

Samspill mellom lokalforvaltning og sivilsamfunn

Tilfellet Nordre Aker i Oslo

Av Harald Koht, Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Oslo.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i behovet for å undersøke nye og alternative måter å knytte representanter for sivilsamfunnet til politiske vedtak og tiltak på lokalnivå (Koht og Tufte 2005). Formålet er å bidra til debatten om forholdet mellom deltakende og representativt demokrati. Dette innebærer at man betrakter innbyggerne ikke bare som velgere og forbrukere, men også som fullverdige borgere og forkjempere for nye fellesgoder, og at folkestyret i tillegg til valg også gir rom for demokratiske samfunn, som kan løse problemer som myndighetene ikke kan mestre alene (Boyte 2005, Vigoda 2002). Som Suzanne Morse (2004) peker på i sin bok *Smart Communities*, tjener dialogen mellom myndigheter og sivilsamfunnet til å frambringe nye ideer og finne nye veier til løsning av lokalsamfunnets problemer.¹

I denne sammenhengen er det vesentlig å få kartlagt hvordan kommuner faktisk lever opp til forventninger om å engasjere seg i formidlingen av politiske innspill fra organisasjoner og enkeltindivider. Lisa Bingham og medforfattere har dokumentert mangelen på forskningsbasert kunnskap om nye governance- eller samstyringsprosesser² i en hyppig sitert artikkel i *Public Administration Review* (Bingham mfl. 2005).

Kapitlets første del tar for seg aktuelle undersøkelser om arenaene for samhandling mellom myndigheter og sivilsamfunn. Med arenaer menes institusjonaliserte former for kommunikasjon og samhandling mellom ulike aktører. Hvilke arenaer brukes, og hvilke kjennetegn har de? I hvilken grad satses det for eksempel på prosesser med formelle representasjonsordninger eller foretrekkes møtesteder åpne for alle?

Et annet sentralt spørsmål gjelder hvilke felles beslutningsprosesser myndigheter og sivilsamfunn engasjerer seg i. Deltar frivillige organisasjoner på alle trinn i den politiske saksgangen fra fastsetting av dagsorden til evaluering, eller forekommer

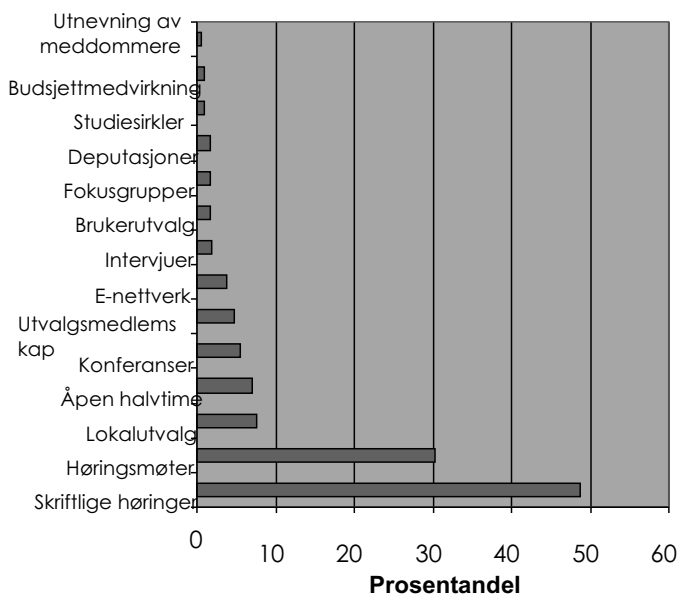
samhandlingen først og fremst på bestemte trinn, for eksempel i utredningsfasen? (Bingham mfl. 2005).

Flere forhold kan påvirke den videre utviklingen av samspillet mellom innbyggerne og de frivillige organisasjonene på den ene siden og lokalforvaltningen på den andre. Mange kommuner har gjennomført omfattende reformer i sine styringssystemer på 1990- og 2000-tallet (Baldersheim og Rose 2005). Dette kapitlet tar derfor til slutt for seg spørsmålet om moderniseringen av offentlig forvaltning kan stimulere eller sette grenser for den videre utviklingen av governanceprosesser i lokalsamfunnet.

Arenaer og prosesser

Samhandlingen mellom sivilsamfunnet og det offentlige kan foregå på mange ulike arenaer og være del av ulike prosesser. For eksempel viser spørreundersøkelser gjennomført av Norges Vellforbund om vellene i Norge, at samarbeidsformene med kommunene kan variere fra deltakelse i skriftlige høringer til budsjettmedvirkning. Disse undersøkelsene viser også at engasjementet lokalt er stort. I 2003 engasjerte 48 prosent av vellene (næringsrådene) seg i kommunale saker (Koht

Figur 1. Arenaer for samarbeid mellom vel og kommuner. Andel ja-svar. N=686.



Kilde: Norges Vellforbunds medlemsundersøkelse 2007.

2007). Selv om vellarbeid med rette forbindes med ryddeaksjoner og liknende, står den enkelte foreningen i praksis fritt i valg av sosiale, praktiske og politiske saker å arbeide med – både på egen hånd og i samarbeid med andre. Figur 1 viser arenaer og omfang av vellenes samarbeid med kommunene i 2007.

Disse arenaene veksler i graden av formalisering, deltakelse og prosesser. Fordi norsk forvaltningslovgivning vektlegger betydningen av skriftlig kommunikasjon, overrasker det ikke at det finnes en klar overvekt av høringer som består av brevutveksling mellom myndighetene og representanter for sivilsamfunnet. Denne enkle formen for enveiskommunikasjon stammer vanligvis fra lokale myndigheters behov for uttalelser i bestemte saker – som i plan- og bygningssaker.

Skal en dokumentere mer komplekse eksempler på governance eller samstyring, må en forsøke å kartlegge former for flerveiskommunikasjon mellom tjenestemenn og foreningsrepresentanter preget av deliberative prosesser som omfatter for eksempel høringsmøter, konferanser og ”åpne halvtimer”. Slike arenaer gir mulighet for utveksling av kryssende synspunkter, prøving av påstander og konsensusbygging. Riktignok oppfyller deltakerne sjelden de ideelle kravene om å stå for ubundne forhåndsstandpunkter (Eriksen 1995), men framfor enveiskommunikasjon åpner disse arenaene for et mangfold av ytringer og motargumenter fra flere deltakere på møteplasser som ofte blir sammensatt for anledningen. Enkelte av disse arenaene kan være forankret i nasjonal lovgivning, for eksempel elderråd. I andre tilfeller oppretter lokale myndigheter slike møteplasser og kanaler på eget initiativ. For å få et fylldigere bilde av hvordan disse arenaene fungerer, ble det i 2006 gjennomført en case-undersøkelse av en Oslo-bydel, Nordre Aker bydel. (Se figur 2). Formålet gikk dessuten ut på å få innsikt i hvordan brukerne forholder seg til de forskjellige arenaene i praksis, for eksempel i form av opplevd nytteverdi.

Bydel Nordre Aker ble valgt som case fordi den ligger i skjæringspunktet mellom Oslos vestlige og østlige bydeler. Der finnes ennå tradisjonelle industriarbeidsplasser som Christiania Spigerverk fra 1853, mens i dag preges bydelen først fremst av store utdanningsinstitusjoner som Universitetet i Oslo, og nyere informasjonsteknologi- og mediebedrifter. Boligene er en blanding av villaer og blokkbebyggelse. Mens Oslos bydeler har en tendens til å være stabilt enten politisk røde eller blå, gjenspeiler Nordre Aker den politiske balansen for byen som helhet, det vil si at det skal lite til for at det politiske flertallet veksler fra valg til valg. Ut fra formålet med undersøkelsen utgjør likevel det omfattende foreningslivet i bydelen et avgjørende kriterium. I den lokale bydelstelefonkatalogen ”Din bydel” for 2007 står det oppført navn og adresse på 154 foreninger, som for de flestes vedkommende har sin virksomhet i bydelen (Se figur 3).

Figur 2. Nordre Aker bydelsutvalg, Oslo

Befolkning: 42 000

Opprettet 2004 ved sammenslåing av bydelene Sogn og Grefsen-Kjelsås.
 Politisk organisering (2003–07): Bydelsutvalg bestående av 4 Høyre, inkludert BU-leder, 4 Arbeiderpartiet, 3 Sosialistisk Venstreparti, 2 Fremskrittspartiet, 1 Venstre, 1 Kristelig Folkeparti.

Før gjennomføringen av direktevalg i 2007 gjenspeilte sammensetningen av bydelsutvalget den partipolitiske sammensetningen av Oslo bystyre, og ikke fordelingen blant velgerne lokalt.

Metode

Datamaterialet består av kvalitative intervjuer med tolv respondenter. I utvelgelsen var det først og fremst viktig å finne fram til informanter med gode kunnskaper og markerte standpunkter. De tolv fordeler seg slik: Tre medlemmer av bydelsutvalget, inkludert ledere og representanter for tre forskjellige partier (FrP, H, og SV), fem administrative ledere fra bydelsforvaltningen, inkludert bydelsdirektøren, og lederne for fire frivillige organisasjoner som representerte ulike interesseområder: humanitært arbeid, kultur, idrett og vellarbeid. For organisasjonene var det dessuten et vesentlig kriterium at det dreide seg om lokale lag som hadde kontakt eller samarbeid med bydelsadministrasjonen.

I utgangspunktet må en ta i betraktning den manglende balansen mellom de åtte respondentene fra bydelsorganene og de fire fra de frivillige organisasjonene. Det skyldes at mens de frivillige vanligvis har begrenset kontakt med bydelens tjenestemenn og folkevalgte, så har disse på sin side ofte bred og hyppig kontakt med representanter for det lokale sivilsamfunnet.

Intervjuene omfattet spørsmål om hvilke arenaer og prosesser som bydelen brukte for å få kontakt og samarbeid med lokale frivillige organisasjoner. Utgangspunktet for intervjuene var de fjorten arenaene for samarbeid som framkom i undersøkelsen fra Norges Vellforbund (se figur 1). Respondentene ble spurt om formålet med dem som man kjente til at bydelen hadde tatt i bruk. Hovedfunnet fra undersøkelsen viser at Nordre Aker bydel engasjerer seg i et bredt spekter av samstyringsprosesser i relasjon til lokale foreninger. Som man kan vente seg, blir noen arenaer og kanaler brukt hyppigere enn andre, mens en del viste seg praktisk talt ukjente. I tillegg hadde bydelen funnet fram til måter å kommunisere med folk på som intervjuguiden ikke hadde tatt høyde for. Dette gjaldt arrangementer som kafémøter og befaringer i forbindelse med byggeprosjekter.

Figur 3. Frivillige organisasjoner på bydelsnivå

Nordre Aker utarbeider årlig en oversikt over foreninger med adresse i bydelen. Listen gjengis i en telefonkatalog som distribueres til alle husholdninger i området. 2007-katalogen omfatter og kategoriserer 154 organisasjoner i alt:

Helse- and humanitært arbeid (18 lag)
 Idrett (38)
 Kor (15)
 Orkestre og band (20)
 Velforeninger (22)
 Speidere (8)
 Hagelag (3)
 Miljøforeninger (5)
 Kulturelle og andre foreninger (25)

Noen foreninger dekker et større nedslagsområde enn Nordre Aker bydel, mens andre, spesielt vellene og hagelagene dekker mindre områder innen bydelen. I tillegg er det fjorten politiske foreninger som representerer seks landsomfattende partier. Menigheter og religiøse lag er ikke oppført i fortegnelsen.

Kilde: Din bydel™ - Nordre Aker – 2007, s. 46-51.

Arenaer

Figur 1 viser den store bredden av møteplasser og kanaler for kommunikasjon mellom det deltakende og det representative demokratiet aggregert på landsplan. Dette behøver ikke være tilfelle i det enkelte lokalsamfunn, men undersøkelsen fra Nordre Aker bydel i Oslo bekrefter at en tilsvarende bredde finnes også på lokalnivå. Spekteret strekker seg fra prosesser preget av åpen diskusjon med mange deltakere til enkel enveiskommunikasjon. Intervjuene gav et detaljert bilde av hvordan disse møteplassene brukes sett fra politikernes, tjenestemennenes og interessegruppens ståsteder. De som ble intervjuet gav en rekke eksempler på saker som inngår i dialogen mellom myndigheter og sivilsamfunn på lokalnivå, men i tillegg gav de informasjon om hvordan deltakelsesprosessene virker i praksis. Et stykke på vei får vi her svar på utfordringen fra Lisa Bingham m.fl. (2005) om forskningsbasert innsyn i governanceprosesser.

Arenaer med åpne deltakelsesprosesser

Åpen halvtime

”Åpen halvtime” foran de månedlige møtene i bydelsutvalget utgjør den synligste arenaen for kommunikasjon mellom politikere og innbyggere i Nordre Aker. Det holdes knapt møter i bydelsutvalget uten deltakelse fra innbyggerne, gjerne med mellom åtte og ti personer hver gang. Omtrent alle saker som bydelsutvalget håndterer, tiltrekker seg folk som ønsker å snakke om dem. Tekniske spørsmål som gjelder tomtereregulering, byggetillatelser og trafikk virker spesielt mobiliserende og utløser sterke følelser. Mange organisasjoner deltar dessuten når bydelsutvalget skal fordele midler til frivillig arbeid.

Både tjenestemenn og politisk oppnevnte medlemmer av bydelsutvalget legger vekt på betydningen av den åpne halvtimen. Bydelsutvalgslederen, som representerer Høyre, gjør et poeng av å snakke varmt om halvtimen overalt hvor han ferdes. For utvalgsmedlemmene er det viktig at både enkeltpersoner og organisasjonsrepresentanter bruker denne anledningen til å presentere sine synspunkter. Av og til er det riktignok vanskelig å avgjøre om folk snakker på vegne av seg selv eller en organisasjon, som kan være alt fra en velforening til et idrettslag, fra en teatergruppe til et dagsenter for eldre.

Respondentene fra de frivillige organisasjonene var alle oppmerksomme på åpen halvtime som en mulighet til å legge fram sine synspunkter for bydelspolitikere, og de hadde også brukt den av og til:

Røde Kors-foreningen argumenterte for økonomisk støtte til sine tiltak i bydelen.
 Historielaget forsvarte bevaring av bygningsarv.
 Velforeningen uttalte seg i regulerings- og bygningsaker.

Bare lederen av idrettslaget beklaget seg over at han hadde liten anledning til å delta på de åpne halvtime. Idretten har imidlertid gjennom blant annet Idrettens Samarbeidsutvalg (ISU) i bydelen også andre kanaler for innflytelse. I praksis er det ISU som fordeler den offentlige støtten til sportsaktiviteter i bydelen. Dermed har deltakelsen på bydelsutvalgets møter mindre betydning i økonomiske saker.

I Nordre Aker bydel har de åpne halvtime før møtene i bydelsutvalget og dets komiteer utviklet seg til å bli den sentrale arenaen for deliberativ kommunikasjon mellom politiske institusjoner og sivilsamfunnet. Disse åpne møtene kjennetegnes ved at de er regelmessige og forholdsvis godt kjent – også blant folk som ikke deltar i dem selv. Dagsorden tillater at saker som opptar organisasjoner og enkeltpersoner kan tas opp på stedet uten forhåndsvarsling. Deltakerne er garantert å få møte en

tilhørerskare av beslutningstakere. Det hjelper selvfølgelig at bydelsutvalgslederen viser sin støtte til de åpne møtene ved å oppmuntre til deltakelse, ved å behandle talerne vennlig og ellers lede debatten på en ryddig og oversiktlig måte.³ De åpne halvtimene kan også være til fordel for bydelsutvalgsmedlemmene selv, fordi organisasjonene legger fram informasjon og argumentasjon som medlemmene kan trekke veksel på under den formelle delen av møtet.

Muntlige høringer

Bydelens tjenestemenn bruker ikke uttrykket ”muntlige høringer”. I stedet foretrekker de betegnelsen ”informasjonsmøter”, som særlig brukes om møter i samarbeid med Plan- og bygningsetaten i Oslo. Disse åpne møtene tar for seg reguleringssaker, men også bestemte byggeprosjekter som barnehager og skoler. Et av bydelsutvalgspartiene arrangerer dessuten av og til høringsmøter på eget initiativ. Partiet gjør dette for å få hjelp til å formulere politikken sin og dessuten å stimulere interessen for partiets arbeid generelt.

Konferanser

Etter omorganiseringen av bydelen i 2004 arrangerer bydelsadministrasjonen i Nordre Aker ganske sjelden konferanser. Det kom fram bare ett eksempel: en konferanse om kulturarv. Beskjeden innsats på dette området skyldtes ifølge en bydelspolitiker mangel på penger. På den annen side blir representanter for lokale foreninger og lag gjerne invitert med som deltakere i bydels delegasjon når Oslo bystyre står som konferansearrangør.

Deltakelse i budsjettprosessen

Spørsmålet om deltakelse i den årlige budsjettbehandlingen traff et sårt punkt blant respondentene. En av tjenestemennene gav en likefram forklaring på dette. Tidligere hadde man betraktet behandlingen av det årlige budsjettet som en åpen prosess på alle trinn, men fordi utgiftssiden i de siste årene vesentlig bestod av nedskjæringer, hadde bydelen praktisk talt lukket prosessen fullstendig for publikums deltakelse og innsyn. På denne måten hadde man et håp om å unngå frustrasjon og oppgitthet over nedskjæringene.

Organisasjonene får bare invitasjon til å legge fram sine synspunkter på slutten av prosessen, men før endelig godkjenning av neste års budsjett. Da avholder bydelsutvalgslederen åpne møter med deltakelse både fra enkeltpersoner og organisasjoner. Blant de intervjuede foreningslederne var det imidlertid ingen interesse for disse møtene. De ville heller søke om midler etter at budsjettet var blitt endelig

godkjent. Dermed framstår ikke budsjettprosessen som en deliberativ arena der mange aktører fra sivilsamfunnet deltar i diskusjonen om å fastsette budsjettmessige fordelinger.

Andre møteplasser

Studiesirkler kunne tenkes å være en arena for grundigere gjennomgang og behandling av spørsmål i skjæringsflaten mellom sivilsamfunn og den politiske sfæren, men de brukes lite på landsbasis, og slett ikke i Nordre Aker bydel. Derimot bruker bydelen arenaer som ikke var tatt med i den landsomfattende undersøkelsen. På kafémøter har deltakerne anledning til å bli kjent med og snakke med andre deltakere ved småbord før en eventuell plenumsdiskusjon. På befaringer inviteres interesserte til å diskutere regulerings- og utbyggingssaker på de aktuelle stedene i bydelen.

Arenaer med begrenset deltakelse

I skjæringspunktet mellom myndigheter og sivilsamfunn finner man også møteplasser der deltakelsen er begrenset på forskjellige måter, for eksempel gjennom formelle ordninger som innebærer at foreninger og lag utpeker enkeltpersoner som representanter for seg. Alternativet kan være former for kooptering der myndighetene selv inviterer eller plukker ut dem som får anledning til å delta. I Nordre Aker bydel finnes eksempler på begge typer møteplasser.

Utvalg og komiteer

Interessegrupper har representasjon i to komiteer som bydelsutvalget har opprettet på grunnlag av lovbestemte krav. Bydelsrådet for funksjonshemmede omfatter representanter for Blindeforbundet og Handikapforbundet, mens eldrerådet omfatter medlemmer fra pensjonistforeninger. På møtene i begge råd møter i tillegg medlemmer av bydelsutvalget og administrasjonen. Andre komiteer, nemnder og utvalg som oppnevnes av BU består bare av politikere, men som det ble påpekt, frivillige organisasjoner har full mulighet til å delta på møtene og ta ordet under "åpent kvarter".

I bydelen finnes det dessuten foreldreutvalg (FAU) ved alle skolene og et eget ungdomsråd. Vel så viktige er to organer som ikke er oppnevnt av bydelen, men som samarbeider nært med bydelsutvalget (BU). Mest innflytelse har Idrettens samarbeidsutvalg som består av de lokale idrettslagene, men også med deltakelse fra BU. Friluftsrådet har en tilsvarende sammensetning. Begge disse uavhengige rådene

får tildelt offentlige rammetilskudd som så viderefordes til de enkelte lagene i bydelen. De lokale idretts- og friluftsforslagene skiller seg derfor fra øvrige foreninger, som sender sine søknader om lokal økonomisk støtte til bydelsadministrasjonen, hvor de konkurrerer om tildeling fra en felles budsjettpost.

Idrettslaget Skeid er representert både i Idrettens samarbeidsutvalg og dets lokale arbeidsutvalg, men ikke i noe annet organ i bydelen. Det lokale Røde Kors er formelt sett ikke representert i noen bydelskomité, men lederen har kontakt med enkeltpersoner som sitter som medlemmer av for eksempel et brukerutvalg for en institusjon; på denne måten kan hun holde seg informert. Historielaget hadde tidligere en forbindelse til elderrådet, men har ikke noen representasjon i noen bydelskomité for tiden. Heller ikke velforeningen som deltok i undersøkelsen har noen fast komitérepresentasjon i bydelen.

Mens mye av den klassiske litteraturen om interessepolitikk fokuserte på organisasjonenes deltakelse i styrer og utvalg (NOU 1982: 3; Selznik 1949), forekommer dette i Nordre Aker knapt utenom i de tilfellene der representasjonen er lovbestemt. I så måte har bydelen tilsynelatende unngått å opprette "quangoer"⁴, det vil si offentlige beslutningsorganer uten politikerrepresentasjon, noe som en særlig har sett blitt kritisert i Storbritannia (Flinders og Smith 1999).

Fokusgrupper

Meningsmålingsfirmaer setter sammen kortlivede brukergrupper for å vurdere reklameframstøt og markedsføring. Fokusgrupper er både lite kjent og lite brukt blant respondentene i denne undersøkelsen. Nordre Aker BU inviterte for et par år siden alle velforeningene i bydelen til å drøfte etableringen av offentlige møtesteder, som for eksempel parker og plasser. Noen respondenter så for seg at fokusgrupper kunne egne seg for å diskutere skoleutbygging og nye bruksmuligheter for en gammel trikkehall.

Brukerutvalg

Brukerutvalg forekommer først og fremst ved institusjoner, for eksempel sykehjem⁵, som drives av bydelsutvalget. Brukerne av eldresentrene velger sine egne styrer. For enkelte tjenester i helse- og sosialsektoren finnes det ansvarsgrupper med representasjon for den enkelte bruker eller deres pårørende. Mer tilfeldig kan brukere få spørsmål om å delta i styringsgrupper for fornying av eldreboliger. "Dette er ganske enkelt demokrati i praksis," slik en administrativ leder uttrykte det. Denne typen deltakelse omfatter ikke formell representasjon for noen bestemt organisasjon, men bydelens Røde Kors-forening har ett av sine medlemmer som uformell representant i styret for dagsenteret for pensjonister.

Lokalutvalg

Etter sammenslåingen av bydelsutvalgene i 2004 finnes det ikke spor igjen etter den gamle kommunale distriktsinndelingen. Statskirken har riktignok fire menigheter i bydelen, men de folkevalgte menighetsrådene ser ikke ut til å ha noen forbindelse med bydelsutvalget, sannsynligvis fordi vedlikehold av kirkene er sentralisert på kommunenivå. Menigheter som driver barnehager, har kontakt med BU-administrasjonen i forbindelse med opptak og tildeling av økonomisk støtte.

Kanaler med énveiskommunikasjon

Adgangen til å uttale seg i saker som har betydning for en selv, regnes som en vesentlig rettighet som bygger på en rekke norske lover og internasjonale konvensjoner. Tradisjonelle henvendelser i form av brev suppleres etter hvert av meldinger gjennom elektroniske nettverk og brukerundersøkelser.

Skriftlige høringer

Forvaltningslovgivningen gir engasjerte enkeltpersoner og organisasjoner rett til å uttrykke seg skriftlig i mange spørsmål av offentlig og privat interesse. Som det framgår av figur 1 er skriftlige høringer da også en hyppig brukt ytringsform på landsplan, men i bydel Nordre Aker brukes den lite. I intervjuene svarte respondentene at de bare kunne huske noen få eksempler. Ved skriftlige høringer, rådfører bydelen seg bare med interesseorganisasjoner som direkte berøres av et budsjettvedtak. Tilsvarende da Staten opprettet den nye trygde- og velferdsetaten NAV, tok den kommunale bydelsadministrasjonen bare kontakt med organisasjoner som den fant var relevante for saken. Derimot får organisasjonene rutinemessig spørsmål om forslag til navn på nye gater i bydelen.

Elektroniske nettverk

Utviklingen av elektroniske kommunikasjonssystemer går så raskt at det finnes høyst forskjellige oppfatninger om hva et elektronisk nettverk i øyeblikket bør bestå av. Én oppfatning går ut på at det elektroniske nettverket alt er på plass fordi alle bruker e-post. En annen viser til at nettverket fortsatt er under planlegging, og at de ganske statiske sidene til bydelsutvalget ikke inneholder noe område for offentlig debatt.

Intervjuer og spørreundersøkelser

Bydelen gjennomfører ikke sine egne intervjuundersøkelser, men får data og

rapporter fra brukerundersøkelser bestilt av byrådet. Disse datasettene er vanligvis fordelt geografisk, slik at det er mulig å sammenlikne de femten bydelsadministrasjonene i Oslo.

Oppnevning av meddommere og jurymedlemmer

I forskning om interessegrupper har det vært mest fokus på samspillet med utøvende og lovgivende organer, men Bingham m.fl. (2005, s. 551) peker på at det i nyere tid har vært økt interesse for å utvide den folkelige deltakelsen i hva forfatterne kaller for *kvasidømmende* organer – hvor det ofte er snakk om mekling og andre former for konfliktløsning. Enkelte organisasjoner, som for eksempel kirkens familievernkontorer og Ungdom mot Vold, tar selv på seg slike oppgaver.

I Nordre Aker oppnevner bydelsutvalget jurymedlemmer og meddommere til lagmannsretten. Når det gjelder det offentlige domstolsvesenet annonserer bydelen etter frivillige, men må vanligvis finne kandidater ved å gjennomgå folkeregisteret og få forslag fra de politiske partiene. I praksis innebærer det at noen aktive politikere også blir oppnevnt til å delta i retten. Andre organisasjoner enn partiene blir ikke forespurt.

Arenaer for den enkelte borger

I undersøkelsen fikk politikere og tjenestemenn spørsmål om kommunen hadde rutiner og prosedyrer på plass for deltakelse for enkeltpersoner uten organisasjonstilhørighet.⁶ Så godt som alle var enige om at serviceerklæringene som foreligger for hver av de lokale tjenestene, gav brukerne adgang til å gi tilbakemeldinger til tjenesteleverandører. Lokale forskrifter og forvaltningslovgivningen krever at administrasjonen skal gi raske svar på enhver skriftlig klage. Imidlertid hevdet en ledende tjenestemann at serviceerklæringene først og fremst tjener som markedsføringsverktøy som muliggjør direkte informasjon til brukerne om hva den enkelte tjenesten tilbyr, retningslinjene for virksomheten, og om den enkeltes rettigheter og plikter.

Som bydelsdirektøren påpekte, kan administrasjonen umulig holde personlig kontakt med hver av de 42 000 innbyggerne i bydelen. Derimot samhandler tjenesteleverandører med et stort antall brukere av lokale tjenester, for eksempel barnehager og sykehjem. I forbindelse med gjennomføringen av fritt brukervalg i hjemmehjelpstjenesten, ble informasjon sendt brukerne og tilbakemeldinger kunne så overføres gjennom hjemmehjelperne.

Enkeltpersoner kan i likhet med organisasjoner delta i de åpne bydelsutvalgsmøtene og dets underutvalg. I kontroversielle saker som eksempelvis en planlagt utvidelse av en stor fotballbane (Ullevål stadion), kan flere enn femti personer dukke opp på møtet. Mer uformelle arenaer for enkeltpersoner retter seg i praksis mot bestemte brukergrupper, for eksempel for framtidige beboere i leiligheter planlagt for psykisk utviklingshemmede eller for ungdom på jakt etter billige boliger med offentlig støtte. Disse møtene bidrar til å formidle informasjon, men tjener også til å ta opp problemer og kontroverser.

Selv om enkeltpersoner kan delta på en rekke arenaer, viser denne gjennomgangen av eksempler på deltakelse på individnivå at her vektlegges rollen som kunde framfor borger. På den annen side betyr det at enkeltpersoner har kanaler for innflytelse som organisasjonene ikke kan bruke så lett.

Denne gjennomgangen viser at det også på bydelsnivå finnes et bredt spekter av prosesser og arenaer for samstyring mellom myndighetene og sivilsamfunnet. Flere av dem representerer en fornyelse og aktivisering av demokratiske former for kommunikasjon og samhandling mellom innbyggerne og deres organisasjoner på den ene side og myndighetsorganer på den andre siden. Noen organer som ”åpen halvtime” er tilsynelatende tilgjengelig for enhver, men vil sannsynligvis favorisere godt organiserte grupper, mens andre møteplasser, som brukerutvalg og kafémøter synes utformet nettopp med tanke på å gi stemme til utsatte eller svake brukere av offentlige tjenester. Uansett arena kan man likevel reise spørsmål om deltakerne utøver reell innflytelse eller ikke på sakene som tas opp.

Beslutningsprosesser

Så langt har jeg gitt et bilde av arenaer og prosesser som er tatt i bruk og sakene som blir behandlet ved hjelp av dem. I tillegg gikk undersøkelsen i Nordre Aker ut på å kartlegge trinnene i den politisk-administrative beslutningsprosessen der det finnes samhandling mellom offentlige organer og frivillige organisasjoner. I intervjuene ble derfor respondentene spurt om hva som kunne være hensikten med å trekke frivillige organisasjoner og enkeltpersoner med i kommunale oppgaver. De fikk som eksempler:

- Fastsette lokale prioriteringer (satsingsområder)
- Strategisk planlegging
- Klarlegge mål og oppgaver
- Utvikle policy- eller handlingsalternativer
- Forhandle budsjettfordeling

Måle resultater

Evaluere programoppnåelse

For statsvitere og erfarne byråkrater skulle denne terminologien være gjenkjennelig og godt innarbeidet (jf. Bingham mfl. 2005). For enkelte av respondentene synes imidlertid dette spørsmålet å være for abstrakt. Bare ved å stille tilleggsspørsmål var det mulig å få svar fra alle. Ambivalente og motstridende svar kan skyldes at betydningen av de enkelte punktene var uklar. Resultatene fra denne delen av undersøkelsen må derfor ses på som foreløpige, og som en oppfordring til videre studier av vital interesse for forskningen om sivilsamfunnet.

Lokale prioriteringer

Blant tjenestemennene var det noe uenighet om nytten av å engasjere frivillige organisasjoner og enkeltpersoner til å fastsette lokale prioriteringer. Bydelsdirektøren – som representerer administrasjonen på BU-møtene – mente at de frivillige organisasjonene engasjerer seg sterkt i prioriteringsspørsmål. Andre tjenestemenn nevnte bestemte saker der brukermedvirkning hadde vært både omfattende og nødvendig. Et tilfelle gjaldt tilbudet vedrørende boliger til psykisk utviklingshemmede der det hadde vært spesielt sterke motsetninger. Et annet eksempel gjaldt anlegg av utendørs møtesteder i bydelen der man ba om innspill fra organisasjonene på et tidlig trinn i planleggingen. En tjenestemann mente det ville meningsløst for administrasjonen å føre saken videre til neste trinn uten medvirkning fra de lokale lagene. I et tredje tilfelle hadde bydelen møte med foreldre av funksjonshemmede barn der det ikke bare ble informert og diskutert, men foreldrene også dannet grupper som skulle følge opp sakene.

BU-politikerne så ikke noen spesiell grunn til borgermedvirkning på dette trinnet i saksbehandlingen. Riktignok ønsket BU-lederen selv å få opprettet et LA21-utvalg som arena for lokal prioritering av miljøvernsspørsmål, men han hadde hittil ikke lyktes med å rekruttere nok frivillige som medlemmer. De to andre politikerne betraktet deltakelse på dette nivået som enten unødvendig eller urealistisk.

Blant de frivillige organisasjonene er de lokale idrettslagene i den misunnelsesverdige posisjonen at de tilhører et frittstående idrettsråd som selv bestemmer fordelingen av den offentlige støtten til sin virksomhet. Dermed har disse klubbene betydelig frihet i hvordan pengene de mottar skal brukes. Andre organisasjoner må konkurrere med hverandre om sin andel av de 600 000 kronene som BU (2006) har øremerket til kulturelle aktiviteter.

Strategisk planlegging

For BU-administrasjonen dreier strategisk planlegging seg om byrådets langtidsplaner, som omfatter både arealbruk og aktiviteter. Bydelsdirektøren fortalte at det ved én anledning var så mange organisasjoner som ønsket å få et ord med i laget at papirmengden truet med å bli overveldende. Direktørens inntrykk ble likevel ikke delt av de andre respondentene, som sa at interessegrupper enten ikke har noen rolle å spille i det strategiske planarbeidet eller at de bare blir invitert til å delta på en avgrenset måte, for eksempel gjennom de to rådene for eldre og funksjonshemmede. Idrettslaget og vellforeningen ønsket begge å bli hørt mer i strategiske spørsmål, mens historielaget var bekymret for at beslutninger på dette nivået lå utenfor dets upolitiske mandat.

Klarlegge mål og oppgaver

Politikere og tjenestemenn så ikke noen rolle for de frivillige organisasjonene ved klarleggingen av mål og oppgaver for bydelen. Det ble riktignok pekt på at de åpne halvtimene før utvalgs- og komitémøter gir organisasjonene gode muligheter til å påvirke og klargjøre både mål og oppgaver. BU-lederen mente at i forbindelse med bestemte plandokumenter, så som kommunedelplanen, var bydelsutvalget mottakelig for innspill fra organisasjonene, spesielt på områder der de rådde over spesiell ekspertise. Organisasjonene på sin side nevnte enkelte saker om trafikk og bygningsvern der de hadde jobbet spesielt hardt for å nå fram med sine synspunkter.

Utvikle policy- eller handlingsalternativer

Det var knapt noen av respondentene som så for seg en rolle for organisasjonene når det gjaldt utviklingen av policy- eller handlingsalternativer, unntatt to av tjenestemennene som la vekt på engasjementet til vellforeninger og lag innen helse- og sosialsektoren.

Forhandle budsjettfordeling

Enda budsjettprosessen er lukket for offentlig innsyn fram til to uker før endelig behandling i bydelsutvalget, karakteriserer bydelsdirektøren prosessen som en hard kamp. Interessegrupper med representasjon i rådene for eldre og funksjonshemmede får anledning til å uttale seg før BU-møtet; de øvrige organisasjonene må vente til åpen halvtime på selve møtet. Som en tjenestemann sa: "Dette er spennende, men har sjelden særlige konsekvenser, enda det kan skje, absolutt." BU-lederen selv pekte på at: "Vi kan endre på 1,5 mill. kr av et totalbudsjett på én milliard." Når det kommer til stykket, er politikerne alene om å ta ansvaret for å

vedta budsjettet. Organisasjonene som deltok i undersøkelsen svarte alle at de ikke gjorde noe for å påvirke bydelens årlige budsjett, men at de ville søke om midler etter at det var vedtatt.

Måle resultater og evaluere programoppnåelse

Deltakelse fra frivillige organisasjoner i måling og evaluering har ikke blitt institusjonalisert. De har ingen rolle i evalueringssystemet som Oslo kommune har etablert. Det finnes likevel eksempler på at evaluering gjennomføres i enkelttilfeller. Ett av de mest omfattende kulturiltakene i Oslo er den årlige kveldsvandringen på høstparten langs Akerselva. Det er et samarbeidstiltak mellom flere bydeler og mange frivillige som trekker til seg 25–30 000 deltakere. Ved avslutningen spørres de deltakende organisasjonene om å sammenfatte sine erfaringer og utarbeide en rapport.

Uavklarte roller i samspillet med organisasjonene

Mens forskere på feltet offentlig politikk og administrasjon har forholdsvis klare begreper for hvert av trinnene i en formell beslutningsprosess, viser denne undersøkelsen at dette nødvendigvis ikke er fullt så klart for praktikere, enten de er byråkrater, politikere eller frivillige. Selv om alle er enige om at det foregår betydelig aktivitet i grenseflaten mellom representativt og deltakende demokrati, finnes det ikke en tilsvarende konsensus om hva denne aktiviteten består i. De to topplederne, BU-lederen og bydelsdirektøren, merker organisasjonenes påvirkning best, men de er uenige seg imellom om hvilke prosesser som de frivillige faktisk engasjerer seg i. Mer overraskende er synspunktene til to politikere, én ytterst til venstre, og en annen ytterst til høyre, som knapt ser noen rolle i det hele tatt for organisasjonene i bydelens beslutningsprosesser.

Representantene for de lokale foreningene virker fullt ut fokusert på sak i sine svar. Lederen av vellforeningen ville formodentlig forsøkt å fremme sine synspunkter i en bestemt enkeltsak når som helst i løpet av en beslutningsprosess om hun hadde mulighet til det. Idrettslederen sa at klubben hans er umettelig; det er alltid behov for flere penger. Imidlertid virket han fornøyd med innflytelsen som idrettslaget allerede har.

Enda den norske forvaltningsloven og andre lover omfatter ganske presise regler for folks mulighet til innsyn i offentlige saker, gir den ikke noen god guide til hvordan borgerne faktisk utøver innflytelsen sin. Som denne case-studien viser, finnes det arenaer og prosesser for samspillet mellom offentlige organer og sivilsamfunnet som styres av lokal praksis og uformelle normer.

Fra samspill til samstyring

Noen møteplasser og prosesser fungerer bedre enn andre om en tenker seg at samspillet mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet skal gjøre det mulig å sikre den brede drøftingen av samfunnsspørsmål som den deliberative samstyringsmodellen forutsetter. Åpne halvtimer, høringsmøter, konferanser og kafémøter kan være slike arenaer. På den annen side er det situasjoner der kontakten mellom lokalforvaltning og lokale foreninger får mer preg av snever interesserepresentasjon og konkurranse, som ved fordeling av økonomiske midler. For organisasjoner som bare engasjerer seg i slike fordelingsprosesser fordi de regner seg som helt upolitiske, kan det være et tankekors at de dermed avstår fra en vesentlig del av den åpne dialogen om utformingen av lokalsamfunnet.

For effektiv samstyring mellom det offentlige og sivilsamfunnet kan det også reises krav og forventninger til organisasjonene. David Matthews (1999, 158–67), beskriver en type foreninger som skaper miljøer der folk kan tre ut av sine private og offisielle roller for å opptre som ”offentlige borgere” som tar for seg et bredt spektrum av samfunnets problemer. Matthews forestiller seg at slike samfunnsengasjerte organisasjoner i tillegg til løsningen av utvalgte enkeltsaker også forsøker å endre hvordan det politiske livet fungerer og viser til vellykte eksempler fra USA, Chile og tidligere Tsjekkoslovakia. Suzanne Morse (2004) skriver om en ny form for politikk der en samler innbyggerne i lokalsamfunnet om løsningen av felles problemer på tvers av partier og andre skiller gjennom deltakelse og dialog. Dette krever grasrotsorganisering av annet slag enn man finner i Nordre Aker. Ingen av organisasjonene i denne undersøkelsen svarer til disse forventningene, selv om de på hver sin måte er engasjert i samfunnsspørsmål på avgrensede områder.⁷

Mens Matthews’ eksempler forutsetter at avveiningen av ulike behov og forslag skjer innenfor den enkelte organisasjon, kan denne kommunikative prosessen like gjerne foregå på åpne møteplasser der ulike organiserte og uorganiserte interesser deltar. Inger-Johanne Sand (1995, 224) foreslår offentlige arenaer ”som kan bidra til å tvinge bestemte aktører til å forholde seg til hverandre, og som dermed også kan bidra med større åpenhet”. På sin side går Håkon Lorentzen skarpt imot å svekke demarkasjonslinjen mellom det offentlige og sivilsamfunnet (Lorentzen 2007). Tvungen deltakelse for organisasjonene på arenaer opprettet av myndighetene vil utvilsomt svekke dette viktige skillet. Et slikt tiltak virker desuten unødvendig for å stimulere samstyring i skjæringspunktet mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet. Denne undersøkelsen viser derimot at mange arenaer og prosesser synes å fungere utmerket uten lovregulering eller tvang, noe som bidrar til fleksibilitet, eksperimentvilje og fornyelse. Derimot finnes det en risiko for at

sentralisering og modernisering av lokalforvaltningen kan gi negative føringer på hvordan dette samspillet vil utvikle seg videre.

Føringer på samspillet mellom lokalforvaltning og sivilsamfunn

Så langt har jeg tatt for meg betydningen av arenaer og prosesser i kommunikasjonen mellom offentlig sektor og representanter for frivillige organisasjoner. Et hovedfunn i denne undersøkelsen går ut på at de politiske og administrative institusjonene i Nordre Aker bidrar med stor tyngde til å igangsette og vedlikeholde mange av disse kommunikasjons- og beslutningsprosessene. Imidlertid vil enkelte utviklingstrekk ved det politiske og administrative systemet kunne påvirke samspillet mellom sivilsamfunnet og det offentlige i negativ retning.

Dette sluttavsnittet tar derfor for seg den potensielle motsetningen på lokalnivå mellom demokratiske verdier og moderne ideer vedrørende offentlig styring. Årsaken til denne motsetningen skyldes ifølge Michael Spicer at den vitenskapelige tilnærmingen til ledelse ”undervurderer iboende politiske trekk ved offentlig styring” (2007:777). Mens ledelsesfaget fokuserer på effektive måter å nå fastlagte mål, oppstår ifølge Bernhard Crick, politikk på grunnlag av eksistensen og bevisstheten om konflikt og ikke fra noe ideal om å nå fullstendig enighet (Spicer 2007). Dette synspunktet innebærer at enstemmighet om alle viktige spørsmål vil gjøre politikk overflødig. Eller som Jürgen Habermas uttrykker det: ”En teknokratisk forvaltning ... overflødiggjør enhver demokratisk viljesdannelse” (Habermas 1969, 73).

I bydel Nordre Aker uttrykker politikere og tjenestemenn gjennom undersøkelsen klart at de står for demokratiske og pluralistiske verdier, likevel går det fram at det også eksisterer et overveldende press for å fatte enstemmige beslutninger. Noe av presset skyldes politiske forhold som behovet for å presentere et enhetlig syn overfor andre beslutningstakere, ikke minst byrådet og bystyret. Ikke mindre er det viktig å uttrykke enstemmighet i de viktigste sakene, for ifølge BU-lederen gir denne enigheten innflytelse – og ”innflytelse betyr makt, noe som gir oss et positivt verktøy i forhold til dem som sitter sentralt her i byen”.

Annet beslutningspress oppstår ved at bydelsutvalget og dets administrasjon i stor grad må følge påbud fra overordnede myndigheter, både kommunale og statlige. Byrådet har satt i verk moderne ledelsessystemer på bydelsnivå, dels gjennom direkte inngrep og dels ved å sette snevre budsjettgrenser. I Nordre Aker, som i resten av Norge, setter sentralisering av sosiale tjenester lokaldemokratiet under press (Fimreite 2003). I de seinere årene har byrådet fastsatt sine prioriteringer i

form av direkte ordrer om konkurranseutsetting og reorganisering av tjenester som hjemmehjelp, sykehus og sentralbord. Enda disse direktivene kan synes teknokratiske og av liten interesse for borgerne i alminnelighet, anser lokale politikere og tjenestemenn disse tiltakene som politisk inspirerte. De fleste mente at slike reformer fører med seg økt sentralisering og færre muligheter for bydelsforvaltningen til å følge opp synspunkter fra lokalbefolkningen.

Selv etter gjennomføringen av direkte valg til bydelsutvalgene høsten 2007, frykter representanter for opposisjonspartiene at lokaldemokratiet dør langsomt ut i bydelene (*Nordre Aker Budstikke* 13.12.07). De mange arenaene som er bygd for å formidle kontakt mellom sivilsamfunn og politiske organer vil dermed også miste mye av sin betydning. Likevel er det grunn til å være optimistisk på vegne av lokaldemokratiet. Det er fortsatt grunn til å holde fast på at dialogen mellom myndigheter og sivilsamfunnet bidrar til nye ideer og nye veier til løsning av lokalsamfunnets problemer.

Litteratur

- Baldersheim, H. og L. Rose, red. 2005. *Det kommunale laboratorium*, 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Bingham, L. B., T., og R. O’Leary. 2005. “The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government”. *Public Administration Review* 65 (5):547–57.
- Boyte, H. C. 2005. “Reframing democracy: governance, civic agency, and politics”. *Public Administration Review* 65 (5):536–46.
- Eriksen, E. O., red. 1995. *Deliberativ politikk: demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano.
- Fimreite, A. L. 2003. ”Velferdsstat og lokaldemokrati: Uforenlige størrelser?” *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 19:334–58.
- Flinders, M. V., and Martin J. Smith, red. 1999. *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. New York, N.Y.: St. Martin’s Press.
- Habermas, J. 1969. *Vitenskap som ideologi*. Oversatt av T. Krogh og H. Vold. Oslo: Gyldendal.
- Koht, H. 2007. ”Grasrota lever: Velforeningenes samfunnsmessige betydning”. I: *HiO-rapport 2007/6*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Koht, H., og G. C. Tufte. 2005. “Changing patterns of local government and civil society: towards a common model of welfare society in Latvia, Lithuania, Norway and Sweden? Design for a joint Nordic-Baltic Research Project”. I: *Negotiating Futures – States, Societies and the World*. red. Ž. Ozolina. LU Akad mikais apg ds, Riga.

- Lorentzen, H. 2007. *Moraldannende kretsløp*. Oslo: Abstrakt.
- Mathews, D. 1999. *Politics for the People*. 2. utgave. Urbana, Illinois: University of Illinois Press.
- Morse, S. W. 2004. *Smart Communities*. San Francisco: Jossey-Bass.
- NOU. 1982: 3. "Maktutredningen. Sluttrapport".
- Røiseland, A. og S. I. Vabo. 2008. "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24, 86–107.
- Sand, I.-J. 1995. "Diskursive forvaltningsorganer: Kan rett og politikk håndtere sosial kompleksitet?" I: *Deliberativ politikk: Demokrati i teori og praksis*, red. E. O. Eriksen. Oslo: Tano.
- Selznik, P. 1949. *TVA and the Grass Roots*. New York: Harper & Row.
- Spicer, M. 2007. "Politics and the limits of a science of governance: some reflections on the thought of Bernhard Crick." *Public Administration Review* 67(4):768–79.
- Vigoda, E. 2002. "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration". *Public Administration Review* 62 (5): 527–540.

Noter

- 1 Opplegget til undersøkelsen som omtales i dette kapitlet springer ut fra et forskningsprosjekt om lokalforvaltningen og sivilsamfunnet i Norden og Baltikum. Geir C. Tufte deltok i utformingen av spørreskjemaet og intervjuene. Jeg takker Beate Elstad, Ingvild Marheim Larsen og Signy Vabo for nyttige kommentarer til manuskriptet.
- 2 "Samstyring" er foreslått som norsk oversettelse av det engelske "governance" av Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (2008).
- 3 Møteobservasjon 1.2.2007.
- 4 Det britiske uttrykket quango er et akronym for quasi-nongovernmental organisation, se Flinders og Smith 1999, 4.
- 5 Administrasjonen av sykehjem ble i 2007 sentralisert på bystyrenivå.
- 6 Respondentene for organisasjonene fikk ikke dette spørsmålet.
- 7 Det finnes imidlertid eksempler på slikt samfunnsarbeid i Norge. Et aktuelt og mye omtalt eksempel er "Lucky Næroset" i Ringerike kommune der bygdefolket i skolekretsen Fagernes gikk sammen i 1999 om å gi lokalsamfunnet sitt en ny identitet som "Bygda med liv og lyst" for å reversere utflytting og hindre nedlegging av skoler (se bl.a. www.lucky-naeroset.no).