifikasjonspunkt for innbyggerne. Folk har ingen relasjon til dem, og de fungerer dermed ikke som gode kanaler for å formidle impulser fra innbyggerne til kommuneledelsen.

Man kan også vurdere å la bare deler av kommunen dekkes av nærdemokratiutvalg, slik det er gjort i Rovaniemi i Finland. Ut fra en likhetstankegang (alle har rett til like mye representasjon), bør man velge en vegg-til-vegg-løsning der alle områder er dekket, men hvis en ser mer pragmatisk på det er det ikke sikkert det er nødvendig. Kanskje enkelte deler av en ny kommune har særskilt behov for bedre representasjon – dette kan for eksempel være perifere strøk, områder med en spesiell befolknings sammensetning, spesielle utfordringer eller som er ekstra geografisk avsondret. I Norge vil dette for eksempel kunne gjelde eventuelle nye storkommuner som består av bebodde øyer og der kommunesentrumet er på fastlandet.

Litteratur

- Agger, Annika, Karl Löfgren og Jacob Torfing (2010): *Nærdemokrati etter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbasert borgerinndragelse*.
- Gren, Maria (2009) ”Kommunen i delar. En utvärdering av Umeås kommunedelsorganisation”, kapittel 2 i Anders Lidström och Hannu Katajamäki (red) (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken? Exemplet kommunalnämnder och kommunsamarbete*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Lidström, Anders och Hannu Katajamäki (red) (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken? Exemplet kommunalnämnder och kommunsamarbete*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Kolam, Kerstin (1987) *Lokala organ i Norden 1968-1986. Från idé till verklighet*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, forskningsrapport 1987.
- Nyseth, Torill, Torill Ringholm, Asbjørn Røiseland og Nils Aarsæther (2000) *Dugnad og demokrati. Bydelsutvalg, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner*. Oslo: kommuneforlaget.

- Pihlaja, Ritva ja Sandberg, Siv (2012) *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriö, Kunnat 27/2012
- Ringholm, Torill M. (2004) *Demokrati på dugnad. En studie av ti problemløsningsprosesser i norske lokalutvalg*. Dr.polit avhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Sandberg, Siv (2012) *Autonomi, integration eller positiv særbehandling? Kommundeldemokrati i sammanslagna kommuner i Finland*. Papper presenterat XXI årskonferensen för nordisk kommunforskning (NORKOM) i Oslo 22–24.11.2012.
- Sandberg, Siv (2013) *Närdemokratiorgan i Finland: Plåster på såren eller verklig lokal påverkan?* Fagseminarium om närdemokrati Oslo, KS/NIBR 5.3.2013
- Winsvold, Marte (red.) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24.