

# Drøftingsnotat, nærdemokratiske modeller

## Om notatet

På bakgrunn av intensjonsavtalens overordnede målsettinger og føringer for utvikling av nærdemokratiske modeller er det utarbeidet forslag til retningslinjer for 2 modeller: lokalsamfunnsutvalg og oppgaveutvalg.

- Notatet redegjør for begrepene demokrati, deltakende demokrati og representativt demokrati og viser problemstillinger knyttet til forståelse av- og praktisering av dette.
- Notatet redegjør for ulike modeller
- Notatet redegjør for forskning på feltet og en gjennomgang av erfaringer fra Norden.
- Notatet redegjør for sentrale erfaringer med ordninger som er utprøvd i Norge.
- Notatet danner grunnlag for drøfting av sak om nærdemokratiske ordninger i nye Asker.

## Nærdemokrati, deltakende demokrati og representativt demokrati

Begrepet nærdemokrati brukes vanligvis som en betegnelse på demokratiske institusjoner på underkommunalt nivå:

«Med nærdemokratiske institusjonar meiner vi demokratiske institusjonar under kommunenivået som er nært knytte til kommunen (men utan at dei av den grunn nødvendigvis inngår som eit formalisert nivå i den kommunale organisasjonen)» (Nyseth og Aarsæther 2002:18).

Denne definisjonen er inkluderende, og omfatter både organer som springer ut av den kommunale organisasjonen, som bydelsutvalg og kommunedelsutvalg, og organer som er «grodd fram» i sivilsamfunnet og som handler på vegne av innbyggerne i en avgrenset del av kommunen. Dette er også en forståelse av nærdemokratiske organer som avspeiles i den typologien som er brukt av NIBR i kartleggingen av erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden (Hansen, Klausen og Winsvold 2013):

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

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

Deltakelse betraktes med andre ord både som en mulighet for å påvirke politikktutformingen, og som en kilde til selvrealisering og læring for samfunnsmedlemmene. Samtidig er det å opprette nærdemokratiske organer ofte begrunnet i et ønske om å styrke kommunens representative organer gjennom å sette saker på dagsorden, bringe lokal kunnskap inn i beslutnings- og planprosesser, skape forankring av politikk for bestemte nærområder og ikke minst stimulere til lokal aktivitet. Mange organisasjoner av den typen som faller inn under definisjonen av nærdemokratiske organer har nettopp det å ta initiativ til sosiale arrangement og aktiviteter for ulike grupper som en av sine

viktigste oppgaver (Nyseth m.fl. 2000). Samtidig kan de arbeide med andre tiltak i lokalmiljøet og være kontaktpunkt for kommunen i saker som angår lokalmiljøet og for den saks skyld kommunen som helhet. (Ringholm: Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger)

Det er liten tvil om at deltakerdemokrati bidrar til at flere og nye deltakere bringer flere og nye ressurser inn i beslutningsprosessene. Det utgjør også en styrking av de valgte representantenes mulighet for å være i dialog med velgerne og innhente jevnlig impulser fra hva som rører seg i samfunnet (Beetham 1994).

Det er imidlertid også grunn til å se med kritisk blick på deltakelsen, idet ikke all deltakelse nødvendigvis fører til at det demokratiske systemet som helhet betraktet blir forbedret. Argumentasjonen for bred politisk deltakelse har i stor utstrekning gått ut på at deltakelsen er med på å støtte opp om det representative demokratiet. Det kan hevdes at deltakerdemokratiet og det representative demokratiet fungerer etter ulik logikk, som på viktige punkter står i direkte motstrid til hverandre, og at større vekt på deltakerdemokratiet kan komme til å gå på bekostning av innflytelsen til det representative demokratiet. Dette kan også beskrives som en "demokratisk risiko".

Økt vektlegging av folkelig deltakelse gir også økte muligheter for at det er de ressurssterke og aktives synspunkter og verdier som får gjennomslag. Det kan skje på bekostning av de mindre ressurssterke og de som har mindre kunnskap om hvordan de kan innrette seg for å nå fram med sine synspunkter. En annen innvending kan være at en risikerer at deltakelsen blir svært partikulær; småbarnsforeldre engasjerer seg i spørsmål om barnehager og ungdommer i studentpolitikk – og nærdemokratiske organer ser bare sitt eget nærmiljø. Logikken i et representativt system er imidlertid at de valgte representantene skal ivareta et helhetlig perspektiv på samfunnet, og arbeide for velferden til ulike grupper.

Undersøkelser om nærdemokratiske ordninger har imidlertid ikke påpekt slike effekter, men det skal også nevnes at den i liten grad har stilt spørsmål om nettopp dette. En annen side ved en svært vid oppfatning av demokratisk deltakelse, er at også grupper eller organer som har et noe mer avslappet forhold til formaliserte strukturer enn det som er vanlig i et offentlig system, som valgprosedyrer, offentlighet og skriftlig dokumentasjon av virksomheten sin, kan bli regnet som en del av det politiske systemet og øve innflytelse der. (Ringholm)

## Medvirkningsformer

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

## Modeller for nærdemokratiske ordninger

Tabellen viser en skjematisk inndeling i tre type modeller for nærdemokratiske ordninger. Det som skiller modellene fra hverandre er grad av kobling til det representative demokratiet.

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

Modell 2 har en direkte kobling til det representative demokratiet gjennom at medlemmene velges av kommunestyret, og er derfor å betrakte som et politisk utvalg. Bodø kommune har en variant av denne modellen med bydelsutvalg. Medlemmene velges for 4 år av gangen samtidig som kommunestyret velges. Kommunens rolle er fasilitering, og mer omfattende (ref pol.sek) enn ved foreningsmodellen. Utvalg som oppnevnes av kommunestyret, for eksempel etter innstilling fra en lokal valgkomité vil ha samme politiske status.

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

Modell 1	Modell 2	Modell 3
Upolitisk	Politisk	Politisk
Valgt av innbyggerne på årsmøte	Valgt av kommunestyret	Valgt av innbyggere
Rådgivende /interessehevding	Rådgivende/-interessehevding av visse oppgaver	Rådgivende/-interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting
Noe driftsstøtte, egen koordinator/felleskaper i kommunen	Liten administrasjon, egen koordinator i kommunen	Egen administrasjon

På 1990-tallet ble samstyring i større grad førende for ulike deler av offentlig sektor. Samstyring defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2012: 20). Samstyring legger vekt på at samarbeid med andre offentlige aktører, private bedrifter og frivillige organisasjoner er viktig for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver.

Røiseland og Vabo presenterer noen *demokratikriterier* for samstyring:

1. Konteksten for samstyring er kontrollert av valgte politikere
2. Enkelt deltakere representerer mer enn seg selv
3. Alle deltakerne er ansvarlige overfor fellesskapet
4. Deltakerne må følge demokratiske spilleregler.

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

I et demokrati tar de folkevalgte beslutninger på vegne av innbyggerne. Derfor er tillitt et grunnleggende vilkår for et godt demokrati. I et lokaldemokrati med høy tillitt

- kjenner innbyggerne seg godt representert, det vil si at de stoler på at folkevalgte har god kjennskap til deres meninger, interesser og behov, og legger dette til grunn for beslutninger
- setter de folkevalgte dagsorden, styrer ressurser og er ombud for innbyggerne, og holder det de lover
- opplever innbyggere å ha påvirkningsmulighet overfor beslutningstakere og tjenesteytere

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

I arbeidet med innbyggermedvirkning er det viktig å tydeliggjøre mandat og rammer for medvirkning, og roller og ansvar for beslutninger som skal tas.

Nærdemokratiske ordninger kan bringe relevante aktører med nye ideer og kompetanse inn i prosesser. Det kan skape grobunn for nye og bedre felles løsninger. Gode nærdemokratiske ordninger har klare koblinger mellom kommunens politikk og lokale utvalgs arbeid, og synliggjør hvordan innbyggernes- og sivilsamfunnets innspill har effekt. (Boken *Tillit* er utgitt i forbindelse med KS sitt folkevalgtprogram 2015-2019.)

### **Oppsummering:**

Man må skille på deltakende demokrati og representativt demokrati.

Nærdemokratiske ordninger kan ha to hovedformål:

A: Styrke det lokale deltakende demokratiet. Ulike medvirkningsformer kan bidra til å sikre at innbyggere fra ulike bakgrunner og samfunnslag får likeverdige muligheter for deltakelse, og bidra til at flere deltar i prosesser som bidrar til utvikling av et lokalområde.

B: Styrke det representative demokratiets virke gjennom strukturer for samhandling rundt politikktutforming som behandles og besluttes i kommunens politiske struktur.

### **Erfaringer fra Norden**

Rapporten Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden (NIBR-rapport 2013:4) er en gjennomgang av litteratur om nærdemokratiske organer i Norden. Nærdemokratiske ordninger er i rapporten «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». (s 7)

Alle de nordiske landene har prøvd ut ulike former for nærdemokratiske ordninger. Det er variasjon med hensyn til oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste organene er rådgivende, og fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen, uten selvstendig beslutningsmyndighet.

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

En gjennomgang i 2010 (Agger et.al) viser at det er utviklet tre hovedtyper:

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

De to siste er mest vanlige. Holbæk kommune har utviklet en modell (Holbækmodellen) der organiseringen av lokalfora gjenspeiles i organiseringen av kommunestyret. Byrådsmedlemmer deltar i dialogutvalg som gjennomfører 2 årlige dialogmøter med til sammen 17 lokalfora.

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

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

I **Finland** ble det innført delområdeorgan i om lag en tredjedel av kommunene som ble resultatet av kommunesammenslåinger mellom 2000 og 2013. Delområdeorgansene skal ivareta saker som angår delområdene i kommunene.

- Diskusjonsforum som ikke har delegert beslutningskompetanse
- Diskusjonsforum med beslutningskompetanse

De har til felles at det er organer for informasjonsutveksling, muligheter for å ta initiativ og mobilisere lokale krefter og ressurser. Kun 10% har beslutningsmyndighet. Enkelte steder har organene også ansvar for kommunale tjenester til innbyggerne i området, serviceproduksjon samt lokal utvikling. Noen steder er utvalgene sammensatt av innbyggere, noen steder også med

politikere. I sin vurdering viser Sandberg (2013, 2012) at organene klarer å fange opp små, lokale spørsmål, fungerer som rekrutteringskanal for nye folkevalgte og representerer viktige kontaktpunkter for lag og foreninger. Imidlertid har de ofte en svak og uklar posisjon i den kommunale organisasjon. Det er en utfordring at organer kan ha sektorfokus, og lykkes best der de har tverrsektorielt fokus basert på interesse og frivillighet og har fokus på saker som angår nærmiljøet.

### Erfaring fra andre norske kommuner

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

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

Fredrikstad har etablert 21 lokalsamfunnsutvalg, organisert som foreninger. De får en symbolsk sum av kommunen til egne prosjekter. Lokalsamfunnsutvalgene har noe administrativ ressurs fra kommunen. Fredrikstad kommune har nettopp gjennomført en vurdering for videreutvikling av lokalsamfunnsutvalgsmodellen. Kunnskapsgrunnlaget (2016) viser at det er forbedringspotensiale med hensyn til kommunikasjon og samhandling, og mer fokus på områdene folkehelse, integrering og frivillighet. Evalueringer som er gjort viser at prosjektet i rimelig grad er vellykket (2003) gjennom at det hadde styrket engasjement og fremmet deltakelse blant innbyggere. Det ble imidlertid pekt på behovet for tydeligere målsettinger og måleindikatorer og en gjennomgang av ambisjonsnivå ifht mål om bærekraftig utvikling. Evaluering i 2011 pekte på at utvalgene har en viktig funksjon som bindeledd og formidlingsarena mellom sivilbefolkning og kommunens sentrale ledelse. Den viser behov for å styrke forankring i kommunen og bedre forankring i andre lag og foreninger i det enkelte lokalsamfunn, og fokus på sosiokulturelle utfordringer. Andre utfordringer som utpekes (Kunnskapsgrunnlaget 2016) som viktige for videreutvikling av modellen er rekruttering, representativitet og kommunikasjon med kommunen og sivilsamfunnet. Ramme for videreutvikling av Fredrikstadmodellen er:

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

Svelvik kommune har etablert en prøveordning med oppgaveutvalg etter modell fra Gentofte kommune i Danmark. Utvalgene er sammensatt av fem politikere og ti innbyggere og har ansvar for å

drøfte og utvikle politikkområder som «omdømme», «velferdsteknologi» og «friluftsliv». Prøveordningen har hatt følgeforskning, og evalueringen viser at positive forventninger til ordningen stor sett er innfridd. Evalueringen mener at formen styrker det politiske lederskapet gjennom samskapt politikutforming. Modellen har fått stor oppslutning blant innbyggere, ikke så god blant politikere, noe forskerne mener kan ha sammenheng med at få politikere har førstehånds kjennskap til arbeidet. Forskernes anbefaling for videre arbeid er blant annet

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

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

### Oppsummering

Alle de nordiske landene har etablert ulike former for nærdemokratiske ordninger i forbindelse med kommunesammenslåinger. De fleste ordningene har omfattet utvalg som dekker et spesielt geografisk område. I Danmark har man også etablert oppgaveutvalg som tidsavgrensede utvalg for politikutforming i samarbeid mellom politikere og innbyggere. Hensikten med alle ordningene har vært å bygge bro mellom innbyggere og lokalpolitikere, ivareta lokale interesser, utvikle sted- og stedsidentitet, bidra til politikutforming og bryte opp gamle geografiske inndelinger. Gjennomgangen viser at det er ulikhet i organisasjonsform, sammensetning og rammevilkår for ulike modeller på tvers av Norden, og følgelig mange ulike erfaringer med slike ordninger.

I Norge er det særlig en variant av foreningsmodellen som er prøvd ut. Svelvik kommune har prøvd ut oppgaveutvalg som arena for samskapt politikutforming.

### Suksesskriterier

Rapportene Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden og Medvirkning med virkning? (NIBR/Uni Rokkansenteret 2013) viser til noen **suksesskriterier** for innbyggermedvirkning og nærdemokratiske ordninger:

- Forankring i- og kobling til det representative demokratiet
- Prosedyrer som avklarer forventninger og roller i ulike prosesser
- Resurser: det er viktig å ha en fasilitator med rett kompetanse
- Deltakelse må ha en effekt, og synliggjøres

- Saker som skal behandles må vurderes nøye for at de skal være relevante for innbyggerne, og at ikke lokalforaene skal risikere trøtthet og avskrekking
- Mange og åpne kanaler for kommunikasjon og medvirkning
- Identitet: viktig med lokal stedsidentitet, men den må ikke bidra til segmentering av gamle mønstre

Gevinster ved bruk av nærdemokratiske ordninger, understøttet og supplert av andre medvirkningsformer er

- Lokalkunnskap kommer i spill og gir bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag
- Folkevalgte blir bedre i stand til å representere innbyggere
- Tillitten mellom innbyggere- og til politikere og politiske prosesser styrkes