

Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger

Av Toril Ringholm

Seniorforsker, Norut

toril.ringholm@norut.no

tlf. +47 99155137

1 Formålet med notatet

Dette notatet har til hensikt å være et utgangspunkt for diskusjon om nærdemokratiske ordninger, på et verksted i regi av Distriktssenteret. Bakteppet er den kommende kommunereformen, som vil endre det norske kommunekartet. Målet med verkstedet er definert som «både å samle kunnskap og erfaringer som kan støtte kommunene i rigging av lokale medvirkningsprosesser og hvordan kommuner kan tenke fremtidig organisering av demokratiske arenaer».

Spørsmålene, oppdraget fra Distriktssenteret, er definert som: *Gitt din kunnskap: hva er utfordringsbildet i en kommunereform der det potensielt kan bli større avstand mellom de som styrer og innbyggerne?*

Aktuelle problemstillinger kan ifølge oppdraget være knyttet til:

- fordeler og ulemper med ulike nærdemokratiske ordninger og
- hvordan ivaretas prinsippene om legitimitet, representativitet og delegasjon?
- Tips og råd om nærdemokratiske ordninger og medvirkning
- Mulige modeller, hvilke modeller er aktuelle?

I notatet berøres alle disse temaene, om enn i ulik grad. Vekten er lagt på behovet en ny kommune vil ha med hensyn til avveininger mellom ulike formål med nærdemokratiske organer, hvorvidt en skal tenke standardisering eller mangfold, og hvilken demokratisk «risiko» som ligger særlig i de uformelle arbeidsmåtene. I innledningen, del 2, belyses selve begrepet nærdemokrati, og dette avgrenses i denne sammenhengen til å omfatte varige demokratiske institusjoner. Del 3 spør hva kommunesammenslåing betyr for nærdemokrati, med utgangspunkt i at kommunesammenslåing både betyr institusjonell endring og en ny geografisk ramme. I del 4 knyttes det an til diskusjonen om forholdet mellom deltakerdemokrati og representativt demokrati, mens del 5 ser nærmere på former for demokratisk legitimitet og hvordan nærdemokratiske organer kan svare på disse. I avslutningen, del 6 er spørsmålet om ikke formen på nærdemokratiske organer må bestemmes ut fra formålet. Videre pekes det på at en må avveie mellom behov for standardisering og verdien av mangfold. I dette ligger også det å ta vare på det demokratiske potensialet som kan finnes i uformelle ordninger.

2 Begrepet nærdemokrati

Begrepet nærdemokrati brukes vanligvis som en betegnelse på demokratiske institusjoner på underkommunalt nivå: «Med nærdemokratiske institusjoner meiner vi demokratiske institusjoner under kommunenivået som er nært knytte til kommunen (men utan at dei av den grunn nødvendigvis inngår som eit formalisert nivå i den kommunale organisasjonen)» (Nyseth og Aarsæther 2002:18). Denne definisjonen er inkluderende, og omfatter både organer som springer ut av den kommunale organisasjonen, som bydelsutvalg og kommunedelsutvalg, og organer som er «grodd fram» i sivilsamfunnet og som handler på vegne av innbyggerne i en avgrenset del av kommunen. Dette er også en forståelse av nærdemokratiske organer som avspeiles i den typologien som er brukt av NIBR i kartleggingen av erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden (Hansen, Klausen og Winsvold 2013):

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

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 knytta opp mot det representative demokratiet. Noen vil betrakte et relativt snevert spekter av deltakelsesformer som tilstrekkelig, mens andre tar til orde for en omfattende og bredspekteret forståelse. Carole Pateman utgjør en merkestein i den sistnevnte tradisjonen (Pateman 1970), idet hun vektlegger både den instrumentelle og den ekspressive siden ved deltakelse. Deltakelse betraktes med andre ord både som en mulighet for å påvirke politikktutformingene, 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.

I dette notatet er temaet hvilke utfordringer kommunene kan tenkes å møte når det gjelder å ivareta hensynet til medvirkning ved sammenslåing av kommuner. Slik medvirkning kan i utgangspunktet både tenkes som enkeltstående hendelser eller prosesser, knytta til bestemte saker over en avgrenset tidsperiode og som varige nærdemokratiske institusjoner av typen nevnt ovenfor. Det er den sistnevnte formen dette skal handle om og i notatet drøftes praktiske og prinsipielle sider ved ulike former for nærdemokratiske organer.

3 Kommunesammenslåing og nærdemokrati

Er det grunn til å tenke seg at sammenslåing av kommuner vil gi nye og særskilte utfordringer når det gjelder å sikre god kommunikasjon med innbyggerne? Svaret er både ja og nei. De fleste kommuner har trolig kontinuerlige utfordringer her, både i tilknytning planprosesser og annen politikktutforming. Spørsmålet om å sikre medvirkning retter seg både inn mot ulike grupper i kommunen og når det gjelder å være i dialog med de forskjellige geografiske delene av kommunen: Hvordan engasjere barn og unge i planprosesser? Hvordan få til medvirkning fra de delene av kommunene som er preget av lite interesse for organisert deltakelse? Hva er de riktige grepene for å sikre pålitelig, systematisk tilbakemelding på kommunale tjenester? Denne typen spørsmål har vi hatt lenge og de vil være der også når flere kommuner slås sammen.

Sammenslåing av kommuner kan imidlertid også tenkes å gi noen nye og særskilte utfordringer. For det første ut fra et enkelt resonnement om at sammenslåing er en institusjonell endring – en endring som må antas å forplante seg til flere institusjoner. Institusjoner kan beskrives som de kognitive, normative og regulative strukturene og aktivitetene som sørger for stabilitet og mening i sosial atferd (Douglas 1986, Scott 1995). Institusjoner kan være mer eller mindre formelle, og kan både utgjøres av organisatoriske rammer og formaliserte prosedyrer, og uformelle, men etablerte forståelsesrammer og samhandlingsformer. Slik samhandlingskultur mellom nærdemokratiske institusjoner og kommuneorganisasjonen kan variere fra kommune til kommune. To ulike ordninger som fungerer godt i hver sin kommune, for ikke å snakke om tre eller fire, kan derfor vise seg ikke å fungere så godt i en sammenslått kommune. For eksempel kan vi tenke oss at nærdemokratiske organer som har vært vant til rask respons og uformelle samhandlings- og kommunikasjonsformer i sin «gamle» kommune, kan oppleve mer formaliserte ordninger i den «nye», sammenslåtte kommunen som unødvendig byråkratiske og tungroddede. På den andre siden kan nærdemokratiske organer som er vokst fram i en mer formalisert organisasjonskultur, oppleve økt grad av uformellhet som uryddig og vanskelig å forholde seg til. Av slike møter kan nye institusjoner oppstå. Nye institusjoner oppstår ved at de etablerte institusjonene utfordres (Douglas 1986).

De særskilte nærdemokratiske utfordringene ved kommunesammenslåing henger ikke bare sammen med institusjonelle endringsprosesser. Kommunene blir større, i areal og folketall, og det som fungerer godt i en liten kommune, fungerer kanskje ikke like godt i en stor. En kan regne med at graden av fleksibilitet endres og at konfliktmønsteret blir mer sammensatt, eller et annet enn det en har vært vant til. Lokaliseringsdebatter og andre geografisk forankrede konflikter er velkjent fra norsk kommunepolitikk. Større kommuner gir flere steder som kan konkurrere om ressurser og politisk oppmerksomhet. Det er for eksempel ikke utenkelig at konfliktdimensjonen går langs de gamle kommunegrensene. Samtidig åpner det økte mangfoldet for nye allianser og maktkonstellasjoner. Ut fra en mer positivt ladet tilnærming, kan det betraktes som et «kreativt kaos», som det kan utkrystalliseres nye og interessante løsninger fra.

Samlet sett utgjør dette et mulighetsrom i kommunen, et potensial for å bygge nærdemokrati som kan utnyttes både av befolkningen i kommunen og kommuneorganisasjonen. I dette rommet ligger også muligheter for nye og innovative løsninger. Spørsmålet er hvordan mulighetsrommet utnyttes; hvem som tar initiativ, hvilken respons initiativene møtes med, hvilke synspunkter som får gjennomslag og hvilken type «demokratisk risiko» en er innstilt på å ta. Det siste,

risikoelementet, henger blant annet sammen med forbindelsen mellom deltakerdemokrati og det representative demokratiet.

4 Nærdemokratiske ordninger og representativt demokrati

Oppmerksomheten om, og begrunnelsen for nærdemokratiske organer er som nevnt i stor grad forankret i ideer om deltakerdemokrati. Mange av bidragene til utviklingen av deltakerdemokratiske perspektiver har studert og teoretisert omkring disse ut fra oppfatningen om at deltakerdemokrati er godt og nyttig (Pateman 1970, Barber 1984). Det er liten tvil om at dette er tilfellet – flere og nye deltakere bringer flere og nye ressurser inn i beslutningsprosessene. Det utgjør også en styrking av responsiviteten i det representative systemet – de valgte representantenes mulighet for å være i dialog med velgerne og innhente jevnlig impulser fra hva som rører seg i samfunnet (Beetham 1994).

Deltakelse

Det er imidlertid også grunn til å se med kritisk blikk på deltakelsen, idet ikke all deltakelse nødvendigvis fører til at det demokratiske systemet som helhet betraktet blir forbedret. Argumentasjonen for bred politisk deltakelse har i stor utstrekning gått ut på at deltakelsen er med på å støtte opp om det representative demokratiet. I de skandinaviske landene har dette blant annet ført til en rekke initiativ på lokalt nivå for å utvikle lokalsamfunnsbasert politisk deltakelse (se for eksempel Olsson and Montin 1999, Nyseth 2000, Bogason 2001, Carlsson 1992, Ringholm 2004). Deltakelsen kanaliseres her inn i ulike fora og politiske prosesser, som bydelsutvalg, medvirkning i planprosesser, fokusgrupper og høringsrunder. Det kan hevdes at deltakerdemokratiet og det representative demokratiet fungerer etter ulik logikk, som på viktige punkter står i direkte motstrid til hverandre, og at større vekt på deltakerdemokratiet kan komme til å gå på bekostning av innflytelsen til det representative demokratiet. Dette kan også beskrives som en "demokratisk risiko". Økt vektlegging av folkelig deltakelse gir også økte muligheter for at det er de ressurssterkes og aktives synspunkter og verdier som får gjennomslag. Det kan skje på bekostning av de mindre ressurssterke og de som har mindre kunnskap om hvordan de kan innrette seg for å nå fram med sine synspunkter. En annen innvending kan være at en risikerer at deltakelsen blir svært partikulær; småbarnsforeldre engasjerer seg i spørsmål om barnehager og ungdommer i studentpolitikk – og nærdemokratiske organer ser bare sitt eget nærmiljø. Logikken i et representativt system er imidlertid at de valgte representantene skal ivareta et helhetlig perspektiv på samfunnet, og arbeide for velferden til ulike grupper. Undersøkelser om nærdemokratiske ordninger har imidlertid ikke påpekt slike effekter, men det skal også nevnes at den i liten grad har stilt spørsmål om nettopp dette.

En annen side ved en svært vid oppfatning av demokratisk deltakelse, er at også grupper eller organer som har et noe mer avslappet forhold til formaliserte strukturer enn det som er vanlig i et offentlig system, som valgprosedyrer, offentlighet og skriftlig dokumentasjon av virksomheten sin, kan bli regnet som en del av det politiske systemet og øve innflytelse der. En studie av nærdemokratiske organer (Nyseth m.fl. 2000, Ringholm 2004) viser at det er et vidt spenn mellom ulike typer av disse, med hensyn til grad av formalisering i lokale problemløsningsprosesser. De oppgavene slike organer utfører i lokalsamfunnet er viktige og spenner tematisk sett ganske vidt. De arrangerer sosiale sammenkomster, bygger grendehus eller idrettsbaner, lager gang-og

sykkelvei eller aksjonerer for tryggere skolevei, og de er høringsinstanser for kommunen i plan- og utbyggingsspørsmål. Befolkningen i lokalsamfunnene slutter opp om lokalutvalgene gjennom å stille på dugnader og delta i aksjoner så vel som i de rent sosiale arrangementene. Det viktigste i arbeidet til denne typen nærdemokratiske organer er selve innholdet, ikke prosedyre og dokumentasjon.

Kontrollerbarhet

Et bærende prinsipp i et representativt demokratisk system er folkets mulighet til å kontrollere sine valgte representanter (Beetham 1994). Det folkevalgte systemet skal kunne redegjøre for hvordan beslutninger fattes og hvordan fellesskapets ressurser disponerer. I tilknytning til framveksten av samstyring/nettverksstyring i offentlig sektor er spørsmålet om kontrollerbarhet et vesentlig element (se f.eks. Considine 2002, Woods 2001, Peters and Pierre, 2005). En nøkkelkomponent her er transparens. Det må være mulig å få innsyn i så vel hvilke beslutninger som fattes, som i prosessene som ligger bak dem. I et nærdemokratisk organ som preges uformellhet og prioriterer gjennomføring av praktiske løsninger, kan ordninger som sikrer transparens være vanskelig å opprettholde. Det er viktigere å få arbeidsgrupper og komiteer til å gjøre det de skal, enn å ha klare prosedyrer for oppnevning. Det at oppgavene blir utført, er målet på at organisasjonen fungerer, ikke at det blir skrevet et uførlig referat om hvordan løsningen kom i stand og hvem som bestemte hva.

Den relative vektleggingen av praktisk problemløsning versus skriftlig dokumentasjon kan også beskrives som spenningsforholdet mellom gjennomstrømmingslegitimitet og utfallslegitimitet (Klausen og Vabo 2007). Et representativt demokrati trenger både å skape gode løsninger og å sørge for at dette skjer gjennom en kontrollerbar prosess for at folkets tillit til systemet skal holdes ved like. Ved svært åpne og inkluderende deltakelsesformer vil det det i praksis stort sett være umulig å opprettholde de samme krav til kontrollerbarhet som innenfor det representative demokratiets institusjoner.

Den demokratiske risikoen

Risiko er et begrep som inneholder både fare og mulighet. Noe kan gå tapt og noe kan vinnes. En risikerer altså gevinst langs den ene demokratidimensjonen og tap langs den andre. På et annet analytisk nivå er også den balansen mellom fare og mulighet som den demokratiske risikoen utgjør, et spørsmål om legitimitet og tillit. Det handler både om tilliten til de politiske institusjonene og tilliten til de valgte representantene, og i og for seg tilliten til demokratiet i sin alminnelighet.

5 Legitimitet i prosess og resultat

Demokratisk legitimitet skapes gjennom måten de demokratiske standardene blir forvaltet. Dette kan skje i mange slags kombinasjoner.

Former for legitimitet

Den kan måles på flere måter og det er vanlig å skille mellom tre former for legitimitet: Inntakslegitimitet, gjennomstrømmingslegitimitet og resultatlegitimitet.

Inntakslegitimitet beskriver hvorvidt ordninger og prosedyrer for hvordan politiske organer opprettes og måten saker kommer på dagsordenen, oppfattes som gode og demokratiske. Et nærdemokratisk organ bør, for å betraktes som demokratisk, ha klart definerte og alminnelig aksepterte ordninger for hvordan medlemmene velges eller utpekes. Medlemmene bør nok også ha en geografisk tilknytning til det området som organet skal arbeide i og for. Dette korresponderer med de demokratiske standardene *autorisasjon* og *representativitet*.

Gjennomstrømningslegitimitet handler om hvordan et politisk organ er i stand til å skape tillit til måten selve beslutningsprosessen foregår på. Åpenhet, *transparens*, og mulighet til å gå prosessen etter i sømmene, *kontrollerbarhet*, er viktige komponenter for å sikre denne formen for legitimitet.

Resultatlegitimitet skapes gjennom de beslutningene som fattes og den konkrete politikken som utformes; *de gode løsningene*. Forventningene til nærdemokratiske organer er vel først og fremst knytta til dette. Disse forventningene oppfylles både gjennom deres evne til selv å skape løsninger for eget lokalområde, og gjennom at de bidrar med kunnskap og engasjement til de løsningene som utvikles på kommunenivå.

Vi har ikke systematisk kunnskap om hvordan nærdemokratiske organer i Norge forholder seg til slike standarder. Her tyder imidlertid tidligere undersøkelser på at det er stor variasjon. Organ med delegert beslutningskompetanse – bydelsutvalg – utpekes vanligvis av kommunestyret og autoriseres dermed indirekte gjennom lokalvalgene. De er også underlagt alminnelige regler og ordninger for saksbehandling og offentlighet, en naturlig ting all den tid de er en del av det kommunale tjeneste- og beslutningsapparatet.

For de andre typene av nærdemokratiske organer, frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt og foreningsbaserte lokalutvalg, er det grunn til å regne med at det er vesentlig mer variasjon med hensyn til hvordan sammensettingen foregår og åpenheten i prosessene (Ringholm 2004, Sandkjær Hanssen, Klausen og Winsvold 2013). Ofte er det få som stiller på årsmøtet, når nytt styre skal velges. Oppmøtet på medlemsmøter kan variere sterkt. Det samme kan ordninger for skriftlig informasjon til medlemmene, som nyhetsbrev, tilgang til saksliste og referat fra møter.

Uformelle, men legitime arbeidsmåter

Selv om nærdemokratiske organer ikke nødvendigvis scorer høyt på vanlige, prosedyremessige standarder, kan det innarbeides mye informasjon og meningsutveksling i den samhandlingen som skjer på mer uformelle arenaer, som sosiale sammenkomster, idrettskonkurranser og dugnader. Et eksempel hentet fra bygging av gang- og sykkelvei i regi av Talvik bygdelag i Alta kommune (Ringholm 2004, kap. 12) kan være en god illustrasjon på dette:

«Dugnadene ble gjort kjent ved oppslag og gjennom at medlemmene i lokalutvalget snakket med folk i lokalmiljøet. "Alle" kjente til at det skulle være dugnad, selv om det ikke var gjort ytterligere anstrengelser for å gjøre dem kjent. I alle tilfellene var det lokalutvalget som initierer dugnaden og medlemmene er også med i arbeidet.....Måten dugnadene kom i stand på, og oppslutningen om dem, skaper sammen med dette et inntrykk av lokalsamfunn der det er god kjennskap til, og oppslutning om, lokalutvalgenes virksomhet. Dette til tross for at lokalutvalgenes innsats med hensyn på systematisk informasjonsspredning var svært liten. Denne kunnskapen synes helt klart å

tilflytte folk i lokalsamfunnet på andre, mindre synlige måter.... Et poeng som er verd å bemerke i når det gjelder disse tilfellene, og sannsynligvis flere av de dugnadene som trer fram i materialet som helhet, er at lokalutvalgene i alle tre tilfellene har budsjettert med dugnadsinnsats uten noen gang å spørre lokalbefolkningen som sådan om det er realistisk. Ikke i noen av tilfellene er det innkalt til allmøte for diskutere denne siden av saken, eller sendt ut skriftlig forespørsel til husstandene om hvem som eventuelt kunne tenke seg å delta. Dette er simpelthen tatt som en selvfølge.....I tillegg til å være et redskap for konkret problemløsning, har dugnaden også en arenafunksjon som kan være betydningsfull. Dugnaden er en møteplass der deltakerne foruten å arbeide, utveksler informasjon og synspunkter, blant annet om det prosjektet de er med på å realisere. I alle de tre dugnadene....., deltok også medlemmene i arbeidsgruppa og/eller ledelsen i lokalutvalget i dugnadsarbeidet. Intervju med disse viser at en del av samtalen under dugnaden, for eksempel i kaffepauser, har dreid seg om hvordan arbeidet med problemløsningen har vært drevet, problemer en har støtt på, problemer som ligger foran og måter disse kan løses på. I arbeidet med gang- og sykkelveien var det slike samtaler både i den første og den andre dugnaden. En del av de som hadde vært litt perifere i forhold til den forutgående prosessen hadde her mulighet til å snakke med de som hadde drevet forhandlingene med Statens vegvesen og med kommunen om hvordan den finansielle løsningen egentlig ble.

Eksempelet ovenfor er sannsynligvis ganske representativt for måten en del nærdemokratiske organer som bygger på en foreningsbasert lokalutvalgsmodell eller er innrammet av en frivillig organisasjon, arbeider. Her er det resultatene som skaper legitimiteten – det at en får ting gjort, og at det skaper forbedringer i lokalsamfunnet. Undersøkelsen som eksemplet er hentet fra, viser da også at aktiviteten i denne typen nærdemokratiske organer synes å være mer drevet av å gjennomføre konkrete, praktiske løsninger enn det vi kunne observere i nærdemokratiske organer som var innrammet av kommuneorganisasjonens ordninger¹. Disse dataene er imidlertid hentet fra et forholdsvis lite utvalg av lokalutvalg – til sammen 10 – og er gjennomført for en del år siden. Det er derfor god grunn til å være tilbakeholden med å generalisere. En mer omfattende undersøkelse av arbeidsmåter og demokratisk forankring ville med stor sannsynlighet avdekke mer variasjon og gi grunnlag for mer generaliserbare konklusjoner. I tillegg kan det ha skjedd endringer på de 10-15 årene som er gått siden undersøkelsen ble gjennomført.

Eksemplet er først og fremst en illustrasjon på at det finnes uformelle arbeidsmåter som fungerer og der demokratiske verdier langt på vei er ivaretatt gjennom den konkrete problemløsningen. Vi må anta at disse arbeidsmåtene er innarbeidet over tid, og at det trolig vil være motstand mot å legge om til mer formaliserte ordninger. En annen side av dette er at vi i den samme undersøkelsen (Ringholm 2004) også kunne vise at den uformelle samhandlingen ikke bare foregikk i nærmiljøet, men også i kontakten mellom nærdemokratiske organer og kommunen:

Det er snarere slik at enkelte "stadier" i prosessen formaliseres, mens kontakten gjennomgående skjer på en uformell måte. Det som i disse sakene synes å begrunne formaliseringen, er at det melder seg behov for bruk av kommunale midler som det helt klart er forbundet med visse

¹ I undersøkelsen som er referert i Ringholm 2004 er ikke den samme typologien som i Sandkjær Hansen m.fl. 2013. Vi brukte en todeling i «sivile» og «kommunale» lokalutvalg, der betegnelsen «sivile» ble brukt om nærdemokratiske organer som var initiert lokalt, mens betegnelsen «kommunale lokalutvalg» ble brukt om alle typer lokalutvalg som var initiert av kommunen og formelt en del av det kommunale beslutningssystemet.

prosedyrer å utløse. Dette betyr likevel ikke at bruk av kommunens ressurser alltid underlegges formelle prosedyrer. I en av sakene, den om belysning av fotballbane, ser vi eksempler på begge deler. På et tidspunkt blir det fra lokalutvalgets side søkt om 10.000 kr i kommunale midler for å realisere prosjektet. Det foregår ved normale søknadsprosedyrer, der lederen i utvalget fyller ut et skjema og sender til kommunen innen søknadsfristens utløp. Selve arbeidet med å reise stolper og strekke ledninger skjer på dugnad blant folk i lokalmiljøet. Til dugnaden har utvalget fått låne gravemaskiner fra kommunen, vederlagsfritt og uten å søke skriftlig om det. Når arbeidet er utført, tar lederen i utvalget en telefon til teknisk sjef i kommunen og spør om det er greit at de kobler seg på det kommunale strømmettet. Teknisk sjef gir klarsignal på stående fot, og dermed er banebelysningen en realitet. Kommunale ressurser kan med andre ord tilføres et prosjekt også uten at det krever formalisering. I dette tilfellet melder formaliseringsbehovet seg idet det er spørsmål om kontant utbetaling, mens andre ressurser, som strøm og lån av utstyr, kan utløses på en uformell måte.

Kommunene kan med andre ord vise ulike grader av fleksibilitet gjennom å veksle mellom formelle og uformelle måter å samhandle med de nærdemokratiske organene. I en artikkel har vi undersøkt kommunenes fleksibilitet i tilknytning ut fra surveymateriale og dybdestudier av de ti konkrete problemløsningsprosessene som eksemplene ovenfor er hentet fra. De er analysert med utgangspunkt i typologien som går fram av tabellen nedenfor (Nyseth og Ringholm 2008).

Tabell 1: Typer av fleksibilitet mellom nærdemokratiske organer og kommune

Former for kontakt	Former for fleksibel respons	
	<i>Generell</i>	<i>Spesifikk</i>
<i>Formell</i>	Tøye regelverket	Kreativ budsjettering
<i>Uformell</i>	Personlige relasjoner	Ad hoc-løsning

Analysen viser at kommunene utviser ulike former for fleksibilitet, men at når en går prosessen etter i sømmene, er fleksibiliteten forankret i demokratisk legitime ordninger og rammer:

These findings bring us close to the conclusion that the municipalities are flexible.... There are, however, limits to the flexibility. These limits are basically set by the rules for decision making in the municipal organisation. The municipalities can take part in informalities, they can be creative in their budgeting and on comparatively small matters they are willing to bend the rules, at least when they know that there is openness and acceptance for it in the organisation. But at the end of the day the decisions have to be made "properly". There are few, if any, examples where the decision-making system as such is abandoned. (Nyseth og Ringholm 2008)

6 La formålet avgjøre formen?

Hva som er hensiktsmessige institusjonelle rammer for nærdemokratiske organer er en vurdering som blant annet må avhenge av formålet. Hvilke oppgaver skal disse organene ivareta?

Kommunens ulike funksjoner

Kommunen som organisasjon skal ivareta flere funksjoner. Det er vanlig å operere med en tredeling:

- Kommunen som tjenesteprodusent
- Kommunen som lokal samfunnsutvikler
- Kommunen som forvalter av demokrati

Kommunen som *tjenesteprodusent* er i stor grad underlagt sentralt definerte lover og retningslinjer. Rapporterings- og kontrollordninger er opprettet for å sikre at disse ivaretas, og at folk får de tjenestene de er berettiget til. I store kommuner kan det være ønskelig å legge utføreransvaret for noen tjenester til et desentralisert organ, og her kan det både dreie seg om statlige pålagte oppgaver og oppgaver som er definert av kommunen. I slike tilfeller vil en type organ som er oppnevnt av kommunen – bydelsorgan – trolig være en hensiktsmessig løsning. Dette fordi organet blir en del av det kommunale beslutnings- og tjenesteapparatet og kan underlegges de samme krav til organisering, prosedyrer, åpenhet og rapportering som resten av den kommunale organisasjonen. På denne måten kan en sikre at det ikke arbeider på måter som er i strid med f.eks. sektorlovgivning eller kommunalt gitte forutsetninger for oppgaveløsningen.

Kommunens rolle som *samfunnsutvikler* utøves på andre måter enn rollen som tjenesteprodusent, og omfatter et vidt spekter av aktiviteter, som næringsutvikling, stedsutvikling, integrering, utbygging av infrastruktur og forbedring av de kommunale tjenestene. I mye dette arbeidet er kommunen i stor grad avhengig av samarbeid med både aktører i kommunen og aktører utenfor kommunen (Ringholm m.fl. 2009). Dette er også et arbeid der initiativene vel så ofte kommer fra aktører i lokalmiljøet som fra kommunen. Blant disse aktørene finner vi også nærdemokratiets organisasjoner. Samfunnsutvikling er mer avhengig av lokale initiativ og kreative prosesser enn tjenesteproduksjon. Kommunenes utviklingsutfordringer er også gjerne knytta til det som kalles "samfunnsflokke". I den internasjonale forskningslitteraturen blir de ofte kalt "wicked problems" (Rittel og Webber 1973). Mål om å bedre folkehelsen, skape bærekraftig utvikling og motvirke klimaendringene er et gode eksempler på samfunnsflokke kommunene må forholde seg til. Dette er problemer som det vil være vanskelig å svare på gjennom prosedyrer og regler, men som krever et dynamisk og refleksivt samspill mellom kommunen og de nærdemokratiske aktørene (Førde og Ringholm 2012). I det ligger også en mulighet for læring. Dersom det først og fremst er rollen som samfunnsutvikler og innovatør skal ivaretas og stimuleres, peker store organisatoriske frihetsgrader seg ut som en nøkkelfaktor.

Kommunen som *forvalter av demokrati* berører nettopp kjernen av det nærdemokratiske engasjementet. Det er jo særlig demokratiargumentet som utgjør rasjonale for opprettelsen av nærdemokratiske institusjoner. I dette spørsmålet er det som redegjort for i det foregående flere demokratiske verdier som må veies opp mot hverandre. Samtidig utgjør nærdemokratiske ordninger en mulighet også for demokratisk nyskaping og læring. Rom for de enkelte organene til å utforme arbeidsmåter og organisasjonsformer som passer for deres lokalitet og ambisjoner, er også en kilde til nyskaping også på demokratiområdet. I en aktuell terminologi betegnes dette ofte som demokratisk innovasjon.

Standardisering eller mangfold?

I innledningen til dette notatet pekes det på at det i en sammenslått kommune trolig vil finnes erfaringer med en rekke ulike ordninger med nærdemokratiske organer. Dette kan utgjøre et dilemma for ledelsen i den nye, store kommunen. Det er viktig å huske at nærdemokratiske organer kan og vil vokse fram helt uavhengig av hva kommunens ledelse mener er riktig. Dersom innbyggerne i et lokalområde mener de har bruk for en slik organisasjon, som talerør og problemløser, kan de etablere den uansett.

Kommunen, på sin side, kan og bør gjøre noen avveininger med hensyn til hva den mener er hensiktsmessig, og i det foregående er *funksjon* nevnt som ett slikt vurderingskriterium. En annen vurdering bør dreie seg om i hvilken grad kommunen vil ha en *standardisert ordning* for sine nærdemokratiske organer. Skal for eksempel organer som fungerte i de «gamle» kommunene ses bort fra, og nye foreningsbaserte lokalutvalg etableres som standard i den nye kommunens ulike deler? En slik omorganisering kan både være effektivt med tanke på kommunens samhandling med lokalområdene og utgjøre en fornyelse av både demokrati og maktforhold i disse områdene.

Samtidig risikerer kommunen da å gå glipp av gode og velfungerende nærdemokratiske ordninger og kanskje til og med bygge overflødig byråkrati. Dersom idrettslaget er den organisasjonen som er talerør for bygda, er det ikke sikkert at dette lokalsamfunnet også vil ha de ressurspersonene som skal til for å bemanne et kommunalt initiert lokalutvalg i tillegg. Ildsjelene vil neppe forlate idrettslaget for å bli en del av det kommunale beslutningsapparatet, og et lokalutvalg som ikke oppleves som nødvendig av innbyggerne i området kan bli en politisk blindtarm. Før man går i gang med å lage nye ordninger, bør man kanskje se etter om det allerede finnes organer som gjør samme nytta, i alle fall tilnærmet. Det kan være at det er fornuftig for kommunen, ut fra en helhetsvurdering, å ha ulike typer av nærdemokratiske organer å spille sammen med. Hvilke konsekvenser dette får for kommunen når det gjelder å ha et administrativt apparat for å håndtere kommunikasjonen med de ulike organene, demokratisk risiko, og ikke minst hvilke oppgaver som tiltenkes de ulike typene, er en avveining som må foregå i den enkelte kommune.

Det som i alle fall er sikkert, er at de nye, sammenslåtte kommunene som opprettes, må gjøre en grundig jobb med å skaffe seg oversikt over hvilke nærdemokratiske ordninger, formelle som mindre formaliserte, som eksisterte i de kommunene som nå er slått sammen. Dette dreier seg ikke bare om å telle og «artsbestemme» dem. En må også stille spørsmål om hvor godt de fungerte for hvilke formål, og veie dette opp mot hvilke behov kommunen har når det gjelder slike organer. Noen av de erfaringene som er pekt på i dette notatet tilsier også at det her er behov for et skarpt blikk for de uformelle ordninger og arbeidsmåtene i nærdemokratiske organer. De kan være forløpere for mer formaliserte ordninger (Stinchcombe 2001). Sånne gror fram i et samspill mellom behov og kreativitet (Misztal 2000). Det uformelle gjetter, arbeider, føler seg frem. Vi skal ikke bare tenke på det som tilfeldigheter, men også være åpne for at det kan være en metode som skaper sine egne indre ordener, sine egne, nye former.

Referanser

- Beetham, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Considine, M., 2002, The end of the line? Accountable Governance in the Age of Networks,
- Førde, A og T. Ringholm (2012): Planlegging for lokal utvikling, i Aarsæther, N., E. Falleth, T. Nyseth og R. Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati*, Oslo: Høgskoleforlaget
- Misztal, B. (2000): *Informality, Social theory and contemporary practice*, London: Routledge
- Montin, S. (1998): *Lokala demokratiexperiment*, Stockholm: SOU 1998:155
- Nyseth, T. (2000): *Moderne nærdemokrati*, Doktoravhandling, Tromsø, SV-fakultetet, Universitetet i Tromsø
- Nyseth, T., T. Ringholm, A. Røyseland og N. Aarsæther (2000): *Dugnad og demokrati*, Oslo: Samlaget
- Nyseth, T. og Aarsæther, N. (2002): *Nærdemokrati, teori og praksis*, Oslo: Samlaget
- Olsson, J. og S. Montin (1999) (red.): *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*, Örebro: Novemus, Høgskolan i Örebro
- Papadopoulos, Y., 2003, Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments, *European Journal of Political Research*, Vol 42: pp 473-501.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, G.B., and Pierre, J, (2000), *Governance, politics and the state*. London: St. Martin's Press.
- Peters, B. G., and Pierre, J. (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, London, Palgrave Macmillan.
- Posner, P. L. (2002) "Accountability Challenges of Third-Party Government", pp. 523-551 in L.M. Salamon (ed) *The Tools of Government - A guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press
- Ringholm T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler*, Rapport 8/2009, Tromsø: Norut Tromsø
- Ringholm, T. (2004): *Demokrati på dugnad*, doktoravhandling, rapport SF 11/04 Tromsø: Norut Samfunn AS
- Rittel, H. And M. Webber ,1973,: Dilemmas of a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, pp. 155-69.
- Sandkjær Hanssen, G., J-E . Klausen og M. Winswold (2013): *Erfringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*, NIBR-rapport 2013:4, Oslo: NIBR
- Stinchcombe, A., 2001, *When Formality Works*, Chicago: The University of Chicago Press

Sørensen, E. and J. Torfing (2005): *The Democratic Anchorage of Governance Networks*, in Scandinavian Political Studies, Vol.28, No. 3

Sørensen, E. og J. Torfing (2007): *Kendetegn ved et godt lokaldemokrati*, Roskilde: Roskilde Universitetscenter

Sørensen and Torfing (2007) *Theories of Network Governance*. Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Sørensen and Torfing (2009) *Measuring the democratic anchorage of governance networks in Griggs, Norway*, and Wagenaar, 2008 *Decentred governance: Democracy, conflict and participation* forthcoming

Aarsæther, N. og T. Ringholm (2011): *The Rural Municipality as developer. Entrepreneurial and Planning Modes in Local Development*, Lex Localis Vol 9(4), s. 373-387