

Gro Sandkjær Hanssen
Jan Erling Klausen
Marte Winsvold

Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Tittel: Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold

NIBR-rapport: 2013:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-976-1

Prosjektnummer: O-3107

Prosjektnavn: Kunnskapsstatus om lokale demokratiske organer i kommuner

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Notatet oppsummerer en del av erfaringene med nærdemokratiske ordninger i de nordiske landene, grovt sett siden 1960-tallet. Det vises hva slags ordninger som har vært prøvd ut, bakgrunnen og hensikten med dem, og hvordan de har fungert i praksis.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2013

Antall sider: 134

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gautstadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Dette er sluttrapporten for KS FOU-prosjekt nr. 134003 ”Kunnskapsstatus om lokale demokratiske organer i kommuner”. Prosjektet er gjennomført av Jan Erling Klausen (prosjektleder), Marte Winsvold og Gro Sandkjær Hanssen. Prosjektet har innhentet og sammenstilt eksisterende forskningsbasert kunnskap om ulike typer nærdemokratiske organer i kommuner i de nordiske landene. Hensikten med prosjektet har vært å bidra til økt kunnskap og forståelse for hva som skal til for at slike organer skal fungere etter hensikten, og særlig hvordan slike organer kan ivareta innbyggernes lokale identitet og deres behov for å kunne påvirke politiske beslutningsprosesser.

Oslo, april 2013

Trine Monica Myrvold
Forskningssjef, NIBR

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden – i korte trekk	14
1.1 Bakgrunn: hvordan sikre borgernærhet i lokaldemokratiet?	14
1.2 Hovedmodeller – hva finnes av nærdemokratiske ordninger?	16
1.3 Vurdering av nærdemokratiordningene	18
1.3.1 Borgernærhet – nærdemokratiorgan som demokratisk link mellom styrende og styrte i det representative demokratiet.....	18
1.3.2 Identitets- og fellesskapsbygging, mobilisering av engasjement.....	20
1.3.3 Effekt for politikerrollen og de lokale partiene	21
1.3.4 Effekt for det lokaldemokratiske beslutningsgrunnlaget.....	22
1.3.5 Effekt for innsyn og ansvarliggjøring i lokaldemokratiet (legitimitet).....	23
1.3.6 Effekt for sivilsamfunnet og frivillige organisa- sjoners autonomi.....	25
1.3.7 Enhetlighet i kommunen	25
1.3.8 Forutsetter lokalutvalg en viss befolkningsstørrelse?	26
1.4 Kan endringer i kommuneloven bidra til bedre forutsetninger for nærdemokratiske ordninger?.....	26
2 Nordisk nærdemokrati fra en generell synsvinkel.....	29
2.1 Nærdemokratiet som variant av «det lokale selvstyret»	29

2.2	Hvilken betydning har kommune- og bydelsstørrelse for nærdemokratiet?	32
2.2.1	Historisk innfallsvinkel.....	32
2.2.2	Generell tilnærming – størrelse og demokrati	34
2.2.3	Hva sier tallene?.....	35
3	Et historisk perspektiv på nærdemokratiske organer i Norden – frem til 2004.....	38
3.1	Kort oversikt.....	38
3.2	Fem «bølger».....	42
3.3	Erfaringer med bydelsordningene: Hva var målene med bydelsreformene, og ble disse realisert?	44
3.3.1	Bergen: fra rådgivende utvalg via omfattende desentralisering til full nedleggelse	45
3.3.2	Bydelsordningen i Oslo: Fra grendeutvalg til bydelsforvaltning, men med begrenset demokratisk engasjement.....	48
3.3.3	Stockholm: Få konflikter, økonomisk kontroll men lite demokratisk deltagelse	51
3.3.4	Göteborg: Lav lokal representasjon, lite demokratisk engasjement men sterk økonomistyring.....	55
3.3.5	Malmö: Kontroversiell reform, reaktive bydelspolitikere, svakt demokratisk engasjement.....	58
3.3.6	København: Mye lokal autonomi, problematisk økonomi og svake virkninger på demokrati og medvirkning	61
3.4	Oppsummering: Viktige erfaringer fra bydelsforsøkene og -reformene	63
4	Nærmere beskrivelse av «områdeorganer i Finland.....	67
4.1	Forekomst	67
4.2	Funksjon.....	69
4.2.1	Diskusjonsforum eller delegert beslutningsansvar? ...	69
4.2.2	Omfordeling av offentlige midler.....	70
4.2.3	Plattform for dialog mellom kommune og innbyggere	70
4.2.4	Delområdeorgan – overgangsfenomen (’plaster på såret’) etter kommunesammenslåinger?.....	71
4.3	Erfaringer med finske delområdeorgan	71
4.3.1	St:Michael – autonomi for sammenslåtte kommuner.....	73

4.3.2	Rovaniemi – som positiv særbehandling av periferien i en kommune.....	75
4.3.3	Salo – integrerende funksjon.....	77
4.3.4	Uleåborg – knutepunkter for sivilsamfunnet.....	79
4.3.5	Vellykket? Styrker og svakheter.	79
5	Nærmere beskrivelse av ordninger i Danmark.....	81
5.1	Etablering av nærdemokratiske organer som konsekvens av kommunestrukturen.....	81
5.2	Hvilke typer nærdemokratiske organer har danske kommuner erfaringer med?	84
5.2.1	Hvorfor og hvordan valgte kommunene nærdemokratimodell?	85
5.2.2	Organisering.....	87
5.2.3	Oppnevning og sammensetning	90
5.2.4	Myndighet	91
5.2.5	Grad av institusjonalisering	92
5.3	De involverte aktørenes erfaringer med og vurderinger av nærdemokratiordningene	93
5.3.1	Kvalifisering av beslutningsgrunnlag.....	94
5.3.2	Sivilsamfunnsmobilisering, dialog og innflytelse	95
5.4	Konklusjon: suksesskriterier.....	98
6	Nærmere beskrivelse av ordninger i Sverige.....	100
6.1	Utbredelse	100
6.2	Umeå som eksempel.....	101
6.3	Oppsummering av erfaringer	105
7	Nærmere beskrivelse av ordninger i Norge	106
7.1	Utbredelse av foreningsbaserte lokalutvalg.....	106
7.1	Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad	107
7.2	Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø.....	110
7.3	By- og grendeutvalg i Øvre Eiker	112
7.4	Oppsummering av erfaringer med forenings- baserte lokalutvalg i Norge – styrker og svakheter med ordningen.....	115
8	APPENDIX: Om studien - datagrunnlag	120
8.1	Litteraturgjennomgang	120
8.2	Intervjuer i tre casekommuner.....	120
	Litteratur	123

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Kommunelovens §12 om kommunedelsutvalg. Lov 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).	27
Tabell 3.1	Nøkkelopplysninger om de seks skandinaviske byene pr. 2001. Byene er rangert etter bydelenes størrelse.....	42
Tabell 4.1	Karakteristikk ved de fire sammenslåtte casekommunene (Sandberg 2012: 11).....	72
Tabell 4.2	Beskrivelse av delområdeorgan i de fire kommunene Rovaniemi, Salo, S:t Michel och Uleåborg (Sandberg 2012:12)	73
Tabell 8.1	Oversikt over de tre casekommunene	121
Tabell 8.2	Totalt antall casekommuner	122

Figuroversikt

Figur 1.1	Oversikt over tre typer underkommunale geografiske enheter (inspirert av Siv Sandberg).....	17
Figur 2.1	Politisk deltagelse, Malmø. Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta.	36
Figur 3.1	Hovedtrekk i den historiske utviklingen av nærdemokratiske ordninger i Sverige, Norge og Danmark.....	44
Figur 4.1	Oversikt over nærdemokratiorgan i Finland (Sandberg 2013) Fargekodene viser kommuner med ulike betegnelser for «bydel», «grendeutvalg» mv. på finsk språk	68
Figur 4.2	Oversikt over kommuner som har delområdeorgan, med beslutningskompetanse (lilla) og uten (gul). (Sandberg 2013).....	70
Figur 4.3	St:Michael – autonomi for sammenslåtte kommuner (Sandberg 2013)	74
Figur 4.4	Det geografiske område for Kommundelsnämnden i Yläkemijoki (Sandberg 2013).....	76
Figur 4.5	Nye Salo kommune: Gamle kommunegrenser og nye nærdemokratiorgan.	77
Figur 6.1	Kart over Umeå kommune med kommunedeler (Gren 2009:54).....	102

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold
Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden
NIBR-rapport: 2013:4

I denne rapporten gjennomgår vi litteratur om nærdemokratiske organer i de nordiske landene. 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. Ulike former for nærdemokratiske organer har vært prøvd ut i alle de nordiske landene. Både mellom og innad det enkelte land varierer de nærdemokratiske organene med hensyn til etablering, oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste av de organene er rådgivende. De fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet.

De nærdemokratiorganene vi har undersøkt er stort sett etablert av kommunen, men det finnes også eksempler på organer som har oppstått gjennom lokale initiativ. I noen tilfeller har slike selv etablerte organer senere blitt en del av en kommunal nærdemokratistruktur.

Spesielt i Danmark har etableringen av nærdemokratiske organer vært knyttet til endringer i kommunestrukturen - for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner har man delt den store nye kommunen inn i et antall lokalområder med hvert sitt valgte eller utpekte lokaleråd. 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. 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.

Et av de vanligste motivene for å etablere nærdemokratiorgan er fordi man ønsker å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. Denne kontakten kan enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret. Større borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet. Sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Videre blir koblingen bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Til sist bidrar det til bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene hvis lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.

Et annet mål med nærdemokratiorgan er å motivere til bred deltakelse rundt spørsmål som angår lokalsamfunnet. Nærdemokratiorganene som har vært studert klarer i ulik grad å

rekruttere bredt. I noen av ordningene som er evaluert blir nærdemokratiorganene dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer som sikrer bred rekruttering. Erfaringer fra norske kommuner viser at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner.

De nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn. For det første opplever de som deltar der at utvalgenes arbeid har konkret effekt. For å få til dette må det etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes input gjør en forskjell. For det andre er later det til å være viktig at forventninger og roller er avklart – både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller. Til sist er det viktig at det opprettes en formell og systematisk kobling mellom kommunepolitikken og det som foregår i nærdemokratiorganet. Den beste måten å få til dette på ser ut til å være å ansette en person som sørger for å formidle mellom utvalg og kommune. Dette bidrar til å styrke koblingen mellom kommune og lokalrådene, sikrer informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder og hindre at frivillige blir overbelastet.

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.

Nærdemokratiorganer later dermed til å bidra positivt til demokratiet på lokalt nivå på den måten at det styrker beslutningsgrunnlaget. Få politikere føler at nærdemokratiorganer utfordrer deres rolle som beslutningstaker. Det kan være fordi at

den bølgen av nærdemokratiorganer vi nå ser, stort sett er rådgivende. De valgte kommunepolitikere sitter derfor med all beslutningsmyndighet. Faren er dermed ikke at det representative demokratiet er truet, men at nærdemokratiorganene av dem som inviteres til å delta skal oppleves som lite nyttige og med liten slagkraft. Dersom nærdemokratiorganer ikke har noen konkret effekt på politikken som føres vil de kunne føre til disengasjement og svekket tillit. Det er derfor viktig at nærdemokratiorganer har et klart og meningsfullt mandat.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen, Jan Erling Klausen and Marte Winsvold

Sub-municipal democratic bodies in the Nordic countries

NIBR Report: 2013:4

In this report, we present a review on studies of sub-municipal democratic bodies in the Nordic countries. Sub-municipal democratic bodies denote bodies covering a geographical area smaller than the municipality, and serving as a platform for participation and involvement of the population in this area. Various forms of sub-municipal bodies have been tested in the Nordic countries, and they vary with respect to the way they are established, their composition, their functions, powers and funding. Most of the bodies are advisory with no independent decision-making authority. Some, however, dispose municipal resources and have far-reaching decision-making powers.

Most of the sub-municipal bodies in the Nordic countries are established by the municipality, but there are also examples of bodies that have come about through local initiatives. In some cases such self-established bodies later become part of a municipal democracy structure.

Especially in Denmark, the establishment of sub-municipal democratic bodies has been linked to changes in municipal structure. In order to encourage municipal mergers, new large municipalities have subdivided themselves into a number of neighborhoods or areas, each with its elected or appointed sub-municipal body. When drawing the borders of these new areas is left to the population, the borders will often follow old municipal borders. This has proved to galvanize old identity patterns and prevent integration in new large municipalities. It may still be important to the local population in a merged municipality to preserve old community identities. Sense of belonging is also

important in creating engagement and participation. In other words, the effect of letting sub-municipal bodies follow old municipal borders is ambiguous.

Another common reason for establishing sub-municipal democratic bodies is to encourage communication between local politicians and the local population. Such communication is facilitated if there is a formal link between what goes on in the sub-municipal body and what goes on in the municipal council. The chance of succeeding increases significantly if the municipality appoints a person to mediate between the municipality and the sub-municipal body. Another success factor is to have fixed meeting dates where local politicians and the sub-municipal body meet.

Sub-municipal bodies also often aim at encouraging participation around issues affecting the local community. However, the bodies are unequally successful in recruiting people to participate. In some cases, the bodies are dominated by specific organizations and their agenda. This can be avoided by establishing procedures to ensure broad recruitment. Experiences from Norwegian municipalities show that having a sub-municipal level provides greater awareness of the need for citizen participation among local politicians and municipal staff. This may lead to a more systematic involvement in all sorts of municipal policy processes.

The sub-municipal bodies that are perceived as well functioning by those who participate have some common characteristics. First, the participants experience that the bodies' work has a real impact on municipal politics and policy development. Secondly, it seems to be important that the expectations and roles of all parties are clarified - both sub-municipal bodies, politicians and local citizens need to know exactly what are the different bodies' authorities and roles. Finally, it is important to establish a formal link between local politics and what is happening in the sub-municipal body. The best way to achieve this seems to be to employ a person who mediates between the body and the municipality.

Many sub-municipal bodies are used as consultative partners of the municipality, and politicians in all the Nordic countries have found that these bodies, when they work well, improve decision-making. Representatives are recruited from the local community, they know the needs and wants of the population, which solutions to

specific problems that are possible to realize and which are not in the specific local context, and what local resources one can draw on. Asking locals for advice also give political solutions greater legitimacy, which can facilitate the implementation of measures. Sub-municipal bodies seem thus to contribute positively to democracy at the local level.

1 Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden – i korte trekk

1.1 Bakgrunn: hvordan sikre borgernærhet i lokaldemokratiet?

Et levende og velfungerende demokrati må kunne fungere på mange nivåer – fra det helt nære til det helt fjerne. I våre dagers «globale landsby» har denne tankegangen kanskje kommet lengere frem i bevisstheten. Men tanken om at nabolaget og nærmiljøet legger spesielt godt til rette for deltagelse og engasjement er ikke av ny dato. Lokale politiske arenaer kan bidra til å gi folk muligheter til medvirkning i saker som angår deres egen hverdag, og dette kan gjøre beslutningene bedre og mer treffende. Hvis det nære og lokale politiske systemet oppleves som mindre avskrekkende og mer håndterlig enn det nasjonale politiske liv, kan flere få muligheten til å engasjere seg. Det lokale demokratiet kan dermed bli en «skole i demokrati» som kanskje støtter opp under demokratiet i stort. Samtidig kan lokalpolitikken bidra til å styrke lokalsamfunnets fellesskap og identitet.

Det er blant annet disse ideene som ligger til grunn for normen om «lokalt selvstyre», som har hatt en sentral plass i vår statsskikk gjennom 175 år. Men ordningene som skal sikre at selvstyreverdiene ivaretas, har endret seg med samfunnsutviklingen. Etterkrigstiden var preget av sterk befolkningsvekst, samtidig som kommunenes oppgaver og ansvar økte, som følge av velferdsstatens utvikling. Samtidig bidro også endringer i kommuneinndelingen til at mange kommuner ikke lenger fremsto som de nære og inviterende arenaene som selvstyreverdiene skulle fungere innenfor. Denne utviklingen hadde mange fellestrekk i de nordiske

landene. Den medførte en oppblomstring av «nærdemokratiske» ordninger i mange kommuner, som et forsøk på å ivareta nærhetsidealet også innenfor større rammer. I de senere år har debatten rundt kommuneinndelingen fått ny aktualitet, og dette har igjen brakt spørsmålet om nærdemokratiordninger fram i debatten. Mange danske kommuner har innført slike ordninger som følge av kommunereformen. En lignende utvikling har skjedd i Finland, hvor en rekke frivillige kommunesammenslåinger har kommet i forkant av inndelingsreformen som er under forberedelse. Også i Norge er det en diskusjon om kommunestrukturen, og i denne debatten har nærdemokratiet også en plass.

Dette notatet oppsummerer en del av erfaringene med nærdemokratiske ordninger i de nordiske landene, grovt sett siden 1960-tallet. Notatet baserer seg på «eksisterende forskningsbasert kunnskap, samt noe ny empiri fra norske kommuner. Tanken har vært å belyse:

- Hva slags ordninger har vært prøvd ut, og hva har vært bakgrunnen og hensikten med dem?
- Hvordan har de ulike ordningene fungert i praksis? Har ordningene fungert slik at målene med å opprette dem har blitt nådd? Har de ivaretatt innbyggernes identitet og behov for å påvirke?

Den nordiske «bydelshistorien» går mange tiår tilbake, og et stort antall byer og kommuner har gjennomført forsøk og reformer. Ambisjonen med dette notatet har ikke vært å frembringe en heldekkende oversikt over alle ordningene som er prøvd ut – dette hadde krevd en forskningsinnsats langt ut over rammene for dette prosjektet. Hensikten har heller vært å løfte frem ulike hovedformer for bydels- og nærdemokratiordninger som har vært prøvd ut, og drøfte de viktigste erfaringene med dem, på godt og vondt. Dagens debatt har mye til felles med den som ble ført i mange kommuner fra 1960-tallet og i tiårene framover. Mange av de samme målene og dilemmaene er like aktuelle i dag, om enn under andre omstendigheter.

Notatet er bygget opp som følger: I dette kapitlet presenterer vi en enkel typologi over de viktigste formene for nærmiljø- eller bydelsordninger. Kapitlet løfter også frem noen viktige observasjoner om erfaringene med disse ordningene. Deretter

følger et kapittel som drøfter bydeler og nærdemokrati noe mer inngående, fra en generell synsvinkel. Etter dette, følger fem kapitler som presenterer og drøfter de empiriske erfaringene mer inngående. Kapittel tre inneholder en oversikt over den nordiske «bydelshistorien» fra 1960-tallet og frem til i dag, og drøfter konkrete forsøk og reformer i de største byene. Kapittel fire fokuserer på ordningene i Finland, kapittel fem ser på Danmark, kapittel seks tar for seg Sverige, mens kapittel syv ser på Norge.

1.2 Hovedmodeller – hva finnes av nærdemokratiske ordninger?

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. Det finnes en rekke varianter av nærdemokratiske ordninger i de nordiske land. Disse er en konsekvens av det som er blitt kalt den tredje desentraliseringen, som innebærer et forsøk på å bygge bro mellom det offentlige og sivilsamfunnet (Nordahl og Carlsson 1999:18). Med utgangspunkt i Siv Sandbergs inndeling¹ kan man grovt dele inn nærdemokratiske ordninger i tre hovedkategorier; 1) Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger, 2) foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert), og 3) organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler).

¹ Seminar på NIBR 5.3.2013

Figur 1.1 *Oversikt over tre typer underkommunale geografiske enheter (inspirert av Siv Sandberg)*

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (strukturet 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: * Fri og uavhengig Innbyggeraktivitet * Ivareta interesser * Fellesskap-og identitetsskapende * Varierende relasjon til kommunen	Funksjon: * Informasjon * Initiativ * Diskusjonsfora * Link mellom folkelig engasjement og representative organer * Fellesskap-og identitetsskapende	Funksjon: * Delegert ansvar for budsjett eller tjenester * En viss beslutningskompetanse
	Rapportens fokus	

I denne litteraturgjennomgangen vil vi, som antydnet i tabellen, konsentrere oss om nærdemokratiorgan som faller i kategori 2 og 3 – altså 2. Foreningsbaserte lokalutvalg og 3. Organ med delegert beslutningskompetanse.

I Norge åpner kommuneloven for at en kommune kan være organisert etter territorielle prinsipp der sektorutvalg og sektorfunksjoner erstattes av områdeutvalg og områdefunksjoner

(Røiseland og Aarsæther 1998). I kommuneloven kalles dette komunedelsutvalg, og faller inn under kategori 3 i tabellen overfor: ”Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)”. Få kommuner har organisert seg på denne måten, Oslo er et eksempel med sine 15 bydeler. Dette er altså en bestemt type politisk utvalg på komunedelsnivå.

Mange andre ulike typer utvalg er imidlertid relevante for kommunal virksomhet, uten å ha samme formelle stilling som komunedelsutvalg. Dette er for eksempel mer uformelle organ som nærmiljøutvalg, lokalutvalg og grendeutvalg. Selv om få norske kommuner har etablert formelle komunedelsutvalg, er det i en stor andel av landets kommuner et samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn gjennom slike lokalutvalg (Røiseland og Aarsæther 1998). Slike utvalg kan være resultat av et kommunalt initiativ, men kan også være initiert lokalt av organ/organisasjoner som kommunen samarbeider med. Slike utvalg faller inn under kategori 2 i tabellen overfor ”Foreningsbasert lokalutvalgsmodell”. I dette begrepet ligger alle utvalg som formelt er knyttet til et avgrenset territorium i kommunen, og som enten er opprettet av kommunen eller som kommunen har et formelt samarbeid med. Slike utvalg oppfattes som et formidlende organ mellom lokalsamfunnet og kommunen.

1.3 Vurdering av nærdemokratiordningene

1.3.1 Borgernærhet – nærdemokratiorgan som demokratisk link mellom styrende og styrte i det representative demokratiet

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. Det er lettere for innbyggerne å få kontakt, og det er lettere for politikerne 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 politikerne i tale. Videre kan en slik ordning sikre at politikerne 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 som vi skal se i gjennomgangen av ordninger i de ulike nordiske landene har det 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 ikke like opplagt at dialogen mellom folk og folkevalgte vil lettes eller bli mer omfattende som følge av etableringen av nærdemokratiorganer.

Større borgernærhet, i betydningen mer dialog, forutsetter at det er en kobling, og som vi skal se av eksemplene fra forskjellige nordiske land, helst en institusjonell og formell kobling mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet, dekket fra kommunepolitikken. I kommuner der denne koblingen er god vil nærdemokratiorganer kunne bedre den borgernære styringen. Eksemplene i denne gjennomgangen viser at sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Videre blir koblingen bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Til sist bidrar det til bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene hvis lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.

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. I Danmark har man sett eksempler på at nærdemokratiorganene domineres av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer som sikrer bred rekruttering. En viss grad av formalisering og metastyring synes å være nødvendig for at nærdemokratiorganene skal bidra til å bedre dialogen mellom folk og folkevalgte.

Erfaringene fra de nordiske landene viser at den demokratiske dialogen som foregår gjennom nærdemokratiorganene kan bidra til å styrke nærheten mellom folk og folkevalgte. Det er likevel viktig at innbyggere, foreninger og institusjoner også kan gå direkte til kommunepolitikere dersom de skulle ønske det.

Nærdemokratiorganer kan 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.

1.3.2 Identitets- og fellesskapsbygging, mobilisering av engasjement

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 som for eksempel lokalråd 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. I for eksempel Øvre Eiker opplever de at konsolidering av lokal tilhørighet bidrar positivt til den lokale samfunnsutviklingen.

Det har imidlertid vist seg svært vanskelig å bygge lokal identitet gjennom nærdemokratiske organer som ikke naturlig sammenfaller

med allerede etablerte lokale identiteter. Et eksempel fra Finland viser dette spesielt tydelig, men vi ser det også i erfaringene fra Danmark og Norge. Og motsatt har det vist seg at lokalområder som har en felles etablert identitet ofte er 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 kommunegrenser. Å følge en slik strategi er imidlertid et tveegget sverd, fordi det kan hindre integrering mellom ulike deler av kommunen. Særlig gjelder det i gamle kommunegrenser, og spesielt hvis de opprinnelige kommunene var imot sammenslåingen i sin tid. Inndelingen i lokalområder etter gamle grenser kan gjøre at gamle og uhensiktsmessige lojaliteter opprettholdes, og at kommunen blir mer fragmentert enn den ellers ville vært. I noen tilfeller kan det dermed være lurt å bryte opp gamle identitetsterritorier eller eventuelt slå sammen flere. 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.

1.3.3 Effekt for politikerrollen og de lokale partiene

Lokalutvalgene eller de nærdemokratiske organene kan oppfattes som å være en bedre kanal for å fremme innbyggernes synspunkter og interesser enn de lokale partikanalene og de folkevalgte organene. De har dermed potensial til å oppfattes som en konkurrent til det representative demokratiet. Både studier fra Norge og Danmark tyder imidlertid på at denne frykten er ubegrunnet. I studien av lokalutvalgene i de tre kommunene Fredrikstad, Tromsø og Øvre Eiker er det ingen av de intervjuede politikerne som opplever lokalutvalgene slik. Heller ikke i Danmark opplever politikerne lokalutvalgene som konkurrenter (Agger mfl 2010). Politikerne er likevel nøye med å understreke at disse organene kun er rådgivende, og at de ikke har vetorett. I siste instans er det dem som lokalpolitikere som tar avgjørelsen.

Også i evalueringen av SAM-programmet på 1990-tallet, hvor 11 forsøkskommuner etablerte foreningsbaserte lokalutvalg, var de lokale politikerne stort sett positive til lokalutvalgene (Nordahl og

Carlsson 1999:191). Politikerne opplevde å ha et positivt og overskuddspreget samarbeid med disse utvalgene. Men de understreket også at utvalgene ikke hadde stor innflytelse. Dersom politikerne hadde syntes at disse organene hadde stor innflytelse ville politikerne kanskje i større grad ha opplevd dem som konkurrerende til det representative demokratiet. Nordahl og Carlsson (1999) fant også at arbeidet i utvalgene for mange stimulerte til økt interesse for lokalpolitikken. Det samme finner vi i vår studie av lokalutvalg i de tre kommunene. Her understreker flere aktører, både kommunale aktører, politikere og ledere av lokalutvalgene, at det engasjementet som mobiliseres i lokalutvalgene har en spillovereffekt, og øker det lokalpolitiske engasjementet.

1.3.4 Effekt for det lokaldemokratiske beslutningsgrunnlaget

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.

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. En utfordring er derfor klart å avgrense og tydeliggjøre de nærdemokratiske organenes mandat. Har de noen form for beslutningsmyndighet eller skal de bare være informerende eventuelt rådgivende diskusjonspartnere for kommunen? Det er viktig at organene ikke har forventninger om at de kan påvirke mer enn de kan. Dersom det er kommunepolitikere som vurderer og prioriterer mellom innspill og fatter beslutninger, bør dette være tydelig kommunisert til alle involverte parter. I flere av studiene vi har gjort, samt i norske kommuner 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.

1.3.5 Effekt for innsyn og ansvarliggjøring i lokaldemokratiet (legitimitet)

Innsyn og ansvarliggjøring – «transparency» og «accountability» – dreier seg om mulighetene for å få innsyn og holde seg orientert om hva som skjer i det politiske systemet, slik at man kan stille beslutningstagere til ansvar for det de har bestemt. Dette er viktige forutsetninger for demokratisk legitimitet. Hvordan aktualiseres disse spørsmålene i bydels- og nærdemokratiordningene?

I avsnitt 1.2 skilte vi mellom to typer nærdemokratiorganer: «Den foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen» og «organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar». Mulighetene for innsyn og ansvarliggjøring har betydning i begge modellene, men på litt ulik måte.

I den foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen har grendeutvalgene eller tilsvarende organer lite egen beslutningsmyndighet. Det ligger i formen at de har små budsjetter og få eller ingen ansatte, og sakene som kommer til behandling vil vanligvis rette seg mot aktører utenfor grendeutvalget – i hovedsak kommunen sentralt eller andre aktører i nærmiljøet. Dermed har beslutningene i seg selv vanligvis ikke direkte og dyptgripende konsekvenser for innbyggerne. Formålet er heller å påvirke kommunepolitikken eller kommunale tjenester slik at det kommer lokalsamfunnet til gode, eller å mobilisere ressurser og styrke samarbeidet med krefter i det lokale sivilsamfunnet. Spørsmålet om innsyn og ansvarliggjøring blir ikke like akutt som i organene med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar, rett og slett fordi vedtakene i seg selv ikke har like direkte konsekvenser.

Ringholm (2004) har, i tråd med dette, argumentert med at noen nærdemokratiordninger er mest opptatt av å følge *prosedyren*, mens andre er mest opptatt av å oppnå *resultater*. Det hun kaller «entreprenørutvalget» er utvalg som mener at det er viktigere å sikre fremdrift og resultater enn å hele tiden være sikker på at man gjør ting på den rette måten. En annen type, «høringskomiteen», er mer opptatt av sin rolle i kommunens beslutningsapparat. Disse

utvalgene er mer opptatt av å følge vanlige normer knyttet til innkalling, dagsorden og møtereferater. Men nærdemokratiordninger som først og fremst retter seg mot sivilsamfunnet, og som i mindre grad dreier seg om å fatte formelle vedtak, har gjerne mindre fokus på dette. Ringholm advarer mot at «tillitsbasert uformalitet» kan innebære god intern gjennomsiktighet, men samtidig dårlige muligheter for innsyn utenifra. Man kan oppleve høy tillit til de andre i utvalget, og derfor mene at prosedyrene ikke er så viktige – men dette gjør det vanskeligere for personer utenfor utvalget å holde følge med det som skjer.

Når det gjelder organene med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar, må disse omfattes av de samme kravene til innsyn og ansvarliggjøring som ordinære kommunestyre. Siden de utfører tjenester finansiert av offentlige midler og med vedtakskompetanse delegert fra kommunestyret, vil alle relevante bestemmelser i forvaltningsloven, offentlighetsloven, kommuneloven og særlovgivningen komme til anvendelse. Vi ser derfor at slike ordninger gjerne har mer utførlige reglementer, for å sikre at slike hensyn ivaretas.

I kapittel 3 om nærdemokratiordninger i nordiske storbyer har vi vist til flere forskjeller mellom ordningene, som kan påvirke oppfyllelsen av normene om innsyn og ansvarliggjøring. Direkte valg til bydelsutvalg, slik det praktiseres i Oslo, gir innbyggerne en direkte rolle som velgere til å stille bydelspolitikere til ansvar. Åpenheten rundt bydelenes beslutninger varierer, for eksempel når det gjelder bruken av åpne møter i bydelsutvalgene. Og kontaktflaten (og dermed åpenheten) varierer ved at antallet bydelspolitikere også varierer ganske mye. Men det er også relevant å påpeke at bydelspolitikken i varierende grad er integrert i kommunepolitikken. I Sverige har det vært vanlig at mange medlemmer i kommunestyret også har sete i et bydelsutvalg, og ved mange tilfeller har kommunestyret lagt seg på en forholdsvis inngripende og styrende rolle overfor bydelene. Hvis bydelspolitikernes reelle myndighet avkortes, kan det være mindre relevant å stille bydelspolitikere til ansvar for politikken som føres.

1.3.6 Effekt for sivilsamfunnet og frivillige organisasjoners autonomi

Tidligere har flere uttrykt bekymring for at en for sterk sammenveving av det offentlige og frivillige organisasjoner kan føre til at organisasjonene mister sin autonomi og sin rolle som kritikere av det offentlige, og påvirkes til å fravike egne interesser og perspektiver (Lorentzen 1993). Evalueringen av SAM-programmet på 1990-tallet finner likevel få holdepunkter for dette i de 11 forsøkskommunene med lokalutvalg (Nordahl og Carlsson 1999:190).

Mange lokalutvalg har hovedfokus på å samarbeide med aktører i sivilsamfunnet, samordne innsatsen med dem og mobilisere ressurser og innsats. Vi presenterer flere eksempler på at denne strategien kan gi utmerkede resultater. Ikke minst gjelder dette tre av de nåværende nærdemokratiordningene i Norge, som drøftes i kapittel 7.

1.3.7 Enhetlighet i kommunen

Inndeling av kommunen i nærdemokratiarenaer kan ofte bidra til å knytte sammen og skape tilhørighet til dette avgrensede området, noe som kan være en positiv kraft i nærmiljøet. Et uttrykt mål har ofte vært at dette også skal kunne medføre økt engasjement i kommunepolitikken i stort. Notatet presenterer flere funn i tråd med den første forutsetningen enn med den andre. Det er få eller ingen tegn til at verken den «foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen» eller «organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar» fører til en styrking av engasjement i kommunepolitikken, verken i form av økt valgdeltagelse eller andre typer deltagelse mellom valg.

Samtidig er det 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 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 konflikt av spesielt alvorlig grad har oppstått som følge av nærdemokratiordninger.

1.3.8 Forutsetter lokalutvalg en viss befolkningsstørrelse?

Det har ofte blitt hevdet at ulike former for nærdemokratiorganisering passer best i kommuner av en viss størrelse. Notatet gir et visst grunnlag for å resonnerer rundt dette, basert på historiske data om ulike ordningers anvendelse og livsløp.

Det synes klart at «organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar» passer best i de aller største byene. Den minste byen i Norden som har opprettholdt en slik ordning over lengere tid enn fire år er Malmø, med ca. 300 000 innbyggere. Alle de ganske mange kommunene med tilsvarende ordninger har etter en del år lagt dem ned. Dette inkluderer for eksempel Bergen, med ca. 230 000 innbyggere.

Størrelse er ikke den eneste faktoren som har ligget bak nedleggelsen, ellers hadde for eksempel København opprettholdt sin ordning. Men det har i mange tilfeller blitt framholdt at det i mindre byer rett og slett blir mer kompliserende enn forenkende å ha slike ordninger. I Oslo kommune ble det derimot fremholdt at bydelsreformen ble oppfattet som effektiviserende, fordi enkelte sentrale kommunale etater var blitt veldig store og uhåndterlige.

Vi ser derimot at den «foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen» kan virke livskraftig også i overraskende små kommuner. For eksempel er Øvre Eiker kommune, med 17752 innbyggere, på størrelse med forholdsvis små bydeler i flere byer med «organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar» - den har under halvparten så mange innbyggere som en gjennomsnittlig bydel i Oslo.

1.4 Kan endringer i kommuneloven bidra til bedre forutsetninger for nærdemokratiske ordninger?

Dette prosjektet skal vurdere hvilke endringer i det institusjonelle rammeverket (kommuneloven) som kan være aktuelle for at

nærdemokratiske organer eller lignende skal kunne etableres og fungere etter intensjonen.

Nærdemokratiske organer har i dag en egen paragraf i kommuneloven, nemlig §12 (se faksimile i Tabell 1.1 nedenfor).

Tabell 1.1 *Kommunelovens §12 om kommunedelsutvalg. Lov 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

§ 12. *Kommunedelsutvalg*

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

I avsnitt 1.2 skilte vi mellom to typer nærdemokratiorganer: «Den foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen» og «organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar». Lovhjemmelen i §12 gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske organer av begge typer:

- Den foreningsbaserte lokalutvalgsmodellen ser ut til å være dekket fullt ut. Vi har ikke kommet over noen funksjoner

ved slike utvalg som potensielt kan begrenses av kommuneloven.

- Når det gjelder organer med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar, muliggjøres disse gjennom den generelle delegasjonsadgangen som ligger i 3. ledd. Her er det viktig å legge merke til at det ikke er kommuneloven som setter begrensninger, men de aktuelle særlovene.

NIBR vil påpeke at dagens bydelsordning i Oslo er i samsvar med kommunelovens bestemmelser. Hvis en kommune vurderer en nærdemokratiordning som står i fare for å støte an mot noen av dagens bestemmelser, måtte denne dermed gå enda lenger i delegasjon enn det Oslo har gjort. Vi har ikke oppfanget spørsmål som kan aktualisere en slik situasjon.

NIBRs oppfatning er dermed at dagens kommunelov legger godt til rette for nærdemokratiske ordninger, og at det ikke er behov for endringer i denne loven for at forutsetningene skal bli bedre.

2 Nordisk nærdemokrati fra en generell synsvinkel

2.1 Nærdemokratiet som variant av «det lokale selvstyret»

Bydelsdebatten er som en debatt om det lokale selvstyret in spe. Forholdet mellom bydel og kommune ligner mye på forholdet mellom kommune og stat, og mange av de samme dilemmaene og spenningene gjenfinnes i begge forhold.

Mange kommuner i de nordiske landene har i kortere eller lengre perioder organisert seg med «nærdemokratiske» ordninger. Begrunnelsene for å opprette disse ordningene har i de fleste tilfellene avspeilet argumentene som skal forsvare eksistensen av lokale eller undernasjonale politiske arenaer mer generelt. I Franco Kjellbergs (1995) ofte siterte utlegning av «verdiene i det lokale selvstyret» fremheves det at frihet og autonomi, demokrati og deltagelse samt effektivitet er verdier som best kan ivaretas på lokalnivået, og som vil bli skadelidende hvis det ikke finnes undernasjonale politiske arenaer.² Men heller ikke kommunene er alltid så lokale og nære. De som har gått inn for å opprette

² *Fribetsverdien* ble først utlagt som en negativ frihet, en frihet *fra* tilfeldig statlig innblanding i lokale affærer.² Senere ble denne verdien delvis redefinert som en frihet *til* å ta initiativ til å løse lokale utfordringer og påta seg oppgaver på eget initiativ.² *Demokrativerdien* har å gjøre med kommunene som lokale fellesskap, og med kommunale myndigheters nærhet til medborgerne, som gir spesielle muligheter for demokratisk deltagelse. Kommunene er en egnet arena for at medborgerne kan ta del i beslutninger som gjelder deres eget dagligliv. Dette kan i sin tur gjøre kommunene til ”skoler i demokrati” og kan styrke den generelle demokratiske kulturen i landet. Endelig kan dette styrke solidaritetsfølelsen i samfunnet. *Effektivitetsverdien* knyttes særlig til at lokale folkevalgte har de beste mulighetene til å prioritere knappe ressurser slik at de fordeles best mulig i forhold til lokale behov og lokale politiske preferanser. Denne verdien har slik sett både en økonomisk og en politisk eller lokaldemokratisk komponent.

nærdemokratiske ordninger, har ofte ment at også kommunene kan bli for store til å ivareta disse verdiene fullt ut. Dette er også bakgrunnen for at bydeler, standsdeler, grendeutvalg og nærmiljøutvalg ofte har blitt opprettet i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Når Hokksund byutvalg i Øvre Eiker kommune presenterer seg selv som «et bindeledd mellom kommunen og lokalbefolkningen» som «vil skape engasjement blant oss som bor her»³ kan dette tolkes i denne retningen. Med drøye 17 000 innbyggere er ikke Øvre Eiker blant Norges største kommuner, men den oppfattes åpenbart som stor nok til å trenge seks lokalutvalg som bindeledd til befolkningen, og som katalysator for engasjement. Her er det altså den andre av de tre verdiene i det lokale selvstyret som fremheves, nemlig demokrati og deltagelse, og man hevder indirekte at en enhet med 17 000 innbyggere er for stor til å ivareta denne verdien fullt ut. Men så godt som alle bydelsordninger vi er kjent med, har blitt begrunnet med hensynet til lokaldemokratisk engasjement – dermed også millionbyer som Stockholm, hvor argumentets gyldighet kanskje fremstår som mer innlysende enn i Øvre Eiker. Bydeler har blitt betraktet som et relevant virkemiddel for å «öka demokrati, helhetssyn och engagement»⁴, å «øge borgernes interesse for og deltagelse i de politiske beslutningsprosesser»⁵ og gi «økt lokaldemokrati».⁶ Dette er gjerne den første begrunnelsen som anføres for slike reformer.

I andre tilfeller fremheves også den tredje av verdiene i det lokale selvstyret, nemlig effektivitet. Her er det flere innfallsvinkler. I mange tilfeller fremheves det at bydeler og grendeutvalg er godt skikket til å ivareta saker av lokal interesse, herav for eksempel Brynjulf Bulls (1961) ofte siterte artikkel om «Benken på Kjelsås», en artikkel som gjerne regnes som «bydelsutvalgsakens første beveger» i Oslo (Stokkeland 1976:38). Ideen er da at et lokalutvalg vil ha bedre lokalkunnskaper til for eksempel å kunne plassere en slik benk, enn det kommunens sentrale myndigheter vil ha. Men effektivitetsargumentet har, som vi skal komme tilbake til, også fått andre valører i bydelsdebatten. Bydelene har blitt sett på som

³ <http://www.hokksund-byutvalg.info/>

⁴ Ørebro, se Montin et al. 1998:27

⁵ København, se PLS Consult 1999:3

⁶ Bergen, se Fimreite et al. 2003:21.

effektive virkemidler for budsjettmessig kontroll (Bäck et al 2005). Og i bydelsordninger med betydelig politisk delegasjon av myndighet over et sammensatt spekter av kommunale tjenester har det åpenbart vært en idé at man skal få til en bedre tilpasning mellom innretningen av det lokale tjenestetilbudet og variasjoner i lokale ønsker og behov, altså en form for formålseffektivitet (Klausen 2004). Det har også blitt fremholdt at bydelene var effektiviserende fordi de brøt ned store og monolittiske sentralkommunale etater, og muliggjorde økt fleksibilitet og samordning mellom ulike tjenester (Klausen 2004).

Den første verdien i det lokale selvstyret, autonomi, er av spesiell interesse i denne sammenheng. Bydelsordningene vi skal se nærmere på i de etterfølgende kapitlene varierer enormt når det gjelder både frihet *fra* kommunal overstyring og frihet *til* å sette i verk egne tiltak. Torill Ringholm fremholdt i sin avhandling at man bør skille mellom bydelsordninger som primært orienterer seg mot kommunen for å finne løsninger på problemer, og de som vender seg mot lokalsamfunnet og de ressurser som kan mobiliseres der (Ringholm 2004). Med Siv Sandberg (2012) vil vi legge til grunn en distinksjon mellom en foreningsbasert lokalutvalgsmodell og organer (bydelsutvalg) med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar. Her vil autonomiverdien ofte stå sterkest i den første modellen. Men siden disse bydelene ofte har svært begrensede ressurser, vil det ofte være slik at en betydelig grad av frihet *fra* kommunal styring ikke motsvares av en tilsvarende frihet *til* å iverksette egne tiltak. De relativt få byene hvor bydelene faktisk har større ressurser, og sitter med ansvar for en omfattende del av kommunens tjenesteproduksjon, har på sin side også en ganske høy grad av *politisk integrasjon* mellom bydelsnivået og kommunen sentralt, og dermed mer begrenset autonomi.

Men også her er variasjonen stor. Forsøksbydelene i København var regulert i dansk lov, og bydelsutvalgene kunne ikke bli overstyrt politisk av Borgerrepresentasjonen. Bydelsordninger i svenske storbyer har derimot vært preget av betydelig politisk integrasjon mellom nivåene, ved at en betydelig andel av bydelspolitikere også har hatt sete i *kommunfullmäktige* (kommunestyret). I Oslo har ordningen med direkte valg gitt bydelspolitikere et eget lokalt mandat, og direkte kommunal overprøving av bydelsutvalgenes beslutninger har tilhørt sjeldenhetene, i alle fall tidligere (Klausen, Helgesen og Aardal

2002). Men trange budsjetttrammer og andre omstendigheter har ofte satt sterke begrensninger for friheten, både *fra* og *til*.

Bydelsdebatten blir dermed en lokalt selvstyre-debatt *in spe*. Forholdet mellom bydel og kommune ligner mye på forholdet mellom kommune og stat, og mange av de samme dilemmaene og spenningene gjenfinnes i begge forhold. Flere av momentene som Kjellberg (1995) anfører i favør av statlig styring viser også til forhold som ofte innskrenker bydelenes autonomi. Dette gjelder ikke minst den begrensede aksepten for ulikheter i tjenestetilbudet for innbyggerne i samme by, som kan føre til et press mot re-sentralisering av tjenester som tidligere har vært lagt til bydelene. Men også hensynet til makroøkonomisk styring har sin kommunale parallell. Flere bydelsordninger har blitt opprettet med dette som formål, men bydelene har ikke alltid maktet å bringe en haltende kommuneøkonomi under kontroll. I slike tilfeller har nedleggelse vært en nærliggende respons. Bergen kommunes hastige nedleggelse av sin bydelsordning i 2003 er et eksempel på dette (Fimreite et al. 2003).

2.2 Hvilken betydning har kommune- og bydelsstørrelse for nærdemokratiet?

Nærdemokratiske organer er basert på en idé om at demokratiet fungerer best når det er små forhold. I dette avsnittet ser vi nærmere på dette argumentet ut ifra flere synsvinkler.

2.2.1 Historisk innfallsvinkel

Diskusjonen om størrelse og demokrati har fulgt demokrati-debatten siden antikken. Demokratiet var opprinnelig synonymt med direkte borgerstyring, noe som la sterke praktiske begrensninger på de politiske enhetenes størrelse (Klausen 2004). Robert A. Dahl viser i *Democracy and its Critics* (Dahl 1989) til at det fra antikken og helt frem til 1600-tallet var demokratisk utenkelig at den lovgivende forsamling skulle bestå av noen annen forsamling enn folket i plenum. Det ville dermed vært meningsløst å snakke om "lokaldemokratiet" i en bystat som Athen. Demokratiet var i sin natur lokalt, fordi alminnelig deltagelse var bærebjelken i hele styringssystemet. Denne oppfatningen var ortodoksi langt ut på 1700-tallet. Så sent som i 1762 kunne Jean-

Jacques Rousseau blankt avvise at noen annen demokratisk ordning enn den som er basert på direkte deltagelse kunne regnes som legitim, uten at dette ble oppfattet som et spesielt aparte argument (Harrison 1993, Dahl 1989). Så, i løpet av forholdsvis kort tid, endret oppfatningene seg kraftig. Hundre år etter Rousseau, i 1861, slo J. S. Mill fast at *"the ideal type of perfect government must be representative"*.⁷ Det er naturlig å sette denne ganske dramatiske endringen i oppfatning om demokratiet og representative institusjoner i sammenheng med statsordningens fremvekst i denne perioden. Med dannelsen av de første demokratiske massesamfunnene for 200-250 år siden, ble representasjon gradvis akseptert som demokratisk akseptabelt, og dette åpnet for dannelsen av større enheter. Men frykten for at demokratiske kvaliteter knyttet til deltagelsesmuligheter, lokale identitetsbaserte fellesskap og nærhet mellom de styrende og de styrte skal svekkes når enhetene blir større, har vedvart. Dagens debatter knyttet til så vel EUs demokratiske underskudd som til en mulig reform av kommunestrukturen i Norge viser at disse spørsmålene fremdeles regnes som meget aktuelle.

Demokratilitteraturen inneholder mange bidrag som fremhever fordelene knyttet til lokal politisk deltagelse. I Alexis de Tocquevilles berømte beskrivelse av demokratiet i Amerika (Tocqueville 1998/1835) har både "lokaldemokratiet" og omfanget av alminnelig politisk deltagelse en fremtredende plass. Det er åpenbart at Tocqueville er fengslet av ideen om et reelt styre av folket, og denne fascinasjonen preger hans fremstilling av det politiske liv i landsbyene i Amerika på 1830-tallet.⁸ Fremstillingen gir assosiasjoner til idealtypiske forestillinger om livet i antikkens bystater. Demokratiet er levende på alle gathjørner, og utgjør en betydelig del av befolkningens liv:

⁷ Mill 1972/1861:234. Robert Dahl bemerker at Mill ved å fremsette dette postulatet avviser en to tusen år gammel antagelse med en eneste setning, og at denne setningen kommer som en siste ettertanke helt i slutten av et kapittel (Dahl 1989:346). Dahl antyder dermed at Mill regnet dette postulatet som forholdsvis selvinnslysende.

⁸ Tocquevilles beskrivelse og analyse av demokratiet i Amerika bygger på hans egne observasjoner etter omfattende reisevirksomhet i USA i 1831. Gjennom sju måneder besøkte han 17 av de daværende 24 stater, og observerte og intervjuet. I amerikansk statsvitenskap har Tocquevilles forfatterskap en ganske spesiell plass, utvilsomt fordi det representerer den første grundige analysen av det amerikanske politiske systemet.

No sooner do you set foot upon American ground than you are stunned by a kind of tumult (...) Everything is in motion around you; here the people of one quarter of town are met to decide upon the building of a church; there the election of a representative is going on; a little farther, the delegates of a district are hastening to the town in order to consult upon some local improvements; in another place, the labourers of a village quit their ploughs to deliberate upon the project of a road or a public school. (s.96)

Landsbyene i New England ble, ifølge Tocqueville, styrt gjennom direkte demokrati, uten valg til representative organer. Tocqueville viser hvordan dette fører til at den vanlige medborger blir involvert i det kollektive liv:

The native of New England (...) practices the art of government in the small sphere within his reach; he accustoms himself to those forms without which liberty can only advance by revolutions, he imbibes their spirit; he acquires a taste for order, comprehends the balance of powers, and collects clear practical notions on the nature of his duties and the extent of his rights. (s.37)

I 1837, seks år etter Tocquevilles reise til USA, ble de norske formannskapslovene vedtatt. Formannskapslovene – en for bykommunene og en for herredskommunene - foreskrev valg av tre til ni formenn i hvert prestegjeld, samt valg av *”Repræsentanter, hvis Antal skal være 3 gange saa stort som Formændenes og fordeles efter samme Forhold og Regler som disse paa ethvert af de til Districtet hørende Kirkesogne”* (§9). Dermed ble lokaldemokratiet en del av det norske styringssystemet på et tidlig tidspunkt.

2.2.2 Generell tilnærming – størrelse og demokrati

Fra et generelt perspektiv har Dahl og Tufte (1973) fremholdt at det er et motsetningsfylt forhold mellom størrelse og demokrati. Økende størrelse på den politiske enheten kan gi større ”systemkapasitet”, altså større styringsevne, men samtidig kan store enheter gi mindre effektiv representasjon fordi avstanden mellom de styrende og de styrte blir større. Dagens forvaltnings-

struktur, med tre formaliserte demokratiske territorielle nivåer, kan tolkes som et tilsvar på dette dilemmaet. I enhetsstaten Norge har de nasjonale myndigheter det endelige ansvaret for ”systemkapasiteten”, og det er Stortinget som fordeler oppgavene mellom forvaltningsnivåene. Kommunene har på sin side et direkte lokalt mandat, og har i kraft av sin mindre størrelse en spesiell rolle som arenaer for demokratisk deltagelse. Men skiftende trekk i samfunnsutviklingen medfører endrede krav og forventninger til kommunene. Dagens debatt om kommunestrukturen reflekterer på mange måter dilemmaet som ble trukket opp av Dahl og Tuft. Motstanderne av kommunesammenslåinger argumenterer ofte i favør av små kommuner på grunn av deres demokratiske nærhet, mens tilhengerne argumenterer ut ifra hensynet til effektivitet og styringskapasitet.

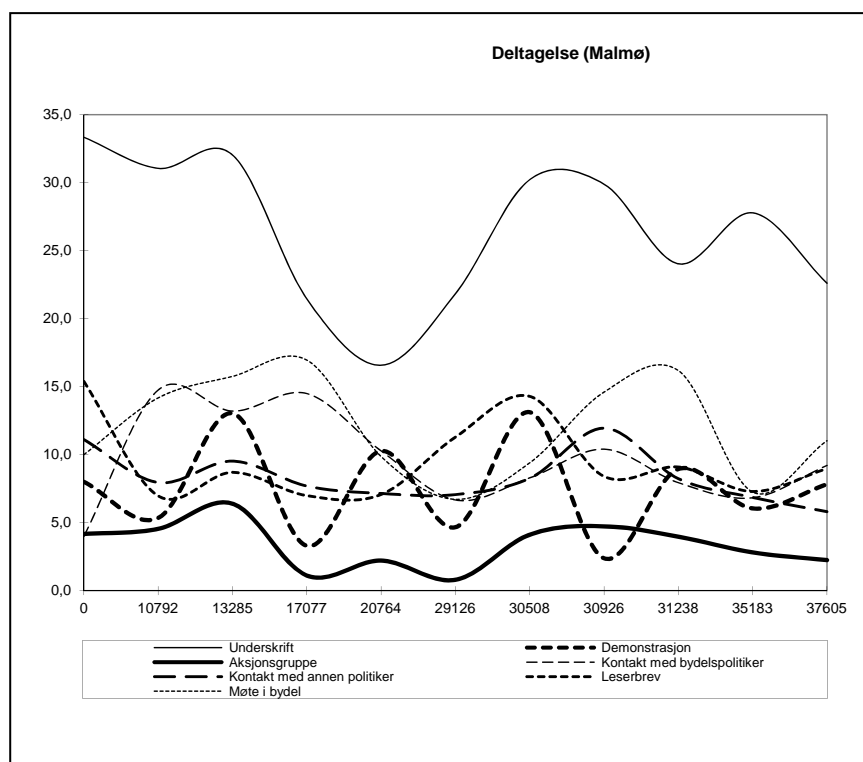
2.2.3 Hva sier tallene?

I kommuner med bydelsordninger har spørsmålet om bydelens størrelse til tider vært en het potet, og da gjerne koblet til de samme resonnementene som i debatten rundt kommunestørrelse. Det er ikke uvanlig at byer endrer antall bydeler over tid, og da har tendensen gjerne vært større og færre. Oslo kommune er et case in point. Byen ble i 1972 vedtatt inndelt i 40 bydeler, men bare 33 av dem fikk egne bydelsutvalg. I 1981 ble antallet redusert til 25, som også var tallet da bydelsforsøket i fire bydeler ble gjennomført som bydekkende reform i 1986. I 2004 ble antallet igjen redusert til dagens 15. Oslo kommune har imidlertid vært opptatt av at større og færre bydeler ikke skulle komme på bekostning av det demokratiske engasjementet i bydelene, et engasjement som riktignok i gjentatte runder hadde blitt evaluert som relativt beskjedent. Prosjektet «Færre og større bydeler?» ble gjennomført på oppdrag fra Oslo kommune og KS Forskning/program for storbyrettet forskning for å belyse dette spørsmålet. (Helgesen, Klausen og Fimreite 2001). Her ble de seks nordiske storbyene Oslo, Bergen, København, Stockholm, Göteborg og Malmö analysert komparativt, basert på et omfattende datamateriale samlet inn fra andre prosjekter. Disse seks byene omfattet i alt 86 bydeler, med innbyggertall fra beskjedne 4487 i Göteborg/Styrsö til hele 63826 i Stockholm/Maria Gamla Stan. Det fantes imidlertid ingen sikre holdepunkter som tilsa at bydelenes størrelse

skulle spille noen avgjørende rolle i forhold til deltagelse og engasjement.

Figur 2.1 nedenfor er et typisk eksempel på resultatene fra disse undersøkelsene. Det er ikke nødvendig å finlese figuren, hovedpoenget er at kurvene går i alle retninger:

Figur 2.1 *Politisk deltagelse, Malmø. Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta.*



Kilde: Innbyggerundersøkelse gjennomført i 1999 som et ledd i evalueringen av bydelsreformen. N=2620 jevnt fordelt mellom de 10 bydelene. Faksimile fra Helgesen, Klausen og Fimreite (2001, s. 78) (se også Petersson 1998, Santesson-Wilson (1998), Hagström 1998).

Her er det satt opp syv former for politisk deltagelse i bydelspolitikken: Underskriftskampanjer, aksjonsgrupper, kontakt med politikere, gå på møte i bydelen og så videre. Denne deltagelsen er så sett i forhold til bydelenes størrelse, som øker mot høyre fra 10792 til 37605. Dette er et ganske stort spenn i innbyggertall. *Det figuren viser, er at linjene ikke har noen klar fallende*

eller stigende tendens. Dette betyr at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom størrelse og deltagelse. Dette var da også i tråd med rapportens generelle konklusjon. Vi kan ikke se noen direkte sammenheng mellom størrelse og demokratisk deltagelse og engasjement, i alle fall innenfor denne skalaen.

3 Et historisk perspektiv på nærdemokratiske organer i Norden – frem til 2004

3.1 Kort oversikt

Bydelsordninger har vært brukt av Nordiske kommuner siden kommunesammenslåingene på 1950-'70-tallet. Motivet var først å ivareta det nære lokaldemokratiet i nye storkommuner, senere å holde kontroll over kommuneøkonomien. Men mange ordninger svarte ikke til forventningen, og de fleste ble lagt ned innen årtusenskiftet. I de senere år har nye sammenslåinger aktualisert bydelsordningene igjen.

Den nordiske «bydelshistorien» er veldig omfattende, og vi vil i dette kapitlet fokusere mest på de største byene. Disse representerer samlet sett et omfattende erfaringsgrunnlag for å vurdere virkningene av bydelsforsøk- og reformer. Her inngår både rådgivende bydelsutvalg med funksjoner som først og fremst er knyttet til nærmiljøet i bydelen, og ordninger med omfattende desentralisering av tjenester og myndighet, budsjetter og ansatte. *Etter vår oppfatning er mange av disse erfaringene relevante også for kommuner som vurderer å innføre nærmiljøutvalg uten omfattende delegering av ansvar og tjenester.* Dette kapitlet starter med en kort oversikt over hovedtrekkene i historien, som deretter oppsummeres i fem «bølger». Deretter følger avsnitt med en nærmere presentasjon av erfaringene med de ulike ordningene.

Det er mange likheter mellom utviklingen i lokalforvaltningen i Sverige, Norge og Danmark. Dette gjelder også delvis for utviklingen av nærdemokrati- og bydelsordninger.⁹ I Sverige ble

⁹ Denne gjennomgangen er særlig basert på følgende kilder: Helgesen et al. (2001), Klausen (2004), Bäck et al. (2005).

det gjennomført svært omfattende kommunesammenslåinger i etterkrigstiden. I perioden 1952-74 økte innbyggertallet i gjennomsnittskommunen fra 1500 til 29000, noe som ga 89% færre kommuner (Bäck et al. 2005). Dette førte til utstrakt frykt for at lokaldemokratiet skulle lide på økonomiseringens alter. Som følge av dette, ble det en statlig initiert bølge med territoriell organisering, som kom inn i den svenske kommuneloven fra 1979.

Denne reformbølgen regnes dermed som top-down initiert av sentrale myndigheter. Mange kommuner hev seg på, og det ble en rask økning i ordninger. Denne bølgen nådde sitt høydepunkt i 1985. Da hadde nesten halvparten av kommunene vurdert dette. Men totalt antall kommuner som faktisk gjennomførte, oversteg aldri 32, og tallet begynte raskt å falle fra utover 1980-tallet. Fra 1986 til 2001 falt det fra eller ble nedgradert omtrent en ordning i året. Hovedgrunnen var at man ikke så effektene på lokaldemokrati. Reformene fikk igjen fokus på økonomi.

I Sverige kom storbyene etter de mindre. Göteborg desentraliserte i 1989, Stockholm og Malmö i 1997. Men disse reformene kom som følge av den økonomiske krisen i velferdsstaten, ikke som følge av kommunesammenslåing. Motivene (og suksessfaktorene) hadde dreiet seg i retning av *effektiv nedskjæring*.

Mange av de svenske ordningene innebar betydelig desentralisering av kommunale tjenester, og dette vedvarer i de største byene. Det har vært vanlig i Sverige med betydelig politisk integrasjon på tvers av nivåene, ved at en del bydelspolitikere også er bystyrepolitikere. Alt i alt var ikke reformene store suksesser med hensyn til deltagelse og engasjement, men dette er en mer generelt dekkende observasjon – det er langt mellom de udelte suksesshistoriene.

Også i Norge ble det gjennomført kommunesammenslåinger på 50-tallet og videre. Antallet kommuner sank fra 744 til 443, og reformene var dermed langt mindre dramatiske enn i Sverige (40% reduksjon i Norge, mot 89% i Sverige). 19 kommuner fikk rådgivende bydelsordninger på 1970-tallet, inkludert Oslo. I mange av kommunene ble det en voksende kritikk mot manglende innflytelse for bydelens del. Denne kritikken ble møtt av reformer i frikommuneforsøkene. Bydelsforsøkene i Stavanger og Trondheim hører til disse. Men disse to byene gjennomførte bare forsøk og ikke reformer. Forsøkene dekket bare deler av byene, og

de ble forholdsvis raskt nedlagt. Forsøkene innebar desentralisert forvaltning av ganske omfattende budsjetter og tjenester.

Det ble også gjennomført forsøk innenfor SAM-programmet, hvor 11 kommuner deltok. Disse forsøkene beskrives nærmere i kapittel 7. Forsøkene var alt i alt forholdsvis beskjedne. De deltagende kommunene hadde fra en til ni kommunedeler, noen hundre tusen kroner i budsjett, og de la først og fremst vekt på interaksjon med frivillig sektor/sivilsamfunnet.

Bergen fikk sin første bydelsordning i 1974, etter sammenslåingen med omegnskommunene. Disse bydelene var rent rådgivende. 15 år senere, i 1989, ble det gjennomført administrativ desentralisering av helse- og sosialtjenester til 12 distrikter. Så, i løpet av seks år, rakk Bergen å gjennomføre et bydelsforsøk, en fullskala bydelsreform og en nedleggelse av hele ordningen. Forsøket i Arna og Loddefjord bydeler ble iverksatt i 1997. Vedtak om fullskala reform i hele byen ble fattet i 1998 og iverksatt i 2000. Dette var Norges største bydelsordning og dekket anslagsvis 85% av kommunens driftsbudsjett. Men reformen ble reversert allerede i 2003, og bydelene ble lagt ned.

Oslo debatterte lenge sin ordning, den første rådgivende kom i 1972 etter åtte års utredning. De opprinnelige 40 bydelene ble redusert til 25 i 1981. Men det var mye misnøye med manglende fullmakter, på samme måte som i Sverige. Kommunen gjennomførte et bydelsforsøk i 1985-86 i fire bydeler, og en fullskala reform i 1986. 20 000 ansatte ble berørt, i noe som må ha vært en av de største kommunale reformer i norgeshistorien.

Oslo hadde en lang historie med parallell utvikling av bydeler og helse- og sosialdistrikter. Bydelsforsøket i 1985 var den første gang disse ble slått sammen. Kommunen var også den første og til nå eneste kommunen i Norge som har innført alminnelig valg til bydelsutvalg, fra 2003 – etter to runder med forsøk i fire bydeler. Dette kom også som følge av bekymring over manglende demokrati.

Danmark hadde også en radikal bølge av kommunereformer på 1970-tallet, som ga 80% færre kommuner (Bäck et al. 2005). Men dette ga ikke tilsvarende oppblomstring av bydeler som i Sverige og Norge. Danmark hadde også frikommuneforsøk, men bare én kommune forsøkte bydeler, nemlig Herlev. Den ble avvirket 11 år

senere. De som var med i bydelene var positive, men de opplevde ikke at «borgerinndragelsen» ble vesentlig styrket som følge av dette.

København gjennomførte forsøk med fire bydeler fra 1997, og der var fullmakter og budsjetter veldig store. Bydelene ble nedlagt i 2001, etter negativt resultat i folkeavstemming i 2000. En evaluering av folkeavstemmingen viste at frykten for dårligere service som følge av desentralisering slo sterkest ut. Bosatte i forsøksbydelene var mer positive enn byens øvrige borgere, og det var en særlig positiv evaluering fra brukerne av bydelenes tjenester.

Hovedtrekk ved de seks bydelsordningene i de største byene presenteres i Tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1 *Nøkkelopplysninger om de seks skandinaviske byene pr. 2001. Byene er rangert etter bydelenes størrelse.*

	Imbyggere i byen	Antall bydeler	Bydelenes befolkning (gj.snitt)	Største bydel	Minste bydel	Bydels- utvalg*	Pol/ innb **	Andel av budsjett ***
Stockholm ¹	700211	24	29175	58141	8722	13	2244	82
Stockholm	743703	18	41317	63826	15178	13	3178	82
København	495699	4	34210	45574	15515	21	1629	80
Gøteborg	464855	21	22136	50661	4487	11	2012	-
Bergen ²	224239	12	18687	30151	10841	13	1437	-
Bergen	229140	8	28643	37416	12033	13	2203	80
Malmö	256504	10	25650	37605	10792	19	1350	75
Oslo	499161	25	19966	30690	6789	13	1536	46

Kilde: Helgesen et al. (2001)

* Antall medlemmer i bydelsutvalgene

** Antall innbyggere pr. bydelspolitiker (gjennomsnitt)

*** Bydelenes samlede driftsutgifter som prosent av kommunens driftsutgifter. Tallene er anslagsvise. Siden byene ikke har helt samsvarende oppgaveportefølje, er ikke tallene direkte sammenlignbare som indikatorer på bydelenes absolutte størrelse mht. delegasjon av oppgaver. Kilder: Bergen: Haveraaen og Kristiansen 2001. København: PLS Consult 1999. Malmö: Holmberg 1999. Oslo: 46% er andelen etter at sykehusene er overtatt av staten, beregnet av byrådsavdeling for Eldre og bydelene 2001. Stockholm: Årsregnskap 1999, nettokostnader som prosent av "verksamhetens nettokostnader".

¹ : Stockholm før reduksjonen i antall bydeler i 1998.

² : Bergen før bydelsreformen 1.1.2000

3.2 Fem «bølger»

Den skandinaviske bydelshistorien kan fremstilles som fem «bølger». ¹⁰ Denne inndelingen er informativ fordi den sier noe om hvordan utviklingen i kommunesektoren mer generelt har virket inn på utviklingen av nærdemokratiordninger.

Disse fem bølgene kan fremstilles slik:

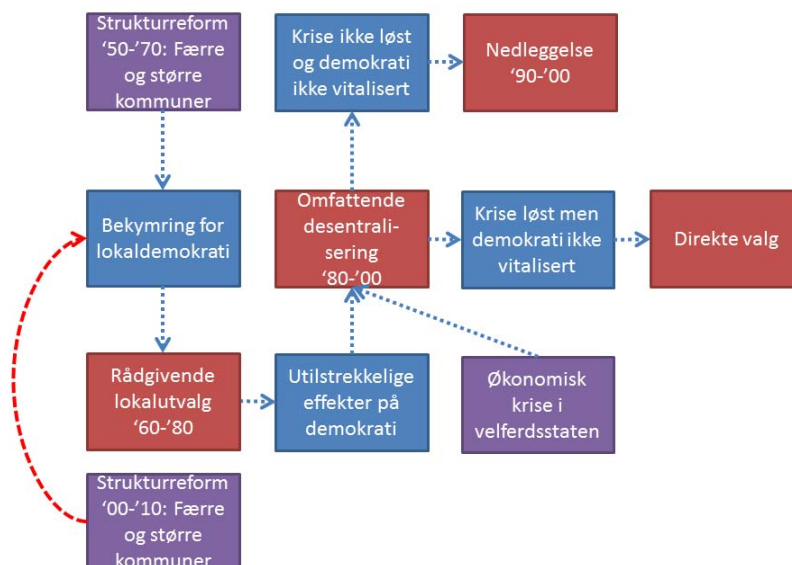
1. Første bølge: Både Sverige, Norge og Danmark gjennomførte strukturreformer på 1950-, '60 og '70-tallet som reduserte antall kommuner til dels drastisk. Utviklingen mot færre og større kommuner skapte bekymring for det lokaldemokratiske engasjementet i de nye storkommunene. Dette ga opphav til konsultative nærdemokratiordninger, men mest i Sverige og Norge.

¹⁰ Denne inndelingen drøftes av Helgesen et al. (2001) og Bäck et al. (2005), men i etterkan av disse studiene må den femte bølgen føyes til.

2. Andre bølge: En krise i velferdsstaten på slutten av 1980- og over i '90-tallet brakte bydelstanken frem også i de største byene. Store deler av kommunenes driftsorganisasjoner ble lagt ut. Voksende misnøye med lokaldemokratisk engasjement i konsultative ordninger spilte også inn. Men bydelene ble «nedskjæringsmaskiner» og først og fremst evaluert som dette.
3. Tredje bølge: Ordninger i begge ender av skalaen ble nedgradert eller lagt ned fra midten av 1980-tallet og fremover mot 2002. De som overlevde hadde enten vist seg å være gode mht. økonomi/nedskjæring (Oslo) eller hadde funnet en plass i nærdemokratiorganer (Skien). Men det levende og vitale bydelsdemokratiet har veldig få udelte suksesshistorier. I Oslo ble direkte valg-reformen knyttet til at lokaldemokratiet har kommet i bakleksa.
4. Fjerde (parallell) bølge: Flere byer gjennomførte desentralisering til distrikter innenfor helse- og sosialtjenestene, og disse ble senere koblet til de politiske bydelene.
5. Femte bølge: Nærdemokratiske organer aktualiseres igjen som følge av reform av kommunestruktur i Danmark og frivillige sammenslåinger i Finland. Igjen er bekymring for deltagelse i storkommune et av hovedmotivene.

Disse utviklingstrekkene kan presenteres som i Figur 3.1 nedenfor.

Figur 3.1 *Hovedtrekk i den historiske utviklingen av nærdemokratiske ordninger i Sverige, Norge og Danmark*



I denne figuren utgjør strukturreformene og økonomisk krise i velferdsstaten (lilla bokser) historiske hendelser som har utløst institusjonelle endringer og reformer (røde bokser). De blå boksene viser problemoppfatninger. Et særlig interessant poeng er at strukturreform med større kommuner igjen medfører en bekymring for lokaldemokrati, hvor rådgivende lokalutvalg fremsettes som et relevant tilsvarende.

3.3 Erfaringer med bydelsordningene: Hva var målene med bydelsreformene, og ble disse realisert?

Ovenfor ble bydelsordningene presentert som en variant av «det lokale selvstyre» in spe, på den måten at de tre verdiene i det lokale selvstyret – autonomi, deltagelse og effektivitet – også har vært de sentrale hensyn som er anført for å gi bydelsordningene sin berettigelse. I det følgende avsnittet skal vi vurdere litt nærmere i

hvilken grad disse ble realisert i de enkelte systemene.¹¹ Etter en gjennomgang av sentrale funn fra hver av byene, oppsummeres erfaringene i forhold til de tre verdiene.

3.3.1 Bergen: fra rådgivende utvalg via omfattende desentralisering til full nedleggelse

Bergen fikk sin første bydelsordning 1974, etter en sammenslåing med fire omkringliggende kommuner. I perioden 1974 - 1988 hadde Bergen 20 distrikt med hvert sitt politiske bydelsutvalg, hovedsakelig med rådgivende funksjoner. I 1989 ble de kommunale virksomhetene innen helse- og sosialtjenesten desentralisert til distriktene. Antallet distrikter ble redusert til 12, og bydelsutvalgene fikk visse politiske fullmakter over disse tjenestene.

Ordningen fra 1989 var preget av at bydelsutvalgene hadde svært begrenset beslutningsmyndighet. I et kort avsnitt i en rapport (Jensen m.fl. 1992) bemerkes det at

Styrkingen av bydelsutvalgene har i Bergen hatt mindre betydning enn desentraliseringene i for eksempel Oslo og Stavanger. (...) Sammenlignet med andre storbyer har sentrale politiske organ beholdt flere av beslutningsmyndighetene og flyttet mindre myndighet og autoritet over på det lokalpolitiske nivå.¹²

I 1997 startet kommunen et forsøk med omfattende politisk og administrativ desentralisering i to av distriktene, Arna og Loddefjord, som fra dette tidspunktet ble kalt "bydeler". I sluttrapporten fra evalueringen av dette forsøket fremholdes det at en av drivkreftene bak forsøket nettopp var misnøye med den lave myndigheten i bydelsutvalgene fra bydelspolitikernes side.¹³ Bydelsreformen i Bergen har blitt betegnet som først og fremst en demokratireform, og målsetninger knyttet til revitalisering av

¹¹ Deler av teksten til denne historiske gjennomgangen er hentet fra en studie utført av NIBR i forbindelse med Oslo kommunes bydelsreform 2004 (Helgesen et al. 2004).

¹² Jensen m.fl. 1992, Side 9

¹³ Rommetvedt (red) 1999, side 6

lokaldemokratisk deltagelse og engasjement har vært en hovedmålsetning.

Men det viste seg at forsøket i begrenset grad innfridde disse forventningene. To innbyggerundersøkelser gjennomført i 1997 og 1998 viste at forskjellene mellom de to forsøksbydelene og de eksisterende bydelene på de fleste spørsmålene var ”*små eller helt fraværende*”.¹⁴ Men bydelspolitikere i prøvebydelene ble noe mer profilerte. I den minste forsøksbydelen, Arna, økte kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere noe, og underskriftskampanjer ser ut til å bli brukt noe mer. Det var noe flere i de to forsøksbydelene som mente at det er enkelt å holde seg orientert om bydelspolitikken. Man tillegger bydelsutvalgene større betydning, og man har større tillit til at bydelsutvalget gjør en god jobb.

I bydelsordningen fra 1989 beholdt sentralnivået i kommunen mye myndighet, blant annet ble ikke bydelenes budsjetter utarbeidet og vedtatt i bydelene. Bydelsutvalgene var ikke helt uten myndighet, men systemet ga dem svært begrenset handlefrihet. I bydelsforsøket ble budsjettmyndigheten utvidet, men denne delen av forsøket skulle vise seg å være relativt problematisk. Undersøkelsene tyder på at økonomistyringen i forsøksbydelene var vanskelig. Forsøksbydelene hadde problemer med å få kontroll over budsjettbalansen, noe som blant annet ble tilskrevet oppstartsproblemer og systemfeil. Dette gjorde det også vanskelig for bydelsutvalgene å foreta politiske prioriteringer, noe som indikerer en lav styringsevne. Det var konflikter knyttet til ressursfordelingen, fordi det ikke var etablert et objektivt, kriteriebasert system for tildelinger til bydelene. Det oppsto videre uklarheter og problemer med den administrative oppfølgingen av forsøket fordi kommunen måtte operere med to parallelle systemer, et sentralisert og et desentralisert. Vanskeligheter i samhandlingen mellom nivåene blir sett på som en av de viktigste bremsene i forsøket.

I følge rapporten indikerer ikke undersøkelsen at detaljstyring fra Bergen kommune sentralt begrenset den økonomiske disposisjonsretten i betydelig grad. Likevel oppga noen av de intervjuede politikerne at det hadde vært eksempler på at ”*sentrale*

¹⁴ *Ibid*, Side 56

politiske organ har overprøvd lokale beslutninger” og at sentrale politiske aktører har ”ønsket å gripe inn og diktere politikere lokalt”

Bystyret besluttet i 1998 å gjøre forsøksordningen permanent for hele kommunen, og den nye bydelsordningen trådte i kraft den 1.1.2000. Antallet bydeler ble redusert til åtte. Bydelsutvalgenes politiske myndighet ble utvidet til å være på linje med ordningene i de andre skandinaviske storbyene. Desentraliseringen av tjenester var mer omfattende enn i Oslo, siden blant annet grunnskolesektoren også ble lagt ut.

Reformen fikk bare tre års levetid før den ble reversert, og bydelene ble nedlagt. Disse tre årene fikk på flere måter et preg som lignet på det foregående bydelsforsøket, både med hensyn til de økonomiske vanskelighetene og de svake resultatene på demokrati og deltagelse. Sluttrapporten fra evalueringen av bydelsreformen konkluderer slik:

Bydelsstyrene er lite kjent i befolkningen i Bergen. Mange kjenner heller ikke til hvilke oppgaver bydelene har ansvar for, og selv om rundt en tredjedel mener at bydelsstyrenes avgjørelser har stor betydning for bydelens befolkning, er det en like stor andel som mener at bydelenes politiske organ legger liten vekt på innbyggernes oppfatninger.

Bergen kommune innførte en parlamentarisk styreform på samme tid som bydelsreformen, og de to reformene ble evaluert under ett. Et viktig poeng er at de to reformene ikke bidro til å løfte kommunen ut av de betydelige økonomiske problemene Bergen sto overfor på den tiden. Bydelene ble ikke de ”salderingsmaskinene” man så for eksempel i Oslo og Göteborg, noe som nok var et håp hos kommunale myndigheter. Her ser det ut til at samspillet mellom de to reformene slo uheldig ut.

Bergen hadde i disse årene et mindretallsbyråd, noe som viste seg å være et problem i forhold til mulighetene for å holde budsjett disiplin. Rapporten påpeker at:

Et mindretallsbyråd må inngå budsjettforlik i bystyret som kan resultere i påplussinger i budsjettet. Et mindretallsbyråd kan også gi opphav til avmakt i den forstand at radikale kutt- og innstramningstiltak blir

stoppet politisk. Og situasjonen kan føre til at byrådet taper autoritet og gjennomslagskraft i forhold til bydelene.

Kriteriesystemet for budsjettfordeling oppnådde aldri den samme legitimiteten som i Oslo. Uenigheter om fordelingen skapte mye støy, og kan ha bidratt til å svekke budsjettdisiplinen. Samtidig var bystyret ikke udelt innstilt på å støtte opp under bydelenes autonomi, og grep ved flere anledninger inn for å stopp upopulære – men kanskje nødvendige – kutt i bydelene.

3.3.2 Bydelsordningen i Oslo: Fra grendeutvalg til bydelsforvaltning, men med begrenset demokratisk engasjement

Den nåværende bydelsordningen i Oslo kommune ble etablert i 1988. Det ble opprettet 25 bydeler, men antallet ble redusert til dagens 15 i 2004. Reformen kom i etterkant av et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler i perioden 1985-86.

Bydelsreformen avløste en ordning som hadde vært i funksjon fra så langt tilbake som 1973.

I den første bydelsordningen, som var i funksjon fra 1973 og frem til bydelsreformen i 1988, var bydelenes fullmakter meget begrensede. Det fantes ikke egne administrasjoner for bydelsutvalgene, og ingen kommunale tjenester var lagt ut. De få skriftlige kilder som foreligger om denne ordningen, tyder på at ordningen i stigende grad ble oppfattet som utilfredsstillende. I følge Bernt H. Lund (2000) ba relativt mange om å bli fritatt for sine verv i bydelsutvalgene. Lund forklarer dette med at *"Resultatet av arbeidet ikke sto i forhold til innsatsen (...) Selv der de hadde uttalelsesrett, hendte det ofte at bydelsutvalgene meninger ikke ble tatt hensyn til. Delvis hadde de ikke opparbeidet tilstrekkelig status i det kommunale systemet, delvis ble de betraktet som enhver annen interesseorganisasjon."* Stokkeland (1976) registrerer også *"betydelig misnøye med den kompetanse bydelsutvalgene har"*.

Da bystyret i 1981 drøftet en innstilling om videreutviklingen av bydelsordningen, den 21. mai 1981, ble også de lokaldemokratiske hensyn tillagt stor vekt. *"Målet var mer makt og innflytelse over byens*

utvikling delegert til byens innbyggere”, heter det hos Lund (2000).¹⁵ Da bydelsforsøket i fire bydeler fra 1985 – 87 ble evaluert, ble det imidlertid registrert forholdsvis blandede oppfatninger om de lokaldemokratiske aspekter ved forsøket. Det lokalpolitiske arbeidet var blitt stimulert, men virkningene ute i befolkningen var moderate. Hansen (1987) hevder i sin hovedoppgave i statsvitenskap at *”viderutviklingen av BU-ordningen har dreid fra en hovedvekt på deltagelsesmessige motiver til en dominans av administrative motiver”*, og viser i denne sammenheng til at de administrative sidene ved reformen hadde fått størst oppmerksomhet i media og fra kommunens side. Undersøkelser blant bydelspolitikere viste at de som først og fremst hadde knyttet sine forventninger til de lokaldemokratiske målsetningene, også var blant de minst fornøyde med forsøket.

Rapporten ”Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?” (Røiseland 1991b) tar for seg bydelspolitikernes *kontaktmønster*, deres tilgang til *informasjon om tjenestetilbudet* i egen bydel, *interessekonfliktene* i styringssystemet, *rollefordelingen* blant bydelspolitikere og deres oppfatninger om *maktfordelingen* i bydelssystemet. Røiselands konklusjoner er at bydelspolitikere har relativt god kontakt med befolkningen, organisasjoner og institusjoner i egen bydel. Men han fremholder at

(...) den politiske siden ved bydelssystemet, representert ved bydelsutvalgene, er på vikende front i forhold til de administrative sidene. Det er bydelsadministrasjonene som fremheves som sentrum for makt og innflytelse i bydelene, ikke bydelsutvalget.¹⁶

Ulike undersøkelser indikerer at bydelspolitikere tilla sitt eget organ mindre innflytelse enn tilsvarende for andre politikere, og at innflytelsesfordelingen over tid gikk i bydelsutvalgenes disfavør.

Notatet ”Bydelsutvalgene i Oslo: Stort frafall blant representantene” (Røiseland 1991c) viser til at frafallet fra bydelsutvalgene var stort på denne tiden, omtrent på høyde med det høyeste frafallet blant kommunestyrene i Norge. Det som skilte bydelsutvalgene fra kommunestyrene, var imidlertid at nær halvparten av frafallet fant sted inne i valgperioden. Det viser seg

¹⁵ Side 150

¹⁶ Side 61

at den viktigste gruppen av forklaringsvariable for frafallet var knyttet til opplevelse av egen innflytelse. Blant de som oppgir at de ønsker å slutte som bydelspolitikere var det langt flere som oppga at det er vanskelig for dem å få gjennomslag for sine oppfatninger enn det var blant de som ønsket å fortsette. Også politikere med posisjoner i bydelsutvalget hadde en mindre tendens til å ønske å slutte.

Sluttrapporten fra evalueringen av forsøket med direkte valg til bydelsutvalg i Oslo ble fremlagt i 1998 (Hagen m.fl. 1998). Selv om analysene og konklusjonene var rettet mot spørsmålet om direkte valg, kan også rapporten i noen grad leses som en beskrivelse av status for bydelsdemokratiet.

Rapporten fra 1998 viser at partienes lokallag i Oslo slet i motbakke. Medlemsmassen hadde vært sterkt avtagende, og aktiviteten i mange av partilagene ble betegnet som ganske lav. I en undersøkelse til bydelspolitikere viste det seg at de alt i alt var ganske tilfredse med bydelsutvalgenes evne til å utnytte de lokale politiske frihetsgrader som lå i bydelsordningen. Det var imidlertid et stort flertall som opplevde bystyrets og byrådets føringer som så sterke at det helt tok luven av den lokal politikken. Så mange som 75,3% var helt eller nokså enige i at ”byrådets og bystyrets føringer gjør bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter helt marginale”. Dette ble oppfattet som en ganske alvorlig negativ indikasjon på hvordan medlemmene av bydelsutvalgene opplevde vilkårene for lokaldemokratisk styring i bydelene.

Forsøket med direkte valg til bydelsutvalg var ingen umiddelbar suksess. Det fremgår i evalueringsrapporten at deltagelsen ved bydelsvalgene sank betydelig fra 1995 til 1999 i de fire forsøksbydelene, og at deltagelsen var lavere ved bydelsvalgene enn ved kommunevalgene begge år – dette til tross for at valgene ble avviklet i samme lokale. Særlig bekymringsfull var situasjonen i bydel Sagene-Torshov, hvor deltagelsen sank til under 45%. Dette ble oppfattet som en indikasjon på at bydelsdemokratiet hadde begrenset oppslutning blant innbyggerne i bydelen, og dermed således en indikasjon på bydelsdemokratiets tilstand også utover det som knytter seg til selve forsøket.

Om lag en av tre spurte mente at avgjørelser i bydelsutvalget hadde *stor* betydning (72% i 2001 mente avgjørelsene har stor eller middels stor betydning). Samtidig var det forholdsvis pessimistiske

oppfatninger når det gjaldt innbyggernes muligheter til å *påvirke* bydelspolitikken. I 2001 mente 17% av de spurte at bydelspolitikkerne legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger (39% mente at de legger *liten* vekt på dette). Og så få som 7% mente at de hadde store muligheter til å påvirke avgjørelser i bydelsutvalget (60% mente de hadde liten mulighet til dette).

3.3.3 Stockholm: Få konflikter, økonomisk kontroll men lite demokratisk deltagelse

I årene 1990-1995 gjennomførte Stockholm kommune et forsøk med bydelsutvalg i tre bydeler. Den 1.1.1996 ble det gjennomført en byomfattende bydelsreform, som innebar opprettelse av i alt 24 bydeler. Etter valget i 1998 besluttet den ikke-sosialistiske majoriteten å redusere antall bydeler til 18. Bydelsutvalgene i Stockholm har aldri vært valgt direkte av velgerne, men blir oppnevnt av *Stadsfullmäktige* (bystyret). Det er 13 medlemmer av hvert bydelsutvalg.

Bydelsreformen ble evaluert i perioden 1996 – 2001 av en gruppe statsvitere og økonomer fra Universitetene i Gøteborg og Stockholm, samt fra Handelsskolen i Stockholm. Det ble utgitt så mange som 50 delrapporter fra evalueringsprosjektet, i tillegg til sluttrapporten.

Bydelsutvalgene i Stockholm hadde 13 medlemmer i evalueringsperioden. Siden gjennomsnittlig bydelsstørrelse i Stockholm var betydelig høyere enn i de andre fem byene, var ratioen av politikere pr. innbyggere hele 3178, om lag det dobbelte av tallet for Oslo.¹⁷ Dette innebærer at kontaktflaten mellom bydelspolitikere og innbyggere ble forholdsvis smal. Det ble heller aldri gjennomført direkte valg til bydelsutvalg i Stockholm. Det var i høy grad gjennomgående representasjon i de politiske organene. Sandqvist (1999) fant at i 1997 var hele 41% av medlemmene av bystyret (*kommunfullmäktige*) også medlemmer av et bydelsutvalg. Tilsvarende var opp til en fjerdedel av medlemmene av det enkelte bydelsutvalg medlem av bystyret. Dermed kan man si at bydelsutvalgene i Stockholm var langt tettere integrert i resten av byens politiske styringssystem enn det som er tilfelle i Oslo, hvor det ikke er anledning til å sitte både i et bydelsutvalg og i bystyret

¹⁷ Se tabellen først i kapittel 2.

eller byrådet.¹⁸ I evalueringen kobles dette til et lavt konfliktnivå mellom bydelene og kommunen sentralt.

Hovedkilden til konklusjoner om politisk deltagelse og innflytelse er sluttrapporten fra evalueringsprosjektet, samt delrapport nr. 24 (Sandqvist 1999). Sandqvist viser til at de politiske partiene vektla ulike strategier i arbeidet med demokratispørsmålet ute i bydelene. Folkpartiet la særlig vekt på bruken av åpne møter i bydelsutvalgene, og det fremkommer at oppmøtet på disse var såpass stort at det overrasket skeptikerne (ikke minst i Moderaterna) - man regner med et gjennomsnitt på 30-50 oppmøtte. Socialdemokraterna har vært skeptiske til bruken av åpne møter, delvis fordi man har vært redd for at folk bare vil møte opp under svært kontroversielle saker, og at debatten da vil bli lite konstruktiv.

Socialdemokraterna gjorde i stedet forsøk med «rådslags» eller «ting», nærmest en slags seminarer over en eller to dager, hvor medborgere inviteres til å delta i diskusjoner med hverandre, politikere og tjenestemenn. Her har imidlertid deltagelsen vært svært smal. Andre tiltak inkluderer fast treffetid for bydelspolitikere, som skal ha gitt en større åpenhet mellom de fremmøtte og politikerne enn det mange vil legge for dagen på et stort åpent møte.

Sandqvist kommer også inn på spørsmålet om hvorvidt bydelsreformen har bidratt til å vitalisere partilivet, og her er konklusjonen ganske negativ. I følge Sandqvist er det «nesten umulig» å vise til noen virkninger på partilivet. Den manglende vitaliseringen var en stor skuffelse for partiene, som hadde satset forholdsvis mye på å omorganisere, blant annet ved å tilpasse lokallagstrukturen til bydelsgrensene og å utdanne kandidater og ordførere til bydelsutvalgene. Få foreninger har fått nye medlemmer, og aktiviteten har ikke gått opp. Oppsummeringsvis var holdningen hos Socialdemokraterna i 1999 (stadig i følge Sandqvist) at kontakten mellom innbyggere og politikere karakteriseres av mistro og passivitet. Man tror heller ikke lenger på at partiorganisasjonene kan være en hovedkanal for medborgerinnflytelse.

¹⁸ I Stockholm var det i 1997 to personer fra bydelsutvalgene som også hadde ordinære verv i *kommunstyrelsen*, den nærmeste ekvivalenten til byrådet i Oslo.

I sluttrapporten fra evalueringen konstanteres det allerede på side 8 at

Sammanfatningsvis kan vi konstantera, att de uttryckliga demokratimålen inte har uppnåtts.

Det heter at det ikke kan belegges at reformen skulle ha gjort medborgerne mer aktive og engasjerte i lokalpolitikken. Samtidig opplevde bydelspolitikere at deres kontakt med innbyggerne er blitt gradvis tettere, særlig blant de bydelspolitikere som også har politiske verv sentralt i kommunen.

Det viste seg at andelen som trodde at bydelsreformen gjør det lettere å påvirke lokalpolitikken totalt *falt* med 17 prosentpoeng fra 1996 til 1999 (fra 58 til 41%).¹⁹ Dette gjaldt særlig menn, lavt utdannede, eldre og arbeidere. Politisk deltagelse endret seg ikke, og var for en stor del i samsvar med det man fant i andre svenske kommuner. De fleste som oppga å ha hatt kontakt med kommunen for å påvirke, hadde hatt kontakt med tjenestemenn i bydelen eller sentralt. Svært få, om lag 6%, hadde vært i kontakt med en politiker. Samlet kontakt med politikere og tjenestemenn økte ikke siden reformen, det skjedde var at mange «overførte» sin kontakt til bydelene, fordi sakene de var opptatt av er flyttet til dette nivået.

En av delrapportene, fra Norrbom (1999), vurderte handlingsfriheten i forhold til overordnede politiske og administrative instanser som god. To tredjedeler av BU-lederne (17 av 24) vurderte muligheten for lokale prioriteringer som store. De som vurderte mulighetene som små, argumenterte spesielt med de knappe budsjettammene, og den betydelige graden av regelstyring innenfor mange av virksomhetene. Det ble gitt mange eksempler på lokale omprioriteringer, for eksempel fra eldre til barn og unge, eller fra teknisk til kultur.

Bydelsdirektørene fremhevet at oppfølgingen av totaløkonomien i bydelene var overordnet alt annet. Kravet til å holde budsjettet fremheves mange steder som svært viktig. I delrapport 41 (Thorén 2001) analyseres bydelsreformen og det økonomiske styrings-systemet - om budsjettavvikelser. Her fremkommer det at tiden etter reformen *«karakteriserades av en successiv, positiv utveckling med en*

¹⁹ Side 73

*kraftig forskyvning av stadsdelsnämndernas budgetavvikelser i positiv riktning».*²⁰ Dette innebærer at budsjettkontrollen ble bedre, og at dette har vært sterkt vektlagt av kommunen sentralt. Evalueringen åpner for at forbedringene kan skyldes bedret kostnadskontroll og økt effektivitet:

De ulike åtgärder som omnäms i beskrivningen [av Stockholm kommunes økonomiske styringssystem] bör tolkas som et uttryck för en ambitiös, målmedveten strävan att skapa ett ekonomiskt styrsystem som svarar mot «best practice» (...) SDN-reformen [fremstår] som ytterligare en åtgärd i samma riktning.²¹

Kommunen har altså hatt store ambisjoner mht. budsjettkontroll, og disse ambisjonene ser ut til å ha blitt gjennomført i betydelig omfang. Blant annet har det blitt stilt tallfestede effektiviseringskrav, som har vært høyere enn til andre virksomheter. Sluttrapporten nevner således at effektiviseringskravet til bydelene i 1997 var 4%, det dobbelte av kravet til 2% effektiviserings om ble rettet mot de andre virksomhetene i kommunen. Når forekomsten av budsjettunderskudd har gått kraftig ned i årene etter reformen, kan dette indikere at den helhetlige overordnede styringen har vært aktiv og vellykket mht. den økonomiske siden.

Samtidig fremkommer det flere steder, i ulike delrapporter, at det økonomiske styringssystemet har blitt opplevd som besværlig. Sandqvist (1999) viser til at flere bydelsdirektører og bydelspolitikere opplever systemet som «ogjenomtrænglig» og at man har problemer med å forstå hvordan ulike tilskuddsordninger fungerer i praksis. Det vises samme sted til at budsjettfordelingen innenfor eldreomsorgen bygde på hele 140 faktorer (!). Man har i mange tilfeller ikke vært i stand til å beregne seg frem til hvordan ulike endringer i befolkningssammensetning eller tilskudd vil slå ut for ens egen bydel.

Et annet forhold er at «effektiviseringen» til en viss grad kan ha kommet på bekostning av tjenestekvaliteten. Blant annet innenfor skolesektoren sank publikums tilfredshet med tjenestene ganske betydelig (delrapport 46, Ljunggren 2001). For eksempel viste

²⁰ Side 25

²¹ Side 28

sluttrapporten til at kostnaden pr. grunnskoleelev sank med 8 - 12% fra 1996 til 1999. I samme periode ble såvel foreldrenes som elevens vurdering av skolen betydelig mindre positiv.²² Det fremkommer at det særlig var innenfor barn- og eldreomsorgen det hevdes at det har vært reelle nedskjæringer, ikke bare «effektivisering». Effektivisering defineres da som reduksjon i kostnader pr. prestasjon uten at kvaliteten synker.

3.3.4 Göteborg: Lav lokal representasjon, lite demokratisk engasjement men sterk økonomistyring

Göteborg gjennomførte sin bydelsreform i 1989. Det ble opprettet 21 bydeler. 1989 var et innkjøringsår, og bydelsutvalgene overtok alle virksomhetene fra og med 1.1.1990. Hvert av *stadsdelsnämnderna* (bydelsutvalgene) i Göteborg hadde 11 medlemmer i evalueringsperioden, oppnevnt på ordinært vis av *kommunfullmäktige* (bystyret), proporsjonalt med sammensetningen av dette organet. Det har aldri blitt avvirket valg til bydelsutvalg. De 21 bydelene hadde i gjennomsnitt 22136 innbyggere, noe mer enn i Oslo.

Evalueringens sluttrapport er "Decentraliserad kommun - exemplet Göteborg" (Jönsson et al. 1995), og hovedtrekk fra resultatene er også gjengitt i boka "Decentraliserad välfärdsstat" (Jönsson et al. 1997). Det heter i evalueringen av det ikke er noe belegg for at medborgerne har opplevd noen større muligheter til å øve innflytelse som følge av reformen (Jönsson et al. 1995:62). Og bare om lag hver tiende innbygger i byen oppga å ha store eller ganske store påvirkningsmuligheter.

Med bare 11 medlemmer i hvert bydelsutvalg, var det forholdsvis få bydelspolitikere pr. innbygger i Göteborg sammenlignet med de andre byene. Bortsett fra Bergen etter bydelsreformen 1.1.2000 var det bare Stockholm som har relativt sett lavere "politiker-tetthet". Den relativt lave ratioen av politikere pr. innbygger kombinert med oppnevning av bydelspolitikere proporsjonalt med sammensetningen av bystyret, plasserte Göteborg blant ordningene hvor den lokale effektive representasjonen var

²² Se side 206-210 i sluttrapporten for nærmere beskrivelse av disse resultatene, og beslektede resultater innenfor andre tjenesteområder.

forholdsvis svak. Samtidig var den politiske integrasjonen mellom styringsnivåene på linje med Stockholm og Malmø, ved at ca. 8% av bydelspolitikere også satt i *kommunfullmäktige*.

I Gøteborg har møtene i bydelsutvalgene vært lukkede for publikum, en ordning som først ble opphevet i 2001. Denne ordningen med lukkede møter fantes ikke i noen av de andre fem byene som ble studert, heller ikke i Stockholm eller Malmö.

Flere av bydelspolitikere i Gøteborg betegnet kontakten med innbyggerne som ganske stor. Dette gjaldt særlig leder og nestleder i bydelsutvalgene, som oppga å ha kontakt med innbyggere opp til 2-3 ganger om dagen i gjennomsnitt.²³ En representant oppgir at han i forbindelse med spesielle saker får "*så mycket brev att jag knappast hinna läsa dem*". Oppmøte ved "politiker-jourer" (fast treffetid for bydelspolitikere) kan det møte opp alt fra to-tre eller ingen til "*30-40 eller en hel uppvaktning*".²⁴ Hundretalls innbyggere kunne møte opp i demonstrasjoner før kontroversielle vedtak i et bydelsutvalg.

Samtidig ble det fremholdt at det spesielt var i kontroversielle saker at aktiviteten og kontakten var såpass stor, og at aktiviteten utenom slike saker kan være temmelig moderat. Aktivitetene i partilagene betegnes som meget moderat; "*vanligen är det en liten trogen skara som infinner sig*".

Det ble gjennomført to innbyggerundersøkelser, i 1989 og i 1993, i stor grad med identiske spørsmålsformuleringer. Det viste seg at interessen for saker som angår egen bydel ikke økte i løpet av de fire første årene etter bydelsreformen. Med hensyn til politisk deltagelse, ble interessen for å påta seg politisk verv noe svekket i perioden: I 1989 oppgav hele 17% at de kunne tenkt seg et politisk verv i bydelen, tilsvarende tall i 1993 var 9%. Samtidig var det om lag like mange begge år, 11 og 10%, som oppga å kunne tenke seg et politisk verv i kommunen sentralt.

Det ble videre stilt spørsmål med hvor stor mulighet man mente å ha til å endre noe innenfor kommunens virksomhet som angår en selv eller ens familie, og her inngikk i alt fem områder som var lagt ut til bydelene. Evaluator sammenfatter dette med at

²³ Side 21. Alle sidehenvisninger er fra sluttrapporten.

²⁴ Side 22

bydelsreformen ikke hadde gitt innbyggerne noen styrket følelse av å kunne påvirke.

Kontakten med politikere og tjenestemenn økte ikke fra 1989 til 1993. Det fremkom at omtrent 1% av de spurte hadde hatt kontakt med en bydelspolitiker i 1993 angående en sak som gjaldt ham personlig. Dette ganske lave tallet betegnes som i samsvar med en annen undersøkelse, hvor det fremkommer at hver bydelspolitiker i gjennomsnitt har hatt 1 1/2 innbyggerkontakt hver måned. Disse tallene er forholdsvis lave. 95% av de spurte oppga at de ikke hadde økt sin kontakt med politikere etter bydelsreformen.²⁵

Andelen i 1993 som trodde at bydelsreformen *ikke* hadde gitt "vanlige mennesker" større innflytelse var 69%, langt flere enn det var i 1989 som trodde at dette ville bli en virkning av bydelsreformen (44%). Om lag halvparten av de spurte i 1993 (52%) mente at reformen *ikke* hadde gjort det lettere for vanlige innbyggere å komme i kontakt med politikere, mot bare 22% som var skeptiske til denne muligheten i 1989. Hovedinntrykket var dermed at bydelsreformen ikke har svart til forventningene for mange av innbyggerne. De vurderte demokratiske aspekter ved bydelsordningen mer negativt i etterkant enn i forkant.

Tilliten til bydelspolitikere var i 1993 lavere enn for kommunepolitikere: 18% hadde *mycket stor* eller *stor* tillit til bydelspolitikernes evne til å skjøtte sine oppdrag, mot 27% for sentrale politikere. Tross dette mente 45% av de spurte at ens egen bydel ble styrt på et god måte (36% var usikre, 20% var negative).²⁶ Dermed konkluderte evaluatoren med at en stor del av innbyggerne i Göteborg mente det sto bra til i egen bydel, selv om tilliten til bydelspolitikere var litt blandet.

Konklusjonen i sluttrapporten var at innbyggerne i Göteborg ikke hadde behov for større kontakt med politikere eller tjenestemenn, de "*lever sitt eget liv och anser sig ha begrensade möjligheter och ett begränsat intresse av att direkt påverka beslut av olika slag*".²⁷ Få eller ingen indikatorer på deltagelse og engasjement endret seg i positiv retning de første fire årene etter reformen.

²⁵ Side 63

²⁶ Side 67

²⁷ Side 72

Samtidig tegner evalueringen et bilde av reformen som en ganske ubetinget suksess år det gjelder økonomistyringen. De nyopprettede bydelene klarte å øke produktiviteten og assimilere meget betydelige nedskjæringer i en vanskelig økonomisk situasjon i kommunen.

Den helhetlige overordnede styringen ser ut til å ha hatt et sterkt fokus på økonomistyringen, hvor oppfølgingen nok har vært temmelig tett. Det fremheves at den økonomiske styringen på mange måter har fått hovedoppmerksomheten, og at planer og strategier har kommet i andre rekke i forhold til dette hos kommuneledelsen. Dermed er inntrykket at bydelsutvalgene har hatt ganske stor handlingsfrihet, selv om denne handlingsfriheten har blitt sterkt hemmet av de økonomiske rammevilkårene.

Bydelsutvalgene gir inntrykk av ganske sterk styringsevne, ikke minst ved at de økonomiske resultatene ble så gode. Hvis den politiske situasjonen i bydelene hadde vært uregjerlig, er det tvilsomt om budsjettene hadde kommet under kontroll på den måten de gjorde.

3.3.5 Malmö: Kontroversiell reform, reaktive bydelspolitikere, svakt demokratisk engasjement

Malmö startet sitt første bydelsforsøk i 1990, som et pilotprosjekt i bydelene Fosie og Oxie i søndre Malmö. Bydelsspørsmålet var svært kontroversielt i Malmö, og uenigheten fulgte i ganske stor grad partipolitiske skillelinjer. Sosialdemokratiene var førende på pådriversiden. Pilotprosjektet ble lagt ned allerede året etter, da den politiske majoriteten i *Kommunfullmäktige* (bystyret) i Malmö gikk over til de borgerlige partiene. I 1994 var majoriteten i bystyret igjen sosialdemokratisk, og det ble vedtatt å innføre fullskala bydelsreform fra 1.1.1996. Det ble opprettet 10 bydeler.

Det var 19 medlemmer og 11 varamedlemmer i hvert stadsdelsfullmäktige (bydelsutvalg) i evalueringsperioden. Medlemmene oppnevnes av bystyret, med en sammensetning som grovt skal tilsvare valgresultatet i kommunen som helhet. Det har aldri blitt avviklet valg til bydelsutvalg i Malmö.

Bydelsreformen i Malmö ble evaluert av et team fra Lunds Universitet (Petersson og Hagström 2000). Det foreligger i alt 17 delrapporter fra evalueringen, i tillegg til sluttrapporten. Det

spesielt interessante med denne omfattende evalueringen, er at samtlige titler omhandler forhold knyttet til lokaldemokrati, politisk styring, deltagelse og opinionsdannelse. Reformen ble med andre ord primært oppfattet som en demokratireform.

Det ble gjennomført to innbyggerundersøkelser i forbindelse med evalueringen av bydelsreformen, i 1997 og i 1999. Undersøkelsen fra 1997 viser at innbyggernes interesse for samfunnsspørsmål var svakt økende jo mer lokale saker det er snakk om. Interessen for spørsmål som berører egen bydel, eller byen Malmø, var større enn interessen for rikspolitiske saker eller internasjonale saker. Det samme mønsteret gjentok seg i 1999.

Om lag en av ti medborgere kunne tenke seg å påta seg et politisk verv i egen bydel, om lag den samme andelen som for kommunale politiske verv (1997). Omtrent en av ti oppga å ha vært i kontakt med en bydelspolitiker, og dette tallet er omtrent på linje med andelen som har oppgitt å hatt kontakt med en kommunepolitiker i Malmø (1999). Det fremgikk av evalueringen at kontakten mellom innbyggere og politikere i liten grad har blitt stimulert av reformen.

Rundt tre prosent oppga å ha deltatt på et møte i eget bydelsutvalg. I Malmø var disse møtene åpne for publikum, i motsetning til det som var tilfelle i Gøteborg. 9% oppga å ha deltatt på et folkemøte arrangert av bydelen.

Det viste seg at bare 22% av innbyggerne i 1997 mente at bydelsreformen hadde gitt innbyggerne økt innflytelse over den kommunale politikken. Få av innbyggerne (16%) mente at bydelsreformen hadde gjort det lettere å få kontakt med politikere. 44% mente at bydelsreformen ikke hadde skapt noen forbedring i så måte, mens så mange som 40% ikke visste eller ikke ville svare. Evaluatorene betegner dette som *”ett trots allt ganska nedslående resultat”*.²⁸ Bare om lag 5% av innbyggerne mente de hadde 'mycket store' eller 'ganske store' muligheter til å endre på kommunale beslutninger som berører dem selv eller deres familier.

De lokale partiorganisasjonene ble ikke stimulert av bydelsreformen. Det fremholdes tvert imot at de ser ut til å ha stagnert eller blitt ytterligere svekket (nr. 13, s. 53).

²⁸ Side 93

Evalueringen fra Malmø sier lite om tjensteproduksjon, styring og administrative forhold. Bydelene i Malmø fikk sine budsjettmidler hovedsakelig gjennom et rammetilskudd som ble fordelt som en samlet sum til hver enkelt bydel. Det var ingen formelle restriksjoner på hvordan bydelsutvalgene kunne fordele disse midlene. Bydelenes investeringsbehov skulle dekkes innenfor rammetildelingen, men det måtte søkes om godkjenning av prosjekter. Dermed fremstår de budsjettmessige frihetsgrader hos bydelsutvalgene i Malmø i utgangspunktet som noe mer omfattende enn i Oslo. Dette skyldes delvis bydelenes myndighet over kapitalbudsjettet, delvis at det ikke ble gitt styringssignaler i form av inndeling av rammetildelingen i funksjonsområder.

Samtidig påpekes det at bydelsutvalgenes frihetsgrader var begrenset av flere forhold. Bystyret (*kommunfullmäktige*) satt opp overgripende målsetninger for bydelene, og noen av disse var forholdsvis spesifikke (for eksempel at barneomsorg skal tilbys innen tre måneder). Mange tjenester var lovpålagte, og dermed obligatoriske for bydelene å tilby, for eksempel skoleplass. Det fantes et antall kommunale kvalitetsoppfølgingsprogrammer og virksomhetsplaner rettet mot standarden innenfor flere av bydelenes ansvarsområder. Endelig var de fleste vanlige begrensninger på bydelenes økonomiske handlefrihet på plass: Ikke mulighet til å påvirke egne inntekter, kommunal fastsettelse av avgifter, egenandeler og satser for kjøp og salg av tjenester bydelene imellom, plikt til å balansere budsjettet samt manglende anledning til å ta opp lån.

Santesson-Wilson (1998) beskrev bydelspolitikernes rolle i budsjettarbeidet som forholdsvis lite aktiv. Intervjuede tjenestemenn i en av bydelene brukte ordet 'informasjon' for å beskrive politikernes deltagelse,²⁹ bydelspolitikere har i liten grad satt mål for virksomhetene, og politikere beskrives som passive og uinteresserte. Det hevdes at initiativet i stor grad lå hos tjenestemennene, og at bydelspolitikere dermed ikke utnyttet de frihetsgrader som lå i systemet.

²⁹ Side 22

3.3.6 København: Mye lokal autonomi, problematisk økonomi og svake virkninger på demokrati og medvirkning

København kommune iverksatte den 1. januar 1997 et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler. Kommunen ble delt inn geografisk i 15 bydeler, men forsøket ble gjennomført i kun fire av disse. De øvrige 11 bydeler ble ikke berørt av forsøket. Forsøket bygget ikke på noen allerede eksisterende bydelsordning, slik tilfellet var for eksempel i Oslo.

I bydelene Indre Østerbro, Indre Nørrebro, Kongens Enghave og Valby ble det i løpet av høsten 1996 opprettet egne administrasjoner, ledet av hver sin bydelschef. Det ble samme år gjennomført alminnelige valg til bydelsrådene i Indre Østerbro, Indre Nørrebro og Valby, mens bydelsrådet i Kongens Enghave i første hånd ble oppnevnt av *borgerrepresentasjonen* (bystyret). Senere ble det også gjennomført valg til bydelsråd i denne bydelen. De fire forsøksbydelene hadde i alt 136839 innbyggere. Dermed ble mer enn en fjerdedel av innbyggerne i København berørt av forsøket. Bydelsrådene hadde 21 medlemmer. Bydelsrådene fikk betydelige politiske beslutningsfullmakter mht. driften av sine ansvarsområder, dog med en rekke begrensninger.

Borgerrepresentasjonen i København bestemte den 13/6 2000 at det skulle avholdes folkeavstemning om spørsmålet om bydelsreform.³⁰ Folkeavstemningen ble avholdt den 28. september 2000, samme dag som folkeavstemning om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta (Euroen). Samlet sett viste det seg at holdningen til forslaget om bydelsreform var negativ: 66,4% stemte nei til å gjennomføre en bydelsreform i hele kommunen. Valby bydel var den eneste med flertall for bydelsreformen. Andelen nei-stemmer var 60,3% i forsøksbydelene mot 68,6% i de øvrige bydelene. Som en følge av avstemningsresultatet vedtok flertallet i borgerrepresentasjonen å avslutte bydelsforsøket og avvikle forsøksbydelene.

³⁰ Aftale om bydelsordning i Københavns Kommune, inngått av Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Solidarisk Alternativ i Københavns Rådhus. Kilde: Beslutningsprotokol for ordinært møte den 13. juni 2000. (BR 302/2000).

Bydelsforsøket ble evaluert av firmaet PLS Consult. Bydelsrådene hadde hele 21 medlemmer, og dermed en bred kontaktflate mot innbyggerne. Det var i gjennomsnitt 1629 innbyggere pr. politiker, om lag halvparten så mange som i Stockholm. Samtidig var det ingen politisk integrasjon mellom styringsnivåene. Det ble spesifisert i lov om bydelsforsøket at ingen bydelspolitiker samtidig kunne inneha verv i borgerrepresentasjonen.³¹ Kombinasjonen av mange bydelspolitikere og bred kontaktflate, manglende politisk integrasjon og direkte valg gjør at bydelsrådene i utgangspunktet hadde meget høy grad av effektiv representasjon

Samlet sett ble omfanget av demokratisk deltagelse og engasjement vurdert som lavt. Bydelene ble en omfattende demokratisk infrastruktur som i forholdsvis liten grad ble benyttet. Flere omstendigheter kan ha bidratt til dette utfallet. En vanskelig økonomisk situasjon i København kommune gjorde det nødvendig med nedskjæringer i bydelene. Evalueringen påpeker at dette har gitt bydelsrådene dårligere muligheter til å imøtekomme lokale ønsker, noe som kan ha skadet muligheten for å øke deltagelse. PLS påpeker også at det ikke var lett for medborgerne å holde oversikt over hvordan ansvaret var fordelt mellom bydelene og kommunen sentralt. Dette kan ha skapt en følelse av at bydelsrådene ikke hadde så mye de skulle ha sagt, noe som kan ha svekket engasjementet. De trekker særlig frem investeringssaker innenfor barnehagesektoren, samt hvilke gater og veier som hører inn under bydelens ansvarsområde. Også manglende myndighet i byplansaker kan ha hemmet engasjementet.

Når det gjelder styringsevne og effektivitet, er det grunn til å understreke at bydelene i København nok var de mest autonome av byene som er gjennomgått i dette kapitlet. Reglementet for bydelsforsøket, som blant annet spesifiserte hvilke oppgaver og ansvarsområder som skulle legges til bydelene, ble godkjent av innenriksministeren i henhold til en egen paragraf om bydelsforsøket i den danske kommuneloven.³² I denne loven heter

³¹ "Ingen kan dog samtidig være medlem af Borgerrepræsentationen og af et bydelsråd. Et medlem af Borgerrepræsentationen, der vælges til et bydelsråd, udtræder af Borgerrepræsentationen. Tilsvarende udtræder et bydelsrådsmedlem ved valg til Borgerrepræsentationen." (Fra Lov om kommunernes styrelse, § 65 e. stk. 3)

³² I § 65, stk 6, av "Lov om kommunernes styrelse" heter det blant annet at "Regulativet skal vedtages af Borgerrepræsentationen efter de regler, som gælder for vedtagelsen af kommunens styrelsesvedtægt, jf. § 2, stk. 2, og godkendes af indenrigsministeren efter

det også at ”Tilsynet med bydelsrådene varetages af indenrigsministeren.”³³ Dermed var ikke bydelsrådene i København politisk underlagt Borgerrepresentasjonen på en så direkte måte som det er tilfelle for eksempel i Oslo. Politiske vedtak i bydelsrådene kunne ikke ankes inn for Borgerrepresentasjonen, men måtte eventuelt bringes inn for innenriksministeriet. Borgerrepresentasjonen hadde dermed ikke anledning til å overprøve politiske beslutninger i bydelsrådene

Samtidig hadde bydelene (slik det er for alle ordningene) ikke beskatningsrett, og dermed få muligheter til å påvirke egne inntekter. De hadde heller ikke myndighet til å foreta investeringer, og dessuten var en god del myndighet lagt ut til tjenestestedene, noe som innskrenket bydelsutvalgenes myndighet. Det at planmyndighet ikke ble lagt ut, fremheves spesielt som et problem i forhold til å kanalisere politisk engasjement ut til bydelene.

Økonomiske og budsjettmessige problemer fikk stor betydning for forsøkets forløp. I følge PLS Consult er inntrykket at det ble brukt uforholdsmessig mye tid og energi på å diskutere størrelsen på den økonomiske rammen til bydelene. Bydelene hadde også problemer med å planlegge økonomisk på sikt, fordi rammen endret seg så mye fra år til år. Bydelene hadde i 1997 fra 19,1% i overskudd til 6,9% i underskudd. I 1998 var høyeste underskudd hele 30,4%. Bydelenes politiske virksomhet ble til tider sterkt preget av behovet for å foreta nedskjæringer.

3.4 Oppsummering: Viktige erfaringer fra bydelsforsøkene og -reformene

De seks byene som er presentert i det overforstående representerer et omfattende erfaringsgrunnlag for å vurdere virkningene av bydelsforsøk- og reformer. Her inngår både rådgivende bydelsutvalg med funksjoner som først og fremst er knyttet til nærmiljøet i bydelen, og ordninger med omfattende desentralisering av tjenester og myndighet, budsjetter og ansatte. Etter vår oppfatning er mange av disse erfaringene relevante også

forhandling med vedkommende minister. Meddelelse om de opgaver, der i henhold til regulativet er henlagt til bydelsrådenes selvstændige varetagelse, bekendtgøres af indenrigsministeren i Lovtidende.”

³³ § 65, Stk. 8

for kommuner som vurderer å innføre nærmiljøutvalg uten omfattende delegering av ansvar og tjenester.

Bydelenes forhold til kommunen tilsvarer på flere måter forholdet mellom kommunene og staten. Vi ser store forskjeller i ordningene imellom når det gjelder hvor tett kommunen styrer bydelene. Dette går på hvor mye ansvar og ressurser som er lagt ut til bydelene, hvor stor frihet bydelene er ment å ha til å foreta egne politiske vurderinger, og ikke minst om kommunale myndigheter respekterer denne handlefriheten i praksis.

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 40-80% 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.

Men samtidig avtegner det seg et klart dilemma som spiller inn i forhold til denne avveiningen. De opprinnelige bydelsordningene i både Oslo og Bergen var små og mange, og hadde stort sett rådgivende funksjoner. I begge byer ga denne typen ordning opphav til betydelig frustrasjon. Mange opplevde det som lite meningsfullt å engasjere seg i et system hvor det var så lite myndighet og ressurser å spille på. Disse bydelsordningene ble ofte spilt ut over sidelinjen, og det er tydelig at deres relative autonomi fra kommunal styring ikke oppveide denne ulempen. Disse erfaringene er samlet sett et varsko til kommuner som vurderer å innføre nærdemokratiske ordninger uten omfattende delegasjon. Det er mye erfaring som tilsier at det er vanskelig å få "liv i leiren" i slike bydeler.

Dermed avtegner det seg et grunnleggende dilemma knyttet til bydelsordninger: Det kan være vanskelig å skape engasjement i bydelspolitikken 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. Dette blir en slags ”damned if you do, damned if you don’t” – situasjon, som ikke virker enkel å løse.

Men dermed er det kanskje ikke så overraskende at flere tiår med evalueringer av bydelsordninger i de største byene er såpass samstemte når det gjelder demokrati og deltagelse. *Det er svært uvanlig at bydelsforsøk og bydelsreformer faktisk fører til betydelige, målbare økninger i politisk deltagelse og engasjement* – i alle fall når de store byene tas i betraktning. 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 bydeler til noen tider, er slike virkninger vanligvis svake og sporadiske – de hører til unntakene, ikke til regelen.

En annen interessant side ved de ulike byenes ”bydelshistorier” er hvilke erfaringer man har gjort seg når det gjelder bydelenes *overlevelse*. Det finnes åpenbart andre suksessfaktorer enn betydelig økt deltagelse. Den kanskje viktigste er økonomisk kontroll. Ordningene i Oslo og de tre svenske byene har bestått i opp til 25 år, og det virker rimelig å se dette i sammenheng med deres betydelige evne til å håndtere nedskjæringer og innstramminger i kommuneøkonomien. Dette er fremhevet i mange evalueringsrapporter. Dette kan være en ubehagelig oppgave for bydelspolitikkerne, og ikke minst i Oslo var det harde tak da kommunen måtte stramme inn vesentlig allerede i bydelsordningens første to-tre år. Men det er interessant at bydelsutvalgenes evner i denne retning på en måte har snudd et viktig premiss i debatten om det lokale selvstyret opp ned. Vanligvis fremholdes behovet for makroøkonomisk styring som et av de hensyn som taler for statlig styring over kommunene. Men i en del byer har altså det tilsvarende hensynet talt til bydelenes fordel.

Bergen kommune oppnådde ikke denne effekten med sin bydelsreform. Kommuneøkonomien kom ikke under kontroll på grunn av reformen, og dette var kanskje den viktigste grunnen til at ordningen ble reversert. Men dette bringer oppmerksomheten over på et annet forhold, nemlig viktigheten av å få på plass et system for ansvars- og budsjettfordeling som vinner alminnelig aksept, og som aktører på begge nivåer respekterer. Mens

reformene i Bergen og København var preget av mye uenighet og konflikt knyttet ikke minst til budsjettfordelingen, var det meget få tilfeller av dette i Oslo kommune og de svenske byene. Dette bidro nok til disse systemenes overlevelse.

4 Nærmere beskrivelse av «områdeorganer i Finland

I Finland har nærdemokratiordninger 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.³⁴

4.1 Forekomst

En bred kartlegging av delområdeorgan i finske kommuner (Pihlaja og Sandberg 2012, Sandberg 2013) har både sett på organ med formell posisjon i kommuneorganisasjonen og organ med mer uformell relasjon til kommunen. Delområdeorgan defineres bredt som organ opprettet for å ”sköta frågor som rör ett geografiskt delområde av kommunen” (Pihlaja og Sandberg 2012:6). Definisjonen omfatter imidlertid ikke tradisjonelle lokalsamfunnsorganisasjoner, bygdelag eller velforeninger – noe heller ikke studier av liknende norske organ gjør (ofte kalt lokalsamfunnsutvalg, Nyseth mfl. 2000, Hovik og Stigen 2008).

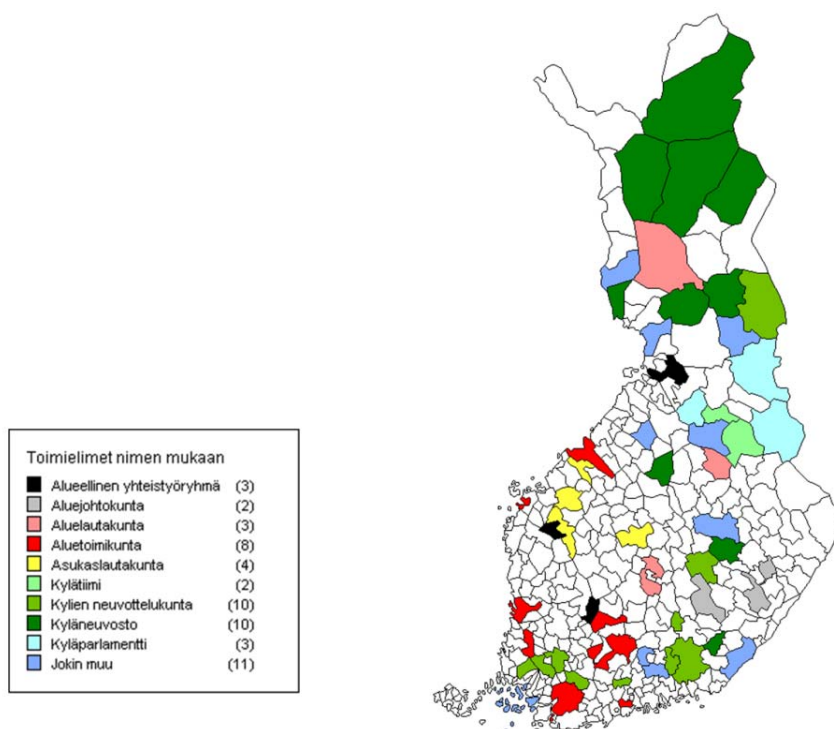
Kartleggingen finner:

- 63 varianter av delområdeorgan i finske kommuner
- 59 kommuner har slike organ
- 23 ulike benevninger

³⁴ Fremstillingen i dette kapitlet bygger på studien av finske delområdeorgan gjennomført av Siv Sandberg og Ritva Pihlajas i 2012 (Pihlaja og Sandberg 2012, Sandberg 2012, 2013).

- De finnes i hela Finland, men flest finnes i Kajanaland och Lappland
- 38 av disse ordningene finnes i sammenslåtte kommuner

Figur 4.1 *Oversikt over næringsdemokratiorgan i Finland (Sandberg 2013)*
 Fargekodene viser kommuner med ulike betegnelser for «bydel», «grendentvalg» mv. på finsk språk



Som det fremgår av kartet finnes det delområdeorgan i kommuner i alle størrelser, både arealmessig og i forhold til befolkningsstørrelse. Dette avviker fra det allmenne nordiske mønsteret, som er å opprette slike organ i store kommuner (Bäck mfl. 2002, Hovik & Stigen 2008).

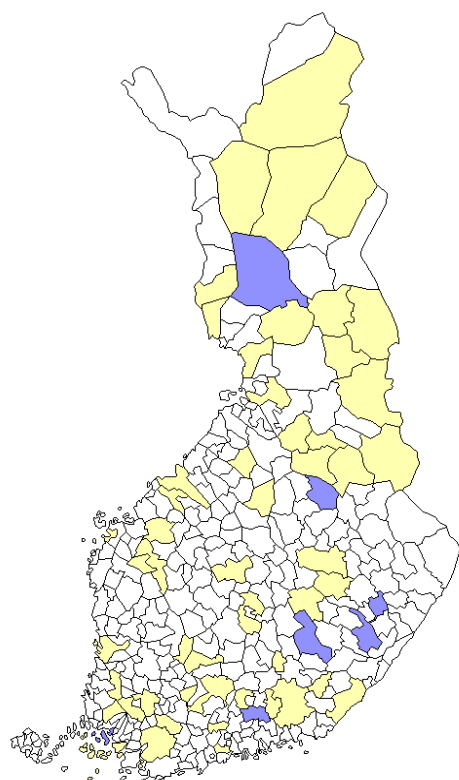
4.2 Funksjon

4.2.1 Diskusjonsforum eller delegert beslutningsansvar?

De finske delområdeorganene kan grovt kategoriseres i A) diskusjonsforum som ikke har fått delegert beslutningskompetanse, og B) de som har fått beslutningskompetanse. I kartleggingen fant Pihlaja og Sandberg (2012) at i 90 % av tilfellene hadde delområdeorganene karakteristikk av å være diskusjonsforum, hvor informasjonsutveksling, muligheter for å ta initiativ og mobilisere lokale krefter og ressurser er det mest sentrale.

I bare 10 % av tilfellene hadde kommunene delegert beslutningsansvar eller ansvar for en eller flere kommunale tjenestevirksomheter til slike organ.

Figur 4.2 *Oversikt over kommuner som har delområdeorgan, med beslutningskompetanse (lilla) og uten (gul). (Sandberg 2013)*



4.2.2 Omfordeling av offentlige midler

Omtrent halvparten av delområdeorganene forvalter små økonomiske bevilgninger (feks 1 euro per innbygger for områdeutvikling).

4.2.3 Plattform for dialog mellom kommune og innbyggere

De fleste delområdeorganene, uavhengig om de har delegert beslutningsansvar eller ikke, ser ut til å fungere som plattformer for dialog mellom de kommunale myndighetene og områdets innbyggere.

4.2.4 Delområdeorgan – overgangsfenomen (”plaster på såret”) etter kommunesammenslåinger?

De eldste delområdeorganene (i kommunene Orimattila, Sonkajärvi, Rovaniemi) ble opprettet under frikommuneforsøket i årene 1989–1992, men de fleste er blitt opprettet på 2000-tallet. Organene har imidlertid ikke lang levetid, noe som er et trekk som går igjen også i andre nordiske land (Bäck mfl. 2002).

Av de kommuner som har en form for delområdeorgan så har 21 vært gjennom kommunesammenslåing på 2000-tallet. Dette innebærer at rundt en tredjedel av kommunene som har opplevd sammenslåinger på 2000-tallet har en form for delområdeorgan (totalt 74 sammenslåinger). Den 1. januar 2013 ble det gjennomført 10 nye kommunesammenslåinger, og i 8 av disse kommer det til å bli opprettet en form for delområdeorgan, noe som tyder på økt bruk av slike organ for å håndtere heterogeniteten og mangelen på felles identitet i nylig sammenslåtte kommuner (Sandberg 2012). Å bruke delområdeorgan med en slik hensikt ser man særlig i kommuner som får stor geografisk utstrekning, slik som Kajanaland og Lappland. Her har man aktivt innrettet organene for å sørge for samspill mellom kommunen og delområdene.

I noen sammenslåtte kommuner blir delområdeorganene til tider beskrevet som ”sorggrupper” uten annen funksjon enn å gjøre overgangen fra gamle kommuneenheter til en ny, større kommuneenhet lettere (Sandberg 2012).

4.3 Erfaringer med finske delområdeorgan

I en casestudie av fire kommuner med delområdeutvalg rapporterer Pihlaja og Sandberg (2012, Sandberg 2012, 2013) erfaringer fra disse ordningene. De fire kommunene er av ulik størrelse, og har ulik historie før sammenslåing (se tabell under).

Tabell 4.1 *Karakteristikk ved de fire sammenslåtte casekommunene*
(Sandberg 2012: 11)

	Rovaniemi	Salo	S:t Michel	Uleåborg
Antal kommuner 1.1.2000	2	10	6	6
Antal kommuner 1.1.2013	1	1	1	1
Invånarantal 1.1.2012	60 637	55 283	48 907	143 909
Invånarantal 1.1.2013 (etter ev. sammanslagninger)	60 637	55 283	54 530	187 908
Genomførte kommunsammenslagninger (antal parter)	2006 (2)	2009 (10)	2001 (3) 2007 (2) 2013 (3)	2009 (2) 2013 (5)
Antal av de tidligere kommunene som hadde færre än 5 000 invånare	0/2	7/10	4/6	2/6
Den tidligere største kommunens andel av kommunens totale befolkning	58 %	46 %	60 %	77 %
Stora skillnader i bosettingsstruktur/långa avstånd inom kommunen	Ja	Nej	Ja	Delvis

De fire kommunene har innført delområdeorgan som er svært forskjellige, og har ulik funksjon. Forskjellene presenteres i tabellen under, og vil bli nærmere beskrevet i neste avsnitt.

Tabell 4.2 *Beskrivelse av delområdeorgan i de fire kommunene Rovaniemi, Salo, S:t Michel och Uleåborg (Sandberg 2012:12)*

	Rovaniemi	Salo	S:t Michel	Uleåborg
Type	B: organ med beslutningsrett og serviceansvar	A: diskusjonsforum	B: organ med beslutningsrett og serviceansvar	A: diskusjonsforum
Navn	6 kommunedelsnämnder	5 områdeskommittéer	2 (4) kommunedeldireksjoner	16 (22) lokale samarbeidsgrupper
Eksplisitt begrunnet i kommunesammenslåing	Nei	Ja	Ja	Nei
Oppgaver	Bestilleransvar for kommunale tjenester til innbyggerne i området, lokal utvikling	Diskusjon, initiativ, rådgivende	Ansvar for lokal serviceproduksjon (Skole, medborgerkontor)	Diskusjon, initiativ, rådgivende, småskala prosjekt
Dekker hele kommunens område	Nei	Ja	Nei	Ja
Følger tidligere kommunegrenser	Nei	Nei	Ja	Ja (utenfor Uleåborgs sentrum)
Styringsmodell	Representasjon	Representasjon	Representasjon	Direkte deltakelse
Partipolitisk representasjon	Nei	Nei	Ja (delvis)	Nei
Funksjon	Positiv særbehandling	Integrasjon	Autonomi	Mobilisering av sivilsamfunnet

4.3.1 St:Michael – autonomi for sammenslåtte kommuner

I St: Michel har man hatt det som kalles kjedesammenslåinger, ved at flere og flere omkringliggende kommuner etter tur har blitt slått sammen med den opprinnelige storkommunen. Til sammen har

fem kommuner slått seg sammen med den opprinnelige storkommunen i perioden 2000-2013.

Figur 4.3 *St:Michael – autonomi for sammenslåtte kommuner (Sandberg 2013)*



Kommun	Invånare	Samman- slagning
(Kanta) Mikkeli	32 871	
Mikkelin mlk	11 988	2001
Anttola	1 868	2001
Haukivuori	2 268	2007
Ristiina	4 839	2013
Suomen- niemi	784	2013

Den heterogenitet som den nye kommunen står overfor handler i stor grad om forskjeller i beslutningsmiljøer mellom småkommunene og større/middels store kommuner. I tillegg er den geografiske avstanden innenfor kommunen stor.

I forbindelse med kommunesammenslåingene ble det opprettet ordninger med kommunedeldireksjoner (delområdeordning). Denne gir sammenslåtte kommuner mulighet for autonomi, i og med at kommunedeldireksjonene følger tidligere kommunegrenser.

Kommunedeldireksjonene består av 11-13 medlemmer som bor i området, og en viss andel skal være folkevalgte eller arbeide i politiske partier. Organene fungerer slik at de kommer sammen 8-11 ganger i året, og har beslutningskompetanse til å bestemme over det lokale medborgerkontorets, bibliotekets og skolens virksomhet. De omfordeler også utviklingsmidler til ulike prosjekt i kommunen, for eksempel omfordeler Anttola 47.000 €, og Haukivuori 70.000 €. De har også fått prioritere bruken av sammenslåingsstøtten som staten gir som incitament for å slå seg sammen.

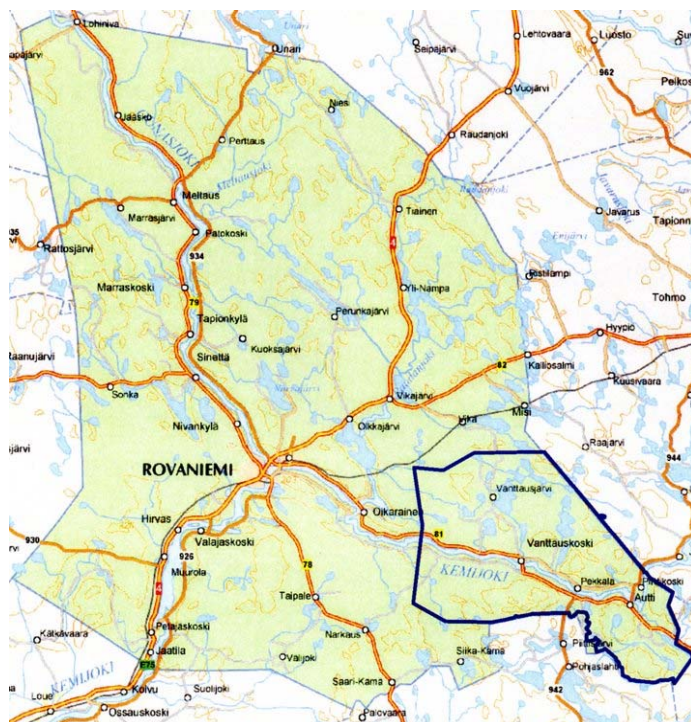
De intervjuede representantene var i hovedsak fornøyd med kommunedireksjonenes påvirkningsmuligheter. Samtidig var kontrastene mellom forvaltningskulturen i den store og de små kommunene svært stor, og tidligere kommunegrensers fremsto fremdeles som svært tydelige i folks bevissthet – selv 11 år etter sammenslåingen. Det er mulig at denne ordningen har bidratt til å konservere de gamle kommunegrensene.

4.3.2 Rovaniemi – som positiv særbehandling av periferien i en kommune

Rovaniemi og Rovaniemi landskommune i Lappland slo seg sammen i 2006, og beskrives som den første strategiske sammenslåingen hvor motsetninger mellom ganske jevnstore kommuner ble overvunnet ved å fokusere på nye muligheter (Sandberg 2012). Heterogeniteten som kommunen nå må håndtere henger sammen med bosettingsmønsteret, i og med at den nye kommunen er en svært stor kommune i utstrekning. Majoriteten (87%) bor i sentrum, mens de resterende prosentene fordeler seg på i byer i seks ulike områder. Delområdeorganiseringen har likevel ikke direkte sammenheng med sammenslåingen, men ble opprettet allerede under frikommuneforsøket 1993.

Ordningen i Rovaniemi bare har vært for en begrenset del av kommunen, og har båret preg av positiv særbehandling av periferien. Kommunals-nämnden i Yläkemijoki som ble opprettet i 1993, og gjelder et stort, perifert beliggende område med bare 1000 innbyggere (fire tettsteder). Området vises på kartet i figuren under.

Figur 4.4 *Det geografiske område for Kommundels-nämnden i Yläkemijoki (Sandberg 2013).*



Kommundels-nemnden i Yläkemijoki har fått relativt stor beslutningsmyndighet. Den har et tverrsektorielt ansvar for kommunal service for de ca 1400 innbyggerne, blant annet når det gjelder skole og eldreomsorg. Nemden utgjør en egen bestillernemd i Rovaniemi kommunes organisasjon, og har et budsjett på 2,1 mill €.

Medlemmene i nemden utpekes av kommunefullmektige etter forslag fra innbyggerne i området. Medlemmenes mandat er ikke partipolitisk.

Kommunedel-nämnden har som sagt eksistert som eneste delområdeorgan i kommunen fra 1993, men fra 1.1 2013 så ble resten av kommunen også inndelt i kommunedelsnemder (fem nye). Etableringen av de fem nye kommunedelsnemdene er et forsøk fra 2013-16, og kan leses som en kompensasjon på at

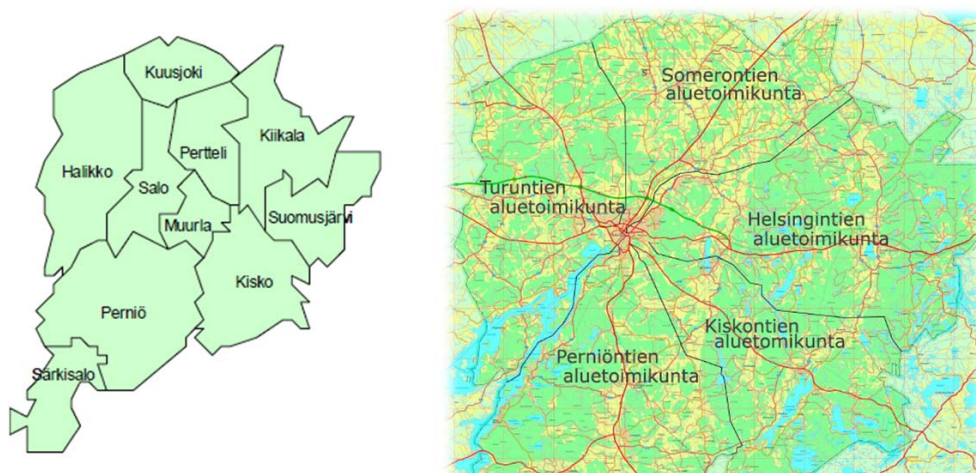
periferiens representasjon i politiske organ minsker, i og med at antallet folkevalgte i kommunen sank fra 75 til 59 i 2012.

Erfaringene fra Yläkemijoki-nemnden er i hovedsak positiv. Den har holdt seg innenfor den årlige budsjettammen, og har også klart å ta upopulære avgjørelser, blant annet om skolenedleggelse. Men det har også oppstått en del prinsipielle og praktiske konflikter mellom den sektorbaserte kommuneorganisasjonen og den geografisk baserte kommunedelsnemnden. Å dele inn det øvrige området i nye kommunedelsnemnder kan dermed representere nye utfordringer, ved at kommunen nå må ta stilling til disse konfliktene som organisasjon. I tillegg stiller det nye spørsmål om ressursfordeling og rettferdig fordeling.

4.3.3 Salo – integrerende funksjon

I Salo har ordningen hatt et klart formål om å virke integrerende. Kommunen er slått sammen av 10 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, i den hensikt å integrere den nye kommunen. Figuren viser gamle kommunegrenser til venstre, og hvordan de nye delområdeorganene er delt inne etter en kjerrehjul-modell.

Figur 4.5 *Nye Salo kommune: Gamle kommunegrenser og nye nærdemokratiorgan.*



Selv om den nye kommunen har en sterk grad av næringsmessig integrasjon (arbeids-, bo og service), og en klar dominans av den opprinnelige sentrale kommunen (Salo) så har man møtt på utfordringer. I motsetning til andre kommuner så valgte den nye kommunen å forsøke å fjerne tidligere kommuneidentiteter, og arbeidet hardt med å få til integrasjon. For å få til dette opprettet de fem områdekomiteer som ikke fulgte gamle kommunegrenser, men som fulgte inndelingene 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.

Hver komité har ni medlemmer, som utpekes etter forsalg fra innbyggerne og lokale organisasjoner i sine respektive områder. I denne utpekingen tilgodeses ytterområdene; to av medlemmene representerer radiusen 0–10 kilometer fra Salo sentrum, tre av medlemmene radiusen 10–20 kilometer fra sentrum og fire av medlemmene representerer områdene med over 20 kilometer till sentrum.

Områdekomiteene er underlagt kommunestyret, og i praksis er deres posisjon svak. Komiteene har ikke noe budsjett, og deres hovedoppgave er å komme med initiativ og gi råd. De har i hovedsak tatt initiativ på områder som gjelder nærmiljøet – som trafiksikkerhet og rekreasjonsområder.

Det er delte erfaringer med denne modellen. På den ene siden gav politikere, kommuneansatte og representanter i områdekomiteene uttrykk for at ingen ønsket seg en modell som fulgte tidligere kommunegrenser (Sandberg 2012). På den andre siden var 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. Kritikken gikk også på at oppgavene og rollen til komiteene i forhold til politisk-administrativ organisasjon i kommunen var uklar, at komiteene hadde en svært byråkratisk måte å drive på, og brukte mye tid på protokoller og møteprosedyrer, og at de hadde liten forankring hos innbyggerne. På bakgrunn av disse erfaringene fra den perioden komiteene hadde eksistert (2009-2012) så har kommunen nå bestemt seg for å legge ned områdekomiteene. De

skal erstattes med en lettere modell for å høre innbyggerne og de ulike områdene i kommunen.

4.3.4 Uleåborg – knutepunkter for sivilsamfunnet

Uleåborg (Oulu) er den finske kommunen som har lengst tradisjoner for delområdeordninger. Kommunen har forsøkt ordninger med folkevalgte i bydeler (1978-80) og kommunedelsnemder (1991-1996). Siden 2001 har de hatt en modell med lokale samarbeidsgrupper i 16 geografiske områder, og antallet er økt til 22 i 2013 på grunn av at fire kommuner går sammen med Uleåborg. (Uleåborg med 143 909 innbyggere slås sammen med Haukipudas, 18 932, Kiiminki, 13 183, Oulunsalo, 9 699, og Yli-Ii, 2 135).

Ordningen gjelder hele det geografiske området til kommunen, også sentrumsområdet.

Den institusjonelle statusen til de lokale samarbeidsgruppene er diffus. Møtene er åpne for alle, og modellen baserer seg dermed på direkte deltakelse snarere enn representasjon. Samarbeidsgruppene fungerer som møteplass mellom innbygger, folkevalgte og kommuneansatte, og som plattform for informasjonsutveksling, rådgivning og initiativ. I tillegg katalyserer de sivilsamfunnets aktiviteter. Gruppene forvalter en årlig støtte på 0,7 € per innbygger som kan brukes på prosjekter i området.

Erfaringer viser at den åpne inkluderingen som denne modellen ønsker å stimulere ikke er lett å få til; få dukker opp på møtene. Gruppens posisjon i kommunal beslutningsfetting er svak og uklar, og innbyggerne identifiserer seg ikke nødvendigvis med områdene.

4.3.5 Vellykket? Styrker og svakheter.

Sandberg (2013, 2012) oppsummerer studien med å vise til følgende *fordeler* med de finske delområdeorgan (nærdemokrati):

- Organene klarer å fange opp små, lokale spørsmål som er viktige for innbyggerne. Dette er viktig, i og med at de kommunale myndighetene og deres legitimitet ofte måles i hvordan de små spørsmålene blir håndtert.

- Organene fungerer som rekrutteringskanal for nye folkevalgte.
-
- Representerer et viktig kontaktpunkt med foreninger og sivilsamfunnsaktører.
- Kommunedelsnemder som har fungert lenge har klart å ta upopulære avgjørelser.

Studien (Pihlaja og Sandberg 2012) peker imidlertid på en rekke *utfordringer* ved hvordan de eksisterende ordningene fungerer i dag.

- Organene har ofte en svak og uklar posisjon i den kommunale organisasjon og i beslutningsfattingen. Dette dreier seg ikke bare om reell påvirkning, men også at det ikke finnes klare prosedyrer på hvordan innspillene fra organene blir behandlet i beslutningsprosessen.
- Spesielt i de store kommunene kan det geografiske prinsipp disse organene bygger på kollidere med sektorprinsippet til de tjenesteproduserende enhetene (feks om man har en bestiller-utførermodell).
- Organene er ofte ukjente for innbyggerne, og fungerer dermed dårlig som naturlig plattform for engasjement og innspill.

I tillegg kan det virke som kommuneorganisasjonen og delområdeorganene (nærdemokratiordningene) ofte befinner seg i to verdener, hvor kommunens som organisasjon tenker helhet, sektor og rolle, er preget av profesjonalisme og fokuserer på store strategiske beslutninger. Delområdeorganene har derimot et tverrsektorielt fokus, i og med at de er geografisk organisert, er basert på interesse og frivillighet, og har et fokus på små saker som gjelder nærmiljøet.

Den finske erfaringen er dermed at ordningene bør ha en sterkere og klarere posisjon i den kommunale organisasjonen for å skape deltagelse og engasjement. Det er viktig at kjennskapen til dem styrkes blant innbyggerne, slik at de kan fungere som gode arenaer for engasjement og innspill.

5 Nærmere beskrivelse av ordninger i Danmark

Danmark gjennomførte en radikal kommunereform i 2007. Bydelsordninger og nærdemokratiforsøk har blitt iverksatt for å ivareta det nære lokaldemokratiet i flere av de nye storkommunene.

5.1 Etablering av nærdemokratiske organer som konsekvens av kommunestrukturen

Danmark gjennomgikk i 2007 en gjennomgripende reform i kommunestrukturen. Gjennom den såkalte ”Strukturen” ble 270 kommuner sammenslått eller videreført i 98 nye kommuner. De nye kommunene skulle ideelt sett ha minst 30 000 innbyggere, og ingen fikk ha mindre enn 20.000 innbyggere. Kommunene kunne til en viss grad unngå sammenslåing ved å inngå vidtgående samarbeidsavtaler med en eller flere nabokommuner. Noen mindre øyer som ønsket å forbli en separat kommune inngikk derfor spesielle øy-samarbeidsavtaler.

Kommunestrukturen ga støtte til en rekke demokratiltak i Danske kommuner. På sentralt nivå ble det også satt i gang flere initiativer, og en del av det som skjedde lokalt hadde sitt opphav i eller hentet inspirasjon fra det som ble satt i gang sentralt. Spesielt tre initiativer var viktige:

For det første ble det i forkant av reformen (i 2005) nedsatt en ”Tenketank om Nærdemokrati”, i regi av innenriksdepartementet. Medlemmene besto av politikere og representanter fra foreninger og organisasjoner. Målsettingen var å skape inspirasjon til det videre arbeidet med nærdemokrati i kommunene og peke på

eventuelle lovendringer. Tenketanken anbefalte blant annet kommunene å utarbeide en demokratistrategi.

For det andre igangsatte KL (Danmarks svar på KS) i 2007 et demokratinettverk som skulle fungere som plattform der kommuneansatte kunne utveksle erfaringer og få input til utvikling av lokaldemokratiet i praksis. Om lag en tredjedel av kommunene var tilknyttet dette nettverket. Til tross for ganske stor aktivitet ble det nedlagt i 2009.

For det tredje iverksatte KL i 2008 ”Kommunenes Demokratiprogram”. Hensikten med dette programmet var å utarbeide debattmateriale som kunne danne grunnlag for debatter om utvikling av lokaldemokratiet. Videre var intensjonen å samle erfaringer fra kommunenes arbeid med utvikling av nærdemokratiet. Programmet gjennomførte intervjuer med en rekke lokalpolitiske aktører, og de peker på ulike utfordringer for lokaldemokratiet. Noen av hovedutfordringene som ble identifisert var å trekke på engasjerte befolkningsgruppers ressurser på et konstruktivt vis; hvordan forbedre dialogen mellom innbyggere og folkevalgte; og hvordan bedre de folkevalgtes kjennskap til hva innbyggerne er opptatt av.

Ett av resultatene fra dette sentralt initierte arbeidet var at mange kommuner, som anbefalt, utarbeidet en demokratistrategi - I 2009 hadde 35 danske kommuner (36% av kommunene) utarbeidet en overordnet demokratistrategi. Flere av kommunene har ansatt medarbeidere som demokratikoordinatorer, som arbeider direkte med de enkelte lokalutvalg, men det er stor forskjell på hvor mange ressurser som er avsatt til dette arbeidet (Agger mfl 2010:41). De fleste av kommunene hadde forankret demokratistrategien i Økonomiutvalget, så dette utvalget var politisk ansvarlig for utarbeidelsen av konkrete handlingsplaner. De ansatte arbeidet også ofte i Økonomiforvaltningen. En slik organisering har den fordel at det knytter demokratiarbeidet nokså direkte til ressursallokeringen i kommunen.

Ett av de demokratiltakene som mange kommuner har falt ned på å etablere nye geografiske inndelinger med fora som kan representere forskjellige lokalområder. Vi vet ikke nøyaktig hvor mange kommuner som har etablert en form for nærdemokratisk utvalg, men i litteraturgjennomgangen har vi identifisert 12 kommuner med slike tiltak – hvilket tilsvarer 12 prosent av danske

kommuner. Antakelig ligger tallet noe over, kanskje opp mot 20 prosent. Agger og kolleger skiller mellom tre typer (2010:43):

- Lokalutvalg, som er utpekt av kommunestyret og som kan overlates myndighet fra kommunen
- Lokalsråd, som er valgt av innbyggerne i området
- Lokalfora, som antar mer løse former og der deltakelsen er åpen.

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.

Disse lokale organene er ment å være et svar på noen av de utfordringene lokaldemokratiet oppleves å stå overfor, og spesielt er de ment å bøte på den svekkede nærheten mellom folk og folkevalgte som følger av kommunesammenslåing til større kommuner. Nærdemokratiske organ er ment å sikre selvstyre og identitetsforankring i større sammenslåtte kommuner, og de er ment å sikre at selvstyret reelt sett oppleves som lokalt. Videre skal de sikre at politikktvikling tilpasses den lokale konteksten, og de har bedre tilgang på lokal kunnskap.

Videre har man håpet at nærdemokratiske organer skulle styrke den politiske rekrutteringen. Det hersker en viss bekymring omkring lokaldemokratiets fremtid, blant annet fordi det er blitt tiltakende 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.

Til sist har man 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.

De lovmessige kravene til innbyggermedvirkning finnes, som i Norge, innenfor de enkelte sektorområdene. Som i Norge har for eksempel innbyggerne krav på å bli hørt i planprosesser, det finnes krav til brukermedvirkning i skolen og etablering av eldreråd osv. Utover dette har kommunestyret suveren rett til å fatte beslutninger, og all delegering av makt til andre organer, for eksempel nærdemokratiske organer, må skje som en følge av at kommunestyret bestemmer seg for en slik delegering.

5.2 Hvilke typer nærdemokratiske organer har danske kommuner erfaringer med?

Agger og kolleger (2010) har evaluert tre ulike former for nærdemokratiske organer igangsatt i de tre kommunene Holbæk, Vordingborg og Silkeborg, i forbindelse med Strukturreformen. De tre tiltakene representerer ulike grader av formalisering og institusjonalisering, men ingen av dem har overdratt myndighet fra det politisk valgte nivået til de lokale foraene. De er dermed alle tre rådgivende organer, og politiske beslutninger fattes på kommunalt nivå. De tre ordningene er likevel ganske omfattende, og de representerer tre ulike modeller som også andre kommuner i Danmark har etablert varianter av. I det videre vil vi skissere hvordan disse modellene er oppbygd, hvilke erfaringer kommunale aktører har gjort seg med dem og hvordan de vurderes å påvirke lokaldemokratiet i kommunene. Gjennomgangen er basert på Agger og kollegers evaluering av de tre forsøkene: "Nærdemokrati etter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbasert borgerinndragelse" (Agger, Löfgren og Torfing 2010).

Den nye Holbæk kommune består etter sammenslåing av fem tidligere selvstendige kommuner, og har et innbyggertall på ca 70.000. Vordingborg kommune er resultatet av en sammenslåing av fire tidligere kommuner, tre mindre landkommuner og en litt større bykommune, og den har i dag 46.000 innbyggere. Silkeborg er sammenslått av fire kommuner og har et innbyggertall på 87.000.

5.2.1 Hvorfor og hvordan valgte kommunene nærdemokratimodell?

Alle de tre kommunene gjennomførte nokså omfattende prosesser før de falt ned på en modell for nærdemokrati som alle sentrale aktører kunne enes om.

Lokaldemokratimodellen i Holbæk er resultat av en prosess som startet i 2006. Det ble avholdt en rekke seminarer for innbyggere, politikere og kommuneansatte, med det formål å utvikle en velegnet modell for nærdemokrati i den nye kommunen. Kommunen fikk hjelp av Sørensen og Torfing fra Roskilde Universitet i utarbeidelsen av demokratimodell. Et endelig forslag til modell ble (enstemmig) vedtatt av politikerne høsten 2006. Hovedvisjonen bak modellen var mer innflytelse til innbyggerne og større åpenhet for omverden. Videre er det fokus på å styrke lokale nettverk, altså ved å bygge på nettverk som allerede finnes (Agger mfl 2010:48-49). Holbækmodellen er den mest omfattende nærdemokratimodellen i Danmark med hensyn til etablering av institusjonelle rammer.

Ved utsikten til sammenslåing i Vordingborg var mange i de tre små kommunene bekymret for hvordan det ville gå med nærhet til politikerne samt kjennskap til borgernes forskjellige vilkår og behov for innflytelse i lokale saker (borgernærhet). Det ble derfor tatt initiativ til å nedsette et demokratiutvalg bestående av politikere, som skulle komme med ideer til hvordan demokratiet kunne ivaretas i en sammenslått kommune. De arrangerte et seminar med Holbæk og Silkeborg kommune og modellen er inspirert av begge disse kommunenes modeller. De utviklet en modell for nærdemokrati som etter offentlighøring og et dialogmøte med foreninger ble vedtatt i mars 2007. Hovedmålet var å etablere en struktur som sikret best mulig betingelser for at folk skulle kunne komme til orde. Politikerne er imidlertid opptatt av at dialogen ikke nødvendigvis skal gå gjennom disse nye strukturene: folk skal fremdeles for eksempel kunne ta direkte kontakt med politikerne. Videre er de opptatt av at ikke noen få skal dominere dagsorden, men at demokratiet skal nå bredt ut.

I Silkeborg ble det i påvente av kommunesammenslutningen i 2006 nedsatt et nærdemokratiutvalg med politiske representanter fra de fire opprinnelige kommunene. I samarbeid med

Teknologirådet ble det for å sparke i gang prosessen arrangert en borgerhøring. Resultatet var en idékatalog med input til hvordan nærdemokratiet kunne forbedres i den nye storkommunen.

Med utgangspunkt i denne prosessen ble det i 2007 utarbeidet et utkast til modell for nærdemokrati. Dette innebar en rekke ensartede lokalråd med høringsrett vedrørende beslutninger som omfattet lokale forhold. Etter en høringsrunde ble det klart at modellen ikke hadde støtte. Kritikken gikk på at modellen ikke tok høyde for de mange forskjelligartede lokale organiseringer som eksisterte allerede. I 2008 ble en mer formalisert samarbeidsavtale laget, som tok høyde for forskjellige lokale organiseringer. Nærdemokratiutvalget ble videreført i et åpent utvalg som har fortsatt å arbeide med å utvikle lokaldemokratiet. Dette utvalget består av politikere, lokalrådsrepresentanter og representanter fra interesse- og brukerdemokratiske organer.

Med utsikten til en ny storkommune oppsto en bekymring over hvordan kontakten mellom politikere og borgere kunne opprettholdes. Visjonen var å videreføre den nære kontakten og få innbyggerne til å føle seg som borgere av et fellesskap, ikke bare brukere av tjenester.

En målsetting var å gi folk adgang til beslutningsprosesser og gi politikerne adgang til folks lokalkunnskap. Dette skulle man gjøre ved å etablere lokalråd som sikret en løpende dialog med politikerne. Intensjonen var at politikerne dermed kunne bli guidet i sin beslutningstaking ettersom input fra innbyggerne ville kvalifisere beslutningsgrunnlaget. I motesetning til i Holbæk var ideen at lokalrådene skulle bli en paraply over alle de lokale institusjonene – man skulle tilbake til modellen med en rekke små sogn. De tidligere sognegrensene eksisterer stadig mentalt.

I alle tre kommuner får organene en begrenset sum penger til administrative kostnader, men de disponerer utover dette ingen penger selv – de har altså ikke noen penger å dele ut til for eksempel lokale aktiviteter. I to av kommunene, Holbæk og Vordingborg, kan imidlertid disse organene søke om penger til utviklingsprosjekter fra kommunalt hold.

Hovedoppgavene for nærdemokratiorganene er de samme i alle de tre kommunene: Organene skal 1) komme med ideer og input til det kommunale demokratiet, for å ”kvalifisere dette”, de skal 2)

fungere som plattform for selvorganiserende aktiviteter og prosjekter, og de skal 3) bedre dialogen og informasjonsflyten mellom lokalbefolkningen og de kommunale myndighetene og gi folk mulighet til å påvirke politiske prosesser som berører deres hverdag ("være et forum for initiativer, dialoger og samarbeid mellom borgerne og kommunen omkring lokale spørsmål, ønsker og behov"). Nærdemokratiorganene er imidlertid organisert nokså forskjellig, og vi skal se at måten de er organisert på har betydning for i hvilken grad de evner å innfri de målene de er ment å innfri.

Spesielt i oppstartsfasen var det enkelte som næret mistro til nærdemokratiprojektets intensjoner. De tenkte at kommunen ville ha billig arbeidskraft eller at det hele bare skulle være symbolpolitikk, og de så sin rolle som motspillere fremfor medspillere til kommunen. Dette later til å ha endret seg, mye av skepsisen er borte.

5.2.2 Organisering

Holbæk skiller seg fra de andre kommunene ved at nærdemokratiorganiseringen gjenspeiles i organiseringen av kommunestyret. Det nærlokale nivået er organisert gjennom 18 lokalfora, og det formelle politiske nivået (kommunestyret) er organisert i dialogutvalg. Dialogutvalgene består av opp til seks politikere fra forskjellige partier. Hvert dialogutvalg har tre-fire lokalområder, som de har ansvar for i to år om gangen. Hvert andre år bytter de områder. Dette for å sikre at alle kommunepolitikere får kjennskap til og omsorg for flere av kommunens lokalsamfunn og for å hindre at kommunepolitikere blir nærmiljøpolitikere.

Disse to enheter, lokalforumet og dialogutvalget, møtes på to årlige dialogmøter. På årets første møte, om våren, fremsetter lokalområdene sine ønsker til prosjekter. Disse blir samlet opp og formidlet videre til det politiske nivået. Forvaltningen går gjennom innstillingene og politikere gir sin vurdering. På dialogmøtet om høsten får lokalområdene respons på de ønskene de presenterte om våren. Svarene blir formidlet som et trafikklys – rødt betyr at man ikke får støtte, gult at man avventer beslutningsgrunnlag og grønt at man får støtte.

Utover disse to dialogmøtene kan forvaltningen avholde temamøter med lokalforaene, og det kan være arbeidsgruppemøter nedsatt for å igangsette konkrete initiativer.

Til hver dyade er det tilknyttet en kommunalt ansatt som fungerer som en demokratifasilitator. Deres rolle er å fungere som inngang til forvaltningen og understøtte lokalforaenes arbeid, veilede dem i søknader og prosjekter og henvise til relevante kommunale avdelinger. Hver fasilitator har ansvar for 3-4 lokalfora.

De er altså tett knyttet på det etablerte politiske systemet. Det har vært krav til at forvaltningen skal spille aktivt sammen med lokalforaene, og før etableringen av foraene var både politikere og forvaltningsansatte og institusjonsledere på kurs i lokal nettverksstyring.

Hvert lokalforum har en hjemmeside hvor lokale aktiviteter annonseres, og disse oppleves som viktige i kommunikasjonen mellom kommunen og lokalforaene og mellom lokalforaene og befolkningen. Man har også etablert nettverkskontrakter, som etableres med lokale parter omkring konkrete oppgaver. Institusjonsledere er pålagt delta i lokalforaene.

Vordingborgs modell er litt løsere, og kommunen og nærdemokratiorganene møtes bare årlig, og ikke halvårlig som i Holbæk. Ordningen er bygd opp rundt årlige dialogmøter mellom det lokale nivå organisert gjennom lokalråd og det politiske nivå organisert gjennom et antall dialogutvalg. Denne modellen skiller seg fra Holbæk sin ved at borgerne fremdeles kan ta direkte kontakt med forskjellige politiske fagutvalg, utenom lokalrådene. Videre har de utarbeidet en avtalekontrakt mellom kommunen og de enkelte lokalråd, hvor de gjensidige forventningene beskrives.

Kommunen er delt opp i 17 lokalområder. Det er geografiske enheter som ansees som "passe store". Lokalområdene er tenkt å være områder der det eksisterer en lokal tilhørighet og identitet, og det har vært uenighet om hvor grensene skal gå. Det har vært opp til hvert enkelt område å organisere og koordinere sin innsats internt for å opprette lokalråd. Det legges til grunn at alle møter skal være åpne for alle borgerne og at alle kan komme til orde og melde inn til dagsorden. Det er etablert 16 lokalråd. Ett område la ned seg selv og lot seg representere av naboområdet fordi de ikke syntes det var hensiktsmessig med egen representasjon.

Politikerne er organisert i fem dialogutvalg, sammensatt på tvers av partier og fagutvalg. Deres oppgave er å sikre løpende dialog mellom innbyggerne i lokalområdene og de folkevalgte. Ideen bak et tverrfaglig sammensatt utvalg er at dialogen skal ha et helhetsorientert perspektiv. Dialogutvalgene forplikter seg til å ha minst ett dialogmøte med de enkelte lokaråd. Videre skal de viderebringe saker til rette fagforvaltninger eller politiske fagutvalg. Møtene fasiliteres ikke av embetsmenn som i Holbæk, men det er en ansatt i utviklingsavdelingen i kommunen som i en del av sin stilling skal fungere som kontaktperson for lokarådene.

Dagsorden etableres av ledelsen i det enkelte lokaråd, noen ganger i samarbeid med politikerne, men her er forventningene ikke i samsvar: politikerne forventer at lokarådene skal lage dagsorden, mens lokarådene venter at politikerne skal bringe med seg saker de er opptatt av og si noe om sine visjoner og hva de vil gjennomføre. Politikerne på sin side synes det er vanskelig å snakke om brede politiske temaer og føler at møtene domineres av diskusjon om synlige fysiske mangler i lokalområdet.

Det er også et årlig stormøte for representanter for alle lokalområder og alle dialogutvalg – dette for å koordineres og la seg inspirere på tvers. Det ble gjort et forsøk der man koblet sammen dialogmøtene med planhøring, men dette gikk man bort fra, fordi det ble opplevd som at kommunen ”satte seg på dagsorden” – det var lite rom for andre saker.

Silkeborgs modell for nærdemokrati tar utgangspunkt i de mange lokale organiseringer som eksisterte i forveien. De tidligere kommunene hadde hatt forskjellige tradisjoner for samarbeid med lokalområder og landsbyer, som hadde vært organisert i landsbylaug, lokaråd og andre frivillige sammenslutninger. Et gjennomgående trekk var at en ikke ønsket å trekke en modell ned over hodet på folk, men respektere de mange lokale organiseringer som allerede var etablert. Organiseringen skal bygge på frivillighet.

Det eksisterer 22 lokaråd i kommunen – noen fantes fra før, noen er oppstått ved at forskjellige typer organer er slått sammen og noen er nyopprettet. Som utgangspunkt skal de følge skoledistriktene eller en annen naturlig avgrensning, for eksempel en bydel eller et tidligere sogn. Kommune har godkjent nye lokaråd ut fra et prinsipp om at det skal være ett lokaråd for hvert lokalområde. I praksis har det vært et først-til-mølla-prinsipp hvor

særlig aktive i mindre landsbyer har vært gode til å ta monopol på å representere lokalområdet.

Silkeborgmodellen er den minst formaliserte og institusjonaliserte av de tre evaluerte modellene. Det er ikke faste tilbakevendende møter eller systematisert dialog mellom politikerne og lokalområdene som i de to andre modellene. Det finnes ingen faste prosedyrer for forvaltningens tilbakemelding til lokalrådene.

Silkeborg har ansatt en medarbeider som arbeider med nærdemokrati på deltid. Denne medarbeideren server nærdemokratiutvalget og formidler informasjon til lokalrådene (men ikke tilbake). Det fremheves at det ikke er ressurser til mer støtte til lokalrådene.

5.2.3 Oppnevning og sammensetning

Hvordan foraene eller rådene konstitueres og hvordan de er sammensatt varierer mellom modellene. Lokalforaene i Holbæk er mest ensartet, mens lokalrådene i Silkeborg er mest forskjellige. Vordingborg plasserer seg i midten.

I **Holbæk** følger lokalforaene de lokale skoledistriktene. Rådene har etablert koordinasjonsgrupper. Hvordan disse utpekes, bestemmer lokalområdet selv. I noen områder har dette foregått ved valg, i andre har noen bare påtatt seg ansvaret med å koordinere. Tanken er at man skal være åpen for lokalt utformede regler og prinsipper for organisering. Ellers kan alle fritt møte opp på møter og delta i beslutninger og diskusjoner. Det er imidlertid obligatorisk for institusjonsledere (for eksempel fra skolene) å delta på møtene. Formålet er å skape en sammenheng og helhet i lokale aktiviteter. Kontakten mellom institusjonsrepresentantene og politikerne skal gå gjennom lokalforaene og ikke som tidligere gjennom politiske fagutvalg.

I **Vordingborg** har kommunen ikke blandet seg i hvorvidt representantene er valgt eller om de bare fritt velger å delta. I flere av lokalrådene er det valgt en ledelse på det konstituerende møtet. Disse må være bosatt i lokalområdet. Noen lokalråd er blitt kuppet av gamle ringrever som skremmer andre bort. Det tilstrebes at institusjoner og eksisterende foreninger aktivt inngår i lokalrådet. Ledelsen skal bestå av minimum tre personer som er ansvarlige for formidling av informasjon om lokale aktiviteter og dialog mellom

kommunen og de lokale innbyggerne. Etter eget behov kan de nedsette ytterligere arbeidsgrupper for forskjellige formål. Fremgangsmåten for sammensetning beskrives i avtalekontrakten. På grunn av konflikter er det ett område som ikke har greit å etablere et lokalråd – denne modellen er altså sårbar for konflikter. De lokalrådene som håndterer konflikter internt står sterkere i forhold til politikerne.

I **Silkeborg** er som vi så lokalrådene selvorganiserte og derfor er det stor variasjon i sammensetning og arbeidsmetoder. I noen råd er representantene valgt, i andre er de selvutpekt. Det er stor forskjell på områdenes tradisjon for lokal aktivisme. Dette avspeiles i møteaktivitet og formidling av diskusjoner til øvrige borgere. Bildet er imidlertid ikke entydig. I Holbæk, som har en mer tvungen og ovenifra bestemt inndeling, oppleves den demokratiske handlekraften som størst i de mindre landsbysamfunnene som allerede har en felles identitet. Det har vært vanskeligere å få lokalforum i Holbæk by opp og stå. Her har ikke beboerne hatt samme opplevelse av felles identitet. Etablert felles identitet ser altså ut til å være et suksesskriterium.

5.2.4 Myndighet

Ikke i noen av kommunene har nærdemokratiorganene beslutningsrett. Hvilke rolle i de har i forhold til beslutningsmyndighetene varierer likevel noe. I Holbæk har de enkelte lokalfora ingen formell kompetanse eller driftsansvar, men de har rett til å bli hørt i lokal saker og fungerer dermed som hørings- og dialogpartnere for kommunen. De oppfattes som en integrert del av den kommunale styringsmodellen, (men altså uten beslutningskompetanse). De har imidlertid myndighet til å formidle inngåelse av nettverkskontrakter mellom frivillige organisasjoner og kommunen. Kommunen kan her bidra med en del ressurser, og man forventer at sivilsamfunnet yter en innsats selv.

I Vordingborg er det ikke nedskrevet hva slags forpliktelser forvaltningen har i forhold til å involvere eller høre lokalrådene, ut over de lovbundne kravene i for eksempel PBL. Det etableres avtalekontrakter mellom kommunen og lokalrådene. Her fremgår det hvilke oppgaver lokalrådet forventer å ivareta, samt ledelsens sammensetning.

I Silkeborg har lokalrådene vidtgående høringsrett, uttalerett og initiativrett på en rekke områder innenfor barn- og unge, eldre-, kultur- og fritidsområdet. De har ingen beslutningsrett.

5.2.5 Grad av institusjonalisering

Holbæk og Silkeborg befinner seg i hver sin ende av en institusjonaliseringsskala, og som vi skal se senere har institusjonalisering både fordeler og ulemper. I Holbæk ”metastyrer” kommunepolitikerne nærdemokratiet ved å designe institusjonelle, formelle rammer for deltakelsen. Mest oppsiktsvekkende er kanskje kravet om at lokale institusjonsledere (rektorer, sykehjemsbestyrere...) skal delta i lokalforaene. Hensikten med å knytte institusjonslederne til lokalområdene er å skape synergi og sammenheng mellom de mange offentlige instanser og ressurser som finnes i et lokalområde. Fra kommunens side forsøker man på denne måten å understøtte en større grad av samarbeid mellom lokale offentlige aktører og representanter fra de lokale organisasjonene. I Holbæk er det delte meninger om hvor bra det er at institusjonsledere er med i utvalgene. Det trekkes frem som positivt at institusjonslederne kjenner behovene, men det trekkes frem som negativt at institusjonslederne må forholde seg til ting utenfor sitt eget virkeområde (skoleleder må debattere trafikkhumper). Videre er det ting det ikke går an å diskutere, for eksempel barn med spesialbehov, fordi det er for nært. Skoleledere savner å diskutere slike ting med politiske fagutvalg.

Foraene blir gjennom fasilitatoren løpende orientert om aktuelle saker fra kommunen.

Dessuten fungerer fasilitatoren som en oversetter eller brobygger mellom innbyggerne og kommunen. Men de kan også omvendt fungere som portvakter, som bremser prosjekter de finner urealistiske ut fra egen vurdering.

Silkeborgmodellen kjennetegnes ved lav grad av institusjonalisering og formalisering. Dette er en utpreget ”hands off”-modell. Organiseringen er helt frivillig og ikke styrt, og konsekvensen er at de nye lokalrådene dermed gjerne gamle sognegrensene, fordi folk fra gammelt av har identitet knyttet til disse, og de dermed er lett å ty til når man skal selvorganisere seg. Selv om denne måten å organisere på sikrer forankring og folkelig legitimitet, utfordrer den

ideen om en integrert styring av kommunen. Kommunen selv ønsket et mer forpliktende samarbeid gjennom mer formaliserte lokalråd med høringsplikt, men de eksisterende lokalrådene sa et rungende nei til det. Denne laissez-faire-tilnærmingen betyr i praksis at de velorganiserte områders stemme høres, mens de mindre organiserte områder i større grad blir ignorert.

5.3 De involverte aktørenes erfaringer med og vurderinger av nærdemokratiordningene

Alt overveiende opplever både lokalpolitikere i kommunestyret og de som er involvert i nærdemokratiorganene i de tre kommunene ordningen med nærdemokratiorgan som positiv. Det at modellene er veldig forskjellige gjenspeiler hvilke trekk ved dem aktørene vektlegger når de vurderer hvordan modellene fungerer. Ett poeng er imidlertid felles politikerne i alle de tre kommunene: De understreker betydningen av ikke å desentralisere prioriteringer – altså at beslutningsmyndigheten fremdeles skal ligge på kommunalt nivå. Dette oppleves som viktig fordi lokalrådene ofte blir lokalistiske og 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 kommunepolitikerne gjør de overordnede kommunale prioriteringene – det er politikerne som må bestemme om man skal prioritere å bygge bolig for utviklingshemmede eller idrettshall.

Et annet generelt poeng, som trekkes spesielt frem i Vordingborg, er at nærdemokratimodellen har ført til at politikerne er mer i kontakt med innbyggerne enn før kommunesammenslåingen – altså har modellen bidratt til å unngå det man fryktet, nemlig en økende avstand mellom folk og politikere. Den økte kontakten skyldes at alle politikerne i kommunen er aktivisert og i dialog med ulike lokalråd. Tidligere var det bare de mest aktive politikerne, og i særdeleshet ordføreren, som var ute blant folk, møtte opp på møter og så videre.

Ellers pekes det på at graden av formalisering betyr mye for hvordan ordningen fungerer, og her vurderer alle kommunene at Holbækmodellen fungerer best. Modellene i de to andre kommunene fungerer fint for de områdene som allerede har stor lokal handlekraft, men ikke for områder der det ikke er tilfellet.

Verken politikere eller administrasjon i de to andre kommunene anser det som sin rolle å fasilitere møter, slik som i Holbæk, og dermed er ansvaret overlatt til det enkelte område. Dette fører til store forskjeller i lokalområdenes aktivitetsnivå og gjennomslagskraft. Den mer tvungne Holbækmodellen møter en del motstand mot dem som tvinges inn i den, spesielt institusjonsledere, men den bidrar likevel til å gjøre nærdemokratiorganene til viktige og premissgivende i lokal samfunnsutvikling. En politiker i Vordingborg beskriver Holbækmodellen som en oppdragelsesmodell:

Man kan si at Holbæk er et oppdragelsesdemokrati,
Vordingborg er en mulighet for demokrati (politiker)
(sitert i Agger mfl 2010:96)

I det videre vil de tre hovedmålsettingene med å etablere nærdemokratiorganer vurderes: I hvilken opplever organene å bidra til kvalifisering av beslutningsgrunnlaget, til å bedre dialog mellom styrende og styrte, til aktivisering av sivilsamfunnet og til bedre innbyggernes mulighet til å virke på lokalt nivå?

5.3.1 Kvalifisering av beslutningsgrunnlag

I alle tre kommuner opplever lokalpolitikere at nærdemokratiorganene bedrer beslutningsgrunnlaget, og dette er spesielt uttalt i Holbæk:

Holbæk: Lokalforaene har ført til at beslutningsgrunnlaget kvalifiseres ved at lokale perspektiver føyes til i de politiske beslutninger. Gjennom lokalforaene presenteres alternative løsninger basert på lokal kunnskap. Dessuten peker mange på at lokalforaene bidrar til at løsningene blir mer helhetsorienterte, for hele lokalområdet. Forvaltningen har innarbeidet en rutine for løpende å høre lokalforaene, og demokratifasilitatorene sørger for å orientere om høringsfrister slik at foraene får anledning til å diskutere planer. Den høye politiske prioriteringen ser ut til å ha smittet over på forvaltningens rutiner. Holbæks modell synes å bidra til mer demokratisk styring. Det skyldes til dels at lokalforaenes arbeid er tett koblet til de politiske beslutningsprosesser gjennom ideer fra dialogmøter og gjennom høringer. Den politiske responsen formulert gjennom fargekoder synes å utgjøre en pedagogisk metode for å lette samspill mellom

borgernes input og politikernes tilbakemeldinger, og den gjør at politikerne må forholde seg aktivt til innspill som kommer.

Vordingborg: Politikerne i Vordingborg er ikke like entusiastiske som politikerne i Holbæk. Veldig mange innspill handler om tekniske ting - at det mangler et buss-skur, at det er humper i veien.... Disse blir ofte rettet på umiddelbart, og det oppfattes som bra at innbyggerne blir hørt og tatt alvorlig. Det er etablert en internettportal hvor man kan skrive inn om sånne ting. Politikerne synes imidlertid i liten grad at det som foregår i lokalrådene bedrer beslutningsgrunnlaget, fordi det stort sett dreier seg om enkle, synlige ting. Borgerne er mer positive enn politikerne. Administrasjonen er på sin side opptatt av at de ikke har kapasitet til mer engasjerte borgere enn de nå har – de klarer ikke ta imot stort flere henvendelser. Dette ser de på som et paradoks.

Silkeborg: Fra sentralt hold er de nokså enige i at lokalrådene er med på å kvalifisere kommunale beslutninger. Ved å inndra borgerne i beslutningsprosesser får kommunen adgang til borgernes lokale kunnskap og deres ønsker om spesifikke temaer. Blant lokalrådene er synet mer blandet. En del lokalråd har tatt egne initiativer og fått god respons fra kommunen, eller de har gitt høringsuttalelser de selv opplever ble tatt til etterretning. Det går imidlertid et skille mellom lokalråd som opplever seg å være kommunens medspillere, som kommer med positive innspill det blir tatt hensyn til (for eksempel at deres forslag til sykkelsti kommer inn i en plan), og de som opplever seg som motspillere, som kommer med kritiske innvendinger til kommunens politikk. Disse fortolker forskjellig hvordan politikernes beslutningsgrunnlag kan kvalifiseres og hva det er deres rolle å bidra med (i de norske kommunene Fredrikstad og Tromsø beskriver politikerne et liknende skillelitt – mellom klagerne og initiativtakerne). En annen holdning er at lokalrådene ser på sin rolle som å få noe ut av kommunen, få sin bit av kaken (en ny ballbinge). I dette tilfellet blir det lokalområdets særinteresser som dominerer input fra lokalområdene til kommunen.

5.3.2 Sivilsamfunnsmobilisering, dialog og innflytelse

Ifølge Agger og kolleger (2010) har nærdemokratiordningene langt på vei erstattet den uformelle dialogen som fantes mellom styrende og styrte i mindre kommuner. De sier det slik:

Vi kan konstantere at det tideligere kjølediskdemokratiet, hvor politikere og borgere møttes tilfeldig i det lokale supermarkedet er avløst av mer systematiske møter innenfor mer formelle rammer (2010:57).

I Holbæk fungerer lokalforaene som samlingssted for en rekke lokale initiativer, og det er flere eksempler på synergieffekter - for eksempel har mange foreninger gått sammen via lokalforaene og søkt om og fått penger til idrettsfasiliteter. At man er mange øker muligheten for å bli hørt i det politiske systemet. Man så også at lokale foreninger som hadde levd et isolert liv, kom sammen gjennom lokalforaene og ble kjent med hverandres arbeid. Det er flere eksempler på at lokale ildsjeler og institusjoner har gått sammen og satt i gang og realisert prosjekter, for eksempel fritidstilbud for unge. Det ser ikke ut til at lokalforaene har mobilisert noen nye aktører, men det har fremmet nye samarbeidsrelasjoner mellom de som allerede er aktive.

I de to andre kommunene har lokalrådene veldig varierende evne til å mobilisere lokale ressurser. Velfungerende lokalråd har evnen til å mobilisere lokale ressurser i enkeltprosjekter – det er eksempler på at lokalråd har fått til sykkelsti og ridestier. Det er imidlertid store forskjell på tradisjonene for lokal aktivisme i lokalområdene, og dette gjenspeiles i aktiviteten. Både i Vordingborg og i Silkeborg var en del av de allerede aktive foreningene skeptiske til et konkurrerende nettverk, som rådsorganiseringen representerer. Denne skepsisen forsvant etter at ordningen hadde vært virksom i noen år. Nå er foreningene mer positive, men det ser ut til at de mest aktive foreningene har kuppet lokalrådene. Dette gjelder spesielt i Silkeborg der organiseringen er helt ”fri”.

I alle tre kommunene er det slik at de som er aktive i lokalforaene er også typisk dem som er aktive i det lokale foreningslivet. De utgjør likevel en broket forsamling, og mange mener at en del borgere har hatt et engasjement, men ingen kanal å utøve det gjennom. Disse møter opp i lokalforaene. Andre mener at deltakelsen har falt over tid, at det var mange i starten, men at deltakelsen etter hvert har falt til et ”realistisk nivå”. Barnefamilier, etniske minoriteter og unge er vanskelige å få tak i, og noen er kritiske til at lokalforaene dermed ikke representerer et tverrsnitt av

befolkningen. Det lokker en del når det er ”noe å hisse seg opp over”, altså når kontroversielle saker tas opp. Både politikere og demokratifasilitatorer er imidlertid opptatt av at det representative elementet i den demokratiske styringen i kommunen ligger i kommunestyret. Lokalforaene skal gi input til beslutningsgrunnlaget, men de skal ikke foreta prioriteringer på vegne av fellesskapet.

Deltakerne i lokalforaene opplever at politikerne er lydhøre overfor dem, og det er tilfredsstillende å se konkrete prosjekter bli etablert. Noen opplever imidlertid at det er for mange saker og mener at de mer prinsipielle sakene bør prioriteres. Kommunen bør ikke bruke lokalforaene som høringsinstans på detaljnivå (for eksempel små byggesaker, garasjer).

I de to kommunene som har dette blir den faste strukturen med årlige eller halvårslige dialogmøter fremhevet som positiv – det gir forutsigbarhet og rytme. Fasilitatorenes rolle i Holbæk oppleves som viktig. De oppleves å gi møtene struktur samt å sikre at innspill blir samlet opp og brakt videre. I de to andre kommunene savner man aktive fasilitatorer, og det å ha en slik ser ut til å være en av nøklene til suksess. Både sikrer de formidlingen mellom nivåene, og de sikrer en viss stabilitet og kontinuitet i de tilfellene der bemanningen av lokalforaene varierer.

Forvaltningen i Holbæk synes å ha fått en rutine med løpende å høre lokalforaene, og dette bidrar til å dreie og fokusere lokalforaenes oppmerksomhet mot forvaltningens aktuelle problemstillinger. Dette er i stor grad fasilitatorenes fortjeneste. I de andre kommunene er det en forventning om at forvaltningen skal inndra lokalrådene i spørsmål som har relevans for det enkelte område, og en skuffelse over at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad. Noen deler av forvaltningen har større tradisjon for det enn andre, men det er nødvendig at de blir orientert om hva som foregår for å kunne respondere. Politikerne er opptatt av at det må være noen rutiner, man kan ikke forhøre seg med lokalrådene kun når det passer. Noen politikere er imidlertid oppgitt over at lokalrådene oppfører seg som bestillingskontorer og tror at politikerne er på møter for å ta imot ønsker fra dem og så utføre bestillinger.

5.4 Konklusjon: suksesskriterier

Alt i alt later den mest formaliserte modellen, Holbækmodellen, til å fungere best. Også denne byr imidlertid på utfordringer, og i sin evaluering peker Agger og kolleger på forbedringspunkter for denne modellen og for de andre modellene. Forbedringspunktene kan leses som suksesskriterier for hvordan en skal få en nærdemokratimodell til å fungere så godt som mulig.

- **Deltakelsen må ha en effekt.** Det er viktig at det etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes input har gjort en forskjell. Videre er det viktig at lokalrådene brukes aktivt i kommunal politikkutforming. Dette kan gjøres for eksempel ved å lage en sjekklister til saksinnstillinger hvor lokalrådshøringer er med.
- **Forventninger og roller må avklares** – både lokalrådene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.
- **Vurder saker nøye.** Det er utfordrende å finne en fornuftig avveining av hvilke saker lokalforaene skal ta stilling til. For mange saker av for detaljert karakter risikerer å føre til trøtthet og avskrekking. For få saker å ta stilling til vil på den annen side gi en følelse av at lokalforaene ikke blir hørt og ikke oppleves som viktige. Det er viktig at forvaltningen har dette i mente når de velger hvilke saker de sender på høring til lokalforaene.
- **Mange og åpne kanaler.** Holbækmodellen er streng i på den måten at institusjonsledere tvinges til å gå gjennom lokalforaene dersom de vil snakke med politikere. Dette oppleves som frustrerende for institusjonslederne og er i mange tilfeller heller ikke hensiktsmessig. For eksempel er det problematisk å legge frem taushetsbelagte saker i åpne møter. Det må være mulig for institusjonsledere å snakke med politikere utenom lokalforaene, altså på andre arenaer.
- **Identitet – et tveegget sverd.** 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. For at ikke lokalrådene blir minibyråd som bare er opptatt av geografiske særinteresser kan man introdusere mer tverrgående temaer til debatt.

- **Ansett en fasilitator!** Dette bidrar til å styrke koblingen mellom kommune og lokalrådene, sikrer informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder og hindre at frivillige blir overbelastet.

6 Nærmere beskrivelse av ordninger i Sverige

6.1 Utbredelse

Kapittel 3 beskrev den skandinaviske «bydelshistorien» fra 1960-tallet og fremover, inkludert tidligere forsøk og reformer i Sverige. Siden begynnelsen av 2000-tallet har det vært lite forskning på slike ordninger i Sverige. Grunnen til dette er at nærdemokratiske ordninger ikke har hatt noen oppblomstring i denne perioden. Dette kapittelet presenterer noe tilgjengelig dokumentasjon på ordninger fra de senere år, inkludert en studie av ordningen i Umeå.

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. Disse rådene skulle være rådgivende, uten beslutningsmakt. Muligheten til å innføre disse kommunedelsrådene fantes allerede og man trengte ikke endre loven. Først ute var Luleå i 1969 og utover 1970-tallet ble kommunedelsråd innført i en 30talls kommuner. Da en ny lov om lokale organ ble vedtatt i 1979 (senere inkorporert i kommuneloven fra 1992) innebar dette fra 1980 at kommunene kunne la slike organ få større ansvar og innflytelse. Med dette endret man også benevnningen 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 (de kommunfullmåktige), et krav som fremdeles gjelder (Gren 2009). Man har altså ikke direktevalg til kommunedelsnemder, selv om dette har vært diskutert. Utover 1980-tallet ble det innført kommunedelsnemder i en 20talls

kommuner, mange av dem som hadde hatt kommunedelsråd tidligere. Interessen for slike ordninger har imidlertid blitt mindre, og flere kommuner har avvirket sine ordninger. Avviklingen 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. Et eksempel er Huddinge, som etter 17 år med kommunedelsnemder valgte å legge ned ordningen i 2002. Man innførte istedenfor fagnemder, og begrunnet dette med at fagnemder i større grad ville sikre likeverdige tjenester i hele kommunen og at det ville bedre den økonomiske situasjonen i kommunen.

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 avvirket kommunedelsnemdene sine, og man sto i 2009 igjen med elleve kommuner totalt, av 290. Sveriges største byer har, som omtalt i kapittel 3, heldekkende ordninger (Stockholm, Göteborg og Malmö – som betegner det statsdelsnämder og stadsdelsfullmäktige). Også Borås har en heldekkende kommunedelsnemdordning. I tillegg har sju andre kommuner kommunedelsnemdordninger som ikke dekker hele territoriet. Dette er Södertälje, Umeå, Eskilstuna, Kalmar, Köping, Strängnäs og Västerås (Gren 2009).

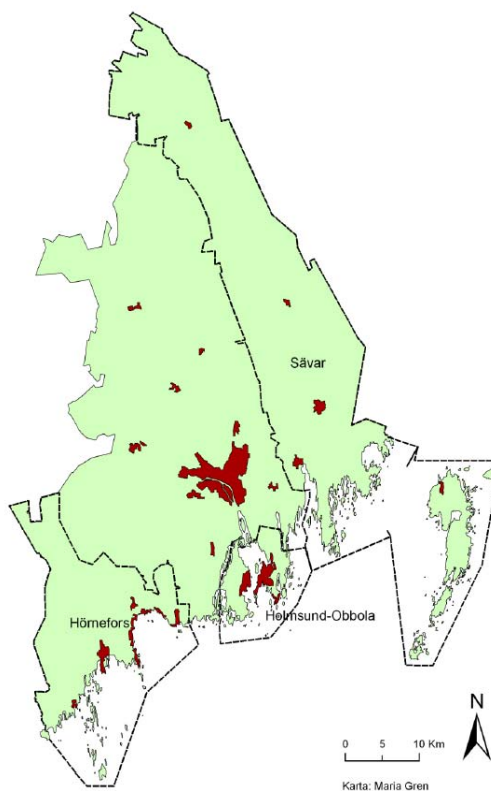
6.2 Umeå som eksempel

I 1974 ble kommunene Holmsund, Holmön, Hörnefors og Sävar slått sammen med Umeå kommune. I den forbindelse ønsket de politiske partiene i kommunen å gjøre noe for at nærdemokratiet ikke skulle svekkes. I 1974 ble de første kommunedelsråd dannet, fire råd som til sammen dekket deler av kommunens ytre områder (säver, Taveljö, Teg og Ålidhem) (Gren 2009:24). To år senere ble det utvidet til åtte, og da var hele territoriet dekket. Kravet for rådernes styrer var at de måtte bo innenfor områdene, og det var kommunens politikere som utpekte hvem som skulle sitte der. På slutten av 1970-tallet ble ordningen vurdert, og her kom det frem at mange innbyggere ikke visste om kommunedelsrådene, og at de sakene som ble tatt opp her ikke var i overensstemmelse med hva

som innbyggerne ønsket de skulle beskjeftige seg med. Da den nye loven kom i 1979/80 gikk Umeå over fra kommunedelsråd til kommunedelsnemder for hele kommunen, som fikk økt ansvar, oppgaver og eget budsjett.

I dag finnes det bare tre kommunedelsnemder igjen, som dekker deler av territoriet. Disse tre er Sävar på 6494 innbyggere (Gren 2009:28), Holmsund-Obbola på 8569 innbyggere og Hörnefors på 4450 innbyggere. Hele Umeå kommune er på 112 728 innbyggere, så til sammen utgjør innbyggerne i de tre kommunedelsnemdene bare 17,3 prosent av den totale befolkning (2008tall, Gren 2009:28). Kommunedelsnemdene vises på kartet nedenfor.

Figur 6.1 *Kart over Umeå kommune med kommunedeler (Gren 2009:54)*



De tre kommunedelsnemdene fikk allerede i 1990 utvidede ansvarsområder ved at de også fikk ansvar for grunnskole (ikke

lærere), sosialtjeneste, kultur og fritid, samt tekniske tjenester. De fikk også ansatt tre kommunedelssjefer. Etter lang diskusjon om hva som skulle gjøres med de fem resterende kommunedelene ble avgjørelsen tatt om at de skulle legges ned. Forklaringen på at de tre kommunedelene fikk økt ansvar mens de andre ble lagt ned er mest sannsynlig at disse tre frem til 1974 hadde vært egne kommuner.

I 1998 ble tekniske tjenester igjen samlet på sentralt hold i kommunene, på bakgrunn av ønsker fra sektoren selv og en presset budsjettssituasjon. Ansvar for de resterende tjenestene er beholdt frem til i dag (Gren 2009).

Hva er så erfaringene med ordningen i Umeå? Formålet med ordningen ble uttrykt som å øke innbyggernes innflytelse, forbedre kontakt mellom innbyggerne, folkevalgte og administrasjon, vitalisere arbeidet i de politiske partienes lokallag, utnytte kommunens ressurser mer effektivt, ble bedre til å informere ut til innbyggerne, bedre politikerrekrutteringen og generelt forbedre det lokale demokratiet (Gren 2009:25). Kommunedelene arrangerer for eksempel åpne møter og informerer om sin virksomhet – for eksempel i skolene og på kommunens hjemmesider. Man har også tatt i bruk telefonintervjuer for å ta rede på hva innbyggerne innenfor sine områder mener.

Har ordningen så klart å oppnå dette? I studiet til Gren (2009) er flertallet av de intervjuede (folkevalgte, administrativt ansatte og representanter for lokalsamfunnet) positive til ordningen. Når det gjelder å forbedre informasjonsflyten og kontakten mellom innbyggere og folkevalgte så mener politikerne som er intervjuet mener de stort sett kjenner til det som skjer i området sitt, og at innbyggerne ikke er redde for å ta kontakt med dem. Flere tar også til orde for at innbyggerne opplever at de er lettere å få kontakt med enn de folkevalgte i Umeå kommune. De tre kommunedelssjefene (administrative) opplever at nærheten til innbyggerne bidrar til økt nærdemokrati, og til å gi innbyggerne følelsen av at de lettere kan påvirke. En interesseforening som er intervjuet er enig i dette, og understreker betydningen av den spontane kontakten i hverdagen – for eksempel i matbutikken. Kommunedelspolitikere opplever også som en viktig link mellom innbyggerne og sentrale politikere i kommunen.

Men flere av de intervjuede tror ikke at kommunedelsnemndene har så mye å si i de store spørsmålene, i og med at budsjettene bestemmes sentralt i kommunen – og aktiviteten i kommunedelsnemndene i stor grad er styrt av budsjettet. En av politikerne i kommunedelsnemndene tar til orde for at nemdene gir et falsk bilde av demokrati, mens de flere andre er av den oppfatning at de likevel har ganske mye si. En mener at det først er når det er et problem eller misnøye at folk tar kontakt med dem, og at det er da de er viktige, mens de er overflødige dersom folk er fornøyd. Han rapporterer om at det er folk på bygda som tar kontakt, ikke i tettstedene hvor folk stort sett er fornøyd. Flere av politikerne opplever at det er krevende å ta beslutninger som påvirker mennesker som er såpass nær dem – i og med at det er relativt få innbyggere i hver kommunedel.

Et av formålene med ordningen var å bedre politikerrekrutteringen, har dette lyktes? Politikerne i kommunedelsnemndene er enige i at ordningen innebærer at man har flere politikere i kommunen. Men det er et problem for noen partier å i det hele tatt finne tilstrekkelige representanter til å de tre kommunedelsnemndene. Det har derfor blitt en diskusjon om hvor streng håndheving man skal ha av prinsippet om at folk som skal sitte i kommunedelsnemndene skal bo i området.

Et annet formål med ordningen var å øke folks politisk engasjement, har dette lyktes? Dette har de intervjuede i Grens studie (2009) vanskelig for å svare på. Noen tar til orde for at ordningen kan virke passiviserende, ved at det er noen politikere som kan tale områdets sak – og dermed slipper folk selv å engasjere seg.

Har så kommunedelsnemndene innflytelse? Noen av politikerne opplever at nemdene ikke har mye å si, men at de i høy grad må tilpasse seg det som bestemmes sentralt i kommunen. Istedenfor diskuterer man irrelevante og ubetydelige saker på møtene. De fleste er ikke fornøyd med at de mistet tekniske tjenester, og en av politikerne tar til orde for at de skulle hatt større innflytelse i plansaker. Oppgavene kommunedelsnemndene har betegnes som de ”myke” oppgavene. Likevel er altså et flertall positive til ordningen. Mange mener de har en viktig oppgave i å lobbe opp mot kommunen sentralt.

Når det gjelder transperens og ansvarutkreving (accountability) mener en sentralt plassert administrativ sjef at det ofte kan være uklart for innbyggerne hva som styres av Umeå kommune sentralt og hva som styres av kommunedelsnemdene. For eksempel er byplanlegging, miljø og helse et sentralt anliggende.

6.3 Oppsummering av erfaringer

Erfaringene fra Umeå som rapporteres om i studien til Gren (2009) er stort sett positive, og legger vekt på at ordningen fremmer kontakt mellom lokalpolitikere og innbyggere. Politikerne i kommunedelsnemdene virker også som viktige politiske kanaler, eller linker, opp mot de folkevalgte i kommunen sentralt. Slik sett virker det som ordningen styrker de politiske partiene i kommunen. Det er derimot lite som tyder på at ordningen fører til økt engasjement hos innbyggerne.

Til tross for relativt positive erfaringer fra Umeå så er det likevel flere og flere kommuner som avviker sine ordninger, fordi formålene knyttet til demokrati ikke oppnås. I 2009 var det kun 11 kommuner i Sverige som fremdeles hadde slike ordninger.

7 Nærmere beskrivelse av ordninger i Norge

7.1 Utbredelse av foreningsbaserte lokalutvalg

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.

Bydelsordningene med omfattende desentralisering i Oslo og Bergen er beskrevet tidligere i rapporten. I dette kapittelet vil vi derfor fokusere på foreningsbaserte lokalutvalg. Men foreningsbaserte lokalutvalg mener vi en paraplyorganisering av, eller møteplasser for, sivilsamfunnet innenfor bestemte geografiske områder (kategori 2 i figuren i kapittel 1). 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.

Hvor utbredt er denne typen foreningsbaserte lokalutvalg i norske kommuner? Det ble 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 *”inaretar 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. Rapportens fokus, altså kategori 2 (lokalutvalg) og 3 (bydeler) kan defineres som ”kommunalt initiert”. 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.

I den empiriske studien vår (Klausen et al.2013) har vi studert lokalutvalg i tre kommuner, nærmere bestemt Fredrikstad, Tromsø og Øvre Eiker. Disse er alle kommunalt initiert – men *ikke* kommunale – de er altså uavhengige paraplyorganisasjoner eller møteplasser for sivilsamfunnet. 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. I alle tre kommunene som er studert får lokalutvalgene 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.

7.1 Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad

Organiseringen av lokalsamfunnsutvalgene

Lokalsamfunnet er organisert i 21 lokalsamfunnsutvalg, inndelt etter grunnskolekretser. I hvert lokalsamfunn er det opprettet valgte grupper. Lokalsamfunnsutvalgene har årsmøte en gang i året, hvor representantene velges. Utvalgene velges altså direkte av innbyggerne i område, noe som er vanlig i lokalsamfunnsutvalg i Norge (Ringholm 2004: 183), og ikke ved at kommunestyret utpeker dem. Representantene som velges inn i gruppene kommer ofte fra foreninger, idrett, skole og kirke. Lokalpolitikere var med i enkelte utvalg i en forsøksperiode, men dette ble ikke vurdert som en god ordning, og de er derfor ikke med lenger. Bakgrunnen for at lokalsamfunnsutvalgene ble opprettet på 1990-tallet var et ønske om å styrke det nære demokratiet i etterkant av Fredrikstad-erklæringen i Lokal Agenda 21-sammenheng, samt at flere omkringliggende kommuner ble slått sammen med Fredrikstad.

Hvordan kobles lokalsamfunnsutvalgene til det representative lokaldemokratiet/ kommunen?

I Fredrikstad var ordningen kommunalt initiert, og kommunen var ansvarlig for det institusjonelle designet – blant annet ved å velge antall, inndeling og ved å utforme retningslinjer og prosedyrer for valg og arbeidsmåter.

Når det gjelder *kobling opp mot kommunale beslutningsprosesser* så benyttes lokalsamfunnsutvalgene systematisk som høringspart i arealplaner eller andre saker som berører deres geografiske område. Utvalgene kan også melde inn saker, som for eksempel tekniske saker som veier som ikke fungerer. I følge en av de kommunale koordinatorene så har lokalsamfunnsutvalgene vært mest opptatt av de fysiske omgivelsene;

[De] har vært veldig gode på fysiske ting. De har etablert ballbinge, lavvoer.. vært opptatt av gang og sykkelsti. Vi [har] en del utfordringer når det gjelder psykososiale ting, ..sånn at vi kunne hatt mer møteplasser og mer samtaler. Det er klart det er lettere å gå på fysiske ting enn å gå på det psykososiale...
(kommunal koordinator)

Når det gjelder *kobling opp mot kommunale beslutningstakere* så er det møter mellom lokalsamfunnsutvalgsledere og den politiske ledelse (inkludert partigruppeledere) to ganger i året. I tillegg distribueres referatene fra lokalsamfunnsutvalgenes 3-4 møter i året til politikere, administrasjon og presse.

I tillegg gir *kommunen støtte og veiledning til lokalsamfunnsutvalgene*. Hvert utvalg får 30-80 000 kr til drift, og dette kan også fordeles videre til lag i nærmiljøet. Kommunen har også utformet en mal for nettsider, som lokalsamfunnsutvalgene kan benytte seg av. Kommunen har link til lokalsamfunnsutvalgenes nettsider fra sin egen hjemmeside. Det finnes tre kommunalt ansatte koordinatorene for lokalsamfunnsutvalgene som fungerer som kontaktpunkt inn mot kommunen. En av koordinatorene har tittelen demokratikoordinator. Disse tilhører virksomheten 'Bærekraftig samfunnsutvikling', som har ansvar for kommunikasjonen med og tilrettelegging for deler av den frivillige innsatsen i lokalsamfunnsutvalgene, samt tilrettelegging for befolkningens deltakelse i demokratiske prosesser generelt. Koordinatorene har et

fasilitatoransvar og skal holde prosessene i gang. De deltar av og til på møtene i lokalsamfunnsutvalgene – som prosessveiledere. Som en av dem uttalte, ”vår rolle er å være support”. I starten hadde Fredrikstad kommune 8,7 stillinger som arbeidet med dette, men med tiden er antallet blitt redusert til to stillinger. Denne reduksjonen er dels begrunnet med at behovet for veiledning var størst i den første perioden, når man skulle få alle lokalsamfunnsutvalgene opp og stå, og dels begrunnet med at kommunen har fått redusert økonomisk handlingsrom.

De kommunale koordinatorene og virksomheten de tilhører er aktive i interregprosjekter om deltakelse, og har et stort organisatorisk fokus på å videreutvikle medvirkningsordninger. Kommunen deltok i det nylig avsluttede Interreg-prosjektet *Møteplass medborgere (MSM)* hvor man arbeidet med å utvikle metoder for medvirkning/ demokratiutvikling. I dag deltar kommunen i Interreg-prosjektet *Engasjer mer*, om folkehelse, levekår, kommuneplanlegging og frivillighet.

Har man oppnådd det som var formålet med lokalsamfunnsutvalgene? Suksesskriterier og flaskehals

De uttalte målene har vært;

- Å skape flere møteplasser for folk som har lyst og evne til å utvikle lokalsamfunnet sitt, og at frivillige sektor får bedre kontakt med kommunen
- Reformere tankemåte og kultur i kommunen
- Utvikle tverrsektoriell struktur og arbeidsmåte
- Utvikle områdebasert planlegging og drift
- Stimulere det enkelte lokalsamfunn
- Utvide kontakten med kommunen gjennom økonomisk hjelp til lokalsamfunnstiltak

Det er stor variasjon i hvordan de 21 lokalsamfunnsutvalgene fungerer, både med hensyn til aktivitetsnivå og med hensyn til hvilken tilnærming de har. Dermed er det også stor variasjon i hvordan hvert enkelt utvalg kan sies å ha oppnådd hva som var målene med ordningen. Ut fra hva de tre koordinatorene forteller representerer utvalgene viktige kontaktpunkt mellom kommunen og lokalsamfunnet. Mange har stor aktivitet og fungerer som viktige møteplasser i lokalsamfunnet, som også mobiliserer lokale

ressurser og driver stor dugnadsvirksomhet. Som en av lederne uttalte;

Før så hadde utvalget en mer defensiv holdning, om at vi skulle uttale oss om det kommunen sendte oss..
Men vi fant ut at vi ville være den aktive parten. ..Vi skal være igangsettere (leder av lokalsamfunnsutvalg)

Den lokale mobiliseringen mange av lokalsamfunnsutvalgene får til bidrar også til større lokalpolitisk engasjement på kommunenivå. Som en av de kommunale koordinatorene uttalte:

Du får en bredde i synspunkter.. (og) du får også engasjement hos innbyggerne i det politiske systemet. Man får et mer jevnt engasjement, og det er bra for det politiske systemet i sin helhet og det vil antagelig føre til et større engasjement rundt valg (kommunal koordinator)

Kommunale aktører vektlegger i tillegg at lokalsamfunnsutvalgene bidrar til økt kunnskap og økt systemkapasitet, ved at de trekker på kunnskap og kompetanse fra et bredt spekter av innbyggere. En av dem uttalte at: *"De 75 000 innbyggerne i Fredrikstad, de sitter til sammen på en kompetanse vi ikke har"* (kommunal demokratikoordinator, som også er politiker)

7.2 Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø

Organiseringen av utviklingslag og bydelsråd

I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Det første bydelsrådet ble opprettet i 1991, de to siste i 2012. Alle innbyggere i det geografiske området er medlemmer, og kan velge representanter inn i styret. Deretter velger styrene et felles AU (6 personer), som gjør det meste av koordineringen opp mot kommunen. Utviklingslagene og bydelsrådene har stor frihet i hvordan de vil organisere seg, og hva slags aktivitetsnivå og – retning de legger seg på.

Hvordan kobles utviklingslagene og bydelsrådene til det representative lokaldemokratiet/ kommunen?

Utviklingslagene og bydelsrådene er ment å være frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd – som skal fungere

som lokalsamfunnenes samlende kontaktpunkt mot kommuneadministrasjonen. Kommunen har sørget for at alle utvalgene har felles vedtekter.

Kommunen har også årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene, forsøker å stille på alle lagenes årsmøter, og AU har fast månedlig møte med to politikere (varaordfører + en heltidspolitiker).

Tidligere hadde utvalgene også en administrativ rådgiver i kommuneadministrasjonen som gjorde en del av det administrative arbeidet for dem. Dette har de ikke lenger, noe som blir presentert som en utfordring. Utviklingslagene og bydelsrådene har imidlertid en administrativ kontaktperson (leder for kultur, idrett og oppvekst) to politiske kontaktpersoner i kommunen. De politiske kontaktpersonene er varaordføreren og en heltidspolitiker til, som har månedlige møter med det felles arbeidsutvalget (AU). Organiseringen i AU ser ut til å være et godt grep, ved at AU fungerer som spydspiss inn mot kommunen:

Vi går den overordnede veien og rett til byråden, for eksempel. Vi spør ikke saksbehandleren i sakene. Vi sier; hør her, her har vi kjørt oss fast, her får vi ikke respons (leder av AU for utviklingslagene)

Kommunene bidrar med driftstilskudd, totalt 575 000 kr i 2012, men svært mye av arbeidet er frivillig.

Utviklingslagene og bydelsrådene kobles opp mot kommunale plan- og beslutningsprosesser ved å fungere som *høringspart* i plansaker.

Kommunene har dessuten en mal for nettsider som utviklingslagene og bydelsrådene kan ta i bruk, som er linket opp mot kommunens nettsider.

Har man oppnådd det som var formålet med utviklingslagene og bydelsrådene?

Ifølge Tromsø kommune sine nettsider er formålet med utviklingslagene og bydelsrådene å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og i byområdene.

Som i Fredrikstad kan det virke som at *fysiske omgivelser* er det primære fokuset for mange av utviklingslagene og bydelsrådene –

som jo er viktig for lokal utvikling. Av saker som bydelsrådet på Kvaløysletta på sine nettsider oppgir at det har satt sin signatur på er nytt fortau/sykkelvei over Sandnessundbrua, øvre Kvaløysletta friluftsområde, veilys til Storelva, gangsti ved kirketomta og nedenfor Rema 1000.

Utviklingslagene og bydelsrådene oppleves også som viktige for å kanalisere innspill fra innbyggerne til lokalpolitikere. Som ordføreren uttalte;

Det er veldig nyttige innspill vi får, og som vi gjennom pågang fra utviklingslagene kan få inn i våre prioriteringer. Også er det da politisk engasjerte mennesker der ute i distriktene som kommer inn i utviklingslagene, og på den måten får vi en veldig god dialog. (ordfører)

Likevel understreker lokalpolitikere at disse utvalgenes bare har en rådgivende funksjon overfor dem, og at utvalgenes eksistens overhode ikke innebærer at politikere abdiserer.

De har innflytelse på den måten at vi hører villig på dem. Ifht skole, barnehager og sånn blir de hørt hvis vi må gjøre ting og tang, men de har ikke vetorett, nei (varaordfører)

7.3 By- og grendeutvalg i Øvre Eiker

Organisering av by- og grendeutvalg

By- og grendeutvalgene ble etablert i 2004 som en arena for tettstedsutvikling i Øvre Eiker kommune. Totalt er det ett utvalg for hver av de 6 tettstedene. Rådmanden initiativtaker, ønsket å få bukt på nynazisme og hadde en tanke om å styrke demokratiet. Kommunen satt ned forslag til vedtekter, som er konkrete og gir en tydelig retning for viktigheten av grendeutvalgenes arbeid. Vedtektene kan tilpasses og justeres i hvert enkelt grendeutvalg, noe som også er blitt gjort. Utvalgene blir valgt av innbyggerne som sokner til tettstedet sine utvalg. Utvalgene møtes en gang i måneden, og består av syv personer som blir valgt på årsmøtene.

Hvordan kobles grendelagene til det representative lokaldemokratiet/ kommunen?

Når det gjelder koblingen opp mot kommunen så sikres dette på ulike måter. Før det første så har Plankontoret i Øvre Eiker kommune har en kontaktperson til hvert av de seks grendeutvalgene. Saksbehandleren er det daglige bindeleddet mellom aktiviteten i grendene og kommunen og har både en veileder og en koordinatorrolle³⁵. Denne kontaktpersonen er tilstede på møter i grendeutvalget, og tar med seg innspillene tilbake til kommunehuset og kommunestyret. I tillegg får hvert utvalg 20.000,- til driftsutgifter av kommunen. Det er ulikt hva grendeutvalgene bruker midlene til, men ingen bruker dem til honorering av styreverv³⁶.

Når det gjelder koblingen opp mot *kommunale plan- og beslutningsprosesser* så brukes utvalgene som utgangspunkt for mobilisering rundt store kommuneplanprosesser. Kommuneplanen har hatt temaplaner for hvert av de seks tettstedene, med eget kommuneplankart og eget handlingsprogram. Politikerne gir uttrykk for at utvalgene er viktige i disse prosessene;

grendeutvalga (er) de organa som vi støtter oss mest til gjennom hele prosessen... (ordfører)

Representanter for by- og grendeutvalget gir uttrykk for at involveringen faktisk gir dem innflytelse. Som en av lederne beskrev hvordan de hadde vært med i en planprosess;

Der vil vi ikke ha industri.. Så vil vi ha boområder der.. Så endret vi fargekodene på kartet, og vi fikk det omtrent som vi ville ha det. Omtrent alle innspillene våre ble da tatt inn i rulleringen av kommuneplanen. Da fikk vi en følelse av at 'oi, her har vi påvirkningskraft (leder av grendeutvalg)

I tillegg har Øvre Eiker kommune en ordning med rullerende kommunal oppmerksomhet når det gjelder investeringstilskudd/

³⁵ <http://www.distriktssenteret.no/ressurser/grendevalg-som-utviklingskraft>

³⁶ <http://www.distriktssenteret.no/ressurser/grendevalg-som-utviklingskraft>

prosjektarbeid. Dette innebærer at i den ene perioden er det Hokksund som får oppmerksomheten, og i neste periode et annet tettsted. Grendeutvalgene jobber ekstra for å få vedtatt og gjennomført de sakene som de er opptatt av i "sine" perioder.

Grendeutvalgene sees som en viktig del av den overordnede strategien til kommunen *Sammen for Øvre Eiker*. Som en kommunalsjef uttalte;

vår administrasjonsordre er veldig klar og tydelig. Det er at dette skal prioriteres og det er forventinger til at her blir det jobbet skikkelig med det (kommunalsjef)

Har man oppnådd det som var formålet med lokalsamfunnsutvalgene?

Formålet med ordningen har vært at innbyggerne skal kunne løfte frem sine saker, at de skal få lov å utvikle sine lokale områder, og at avstanden mellom politikere og innbyggere skal reduseres.

I intervjuer går det frem at ordningen har klart å få til en større bredde på deltakelsen enn kommunen ellers ville oppnådd. Dette blir understreket både av politisk og administrativ ledelse.

Når grendeutvalgene jobber godt så har de bred deltakelse lokalt og involverer flere og bredere grupper enn det vi ville gjort ved tradisjonell medvirkningsprosess fra kommunen sin side (kommunalsjef)

En av de intervjuede politikerne opplever også at engasjementet og deltakelsen fra innbyggerne gjennom disse utvalgene fører til at han får bedre informasjon å ta beslutninger på grunnlag av.

Jeg føler at vi i Øvre Eiker har funnet en modell som når ut til flest mulig. Målet er selvfølgelig at du skal nå ut til alle, vi jobber den veien... Jeg føler i hvert fall at jeg som politiker har mye, mye bedre grunnlag for å ta beslutninger. (ordfører)

Flere legger også vekt på at by- og grendeutvalgene har ført til økt systemkapasitet, ved at utvalgene mobiliserer ressurser fra private aktører og klarer å få inn prosjektmidler.

Poenget er at vi brukte disse skissene (fra grendeutvalgets strategisamling sponset av kommunale

midler) til søknader og fikk penger inn på kontoen vår. Det endte opp med 20 000 her, og 50 000 der og 200 000 der.. [Faktisk opp mot 1 mill kr]. Vi kan ta avgjørelser og har midler til å få litt handlekraft.. Vi har startet mindre stedsutviklingsprosjekter langs elva, fått inn gravemaskiner osv. Vi har gjort mange store friluftsprosjekt på eget initiativ... (leder av grendeutvalg)

De ønsket seg et flerbrukshus i Skotselv, og vi sa at vi setter av 35 mill, det er det vi har... De kom med sine planer og ønsker på 85 mill. .. De gikk en runde tilbake, og tok et nytt møte... så var det to ildsjeler som sa at hvis vi legger inn dugnadsinnsats, så hadde de kontakter i bygg og anlegg.. Og etter to år så står en flott flerbrukshall der som rommer et nytt bibliotek og de har fått kunstgressbane og prislappen er på 32 mill. Og nå er jo engasjementet der oppe så stort.. Det er en sånn vinn-vinn situasjon hele veien... (ordfører)

Det ser altså ut til at modellen i Øvre Eiker virker mobiliserende både når det gjelder deltakelse og til å fremskaffe ressurser.

7.4 Oppsummering av erfaringer med foreningsbaserte lokalutvalg i Norge – styrker og svakheter med ordningen

Evalueringen av de 11 kommunene i SAM-programmet på slutten av 1990-tallet – hvor foreningsbaserte lokalutvalg var sentrale - fant at disse ble sett på som viktige organer for å øke innbyggernes innflytelse (Nordahl og Carlsson 1999:190). Resultatene fra vår empiriske studie peker i samme retning. Lokalutvalgene ser ut til å fungere som sparringspartnere og samtalepartnere med kommunen, samt som pådrivere og påvirkere opp mot kommunen sentralt for å bedre områdenes situasjon og sikre god utvikling.

Ordningen ser i tillegg 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. Studien vår av tre

kommuner med lokalutvalg inngår i en bredere studie av hvordan 16 kommuner arbeider med å involvere innbyggerne mellom valg. De andre kommunene har ikke lokalutvalg. Studien finner at de to kommunene som har den mest systematiske medvirkningen fra befolkningen, Fredrikstad og Øvre Eiker, begge har en lokalutvalgsmodell (også rapportert i Klausen mfl 2013). 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.

Det er mye som tyder på at de tre kommunene klarer å koble sammen disse deltakernetverkene og det formelle beslutningsapparat på en god måte. Dette kan ofte være en utfordring (se for eksempel Montin 1998, Ringholm 2004).

Samtidig ser det også ut til at lokalutvalg er en metode ser også ut til å være godt egnet til å skape *lokalt engasjement*, stimulere til dugnadsarbeid og til å danne fellesskap og felles identitet lokalt. Mye av aktivitetene som skjer er knyttet til lokale arrangement, som isbaner, rydding og istandsetting av friluftsområder, arrangere lokal cafe og konsert etc. Disse aktivitetene skaper fellesskapsfølelse, noe som ser ut til å være et mål i seg selv. Men studien viser at engasjementet også ser ut til å ha en spill-over effekt, ved at flere blir opptatt av hva som skjer på det politiske nivået i kommunen.

Likevel ser vi at engasjementet og aktiviteten i de ulike lokalutvalgene i de tre kommunene varierer, og beskrives som også å være avhengig av ildsjelfaktoren. Det å ha lokalutvalg betyr altså ikke at involveringen oppleves som tilstrekkelig fra innbyggernes side. Flere ledere av lokalutvalgene mener at kommunen kunne blitt enda flinkere til systematisk å trekke dem med.

Lokalutvalgene representerer et deltakerdemokratisk element, som kan oppfattes som å være en konkurrent til de lokale partikanalene og de folkevalgte organene (Ringholm 2004). I studien av lokalutvalgene i de tre kommunene Fredrikstad, Tromsø og Øvre Eiker er det imidlertid ingen av de intervjuede politikerne som opplever lokalutvalgene slik. Men flere politikere understreker at disse organene kun er rådgivende, at de ikke har vetorett, og at det i siste instans er dem som lokalpolitikere som tar avgjørelsen.

Også i evalueringen av SAM-programmet på 1990-tallet, hvor 11 forsøkskommuner etablerte foreningsbaserte lokalutvalg, var de lokale politikerne stort sett positive til lokalutvalgene (Nordahl og Carlsson 1999:191). Politikerne opplevde å ha et positivt og overskuddspreget samarbeid med disse utvalgene. Men de understreket også at utvalgene ikke hadde stor innflytelse. Nordahl og Carlsson (1999) fant også at arbeidet i utvalgene for mange stimulerte til økt interesse for lokalpolitikken. Det samme finner vi i vår studie av lokalutvalg i de tre kommunene. Her understreker flere aktører, både kommunale aktører, politikere og ledere av lokalutvalgene, at det engasjementet som mobiliseres i lokalutvalgene har en spill-over effekt, og øker det lokalpolitiske engasjementet.

Brandtzæg (2009) og Sunde og Brandtzæg (2006) har undersøkt erfaringer med å opprette lokalutvalg i forbindelse med kommunesammenslutningsprosesser. Et av casene var Bodø kommune hvor man i forbindelse med sammenslutningen av Skjerstad og Bodø omgjorde kommunestyret i Skjerstad til lokalutvalg. Brandtzæg (2009:64-66) skriver at lokalutvalget bidrar til å videreføre et lokalpolitisk fokus på lokal kultur og nærings- og utviklingsarbeid, noe som er viktig for identitetsbygging og engasjement rundt utvikling av eget lokalsamfunn. I Vindafjord forsøkte man å revitalisere grendeutvalgene, av samme grunn. Målet var her at grendeutvalgene skal være et interesseorgan for egen grend, og at kommunepolitikere skal slippe å være hver sin bygd sin talsmann, og at de i større grad legge til grunn et helhetlig utviklingsperspektiv for kommunen. Ifølge Brandtzæg (2009) viser erfaringene fra disse lokalutvalgene at dette kan være en hensiktsmessig løsning for å kompensere for redusert politisk representasjon i kommunestyret, og for bidra til fortsatt fokus utvikling av aktive bygder. Det kan også bidra til at politikerne i større grad blir kommunepolitikere framfor ”bygdepolitikere”.

I studien vår argumenterer flere informanter om at en sterk lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen – kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Dette rapporteres i liten grad fra de tre kommunene som har lokalutvalg, men andre kommuner trekker det frem; som for eksempel denne kommunalsjefen i en liten kommune som var blitt slått sammen av tre kommuner;

Det som eg har opplevd, og som kanskje er med på å sortere aktiviteten i den dialogen, det er det spøkelse som går på bygdepatriotismen. Idear i einskilde miljø blir i det lengste haldt hemmeleg, i gåseteikn, rett og slett fordi at andre kan kome inn å stele det liksom.. Då vekse det ofte, slik me ser det, sanne miljø som blir veldig navlebeskuande. Du veit i utgangspunktet så er (kommunen vår) samansett av tre kommunar, og det ber det veldig preg av. Innanfor desse tre «kommunane» så ser vi konturane av sånne grupperingar som er veldig oppteken det absolutt nære. Medan vi som kommune er meir sånn overbyggande, og vi tenkjer så som så at viss vi skal få ein sterk trivselsfaktor i vår kommune så er det ingen lenke som er sterkare enn det svakaste leddet. Ergo må me bygge soliditeten og styrken på tvers (kommunalsjef).

Å etablere lokalutvalg i en slik setting ville kunne styrke den lokalpatriotismen som her trekkes frem som negativt. Som Sandberg (2013, 2012) beskriver, så finnes det eksempler i Finland hvor lokalutvalgsordninger har forsterket fellesskapsfølelsen innenfor tidlige kommunegrenser i sammenslåtte kommuner, og ført 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 ift identitet – og fellesskapsfølelse.

Ringholm (2004) peker i sin studie på en del svakheter ved lokalutvalg som er beskrevet her. Svakheterne er knyttet til det faktum at slike lokalutvalg ofte bærer preg av en ganske uformell arbeidsform, noe som kan gi mangel på gjennomsiktighet for innbyggere og kommunen som samarbeidspartner. Manglende oppmøte på årsmøter og aktiviteter kan også gi rom for spørsmålet om hvor mange lokalutvalget egentlig opptrer på vegne av. Er dette arenaer hvor lokale eliter får mulighet til å dominere og få enda mer innflytelse? I studien vår blir disse temaene også diskutert av informantene, og både politikere og den kommunale administrative ledelsen synes å være reflektert rundt det faktum at

det ofte er allerede ressurssterke som kommer til orde også på disse arenaene. Som en kommunalsjef uttalte;

Det er klart det er de ressurssterke som har engasjementet og som gjerne vil at noe skal skje. Dem vil selvfølgelig prege arbeidet. Samtidig så er min vurdering at de lokale interessene er veldig vare for å prøve å trekke alle med. På et sånt nivå så kjenner alle alle. For eksempel når det gjelder saker som gjelder barn og unge så tror jeg at utvalgene supplerer veldig bra i forhold til hva vi som kommunal organisasjon kan få til (kommunalsjef).

Her ser vi at informantene vektelegger at disse utvalgene, som kan være dominert av ressurssterke, likevel evner å få til et bredere engasjement enn hva kommunen selv klarer. Men en uformell arbeidsform kan være et tveegget sverd. På den ene siden kan en uformell arbeidsform oppleves som effektiv og engasjerende, på den annen side kan den være til hinder for innsyn og legitimitet.

En viktig observasjon fra dette avsnittet er at flere av ordningene har gitt gode resultater når det gjelder deltagelse og engasjement, selv om ordningene ikke har hatt betydelig myndighet, ressurser eller innflytelse. Men erfaringene er ulike

8 APPENDIX: Om studien - datagrunnlag

8.1 Litteraturgjennomgang

Et formål med prosjektet var å hente inn og sammenstille eksisterende forskningsbasert kunnskap om ulike typer nærdemokratiske organer i kommuner i de nordiske landene. Dermed er det primære kildematerialet annen forskning og litteratur om temaet.

I tillegg til det skriftlige materialet som er hentet inn om nordiske erfaringer, ble det også arrangert et nordisk seminar hvor ulike lands erfaringer ble representert. Her bidro Siv Sandberg fra Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi i Finland med presentasjon av finske erfaringer – og inn i den generelle diskusjonen. Det er også hentet inn informasjon gjennom bilateral kontakt med relevante forskere og forskningsmiljøer i de nordiske landene.

8.2 Intervjuer i tre casekommuner

I tillegg til litteraturstudien, er nærdemokratiske ordninger i tre norske casekommuner blitt studert. Disse blir presentert i tabellen under:

Tabell 8.1 *Oversikt over de tre casekommunene*

	<i>Størrelse (innb)</i>	<i>Nær- demokrati ordning</i>	<i>Oppret- tet</i>	<i>Intervjuer</i>
<i>Øvre Eiker</i>	Middels (17421)	6 by- og grendeutv alg	2004	Ordfører, kommunalsjef, en leder for grendeutvalg
<i>Fredriks- tad</i>	Stor (75583)	21 lokalsamf- unns- utvalg	1990- tallet	Ordfører, opposisjonspolitiker, to kommunale koordinatore, en lokalsamfunnsutvalgsleder
<i>Tromsø</i>	Stor (69116)	20 utviklingsl- ag i distriktet og 10 bydelsråd	1992	Ordfører, varaordfører (kontaktpunkt for utvalgene i kommunen), en leder for utviklingslag

I samarbeid med KS-prosjektet ”Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen/rapporten «medvirkning med virkning» ble det gjennomført kvalitative intervjuer med nøkkelaktører i disse tre kommunene. Her intervjuet vi politikere (ordføreren, og evt en opposisjonspolitiker), administrative ledere (rådmann eller kommunaldirektør) og/eller andre administrativt ansatte som jobbet med disse utvalgene. I tillegg intervjuet vi en leder av et utvalg i hver kommune. Til sammen har vi gjennomført 11 intervjuer i disse tre kommunene. I tillegg bygger vi også på KS-prosjektet ”Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen” intervjuer i 13 andre kommuner som ikke har slike utvalg. Oversikten nedenfor viser totalt antall kommuner.

Tabell 8.2 *Totalt antall casekommuner*

	Landsdel	Størrelse (innbyggertall)
Øvre Eiker	ØST	Middels (17421)
Svelvik	ØST	6.500 Liten
Skien	ØST	Middels
Larvik	ØST	Middels + 42900
Tønsberg	ØST	Middels + (40677)
Nøtterøy	ØST	Middels (20995)
Fredrikstad	ØST	Stor (75583)
Rakkestad	ØST	Liten
Levanger	MIDT	Middels (18922)
Fosnes	MIDT	Liten (668)
Lom	MIDT	Liten (2382)
Luster	VEST	Liten (5026)
Bergen	VEST	Stor (263762)
Sandnes	VEST	Stor (67814)
Klepp	VEST	Middels (17746)
Tromsø	NORD	Stor (69116)
Nordland fylkeskommune	NORD	238901

Litteratur

- Agger, Annika, Karl Löfgren og Jacob Torfing (2010):
Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med
netværksbaseret borgerinddragelse.
- Bäck Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson & Jan Erling
Klausen (2002): *Lokal politik i storstad – stadsdelar i
skandinaviske storstäder*. Göteborgs universitet,
Förvaltningshögskolans rapporter 46
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F., and Klausen,
J. E., eds. (2005): *Urban Political Decentralisation. Six
Scandinavian Cities*. VS Verlag für Sozialwissenschaften,
Leverkusen.
- Brandtzæg, Bent Aslak (2009) *Frivillige kommunesammenslutninger
2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og
Kristiansund*. TF-rapport nr. 258 2009. Telemarksforskning.
- 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? Exempler kommunalnämnder och
kommunsamarbete*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå
universitet, Umeå.
- Hovik Sissel og Inger Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008*.
NIBR-rapport 2008:20, Oslo: Norsk institutt for by- og
regionforskning.
- Klausen, J. E., Opedal, S., and m.fl. (2000): Vitaliseres
lokaldemokratiet gjennom mer makt til bydelene? I *Styring
og medvirkning i lokalforvaltningen. (Governance and participation
in local politics)* (Johnsen, Å., Loe, L. and Vabo, S., eds.).
Cappelen akademisk forlag, Oslo.

- Klausen, J. E., and Aardal, B. (2002): Direkte valg til bydelsutvalgene i Oslo kommune. I *Lokaldemokrati og deltagelse* (Aardal, B., ed.). Kommuneforlaget, Oslo.
- Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport, NIBR/Uni Rokkansenteret 2013
- Kolam, Kerstin (1987) *Lokala organ i Norden 1968-1986. Från idé till verklighet*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, forskningsrapport 1987.
- Lidström, Anders och Hannu Katajamäki (red) (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken? Exempler kommunalnämnder och kommunsamarbete*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Lorentzen, H. (1993) *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene*. Oslo: ISF-rapport 93:10.
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment*, SOU 1998:155. Statens Offentlige Utredninger.
- Montin, Stig (2006) Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? Kapittel 6 i Jonsson, Leif (red) (2006), *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordahl, Berit og Yngve Carlsson (1999) *Lokale utvalg og deltakerdemokrati. Evalueringen av SAM-programmets forsøk med formalisert samarbeid mellom kommune og innbyggere*. Samarbeidsrapport NIBR/NBI
- Nyseth, Torill, Torill Ringholm, Asbjørn Røiseland og Nils Aarsæther (2000) *Dugnad og demokrati. Bydelsutvalg, bydelag og velforeninger som politiske institusjoner*. Oslo: kommuneforlaget.
- Pihlaja, Ritva ja Sandberg, Siv (2012) *Alueellista demokratiaa? Läbidemokratian 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

-
- Røiseland, Asbjørn, Nils Aarsæther (1998): *Mellom kommune og lokalsamfunn. Teorier om kommune og lokalsamfunn og hypoteser om institusjonelle koplinger*, NF-arbeidsnotat nr. 1004/98. Bodø: Nordlandsforskning
- 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) *När demokratiorgan i Finland: Plåster på såren eller verklig lokal påverkan?* Fagseminarium om när demokrati Oslo, KS/NIBR 5.3.2013
- Sunde, Henning og Bent A. Brandtzæg (2006) *Å BYGGE EN NY KOMMUNE! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Asplan Viak, Telemarksforskning

Samlet oversikt over forskning og utredning om bydelsordninger i de seks største byene (1985-2001)

Bergen:

- Jensen, T. Ø. Et al. (1992): *Desentralisering som administrativ reform. En evaluering av desentraliserte helse- og sosialtjenester i Bergen kommune*. Sluttrapport. Bergen: Universitetet i Bergen/SEFOS
- Fimreite, A. L. og Rommetvedt, H.(1996): *Det bergenske lokaldemokrati*. LOS-senter Notat 9629. Bergen: LOS-senteret
- Rommetvedt, H. Red. (1999): *Byen e' Bergen - men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord*. Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandsforskning
- Rommetvedt, H., Fimreite, A. L. Klausen, J. E. (1999): Bydelsforsøket i Bergen – prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4:99, 80. årgang. Også utgitt som LOS-senter Særtrykk 0001. Bergen: LOS-senteret

Göteborg:

- Jönsson, S., Rubenowitz, S. og Westerståhl, J. (1995): *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*. Göteborg: SNS Förlag.
- Jönsson, S. M.fl. (1997): *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag
- Jönsson, S. M.fl. (1999): *The decentralized city. Democracy, Efficiency, Service*. Göteborg: BAS Publisher/School of Economics and Commercial law.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.,1998): *Opinionsambället*. SOM-rapport nr 20. Göteborg: SOM instituttet, Göteborgs universitet
- Nilsson, Lennart (red., 1997): *Nya landskap*. SOM-rapport nr 19 Göteborg: SOM instituttet, Göteborgs universitet
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red., 1996): *Mitt i nittioalet*. SOM-rapport nr 16. Göteborg: SOM instituttet, Göteborgs universitet

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red., 1997): *Långtidstrender inom svensk opinionsbildning*. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet

Nilsson, Lennart (red., 1998): *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. SOM-rapport nr 21. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet

København:

Gjelstrup, G. (1997): *Hvorfor lukker lokaludvalg*, AKF-nyt 3/1997

Gjelstrup, G. (1997): *Bedre service og demokrati med bydelsråd*, AKF-nyt 3/1997

PLS Consult (1999): *Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Slutrapport*. København: PLS Consult

PLS Consult (2000): *Lokalpolitikere under lup - Politikere og politikerroller i bydele og kommuner*. København: PLS Consult

Klausen, Jan E. (2001): *Bydelsråd i København. En analyse av folkeavstemningen*. NIBR Prosjektrapport 2001:2. Oslo: NIBR

Hansen, A. D. Og Magnussen, J. (2001): *Bydelsforsøget Indre Østerbro – Erfaringsudredningen* København: Indre Østerbro bydel

Malmö:

Peterson, H. og Hagström, B. (2000): *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Ett omaka danspar där båda vill föra? – En studie av relationen mellan politiker och tjänstemän i Oxie Stadsdelsförvaltning, av Fredrik Rosengren och Tom Nilsson

Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö av Fredrik Rosengren

Massmedias bild av stadsdelsreformens tillkomst i Malmö av Tom Nilsson

Stadsdelsreformen och massmedierna i Malmö - nya förutsättningar för de lokala medierna? av Björn Johnson

Stadsdelsreformen i den kommunala debatten - en studie av de lokala insändarsidorna i Malmö av Sara Persson

Budgetbeslutet i Stadsdelsfullmäktige av Peter Santesson-Wilson

Inne i värmen eller ute i kylan? En studie av invandrares politiska deltagande i Malmö av Inger Ashing och Tom Nilsson

Malmabornas syn på stadsdelsorganisationen. En enkätundersökning kring malmöbornas åsikter om stadsdelsreformen i Malmö ur demokratisk synvinkel av Bo Hagström

Stadsdelspolitikerna och stadsdelsreformen i Malmö av Harry Petersson

Stadsdelspolitikerna representerar malmöborna? En studie av grupprepresentation i stadsdelsfullmäktige av Katarina Berg

Medborgarnas och politikernas syn på de lokala medierna i Malmö av Bo Hagström & Harry Petersson

Beslutsfattandet i Stadsdelsfullmäktige av Daniel Holmberg

Rollen som stadsdelspolitiker i Malmö av Harry Petersson

Politisering eller samförstånd? En protokollstudie i Malmas tio stadsdelsfullmäktige av Daniel Holmberg & Josefine Ringstad

Pressens bild av kommunalpolitiken i Malmö stad av Bo Hagström

Brukarinflytande i Malmö - ger stadsdelsreformen ökat inflytande över grundskola och äldreomsorg? av Sara Persson

Tjänstemannen i stadsdelarna i Malmö - en demokratistudie av Gissur Erlingsson & Tom Nilsson

Oslo:

Hallén, A. (1985): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Programnotat januar 1985.* NIBR-notat 1985:101. Oslo: NIBR

Hallén, A. Og Rose, L. (1985): *Decentralization of Health Care and Social Services in Oslo. A case study.* NIBR-notat 1985:143. Oslo: NIBR

Hallén, A. (1986): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Status rapport januar 1986.* NIBR-notat 1986:110. Oslo: NIBR

Hallén, A. (1986): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Rapport fra formidlingsseminar 29.11.85.* NIBR-notat 1986:111. Oslo: NIBR

- Hallén, A. (1986): *NIBRs evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo. Foreløpige observasjoner etter første år.* NIBR-notat 1986:113. Oslo: NIBR
- Hallen, A. (red. 1986): *Bydelsforvaltning og kommunal service. Evaluering av forsøket med desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo 1985-86.* NIBR-rapport 1986:3 Oslo: NIBR
- Hallen, A. Og Slettebøe, T. (red. 1987): *Desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo.* NIBR-rapport 1987:11 Oslo: NIBR
- Røiseland, A. (1991a): *Bydelspolitikkerne i Oslo: Hvem er de?* NIBR-rapport 1991:30. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røiseland, A. (1991b): *Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?* NIBR-rapport 1991:34. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røiseland, A. (1991c): *Bydelsutvalgene i Oslo - stort frafall blant representantene.* NIBR-notat 1991:115. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Klausen, J. E. (1997): *Desentralisert myndighet i Oslo - Evaluering av Oslo kommunes forsøk med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon.* NIBR-notat 1997-32. Oslo: NIBR
- Hagen, T. P., Klausen, J. E. og Aardal, B. (1998): *Direkte valg i bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99 (sluttrapport).* NIBRs pluss-serie 3/98. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. (1999): *Direkte valg til bydelsutvalg. I Regionale trender, 2/99.* Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Myrvold, T. M. (1999): *Bydelspolitikken. Innbyggernes engasjement.* NIBR-notat 1999:113. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Opedal, S. m.fl. (2000): *Vitaliseres lokaldemokratiet gjennom mer makt til bydelene? Kapittel i* Johnsen, Å., Loe, L. og Vabo, S., red. (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen. Festskrift til Kommunalkandidatutdanningens 50-års jubileum 1950-2000.* Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Klausen, J. E., Helgesen, M., and Aardal, B. (2002): *Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til*

fire bydelsutvalg i Oslo kommune. NIBR-rapport 2002:01. Oslo: NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).

Klausen, J. E., and Myrvold, T. (2002): *Politikk eller teknikk? Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene.* NIBR-rapport 2002:12. Oslo: NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).

Klausen, J. E. (2004): *Lokaldemokratiet i bydelene. Dr.polit. avhandling.* Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.

Stockholm:

Bäck, H. Et al. (2001): *Stadsdelsnämder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport.* IKE rapport 2001:111 Stockholm: Institut for kommunal ekonomi ----(IKE), Stockholms universitet

Ernst Jonsson: *Vilka krav bör kommunledningen ställa på stadsdelsnämnderna?* IKE-rapport nr 1996:62.

Robert Fried: *Hemtjänsten i Stockholm - en redovisning för de 24 stadsdelsnämnderna.* USK-rapport nr 1996:1.

Jan-Ivar Ivarsson: *Så tycker föräldrarna om barnomsorgen i Stockholm.* USK-rapport nr 1996:3.

Hans-Åke Gustavsson: *Hur bedömer Du Ditt arbete? - resultat från en enkät 1996 bland anställda i Stockholms stads förvaltningar.* USK-rapport nr 1996:4.

Stephen Bailey: *Decentralisering i brittiska kommuner.* IKE-rapport nr 1996:63.

Birgitta Södergren: *På väg mot en horisontell organisation? - Erfarenheter från näringslivet av decentralisering och därefter.* EFI-rapport, 1997.

Bertil Thorén & Ulrika Berg-Suurwee: *Områdesarbete i Östra Hökarängen - ett försök att studera effekter av decentralisering.* EFI-rapport, 1997.

Jan Ivarsson: *Så tycker brukarna om servicen i stadsdelen.* USK-rapport nr 1997:3.

Ernst Jonsson: *Decentralisering inom kommuner - vad säger forskningen om effekterna?* IKE-rapport nr 1997:71.

NIBR-rapport: 2013:4

- Henry Bäck & Folke Johansson: *Medborgarna, politikerna och stadsdelsnämndsreformen. Redovisning av enkätundersökningar hösten 1996*. IKE-rapport nr 1997:75.
- Henry Bäck, Folke Johansson & Jonas Sandqvist: *Stadsregering i Stockholm. Införandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 1998:76.
- Ulrika Berg - Suurwee: *Styrning i kultur- och fritidsförvaltningen innan stadsdels-nämndsreformen -resultat från intervjuer och enkät*. Handelshögskolan i Stockholm, 1998.
- Ulrika Ljunggren: *Styrning av grundskolan i Stockholms stad innan stadsdelsnämnds-reformen -en kartläggning, Handelshögskolan i Stockholm*. 1998.
- Roland Almqvist: *Styrningen i Stockholms stad –en studie av socialtjänsten innan stadsdelsnämndsreformen*. IKE-rapport nr 1998:77.
- Ulrika Berg-Suurwee: *Nyckeltal avseende kultur- och fritidsförvaltning innan stadsdelsnämndsreformen*. Handelshögskolan i Stockholm, 1998.
- Henry Bäck & Folke Johansson: *Politisk decentralisering i Skandinaviska storstäder*. IKE-rapport nr 1998:78.
- Robert Fried: *Skolundersökning 1998 - enkät till föräldrar med barn i årskurserna 1-6*. USK.
- Robert Fried: *Skolundersökning 1998 - enkät till elever i årskurserna 7-9*. USK.
- Robert Fried: *Hemtjänsten i Stockholm 1998 – en enkät till hjälptagarna och jämförelser med 1995*. USK-rapport nr 1999:2.
- Ernst Jonsson: *Principen om likvärdig service – vad innebär den och hur kan den tillämpas? Med en särskild kommentar om den kommunala likställighetsprincipen av Alf Bohlin*. IKE-rapport nr 1998:79.
- Hans-Åke Gustavsson: *Hur bedömer Du Ditt arbete 1998? En enkät till anställda på Stockholms stads förvaltningar, jämförelse görs med motsvarande enkät 1996*. USK.
- Olle Högberg: *Genomförandet av stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad 1995 – 1996*. IKE-rapport nr 1999:83.

- Ulrika Ljunggren: *Indikatorer i grundskolan i Stockholms stad före stadsdelsnämndsreformen – en kartläggning*. Handelshögskolan i Stockholm, 1999.
- Jonas Sandqvist: *Stadsbuset, stadsdelsnämnderna och medborgarna – genomförandet av sdn-reformen i Stockholm ur ett demokratiperspektiv*. IKE-rapport nr 1999:84.
- Susanne Johansson: *Vad betyder sakområdet? – en studie om vad som gör att kommunala väljare blir politiskt aktiva*. IKE-rapport nr 1999:86.
- Roland Almqvist & Olle Högberg: *Styrningen i Stockholms stad – intervjuer med stadsdelsdirektörer efter två år med stadsdelsnämnder*. IKE-rapport nr 1999:87.
- Carl Norrbom: *Stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad – vilka erfarenheter har stadsdelsnämndernas ordföranden? En intervjustudie*. IKE-rapport nr 1999:88.
- Jan Ivarsson: *Förskoleverksambeter i Stockholm 1999 – Så tycker föräldrarna, en jämförelse med 1996*. USK.
- Jan Wallenberg: *Stadsdelsnämndsreformen och arbetslivet i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 1999:89.
- Ulrika Ljunggren: *En utvärdering av metoder för att mäta produktivitet och effektivitet i skolan – med tillämpning i Stockholms stads grundskolor*. EFI Research Report, 1999.
- Ernst Jonsson: *Vidtar stadsdelsnämnderna de åtgärder som förväntas? - en kvantitativ innehållsanalys av deras verksamhetsberättelser*. IKE-rapport nr 2000:94.
- Henry Bäck & Folke Johansson: *Mellan Samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 2000:95.
- Ulrika Berg-Suurwee: *Styrning före och efter stadsdelsnämndsreform inom kultur och fritid – resultat från intervjuer och enkät*. EFI Research report 2000.
- Jan-Ivar Ivarsson: *Servicen i stadsdelen 1999 – så tycker brukarna, en jämförelse med 1996*. USK-rapport nr 2000:1.
- Jonas Sandqvist: *Hur Stockholm fick stadsdelsnämnder - den historiska bakgrunden till SDN-reformen och beslutet om indirekta val*. IKE-rapport nr 2000:97.

- Ulrika Ljunggren: *Styrning av grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen – resultat från intervjuer och enkät*. EFI Research report, 2000.
- Mats Larsson: *Vad är det som bestämmer socialbidragskostnadernas storlek? – ett försök till förklaring med hjälp av regressionsanalys*. IKE-rapport nr 2000:100.
- Erik Finne: *Missbrukarvårdens utveckling i Stockholms stad – har stadsdelsnämndsreformen någon inverkan?* IKE-rapport nr 2001:101.
- Ernst Jonsson: *Kostnads- och prestationsutvecklingen i Stockholm mellan år 1996 och 1999 – en jämförelse med en grupp större städer utan stadsdelsnämnder*. IKE-rapport nr 2001:102.
- Roland Almqvist och Ernst Jonsson: *Utvecklingen av lokalkostnader i Stockholm under åren 1996-1999 – en studie över stadsdelsnämndsreformens inverkan*. IKE-rapport nr 2001:103.
- Bertil Thorén: *SDN-reformen och det ekonomiska styrsystemet – om budgetavvikelser*. EFI Research report, 2001.
- Robert Fried, Hans-Åke Gustavsson och Jan-Ivar Ivarsson: *Brukar- och personalundersökningar före och efter stadsdelsnämndsreformen i Stockholm*. IKE-rapport nr 2001:104.
- Olle Högberg: *SDN-reformen i Stockholms stad – en studie av utvecklingen inom omsorgen av äldre och funktionshindrade*. IKE-rapport nr 2001:105.
- Roland Almqvist: *SDN-reformen i Stockholms stad – en studie av förskoleverksamheten*. IKE-rapport nr 2001:106.
- Claes Charpentier: *Uppföljning av kultur- och fritidsförvaltningen efter SDN-reformen*. EFI Research report 2001.
- Ulrika Ljunggren: *Nyckeltal i grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen*. EFI Research report 2001.
- Carl Norrbom: *Övergripande ledning och administration på central och lokal nivå i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen*. IKE-rapport nr 2001:107.
- Ernst Jonsson: *Hur har stadsdelsnämnderna fördelat sin budget på olika verksamhetsområden – en jämförelse mellan 1997 och 1999*. IKE-rapport nr 2001:108.

Matti Skoog: *Gatu- och parkskötsel i Stockholms stad – en studie över SDN-reformens inverkan*. IKE-rapport nr 2001:109.

Roland Almqvist och Olle Högberg: *Styrningen i Stockholms stad – en studie ur stadsdelsdirektörernas perspektiv*. IKE-rapport nr 2001:110.

Sammenlignende studier:

Klausen, J. E. og Opedal, S. m.fl. (1999): *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer*. NIBR rapport 1999:11. Oslo: NIBR

Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F., and Klausen, J. E., eds. (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Leverkusen.