

# 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 lokalråd. 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.