

Fra bydelsråd til lokaludvalg i København

AV BJØRN BORRE OG GUNNAR GJELSTRUP

The article is about local democracy in a large city like Copenhagen. Over the years the local government authorities in Copenhagen have had a number of experiences relating to various local democratic institutional arrangements. Their first extremely ambitious attempt involved urban district councils, after which they decided to concentrate on a less ambitious institutional arrangement in the form of local committees. The article starts by showing how one of the former experimental urban districts in Copenhagen acquired local democratic experience that was unique - even in a Nordic perspective. This experience was unique because of three particular processes (politico-administrative, interplay between management and employees and in respect of citizen participation) that simultaneously advanced to a higher level. The article investigates the question of research, and whether such special processes that advance to a higher level can also be seen in connection with less ambitious institutional arrangements - local committees.

Indledning

Københavns politikere besluttede i 2005, at kommunen fremover vil satse på lokaludvalg som nærdemokratisk institutionelt arrangement. Beslutningen skal ses i lyset af, at kommunen de seneste år har gjort en række erfaringer med nærdemokratisering, primært

gennem en forsøgsordning med bydelsråd i perioden 1997-2001. Især i en af forsøgsbydelene (Valby) viste erfaringerne sig at være positive, og det var med til at bydelen som den eneste fik et særligt foreløbigt Valby Lokaludvalg som afløser for bydelsrådet.

Dermed udmærker denne bydel sig ved siden midten af 1990-erne at have gjort erfaringer først med at forberede, udvikle og afvikle et velfungerende bydelsråd. Bydelsrådet var udtryk for et særdeles ambitiøst nærdemokratisk institutionelt arrangement i kraft af direkte folkevalgte medlemmer, selvstændig beslutningskompetence på væsentlige områder (for eksempel skole, ældrepleje, børnepasning, social og kultur), en særdeles stor rammebevilling baseret på objektive kriterier og omfattende personaleansvar (jævnfør figur 2). Desuden er der i Valby gjort erfaringer med at forberede og udvikle et lokaludvalg med udpegede medlemmer, begrænset kompetence, økonomi og personale, det vil sige et betydeligt mindre ambitiøst nærdemokratisk institutionelt arrangement. I 2005 besluttede kommunen at fortsætte med en justeret lokaludvalgsmodel i første omgang i Valby og to andre bydele og de kommende år gradvist at udvide ordningen til at dække hele kommunen.

En af de lokale politikere gav (primo 2004) udtryk for, at der er sket ganske meget undervejs på denne måde:

"I de 10 år vi har arbejdet med bydelen, har vilkårene for nærdemokrati og politikskabelse, for udvikling og overblik, alt det der, har forandret sig".

Mange i Valby er fortsat kede af, at kommunen – på trods af bydelens og borgernes ønske – besluttede, at bydelsforsøget også skulle afvikles i Valby. Men de fleste har længe set fremad. Der er lokalt udbredt enighed om, at et lokaludvalg er "bedre end ingenting", og der tegner sig et klart billede af,

hvordan nærdemokrati i Valby kan udvikles yderligere fremover i form af et lidt mere ambitiøst institutionelt arrangement end lokaludvalgsordningen fra 2002-2005.

I denne artikel ser vi – efter et kort afsnit med metodologiske overvejelser – først tilbage på, om de erfaringer med nærdemokrati, der blev høstet i Valby i perioden med bydelsråd er noget særligt set i et nordisk lys. I forlængelse heraf formulerer vi det forskningsspørgsmål vi ønsker at undersøge. Derpå analyseres erfaringerne med lokaludvalg fra 2002-2004 omkring (1) lokaludvalget internt, (2) samspillet kommune – lokaludvalg og (3) nærdemokrati og borgernes politiske deltagelse. I forlængelse heraf sammenlignes erfaringerne fra tiden med bydelsråd med den nuværende ordning med lokaludvalg. Artiklen afsluttes med diskussioner af lokaludvalgsmodellens institutionelle begrænsninger, fire aktuelle udfordringer og en fremtidig forsknings- og udviklingsstrategi med fokus på udforskningen af borgernes deltagelse. Nedenfor fremgår tre figurer, der giver overblik over (1) tidsperspektiv og sammenligningsgrundlag, (2) de forskellige institutionelle arrangementer, (3) de undersøgelser artiklen bygger på.

Fase I					Fase II				Fase III
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006->
E1			E2	E3	E4		E5		
Valby Bydelsråd					Valby Lokaludvalg				Lokaludvalg i hele København
Andre forsøgsbydele					Resten af København				
Nordiske ordninger									

Figur 1. Tidsperspektiv og sammenligningsgrundlag

	Valby Bydelsråd	Valby Lokaludvalg	Lokaludvalg i hele København
Legitimitet	Direkte valgte medlemmer	Borgerrepræsentations udpegede medlemmer og observatører	Borgerrepræsentations udpegede politiske medlemmer. Ikke-politiske medlemmer udpegede af lokalt repræsentantskab.
Kompetence	Selvstændig beslutningskompetence	Begrænset delegeret kompetence og høringsret	Begrænset delegeret kompetence, høringsret, initiativret, udtaleret
Økonomi	Meget stor bevillingsramme, tildelt efter objektive kriterier	Puljer til netværk og kultur (1 millioner kroner)	Puljer til netværk og kultur (3,3 millioner kroner)
Personale	Omfattende personaleansvar	Sekretariat med 1 årsværk, ad hoc bistand fra fagforvaltning	Udvidet sekretariat (2-3 årsværk)

Figur 2. Institutionelt arrangement

E1) Officiel Evaluering (PLS, 1999)
E2) Procesevaluering, Valby Bydelsråd (Gjelstrup, 2000)
E3) Slutevaluering, Valby Bydelsråd (Gjelstrup, 2001)
E4) Midtvejsevaluering Valby Lokaludvalg, Borre og Gjelstrup, 2004)
E5) Nordisk bydelsprojekt (Bäck, Gjelstrup med flere, 2005)

Figur 3. Undersøgelser

Metodologiske overvejelser

Artiklen bygger primært på nyt data-materiale indsamlet i forbindelse med en erfaringsopsamling gennemført i første halvdel af 2004 og finansieret af Valby lokaludvalg (E4 i figur 1 og 3, jævnfør Borre og Gjelstrup, 2004). De nye data består for det første af en telefonbaseret spørgeskemaundersøgelse (teknisk gennemført af Herme-

lin Nordic Research i juni 2004) til et repræsentativt udsnit af borgere (1800) i henholdsvis Valby og det øvrige København. For en nærmere diskussion af metoden bag denne undersøgelse henvises til Borre og Gjelstrup (2004, side 25ff).

For det andet er de nye data indsamlet gennem fokusgruppesamtaler med politikere og borgere i bydelen og enkeltpersoninterview med politikere og embedsmænd på Københavns

Rådhus, i alt 18 personer. Til to fokusgruppesamtaler er udvalgt borgere, der alle har været aktivt engageret i kulturlivet eller byplanlægningsarbejdet i Valby. Der drages sammenligninger til forhold i det øvrige København, og til tiden med bydelsråd. Beslutningsreferater fra udvalgmøder og journalistiske artikler i ValbyBladet har fungeret som informerende baggrundsmateriale.

Endelig bygger artiklen på reanalyser af data indsamlet i forbindelse med en række tidligere undersøgelser: dels to undersøgelser af Valby Bydelsråd (E2 og E3 i figur 1 og 3, jævnfør Gjelstrup 2000 og 2001), dels et fællesnordisk forskningsprojekt om erfaringer med bydelsordninger i op til 20 år i Oslo, Stockholm, Göteborg, Malmö, Bergen og København (E5 i figur 1 og 3, jævnfør Bäck med flere, 2005). Sidstnævnte materiale består blandt andet af fokusgruppesamtaler eller enkeltpersoninterviews med 41 politikere, ledere og medarbejdere samt komparative analyser af spørgeskemaundersøgelser til 24.000 borgere. Endelig inddrages en evaluering af tidligere danske erfaringer med lokaludvalg (Andersson med flere, 1989).

Erfaringerne med bydelsstyre i Valby i et nordisk perspektiv

I en sammenligning af den københavnske forsøgsordning med bydelsråd 1997-2001 med tilsvarende ordninger i de øvrige fem nordiske storbyer falder

det i øjnene, at bydelsrådene i København havde den hidtil mest omfattende selvstændige kompetence, og at man fra starten fordelte økonomiske midler til bydelene ud fra objektive kriterier og som en samlet ramme (Bäck med flere, 2005, kapitel 2). Den københavnske ordning var den hidtil mest ambitiøse af sin art, formentlig også på verdensplan. Men uanset det, var de københavnske bydelspolitikere mindst tilfredse med deres kompetence, i en nordisk sammenligning (Bäck med flere 2005, kapitel 6). Politikerne ønskede endnu mere kompetence til bydelene og for nogle var de et første skridt på vejen til at opsplitte Københavns Kommune i en række selvstændige kommuner.

I et nordisk perspektiv falder det også i øjnene, at den danske metropol sammenlignet med den svenske og den norske i forvejen var den mest opsplittede (Bäck med flere, 2005, kapitel 1). Af hovedstadsregionens samlede antal indbyggere bor der relativt færrest i den danske centerkommune (København) og regionen er relativt mere opsplittet i knap 50 kommuner og 3 amter + den særlige ordning, at Københavns og Frederiksberg kommuner også har haft status som amt. Dertil kommer særlige organer som HUR, HS og samarbejdsorganer i Øresundsregionen. En fragmenteringsgrad som forstærkes i forbindelse med den igangværende kommunalreform i Danmark.

Udover den officielle evaluering af bydelsordningen (PLS, 1999) blev forsøget i Valby gjort til genstand for en række særlige undersøgelser (Gjelstrup, 2000 og 2001). Undersøgelserne

viste, at baggrunden for bydelens positive resultater var, at det lykkedes for politikere, ledere og medarbejdere i fællesskab at skabe tre særlige processer.

For det første var de politisk-administrative processer både præget af konsensus-søgende politikere og af, at politikerne var med til at lede ledelsesprocessen. Politikerne undlod "at administrere" og de evnede at spille en rolle som "et fyrtårn", der kaster lys på det enkelte politikområde og i mere udviklingsorienterede situationer som "en paraply", der beskytter en proces, der vokser op nedefra. I forhold til politikerne var de ledende embedsmænd i bydelens administration faglige og ideskabende sparringspartnere. Lyset fra fyrtårnet er således skabt gennem dialog mellem politikere og ledelse, og den paraply politikerne havde slået op, blev derpå holdt af ledelsen.

For det andet var samspillet mellem ledelse og medarbejdere tilsvarende præget af dialog og en høj grad af medindflydelse til medarbejderne. Et væsentligt element i processen var særlige leder- og medarbejderudviklingsforløb, der skulle udvikle fælles sprog, holdninger og værktøjer med henblik på at opbygge en fælles kultur og identitet.

For det tredje var samspillet med brugerne præget af brugerinddragelse i det konkrete møde mellem den enkelte bruger og medarbejder med henblik på at give brugeren en stadigt bedre service.

Endelig viste det sig, at de tre særlige processer spillede sammen på en sådan konstruktiv måde, at de gik op i en

højere enhed (Gjelstrup, 2001 og Bäck med flere, 2005, kapitel 8). Processerne gik op i en højere enhed både i kraft af, at ledere og medarbejdere fornemmede, at politikerne havde haft betydning uden at politikerne direkte havde styret eller fysisk været til stede, og i kraft af at brugerne oplevede, at medarbejderne var der for at løse brugernes problemer og ikke bare administrere. I perioden med bydelsråd var dette særligt tydeligt i ældreplejen og omkring den daværende bydelsbutik.

Desværre blev der ikke gennemført tilsvarende undersøgelser af de tre andre københavnske forsøgsbydele (se Andersen, 2001 og Hansen, 2001), men det forekommer velbegrunderet at antage, at der ikke forekom samme former for særlige processer, der samtidig gik op i en højere enhed. I en af de andre forsøgsbydele (Østerbro) lykkedes det således først i den sidste del af forsøgsperioden at skabe ro om de grundlæggende politisk-administrative processer efter en lang periode med konflikt mellem bydelspolitikere og med skiftende bydelschefer. Processerne i den tredje (Kongens Enghave) blev i opstarten forstyrret af, at politikerne først blev valgt efter et år, og derudover blev de tidligt præget af alvorlige økonomiske problemer, som det ikke lykkedes at overbevise kommunen om at finde en for bydelen rimelig løsning på. I den fjerde (Nørrebro) blev der givetvis skabt mange perspektivrige og helt lokale processer, men tilsyneladende med en så løs kobling til de politisk-administrative processer, at politikerne i bydelsrådet ikke kunne opretholde enigheden om

det positive i forsøgets fortsættelse (Andersen, 2001, side 303ff). Da det blev nødvendigt for bydelen at skære ned kort før folkeafstemningen om bydelsordningens fremtid, blev beslutningen mødt med det lokale demonstrative slogan: "Hvad skal væk? Langebæk - Hvad skal ind? Søren Pind" (førstnævnte var bydelsrådsformand valgt for Socialistisk Folkeparti og sidstnævnte højreorienteret toppolitiker i kommunen).

Sammenlignes processerne i Valby med tilsvarende processer i Norge og Sverige, er det ligeledes kun i Valby, at der kan findes de nævnte former for særlige processer, der samtidig går op i en højere enhed (Bäck med flere, 2005, kapitel 8). Både i Norge og Sverige er der konstruktive processer mellem ledelse og medarbejdere, og i Norge er der også eksempler på, at politikerne forsøger at spille en særlig lokal rolle, men de forhindres i det af meget snævre økonomiske rammer. I Sverige virker det ikke som om, at politikerne ønsker at spille en særlig lokal rolle.

Problemstillingen i denne artikel er således, om der i forbindelse med Valby lokaludvalg kan identificeres særlige processer, der går op i en højere enhed? Denne problemstilling belyses i de følgende tre afsnit gennem en opsamling af erfaringer med lokaludvalg fra 2002-2004 på følgende områder:

- lokaludvalget internt,
- samspillet mellem kommune og lokaludvalg samt
- nærdemokrati og politisk deltagelse.

Derpå følger et afsnit, der sammenfatter erfaringerne, og artiklen afsluttes som nævnt med en diskussion af lokaludvalgsmodellens institutionelle begrænsninger samt fremtidige udfordringer og forskningsspørgsmål.

Lokaludvalget internt

Det første punkt i erfaringsopsamlingen fra lokaludvalgsperioden 2002-2004 vedrører samspillet internt i lokaludvalget.

Medlemmerne af lokaludvalget er udpeget af borgerrepræsentationen. Der er udpeget en repræsentant fra hvert politisk parti og observatører fra væsentlige interessegrupperinger i Valby. Det er ikke alle partiers repræsentanter, der tager del i udvalgs møderne. En repræsentant kommer aldrig.

Lokaludvalget er præget af, at en lille kreds af repræsentanter har stor erfaring at øse ud af, fra deres tid i Bydelsrådet. Det er kommet Valby-interesser til gavn i politiske spil og i behandlingen af konkrete sager. Udenforstående, både de aktive borgere, borgerrepræsentationspolitikere og ansatte i forvaltningen, finder nogle medlemmer utroligt kompetente, der tales ligefrem om ledende skikkelser. Andre udvalgsmedlemmer fremstår mere anonyme.

Lokaludvalget fremhæver selv, at man med succes har kombineret nyt med gammelt. Formanden repræsenterer kontinuiteten, en videreførelse af ånden fra Bydelsrådet. Posten som næstformand udfyldes af et af de nye

ansigter, og bydelsrådets næstformand, der i lokaludvalget blot er almindeligt medlem, har kastet sig over udviklingen af nye metoder til borgerinddragelse (ValbyBladet 2002, 16/1:26).

De nye medlemmer lytter til erfaringen, men har også egne ideer til, hvilken rolle udvalget skal udfylde. Et af de erfarne medlemmer giver udtryk for, at han har haft stor gavn af at lytte til, hvad de nye og unge medlemmer har bragt med sig.

Alle medlemmerne er fritidspolitikere, sagsmængden er betydelig, og møderne anses som lange og hårde at komme igennem. Udvalgsmedlemmerne er dog godt tilfredse med samarbejdet, og fornemmelsen blandt udenforstående er da også, at samarbejdet forløber på en god og sømmelig måde. Kulturinteresserede borgere foreslår, at man benytter sig mere af sagsforberedelse i underudvalg, og derved opnår mere effektive lokaludvalgsmøder.

Mellem møderne arbejder medlemmerne med at skrive hørings svar, formulere visioner, planlægge projekter, og arrangere borgermøder. Her trækker nogle et tungere læs end andre, disse nogle mødes med stor respekt for deres indsats.

Der er ikke problemer med at få visioner og konkrete ideer, problemet er at finde personer, der har kræfter til at føre dem ud i livet. Det er eksempelvis svært at finde personer, der har overskud til at udarbejde spændende tekster, der kan synliggøre udvalgets arbejde på hjemmesiden.

Det er af stor positiv betydning for lokaludvalgets indflydelse i Køben-

havns Kommune, at de så ofte er i stand til at indsende konsensusprægede hørings svar. Borgerrepræsentationspolitikerne nævner, at det letter den politiske udvalgsbehandling af sagerne.

”Der er jo ikke noget værre end at få de der hørings svar ind hvor man godt ved at man ligesom er blevet sat i dommerens rolle, og man kan stort set bare vælge hvem man vil være uvenner med, fordi det er den rolle man er blevet sat i. Så det at der kommer hørings svar som vi jo ved de også bruger energi på at blive enige om og svare på bydelens vegne, at det er da med til at gøre at det ikke er de der hørings svar man springer over når man har travlt. Det bliver læst og det bliver brugt” (Borgerrepræsentationspolitiker).

En chef i kommunen forklarer, at praksisen gør, at lokaludvalget står stærkt i forhandlings- og samarbejdssituationer. Alle udvalgsmedlemmer har støttet op omkring de repræsentanter, der har arbejdet sammen med forvaltningen om udviklingen af bydelsplanen. Det har dog været de stærke gamle gengangere fra Valby Bydelsråd, der har trukket mest. Der er stor respekt omkring dem, forvaltningen betragter dem som fagligt kompetente og politisk realistiske samarbejdspartnere.

ValbyBladet har bakket op om lokaludvalget, ved journalistisk at følge op på alle udvalgsmøder og -sager. Avisen læses af mange og betegnes som værende af vital betydning for Valbyborgernes fællesskabsfølelse.

”Den faktor der identificerer Valby mere end noget andet, det er den ugentlige avis” (Borgerrepræsentationspolitiker).

Men udvalgets konsensuslinie har en bagside. Der er sjældent markante debatter at skrive om i ValbyBladet, og der er få "folkelige" spændende ting at læse om i udvalgsreferaterne. Derfor interesserer mange borgere sig ikke for, hvad lokaludvalget gør og mener.

"Jeg har fulgt alle dagsordener fra lokaludvalget i den tid det har eksisteret, fordi biblioteket er et af de steder hvor det bliver lagt frem. Men jeg tror kun jeg én gang er blevet spurgt af en borger om de kunne se det. Men det var det samme med bydelsrådsreferaterne" (Ansæt på bibliotek i Valby).

Nogle aktive borgere på kulturområdet efterlyser politisk kamp og flere autonome udmeldinger fra lokaludvalget overfor borgerrepræsentationen. En af dem giver udtryk for det på denne måde:

"Man har ikke taget opgør, har man været uenig i den politik som Københavns Kommune har ført overfor Valby, så har man bare accepteret den. Man har bare sat sig tilbage og har sagt at det kan vi ikke gøre noget ved alligevel. Jeg synes godt man kunne have været mere på banen og vise, at vi er Valby-Stemmen" (Aktiv borger på kulturområdet).

Udvalgsmedlemmerne føler sig bundet af kommissoriet. Der har været aktuelle debatter, som kunne have bidraget til synligheden, som man ikke har måttet tage op i udvalget. Eksempelvis debatten om, hvorvidt man skulle arbejde for at blive en selvstændig kommune (ValbyBladet 2003, 3/12:2, 20/12:6).

Udvalget betragter det som vigtigere at arbejde konstruktivt med konkrete sager, end at bruge udvalget som forum for politiske markeringer. Denne linie har gjort, at en repræsentant er trådt ud i protest (ValbyBladet 2003, 26/11:2). Udvalget er i dag enig om at ar-

bejde mod at få flere ressourcer og kompetenceområder, indenfor rammerne af Københavns Kommune.

Lokaludvalgsmedlemmerne erkender problemet med synligheden, men betragter den valgte linie som værende givende.

"På sin vis ønsker jeg mig ikke tilbage i de formelle rammer vi havde i Bydelsrådet. Jeg synes vi kan nogle ting nu meget mere uformelt, og ligesom arbejde på samme hammel uden at bruge mange kræfter på traditionelle politiske udmeldinger" (Politiker i lokaludvalget).

For at øge synligheden benytter udvalget de kulturelle begivenheder til at møde borgerne, og insisterer på at få det grønne Valby Bydelslogo synligt med i de projekter, der gives støtte til.

Lokaludvalget har svært ved at følge sagerne efter de har sendt høringssvar videre til Borgerrepræsentationen. Nogle medlemmer er derfor usikre på, hvilken betydning høringssvaret har for sagsbehandlingen i kommunen. Via partiforeningerne har man dog mulighed for at følge med i og påvirke den politiske behandling.

Omkring et stort byfornyelsesprojekt kaldet "Eksempelprojektet" har der været en decideret følgegruppe. I følgegruppen har lokalpolitikere i et frugtbart samarbejde med forvaltningen kunnet nedlægge klare retningslinier, som sagen har forløbet efter. Lokalpolitikere ved derfor, at det hverken er på grund af forvaltningen eller borgerrepræsentationspolitikere, at projektet ikke skrider så hurtigt frem (ValbyBladet 2002, 2/10:5; 2003, 3/12:2-3).

Særligt om observatørordningen

Observatørerne arbejder i lokaludvalget på lige fod med de politisk udpegede medlemmer. Det eneste de ikke har, er stemmeret, men på grund af konsensuslinien er det sjældent at stemmeafgivelse er væsentlig. Observatørerne fylder mere end i Bydelsrådstiden, fordi der nu ikke er så mange politiske repræsentanter. Lokalpolitikere, observatører og aktive borgere giver udtryk for, at ordningen virker efter hensigten, den skaber kontakt og dialog med borgergrupperinger.

”Vi har haft mulighed for at komme igennem med vores synspunkter. Det er ikke det samme som at vi får vores vilje opfyldt, får vores ønsker igennem, men det skal det jo heller ikke være. Altså det drejer sig om er vel at de bestemmende politikere, eller lokaludvalgspolitikere, eller hvem de nu må være, får nogle input fra forskellige steder” (Valbyborger fra en observatørs bagland).

På kultur, handicap og grundejerforeningsområdet fungerer observatørordningen. Lokaludvalget har dog forgæves arbejdet på at få observatørordningen til at fungere på integrations- og institutionsområdet, samt i forhold til det lokale erhvervsliv (ValbyBladet 2002, 20/2:1, 24/4:4).

Den manglende succes på integrationsområdet skyldes problemer med at få samlet baglandet i en foreningsstruktur, som kan udvælge en repræsentant. Medlemmer af lokaludvalget arbejder på at få en organisering på plads (ValbyBladet 2002, 23/10:6; 2003, 17/9:8, 1/10:20).

Den manglende succes på institutionsområdet skyldes problemer med at opbygge og vedligeholde et netværk,

som følge af at lokaludvalget nærmest intet har at byde på. Selv under bydelsrådstiden, hvor man havde midler og administrativ hjælp, var det meget svært at engagere daginstitutioner og skoler i et samarbejde. Uden disse midler forsvandt de opbyggede netværk som dug for solen:

”Vi har mistet den opbakning vi havde som et lokalt, nærdemokratisk forum fra lokale netværk, i og med at nogle af de netværk, simpelthen gik i opløsning i samme øjeblik bydelsrådet ikke var der mere. Et skoleråd, et daginstitutionsråd, og sådan noget, som alle var enige om var hamrende vigtige og supergodt at det var blevet indført under bydelsrådet, det eksisterede kun til den 2 januar [2002] stort set, fordi i samme øjeblik der ikke var nogle politikere eller en lokal Valby forvaltning, der holdt det sammen, jamen så faldt det sammen som et korthus” (Politiker i lokaludvalget).

Erhvervslivet har været repræsenteret med en observatør fra Handelsforeningen. Foreningen er selv truet af lukning, da det er svært at finde nogle til at videreføre arbejdet i foreningen og som observatør i lokaludvalget (ValbyBladet 2003, 12/11:12). Under Bydelsrådet brugte administrative medarbejdere meget tid på at opnå sponsorstøtte fra erhvervslivet til de kulturelle begivenheder. Sponsorstøtten stod kun lige netop mål med arbejdet, men den daværende kulturkonsulent fortæller, at behovet for indsats er størst i opstartsfasen. Lokaludvalget har også opfordret de erhvervsdrivende til at støtte kulturelle initiativer, men udbyttet har ikke været helt på højde med det ønskede (ValbyBladet 2003, 5/11:3).

En af observatørerne har benyttet sig af en formødeordning til at blive

oplært og "klædt på" til udvalgmøderne. På formøderne kunne hun opfange lokale ønsker, som så blev taget op i lokaludvalget. Formøderne opførte efter noget tid, da kontaktbehovet ikke vedblev at være stort nok til, at man fast mødtes. Baglandet ser gerne en genoptagelse af den faste ordning.

Lokaludvalget ønsker en mere fleksibel observatørordning. Lokaludvalget vil selv kunne udskifte observatørerne uden at have dem godkendt i borgerrepræsentationen hver gang. Det vil skabe mulighed for, at observatørerne kun sidder i udvalget, når deres sager er politisk varme.

Borgerrepræsentationspolitikere melder entydigt ud, at en sådan ændring er realistisk. Det er mindre væsentligt hvem der sidder som observatører og hvor længe. Væsentlige interesser skal blot være repræsenteret, når deres sager behandles, så lokaludvalget kan udfylde sin funktion med at kvalificere beslutningerne i borgerrepræsentationen, gennem videreformidling af holdningerne i lokalområdet.

Opsummering

Samspillet internt i lokaludvalget præges i en vis udstrækning af det institutionelle arrangement lokaludvalg er udtryk for og de vilkår det indebærer. Hvert parti har således kun én repræsentant uanset vælgertilslutningens størrelse og desuden deltager observatører fra det lokale foreningsliv. Imidlertid præges samspillet internt i højere grad af, at det er lykkedes at videreføre og forny de særlige politiske processer fra bydelsperioden. Politikere i lokal-

udvalget er således også konsensus-søgende og involveret i ledelse af ledelsesprocessen. Derudover er det lykkedes at inkludere nye medlemmer uden erfaringer fra bydelstiden i denne særlige politiske kultur, hvor observatører deltager på lige fod med medlemmerne i det politiske arbejde.

Samspillet med kommunen

I dette afsnit præsenteres erfaringerne med samspillet mellem kommune og lokaludvalg i perioden 2002-2004.

Lokaludvalgets formelle kompetence er givet ved, at det er et høringsorgan for beslutninger i Københavns borgerrepræsentation, som har særlig betydning for Valby. Udvalget skal være bindeledet, der sikrer dialogen imellem borgerne og borgerrepræsentationen. Lokaludvalget er underordnet borgerrepræsentationen og kompetencen var delegeret på forsøgsbasis fra 2002-2005.

En af erfaringerne fra denne periode er, at borgerrepræsentationen ikke altid har husket at høre lokaludvalget forud for væsentlige sager (Valby-Bladet 2003 14/5:2, 23/5:2). Flere borgerrepræsentationspolitikere fortæller, at det har taget tid at få praksisen med at høre lokaludvalget indarbejdet i forvaltningen. En borgerrepræsentationspolitiker nævner, at problemet består i, at det ofte kan være problematisk at vurdere, om en given sag er af specifik interesse for bydelen. Når en forglemmelse er blevet opdaget, er sagen imid-

lertid blevet taget af dagsordenen, og sendt til lokal høring.

En anden erfaring er knyttet til, at der ofte er korte frister for indgivelse af høringssvar. Lokaludvalget mener, det mindsker deres mulighed for at indgive kvalificerede svar. Borgerrepræsentationspolitikere er bevidste om, at der er et tidspres, men finder, at det er en del af den politiske dagligdag, som lokalpolitikere ligesom borgerrepræsentationspolitikere må af finde sig med. Lokaludvalget roses for deres hidtidige evne til medvirke på disse præmisser.

Det er endvidere en erfaring, at lokaludvalget efter at have afgivet høringssvar nogle gange direkte har påvirket en sags videre forløb. Borgerrepræsentationspolitikere fortæller, at de altid i deres udvalgsarbejde prioriterer høringssvar fra lokaludvalget højt. Borgerrepræsentationspolitikere og lokalpolitikere fremhæver sager om placeringen af en daginstitution, en fredningssag og "Eksempelprojektet" som eksempler på, at lokaludvalget har haft reel indflydelse (ValbyBladet 2002, 28/8:2, 10/7:8; 2003, 29/1:3, 6/8:3, 27/8:1, 30/7:2-3, 5/11:28). Der er formentlig eksempler på, at kommunen har overset lokaludvalget uden det er blevet opdaget, men ingen eksempler på at kommunen har handlet imod lokaludvalgets ønsker: *"Nej vi er ikke blevet decideret lodret overruled"* (Medlem af lokaludvalget.)

Nogle af de aktive borgere udtrykker utilfredshed med lokaludvalgets evne til hurtigt at få gjort noget ved småsager, som der lokalt har været utilfredshed med. Eksemplet der fremhæves omhandler trafikskiltning, et

højresving forbudt skilt, der først blev fjernet efter nogen tids lokal utilfredshed (ValbyBladet 2003, 20/8:11, 29/10:3). Lokaludvalget mener selv, at de er medvirkende til at problemet blev løst. En borgerrepræsentationspolitiker anser eksemplet som en teknisk bagatel, som ikke hører hjemme i lokaludvalget. Det kunne være løst gnidningsfrit, hvis borgerne blot havde henvendt sig direkte til det relevante fagudvalg. Borgerrepræsentationspolitikere er enige om, at det snarere er lokaludvalgets opgave at tænke i større visioner, og det mener man, at de har været gode til.

Generelt er det erfaringen, at når lokaludvalget er særligt interesseret i at påvirke en sags videre forløb, så lægger de koordineret pres på borgerrepræsentationspolitikere gennem deres partiforeninger. Presset sker via mundtlige, frem for skriftlige kanaler. Borgerrepræsentationspolitikere erkender, at disse henvendelser er af betydning.

I de følgende to underafsnit ser vi nærmere på erfaringerne med samspillet med kommunen på kulturområdet og i forbindelse med bydelsplanlægning.

Kulturområdet

På kulturområdet er der kun sjældent kontakt imellem kommunen og lokaludvalget. Hovedparten af de Valby-sager, der kommer op i borgerrepræsentations Kultur og Fritidsudvalg, omhandler lokale støtte-ansøgninger til de centrale kulturpuljer. Kommunen har årligt bevilliget økonomisk støtte til større arrangementer, som også side-

løbende støttes af Valby Lokaludvalg.

En medarbejder i kommunen fortæller, at det ikke er muligt som centralt placeret embedsmand, at give den samme sagsbehandling til lokale ansøgninger, som man kunne under tiden med bydelsråd. Dengang kunne den lokale kulturkonsulent være i tæt kontakt med stort set samtlige ansøgere og give konstruktiv vejledning, der kom bydelen til gavn, ved at arrangementer blev bredere og hang bedre økonomisk sammen.

Eksistensen af de årlige puljer på omkring en million kroner, som lokaludvalget råder over til henholdsvis demokrati og netværksskabende samt kulturelle projekter er tegn på, at kommunen har lyttet. Det er en anerkendelse af, at der er behov i bydelen, som bedst støttes af lokale personer.

Bydelsplanlægning

De aktive borgere, lokaludvalgsmedlemmer og forvaltningsansatte fortæller alle, at der har været stor lydhørhed omkring arbejdet med *bydelsplanen*. Forvaltningen har taget betydelig del i samarbejdet om at få lokale ønsker indfanget på skrift i oplægget til bydelsplanen. Selvom det er embedsmænd der har arbejdet med de endelige formuleringer, så kan borgerne (der deltog) genkende indholdet. Forvaltning og lokalpolitikere har tydeliggjort for borgerne, at det er et plan-dokument, hvorfor man ikke kan forvente, at alt bliver ført ud i livet. Det er der forståelse for, de deltagende borgere såvel som lokalpolitikere har tillid til at implementeringen af visionerne vil forløbe på forsvarlig vis.

”Jeg føler mig meget tryk ved at man har taget vores synspunkter med, og så kan man så gå ud fra at de bliver vejet og målt” (Aktiv borger på bydelsplanområdet).

Forvaltningens vurdering er, at bydelsplanoplægget kommer til at fungere som overordnede retningslinier. Det er endnu for tidligt at gætte på, hvor mange af ideerne der bliver virkeliggjort. Omkring bydelsplanlægning oplever forvaltningen et pres, idet der i næsten alle bydele er udviklingspotentiale. En planchef fortæller, at man derfor er varsom med at give meget i en bydel, da de andre så vil kræve noget tilsvarende. Det er vurderingen, at Valby allerede har fået meget, Eksempelprojekt og en kommende svømmehal fremhæves (ValbyBladet 2003, 2/1:22, 3/9:1). Det er vurderingen, at sidstnævnte blev hjulpet på vej af den opmærksomhed og visionsformulering, der har været omkring bydelsplanen (ValbyBladet 2002, 18/12:31).

Alle er enige om, at det har været væsentligt for samarbejdet, at man har kunnet trække på erfarne personer i lokaludvalget. Disse har (ifølge en borger, der har været engageret i bydelsplanarbejdet), kunnet fremføre gode argumenter på en vedholdende og veltilrettelagt måde. Forvaltningen betragter samarbejdspartnerne som seriøse og realistiske i deres ønsker. Det kan ellers være problematisk på planområdet at afstemme forventninger. Alle ønsker udvikling, ingen er villige til at acceptere negative effekter.

Forvaltningen gik positivt ind til samarbejdet og føler også, at der er kommet meget godt ud af det. Udover at man har fået inddraget lokale hold-

ninger, har man også fået afprøvet nye metoder til at få borgerne i tale. Samarbejdet har udviklet sig undervejs, indledningsvist havde man ikke forestillet sig, hvor mange ressourcer det ville kræve. Samarbejdet har ikke båret præg af mistillid, og en chef i kommunen fortæller, at *"det har været afgørende, at man lyttede til hinanden og ikke havde fjendebilleder"*.

På trods af at borgere og medlemmer af Valby Lokaludvalg har trukket meget, så har kommunen også haft adskillige årsværk tilknyttet. Borgermøder har skullet forberedes, referater udarbejdes, visioner nedskrives, og der har været arbejde med at koordinere indsatsen imellem forskellige forvaltninger.

Det vurderes som urealistisk, at den kommunale forvaltning fremover vil have mulighed for at samarbejde i samme stil med alle 15 bydele. En chef i kommunen forestiller sig, at kommunen i fremtiden vil støtte op omkring nøje udvalgte udviklingsopgaver, i en begrænset periode.

Opsummering

Generelt præges lokaludvalgets samspil med kommunen af det særlige institutionelle arrangement lokaludvalg er udtryk for og de vilkår det indebærer. Samspillet præges således generelt af, at lokaludvalget er et høringsorgan. Samspillet opleves overvejende positivt. Derudover har lokaludvalget haft særlige opgaver på kulturområdet og omkring bydelsplanlægning. På disse områder har samspillet været forskelligt, idet der stort set ikke har været et

samspil på kulturområdet, hvor lokaludvalgets opgave har bestået i at fordele en pulje penge. Omkring bydelsplanlægning har der været et meget tæt samspil, der vurderes positivt af alle parter.

Nærdemokrati og politisk deltagelse

Lokaludvalgets oprettelse i 2002 var et udtryk for Borgerrepræsentationens imødekommelse af, at et flertal af Valbys borgere ved folkeafstemningen om bydelsforsøgets fremtid i år 2000 tilkendegav, at de fortsat ønskede nærdemokratisk indflydelse. Det institutionelle arrangement (som det daværende lokaludvalg var udtryk for) byggede konkret på en model, som politikerne i Valby Bydelsråd formulerede.

Set i forhold til tiden med bydelsråd påpeger både aktive borgere og lokalpolitikere i 2004, at den reducerede kompetence og økonomi er et tilbageskridt for nærdemokratiet. Lokaludvalget fylder mindre i borgernes bevidsthed end bydelsrådet gjorde. Lokalpolitikere fortæller, at synligheden er blevet sværere at opretholde, når man ikke har så mange kompetenceområder at markere sig på.

Lokaludvalget har ikke kunnet holde liv i det netværkssamarbejde, der var blevet opbygget på daginstitution- og skoleområdet. Det bidrog ellers til menings- og erfaringsudveksling på tværs af faggrupper og institutioner i bydelen.

I de følgende to underafsnit ser vi nærmere på erfaringerne med borgernes politiske deltagelse på de to om-

råder, hvor lokaludvalget har haft en vis kompetence og bevillinger: kulturområdet og bydelsplanlægning. Derefter følger et afsnit om borgernes politiske deltagelse generelt.

Erfaringer fra kulturområdet

På *kulturområdet* har en populær kulturkalender ikke kunnet videreføres, men mange af de personer, der var kulturelt aktive i bydelsrådstiden, arbejder fortsat for at skabe liv i Valby.

De midler lokalpolitikere fik tilkæmpet sig har gjort det muligt at videreføre kulturelle folkelige traditioner. Særlige "Kulturdage", en midsommerfest (Sankt Hans) og andre store arrangementer tiltrækker mange borgere. Arrangementerne fører til etableringen af borgernetværk, og der skabes en positiv fællesskabsfølelse om Valby.

En aktiv borger på kulturområdet nævner, at det tager tid at lære at forstå kriterierne for tildelingen af støttemidler. Første gang man deltager i et udvalgsmøde, hvor ansøgningerne diskuteres, er oplevelsen præget af politikere, der taler i kodesprog. Det er også svært at finde ud af, hvornår man skal søge midlerne.

De aktive borgere er dog ikke i tvivl om, at Lokaludvalget er bedre end ingenting. Lokaludvalgets politikere deltager i mange kulturelle aktiviteter, og derved kommer politikere tæt på borgerne. Det styrker følelsen af nærdemokratisk indflydelse, dels ved at "det virker som om der er interesse for, hvad der foregår" og dels ved, at de deltagende borgere får mulighed for at "trække

politikere til side og få en konstruktiv snak" (Aktiv borger på kulturområdet).

Alle de kulturengagerede borgere beretter, at den lokale økonomiske støtte skaber stor glæde og mulighed for at realisere spændende projekter:

"Det der er godt det er, at de initiativer der kommer fra borgerne, at de også har en mulighed for at blive hørt og taget alvorligt, og de får en pose penge" (Aktiv borger på kulturområdet).

"Det at der ligger noget lokalt, hvor de har særligt fokus på Valby, det fodrer nærdemokratiet og hjælper lokaldemokratiet i Valby" (Aktiv borger på kulturområdet).

Flere borgerrepræsentationenspolitikere fortæller, at nærdemokratiet gaves af lokaludvalget, der er med til at kvalificere borgerrepræsentationens beslutninger. De politiske beslutninger forbedres, fordi borgerrepræsentationspolitikere via lokaludvalget får adgang til bydelens borgeres lokale indsigt og ønsker.

Erfaringer med bydelsplanlægning

Omkring udarbejdelsen af en særlig *bydelsplan* er der blevet skabt en nedefra-og-op proces, som ifølge en borgerrepræsentationspolitiker er unik. Debatteerne lokaludvalget starter, er med til at profilere og udvikle visionerne for Valby. Når der i medierne diskuteres nærdemokrati, så henvises der til de forsøg, der gøres i Valby. En borgerrepræsentationspolitiker vurderer, at Valby er den bydel, der er stærkest profileret i forvaltningen i Københavns Kommune.

Den bydelsplanafhængige fysiske udvikling af Valby ses som et frem-

skridt, der bidrager til en lokal stolthed. I forbindelse med udarbejdelsen af en særlig bydelsplan har lokaludvalget eksperimenteret med borgerinddragelsesmodeller (ValbyBladet 2003, 3/9:4, 24/9:5, 22/10:2, 5/11:2, 19/11:2), som aktive borgere, forvaltning og borgerrepræsentationspolitikere fremhæver som spændende og lærerige. Relativt mange borgere har deltaget i bydelscykelture, der var "flotte" og gav en "god introduktion". Debatafetter betragtes som "åndelige", mens et fremtidsværksted, hvor borgerne fik lov til at formulere ideer til den fremtidige bydelsplan betegnes som borgerinddragelsens klimaks, "hvor det hele boblede" (*Aktiv borger på bydelsplanområdet*). På efterfølgende arbejds møder er ideerne blevet presset sammen og indarbejdet i en Valbyplan-avis. I denne proces er embedsværket gået "stærkere og stærkere ind", men avisen betragtes alligevel som et borger til borger dokument.

Politisk deltagelse – hvad siger borgerne generelt?

Erfaringerne med nærdemokrati og politisk deltagelse var kernen i den omtalte spørgeskemaundersøgelse til 1800 borgere i Valby og København. Den politiske deltagelse blev belyst gennem følgende spørgsmål (jævnfør tabel 1 og 2):

- Er du interesseret i lokalpolitik?
- Diskuterer du lokalpolitik med andre?
- Synes du, at de beslutninger, som politikerne tager, har betydning for folk i almindelighed?

- Synes du, at politikerne tager sig af, hvad folk i almindelighed mener?
- Deltager du i aktiviteter i det område, hvor du bor?
- Deltager du i foreningsarbejde?

Tabellerne viser, at der stort set ikke er forskel på Valbyborgernes og københavnernes politiske deltagelse.

Når det gælder interesse er knap halvdelen lidt interesseret i lokalpolitik, knap 1/3 er meget eller en del interesseret i lokalpolitik og 1/4 er slet ikke interesseret i lokalpolitik.

Mellem halvdelen og 2/3 diskuterer hverken lokalpolitik i hjemmet, på arbejdspladsen, i lokalområdet eller andre steder. 1/3 svarer "slet ikke" til alle fire muligheder, det vil sige at de slet ikke diskuterer lokalpolitik nogen steder. Mellem 1/5 og 1/3 diskuterer lokalpolitik lidt et eller flere af disse steder. Mellem 1/5 og 1/10 diskuterer lokalpolitik meget eller en del et eller flere af disse steder. I forhold til diskussion på arbejdspladsen er der en signifikant forskel mellem Valby og resten af København, idet flere københavnere diskuterer lokalpolitik på arbejdspladsen.

Knap halvdelen mener, at de beslutninger politikerne træffer har megen betydning for folk i almindelighed, mens 1/3 mener, at beslutningerne har en del betydning og knap 1/5, at politikernes beslutninger har lidt eller slet ingen betydning for folk i almindelighed. Den sidste holdning deles af signifikant flere i Valby end i København.

2/3 mener politikerne i Folketinget

tager sig af, hvad folk i almindelighed mener, mens lidt færre mener det er tilfældet med politikerne i Københavns Borgerrepræsentation. I Valby mener stort set lige så mange, at det er tilfældet for politikerne i lokaludvalget, mens det i resten af København kun er halvdelen, der mener noget tilsvarende om politikerne i lokalrådene. Det er bemærkelsesværdigt, at op imod 1/3 svarer "ved ikke".

Der er stor forskel på aktivitetsniveauet fra område til område: 2/5 deltager i kulturelle aktiviteter i området hvor de bor, mens knap 1/3 deltager i aktiviteter i forhold til boligområdet. 1/4 deltager i aktiviteter vedrørende områdets trafikregulering, grønne områder eller stier og 1/5 i aktiviteter i daginstitutioner eller skoler. Der er signifikant flere københavnere end Valbyborgere, der tager del i "andre aktiviteter".

Som det er fremgået har Valby Lokaludvalg, ligesom Valby Bydelsråd gjorde det, i flere år uddelt økonomisk støtte til afholdelsen af kulturaktiviteter. Samtidig er der blevet lagt mange kræfter i at engagere borgerne i formuleringen af områdets bydelsplan. Der er imidlertid ingen signifikant forskel mellem Valby og resten af København på hverken "kulturaktiviteter" eller "områdets trafikregulering, grønne områder eller stier".

1/4 deltager i grundejerforeninger eller andre foreninger, mens knap 1/5 deltager i kulturelle foreninger. I parti-foreningerne deltager, ikke overraskende, blot hver tyvende. Der er signifikant flere københavnere end Valbyborgere, der tager del i arbejdet i "an-

dre foreninger". Dem som i sin tid stemte ja til bydelsforsøget deltager i signifikant højere grad i aktiviteter på kultur og skole-daginstitutionsområdet end nej-sigerne.

Opsummering

Selvom det i sin tid lykkedes for bydelsrådet at inddrage brugere, var der også i Valby – som i alle andre bydele – problemer med en bredere borgerinddragelse, uanset at der gennem årene i alle bydele er gjort meget for at inddrage borgerne. Erfaringerne med lokaludvalg rummer således en bekræftelse af tidligere erfaringer fra bydelsrådsperioden. Dette svarer til fund på nordisk plan. I en sammenlignende analyse af de svar omkring 24.000 borgere gennem årene har givet i interviews om deres politiske deltagelse, er det ikke muligt at påvise markante positive effekter (Bäck med flere, 2005, kapitel 4). Konsekvenserne heraf vender vi tilbage til i artiklens sidste afsnit.

	Procent			
	Meget	En del	Lidt	Slet ikke
1) Er du interesseret i lokalpolitik?	7,8	23,2	46,2	22,8
2) Diskuterer du lokalpolitik med andre?	Meget	En del	Lidt	Slet ikke
Hjemme?	5,3	17,3	26,8	50,6
På din arbejdsplads?	4,3	10,8	20,3	64,6
I området hvor du bor?	5,1	14	25,6	55,3
Andre steder?	2	9	18,2	70,8
3) Synes du, at de beslutninger, som politikerne tager, har betydning for folk i almindelighed?	43,7	37,7	14,2	4,4
4) Synes du, at politikerne tager sig af, hvad folk i almindelighed mener?	Ja	Nej	Ved ikke	
Politikerne i Europaparlamentet?	31,6	47,1	21,3	
Politikerne i Folketinget?	60,4	32	7,6	
Politikerne i Københavns Borgerrepræsentation?	58,2	22,4	19,3	
Politikerne i Valby Lokaludvalg?	57,9	11,9	30,2	
5) Deltager du i aktiviteter i det område, hvor du bor?	Ja	Nej		
I daginstitutioner eller skole?	19,7	80,3		
I forhold til boligområdet?	31,2	68,8		
I forhold vedrørende områdets trafikregulering, grønne områder eller stier?	25,9	74,1		
I kulturaktiviteter?	40,2	59,8		
I andet?	16,3	83,7		
6) Deltager du i foreningsarbejde?	Ja	Nej		
I kulturelle foreninger?	17,8	82,2		
I grundejerforeninger?	25,1	74,9		
I partiforening?	5,4	94,6		
I andre foreninger?	22	78		
N = 900				

Tabel 1. Den politiske deltagelse i Valby

	Procent			
	Meget	En del	Lidt	Slet ikke
1) Er du interesseret i lokalpolitik?	7,9	20,8	45,1	26,1
2) Diskuterer du lokalpolitik med andre?	Meget	En del	Lidt	Slet ikke
Hjemme?	6	17,1	29,6	47,3
På din arbejdsplads?	5,6	12,1	24,1	58,2
I området hvor du bor?	4,1	13,8	22,7	59,4
Andre steder?	4,5	9	19,2	67,3
3) Synes du, at de beslutninger, som politikerne tager, har betydning for folk i almindelighed?	Meget	En del	Lidt	Slet ikke
	47,7	36,6	11,6	4,1
4) Synes du, at politikerne tager sig af, hvad folk i almindelighed mener?	Ja	Nej	Ved ikke	
Politikerne i Europaparlamentet?	36,2	44,6	19,2	
Politikerne i Folketinget?	69,5	26,1	4,3	
Politikerne i Københavns Borgerrepræsentation?	61,2	19,9	18,9	
Politikerne i lokalrådet?	50	13,3	36,7	
5) Deltager du i aktiviteter i det område, hvor du bor?	Ja	Nej		
I daginstitutioner eller skole?	19,9	80,1		
I forhold til boligområdet?	30,5	69,5		
I forhold vedrørende områdets trafikregulering, grønne områder eller stier?	22,9	77,1		
I kulturaktiviteter?	40,9	59,1		
I andet?	21	79		
6) Deltager du i foreningsarbejde?	Ja	Nej		
I kulturelle foreninger?	17,2	82,8		
I grundejerforeninger?	22,9	77,1		
I partiforening?	5	95		
I andre foreninger?	26,7	73,3		
N = 926				

Tabel 2. Den politiske deltagelse i resten af København

Fra bydelsråd til lokaludvalg: går processerne fortsat op i en højere enhed?

De nærdemokratiske erfaringer med bydelsråd i Valby var som nævnt unikke i et nordisk perspektiv i kraft af at de tre særlige processer (politisk-administrativt, i samspillet ledere-medarbejdere samt omkring borgerinddragelse) samtidig gik op i en højere enhed. Kernen heri var, at det lykkedes at få politikernes prioriteringer til at hænge sammen med forvaltningens organisering og medarbejdernes levering af service til borgerne. I dette afsnit sammenfattes erfaringerne fra lokaludvalgsperioden (jævnfør de tre foregående afsnit) i et svar på spørgsmålet: om processerne omkring lokaludvalget også går op i en højere enhed?

Når det gælder de politiske processer, virker det som om, at det endnu en gang er lykkedes for politikerne at tænke og handle anderledes sammen. Blandt de nuværende lokaludvalgsmedlemmer er der forsat gengangere fra tiden med bydelsråd, og de har båret den unikke politiske samarbejdskultur med sig. En af gengangerne udtrykker forskellen mellem bydelsråd og lokaludvalg på denne måde:

”Jeg har selv måttet forandre min rolle. Hvor jeg tidligere var ansvarlig, der har jeg nu i meget høj grad en procesdrivende rolle”.

En af de helt store forskelle på bydelsrådet og lokaludvalget er således, at politikerne i bydelsrådet havde driftsansvaret for en lang række opgaver, mens den mest håndgribelige opgave i

lokaludvalget er at fordele puljemidler på kulturområdet. Det indebærer, at lokaludvalgets politikere kun har mulighed for at være fyrtårn på kulturområdet, mens de på andre områder kan påtage sig rollen som paraply eller andre procesdrivende roller. En medarbejder i kommunen, som tidligere arbejdede i bydelen, udtrykker forskellen på denne måde:

”Det må være vanskeligt for de politikere, der har kendt til bydelsforsøget. At opleve den overgang fra hele det administrative apparat, som bydelsforsøget havde bag sig, til at skulle sidde i et lokaludvalg som havde så lidt administrativ power”.

Principielt kunne de muligheder, der lå i at blive fritaget for driftsansvar, benyttes til en mere lokal markering eller til en mere politisk markering. Dette spørgsmål har da også givet anledning til konflikt i lokaludvalget (og udtræden af en af gengangerne), men der er i dag enighed blandt politikerne om, at der bør sættes på lokale markeringer.

En del af processen med at udvikle nye politiske samarbejds mønstre bestod i at finde frem til, hvilken rolle observatørerne skulle spille. Som det er fremgået deltager observatørerne på lige fod med de øvrige medlemmer. Det er ikke tilfældigt, at det er blevet sådan. En af politikerne udtrykker det på denne måde:

”Vi startede med at bruge temmelig lang tid det første halve år på at diskutere, hvordan vi skulle benytte os af, at vi havde fået de der observatører”.

Udover at inddrage observatørerne på en ny måde, er det er også lykkedes for lokaludvalget at socialisere nye medlemmer ind i en ny lidt anderledes fæl-

les politisk kultur. Et element i den proces var, at mens formanden fra bydels-tiden fortsatte som formand i lokaludvalget, blev et medlem uden erfaring fra bydelstiden næstformand. De politikere og embedsmænd, vi har talt med i kommunen, giver udtryk for, at lokaludvalgets politikere har en vilje til at få det til at fungere.

En vigtig opgave for lokaludvalget består som nævnt i at afgive hørings-svar til kommunen i sager, der berører Valby. En embedsmand i kommunen giver udtryk for, at *"vi har lyttet meget til, hvad de har sagt"*. En af politikerne i kommunen taler om, at *"der er en vis respekt"* og en anden giver udtryk for sin opfattelse af lokaludvalgets evne til at nå frem til konsensus omkring hørings-svar på denne måde: *"De løser på fornemste vis den opgave det er at få det handlet af"*.

To af politikerne i kommunen kommer også ind på, at der foregår en dialog ved siden af de skriftlige hørings-svar og de formulerer sig på disse måder:

"Lokaludvalget er også levende mennesker, der giver lyd fra sig ad andre kanaler end de skriftlige hørings-svar" og "Hvis vi er usikre på, hvad de mener, så skal vi nok få det at vide".

Som nævnt har lokaludvalget til opgave at fordele puljemidler på kulturområdet. På dette område foregår både en politisk prioritering, og der foregår også servicelevering til borgerne i form af forskellige kulturelle aktiviteter. En af de aktive udtrykker sammenhængen mellem kultur og nærdemokrati på denne måde: *"Kultur er også nærdemokrati. Kulturlivet er med til at skabe nogle*

samtalerum som folk også kan formulere sig i". Som det er fremgået efterlyses det, at der udvikles en kulturpolitik for Valby. Set udefra virker det som om, at der er gode muligheder for at gøre noget sådant. I tiden med bydelsråd var de ansatte ledere ideskabende og faglige sparringspartnere for politikerne, og det var den måde, der kom lys i fyrtårnet på. De erfaringer, der nu er høstet på kulturområdet under ordningen med lokaludvalg, viser, at der både er mange ideer og politisk vilje, men at der savnes nogen, der kan formulere lokale politiske oplæg til lokaludvalget på kulturområdet. Lokaludvalget har ikke længere en lokal kulturkonsulent til at udgøre det organiserende og oversættende led mellem politikerne og de aktive på kulturområdet.

Både kultur- og planområdet præges af, at både lokaludvalgsmedlemmer og aktive borgere lægger en betydelig arbejdsindsats i dem. Men til forskel fra kulturområdet præges planområdet også af en høj grad af organiserede processer, hvor kommunens forvaltning har lagt en betydelig arbejdsindsats. Det er ikke overraskende, og det ligger nærmest i sagens natur, da en del af meningen med lokaludvalget var, at der skulle udvikles en særlig bydelsplan for Valby. Set udefra fornemmes processerne som vellykkede, og der er også skabt forståelse blandt de aktive borgere på området for, at det selvfølgelig langt fra er sikkert, at alle planer kan gennemføres. Derudover vil det heller ikke kunne lade sig gøre at gennemføre det hele samtidig, da de udviklede forslag netop peger i forskellige mulige retninger. Samlet set har lokaludvalget

i planprocessen fungerer som en paraply over en lokal proces, og paraplyen er blevet holdt oppe af kommunens forvaltning.

Den efterfølgende prioritering på planområdet har lokaludvalget en vis indflydelse på i kraft af sin høringsret, men den egentlige prioritering foregår andre steder, hvilket beslutningen om, at Valby får en ny svømmehal er et tydeligt eksempel på. Set udefra er det tankevækkende, at kommunen går positivt ind i at skabe lokale processer om at udvikle en bydelsplan, og da processen er nået så langt, at borgerne mere bredt skal inddrages i en diskussion, blandt andet om hvor svømmehallen bør placeres, melder Overborgmesteren både ud med, at Valby får sin svømmehal og hvor den skal placeres. De magtpolitiske spil, der ligger bag denne tingenes tilstand, må betragtes som et vilkår for at udvikle nærdemokrati i København.

Endelig var det hensigten, at lokaludvalget skulle forsøge at videreføre bydelsrådets samspil med skoler og daginstitutioner, men som det er fremgået er dette ikke lykkedes. Det hænger sammen med, at lokaludvalget ikke har økonomiske puljemidler, som skoler og daginstitutioner kan søge, og hvor lokaludvalget har til opgave at prioritere mellem ansøgningerne og udvikle en lokal politik på området.

Opsummering

I en sammenfattende sammenligning med perioden med bydelsråd har lokaludvalget ikke forbedret nærdemokratiet, men det er lykkedes at videre-

føre nogle af initiativerne fra dengang, især på kulturområdet. Omkring bydelsplanlægning er udviklet nye initiativer i et tæt samarbejde med kommunen, der også har lyttet til lokaludvalget som høringsberettiget part på en lang række områder. Samarbejdet internt i lokaludvalget er som i tiden med bydelsråd præget af konsensus, og det er både lykkedes at socialisere nye medlemmer ind i den særlige politiske kultur og få observatører til at deltage i arbejdet på lige fod med medlemmerne.

Samlet set gør både politikerne i lokaludvalget, de aktive borgere på plan- og kulturområdet samt kommunens forvaltning på planområdet et så stort stykke arbejde, at nogle af forudsætningerne for at processerne kan gå op i en højere enhed er til stede. Den væsentligste barriere for, at det kan lykkes, er lokaludvalgets begrænsede økonomi, kompetence og ikke mindst sekretariatsbetjening.

Lokaludvalgets institutionelle begrænsninger

I dette afsnit ser vi nærmere på politikere, embedsmænd og ildsjæles erfaringer med lokaludvalgets institutionelle begrænsninger i perioden 2002-2004 med fokus på de økonomiske rammer, kompetence og sekretariatsbetjening.

Valbyborgerne og lokaludvalgsfolkene har fra tiden med bydelsforsøg været vant til større økonomiske

rammer, mere kompetence og en betydelig administration. De ønsker alle mere end de har nu, men understreger, at Valby selv med lokaludvalgets begrænsede muligheder i perioden 2001-2005 har været bedre stillet end Københavns øvrige bydele.

"Lokaludvalget, det er jo en ekstrem skrabet udgave af Bydelsrådet, det har jo nærmest ikke noget med det at gøre, men jeg betragter det alligevel som bedre end ingenting, specielt på kulturområdet" (Aktiv borger på kulturområdet).

Mange kulturengagerede ønsker en større budgetsikkerhed, i form af en længere støtteperiode, frem for midler der tildeles enkeltstående projekter én gang. De føler, at de skal genopfinde den dybe tallerken i ansøgningerne hver eneste gang. En god ide som skaber glæde, bør kunne fortsætte i længere tid. Den tidligere kulturkonsulent anbefaler en model, hvor støtten gives for et par år ad gangen, hvorefter man kritisk revurderer om støtten fortsat er berettiget.

På planområdet har lokaludvalget kun haft høringsret, ingen egne midler, og kun en begrænset sekretariatsbetjening. Alligevel har lokaludvalget skabt resultater på bydelsplanområdet, men det understreges af de aktivt involverede borgere, politikere og forvaltningen, at succesen med borgerinddragelse kun har været mulig på grund af den støtte kommunen har bidraget med.

"Dem der er gået ind i det, kernegruppen fra forvaltningen, de knokler og tager slaget videre ind i deres forvaltning, og tager garanteret masser af tæv derinde. Og kommer tilbage til os lettere såret, men har alligevel mod på at knokle videre" (Politiker i lokaludvalget).

Sekretariatsbetjeningen

Sekretariatsbetjeningen opfattes positivt, men også som en stærkt begrænset ressource. Hvis lokaludvalgets mange ideer skal udledes, så kræver det større administrativ opbakning.

Ingen forestiller sig, at det er realistisk at opnå et nyt bydelsråd med tilknyttet administration. Borgerrepræsentationspolitikere er generelt enige om, at det ikke var særlig rationelt at lægge administrationen ud i bydelene. Lokaludvalgspolitikere tilkendegiver, at de i den nuværende model har bedre overskud til at arbejde med borgerinddragelse i forhold til tiden under bydelsrådet, hvor meget tid gik med at varetage det store driftsansvar.

Flere vurderer, at der kun er begrænset opbakning bag ideen om en selvstændig Valby Kommune. De ønsker lokalpolitikere og de aktive borgere fremkommer med er mere afmålte, og nært knyttet til konkrete nærdemokratiske projekter, man ønsker at gennemføre. Mange ønsker "en lille motor", der kan holde sammen på og liv i forskellige netværkssamarbejder.

De aktive borgere på kulturområdet efterlyser en administrativ person, der kan være behjælpelig med at formulere en igangsættende kulturpolitik. De kulturengagerede personer oplever i dag, at lokaludvalget godt nok støtter projekter økonomisk, men ikke er igangsættende og progressive.

"Jeg kunne ønske mig faktisk at lokaludvalget interesserede sig mere for kulturen, og erkendte at det faktisk er en opgave de kunne påtage sig at få succes på. Jeg oplever at ligesom i virkeligheden i bydelsrådets tid, og

som jeg også har indtryk af at det er i de fleste kommuner, så er kulturområdet ikke et område der giver stor prestige til politikere" (Aktiv borger på kulturområdet).

Personen, der var kulturkonsulent under bydelsrådet, fortæller, at en kulturkonsulent er i stand til at se muligheder for tværgående og netværksskabende samarbejde, som de spredte grupper af kulturentusiastiske borgere har tendens til at overse.

Lignende konsulentordninger efterlyses af aktive borgere, lokal- og borgerrepræsentationspolitikere på idræts-, ældre, skole- og daginstitutionsområdet. Til samarbejdet med institutioner og skoler kræves endvidere midler afsat til frikøb af tid, og til den langsigtede planlægning, som flere personer fortæller, er nødvendig for samarbejde med disse aktører.

Lokaludvalget ønsker administrativ hjælp til at forberede og følge op på sager. For at få formidlet budskaber ud, og på sigt få engageret flere borgere i debat- og visionsmøder ønskes en person, som kan hjælpe med til, at der bliver formuleret flere spændende oplæg på udvalgets hjemmeside.

Opgjort i konkrete tal sammenfatter Valby Lokaludvalg ønskerne til 4-5 administrative årsværk. En Borgerrepræsentationspolitiker bekymres over at give indrømmelser i den retning: Hvis én bydel får en konsulent på et område, så vil alle bydele pludselig kræve konsulenter på samtlige fagområder. Et muligt kompromis kunne være, at en konsulent dækkede flere bydele samtidig. Herom udtaler Valby Bydels forhenværende kulturkonsulent sig:

"Det er jo i princippet en discountmodel, men selvfølgelig kan det lade sig gøre i et eller andet omfang. Men jo større områder en kulturkonsulent skal dække, jo sværere er det jo at gøre sig bekendt med lokalområdet og lave et ordentligt netværksarbejde" (tidligere Kulturkonsulent).

De aktive borgere på kultur- og bydelsplanområdet tilkendegiver, at det må være frustrerende at sidde i et udvalg, hvor man har så begrænsede muligheder:

"Forventningerne til lokaludvalgets mulighed for at gøre dette og hint er for store. Jeg ville meget nødt til sidde i lokaludvalget. De betingelser man har for at gøre sig gældende er virkelig ikke eftertragtede" (Aktiv borger på kulturområdet).

En Borgerrepræsentationspolitiker påpeger, at udvalget har legitimitet, men det er snarere i kraft af, at der er enkelte tidligere valgte Bydelsrådsmedlemmer i udvalget, end som følge af, at Borgerrepræsentationen har udpeget dem "*hen over hovedet på borgerne*".

Politikere og aktive borgere peger på, at direkte valgte lokaludvalgsmedlemmer vil øge bevidstheden om Lokaludvalget hos Valbyborgerne. Både lokal- og borgerrepræsentationspolitikere tilkendegiver, at folkevalgte medlemmer er målet. Lokaludvalget mener dog, at et direkte valg bør hænge sammen med opfyldelsen af flere af deres øvrige ønsker, ellers giver det ikke mening at bede borgerne gå til stemmeboksene.

Kompetence

Lokaludvalget ønsker udvidet kompetence blandt andet i form af indflydelse på driften af Valby Medborgerhus. De

ser det som oplagt, om udvalget indgik som bestyrelse herfor.

En borgerrepræsentationspolitiker foreslår, at lokaludvalget i fremtiden ikke blot skal have høringsret, men også indsigelsesret. De skal kunne komme med forslag til den politiske dagsorden i borgerrepræsentationen, så ideerne ikke kun kommer oppefra fra 55 borgerrepræsentationspolitikere, som ikke kan have lokal føling med alle Københavns bydele.

"Det er simpelthen netop derfor, at netop lokaludvalg har en væsentlig rolle at skulle spille. Fordi der kender du, jeg vil ikke sige hver brøsten, men du kender hver institution og hver forretning i den bydel. Og det lokalkendskab gør selvfølgelig, at du både i forhold til eksisterende og nye forhold har meget mere skarpe meninger og sammenhængsforestillinger end man kan have i Borgerrepræsentations" (Borgerrepræsentationspolitiker).

En medarbejder i kommunen sammenfatter erfaringerne med lokaludvalgets institutionelle begrænsninger på denne måde:

"Når hele det administrative apparat, som er den power-der driver de politiske processer ud i virkeligheden, formindskes med jeg ved ikke hvor mange hundrede procent eller 1000 procent, ned til én person, så svarer det jo til, at al kraften i bilens motor forsvinder, og at der højst er en enkelt hestekraft tilbage. Du kan jo ikke gennemføre ret meget med en enkelt medarbejder i forhold til, at der tidligere var 200."

Omvendt peger nogle af politikerne i lokaludvalget på, at den manglende selvstændige lokale administration har været med til at skabe forudsætninger for et bedre samspil med kommunens forvaltninger. Dette kommer blandt andet til udtryk på disse måder:

"Embedsmændene var dødbange for, at bydelsrådet gik imod dem, når de lagde sager frem på rådhuset. Den frygt har de ikke mere".

"Fordi vi ikke er de konkurrenter, som da vi var bydelsrådet og havde vores egen forvaltning, så har de lidt mere lyst til at spille med".

En af politikerne i kommunen er imidlertid af den opfattelse, at "*administrativt er projektet ikke lykkedes. Forvaltningerne arbejder, nogle gange glemmer de, at der er noget der hedder Valby Lokaludvalg. Det er slet ikke indarbejdet i flæsket på dem*". Denne erfaring svarer til nogle af de første danske erfaringer med lokaludvalg (jævnfør Andersson med flere, 1989, side 181ff).

Opsummering

Generelt er det erfaringen med lokaludvalg som institutionelt arrangement i perioden 2000-2002, at ambitionsniveauet havde været sat for lavt. Hvis lokaludvalg skal kunne indfri forventningerne til at styrke nærdemokratiet, bør der derfor gives større økonomiske rammer, kompetence og sekretariatsbetjening.

Fremtidens nærdemokratiske udfordringer

Det politiske spørgsmål om en nærdemokratisering af hele København har været præget af handlingslammelse i fire år efter bydelsforsøgets bratte afslutning i 2001. Blandt politikerne i Borgerrepræsentationen var der i den

periode ikke den fornødne politiske handlekraft bag en nærdemokratiseringsproces. En af de politikere, vi talte med, gav udtryk for problematikken på denne enkle måde: "Det er en dyb magtkamp." For de enkelte partier i Borgerrepræsentationen handlede det den gang om at komme ud over, at spørgsmålet generelt havde begrænset opmærksomhed, men også at nogle slet ikke ville en øget nærdemokratisering, andre ville godt noget og andre igen ville noget lidt andet.

Der er formentlig mange grunde til, at politikerne kom ud af handlingslamelsen og i 2005 besluttede sig for at satse på en justeret lokaludvalgsmodel med blandt andet en større økonomisk ramme, jævnfør figur 2. blandt andet har eksterne faktorer spillet ind, herunder Valby Lokaludvalgs ihærdige pres og dokumenterede resultater, det dengang forestående kommunalvalg (november 2005), og en mangeårig forudgående forhandlingsproces, der endelig bar frugt.

Med til at sikre opbakningen bag det konkrete kompromis var desuden, at det af flere politikere blev set som en forbedring i forhold til hvis der intet skete, eller hvis det blev besluttet ikke at bygge videre på erfaringerne fra Valby. Endelig var det med til at sikre opbakningen bag forslaget, at der samtidig med at lokaludvalgsmodellen foreslås udbredt til hele byen, stilles krav til forvaltningerne om, at brugerdemokratiet styrkes. Forvaltningerne bliver bedt om at udarbejde en udviklingsplan, der beskriver, hvordan brugerdemokratiet på deres område kan styrkes.

Mens en første udfordring for nærdemokratisering i København (fornøden politisk handlekraft) således for tiden er opfyldt, består en anden stor udfordring i at skabe bedre betingelser for, at kommunens forvaltninger kan komme til at bidrage konstruktivt til, at nærdemokratiseringsprocesserne både lokalt og i kommunen kommer til at gå op i en højere enhed, blandt andet med det brugerdemokrati, der politisk også ønskes styrket.

For forvaltningerne består en særlig generel udfordring i, at de fortsat er relativt opsplittede. Set udefra kan det være svært at se visdommen bag at fortsætte med (og måske oven i købet forstærke) en ret opsplittet forvaltningsstruktur, som nu er under forandring igen i forbindelse med den igangværende danske kommunalreform. Men den eksisterende og kommende forvaltningsstruktur må betragtes som et vilkår, som nærdemokratiseringsprocesser må udspille sig på baggrund af.

En konsekvens af den opsplittede forvaltningsstruktur er, at der i den enkelte forvaltning udvikler sig en egenlogik omkring samspillet mellem kommune og bydele. Et element i den egenlogik er, at der fra forvaltning til forvaltning opstår forskellige muligheder og grænser for nærdemokratisering på bydelsniveau. En medarbejder i kommunen udtrykker for eksempel situationen på et af forvaltningsområderne på den måde, at der ikke var "nogen som helst tradition for, at man støttede lokalt. Man støttede projekter ud fra kvalitet. (Og) de to måder at tænke på, at der skal være noget lokalt eller at man kun tænker på hvordan kvaliteten er, jamen de to ting er

forskellige. De giver forskellige resultater".

Hvis det skal lykkes for kommunen at skabe særlige processer, der samtidig går op i en højere enhed, kræver det, at politikerne i kommunen i en periode påtager sig det ansvar, der ligger i at være med til at lede den del af ledelsesprocessen, der handler om, hvordan den enkelte forvaltning organiserer sit samspil mellem kommune og bydele. Politikerne skal fungere som en paraply, der beskytter en proces, der vokser op nedefra. Udfordringen består i at skabe en fremtidig konstruktion, der administrativt set ikke bliver dyrere, samtidig med at nogle af de kommunale forvaltningsmedarbejderes roller bliver anderledes, så de i højere grad kommer til at spille sammen med lokaludvalg og de andre nærdemokratiske organer på et bydelsniveau. Det kan sagtens tænkes, at der kan blive tale om et lidt forskelligt indhold fra forvaltning til forvaltning. Dette indebærer, at forvaltningerne får lov til at holde paraplyen på lidt forskellige måder, og at der dermed gør lidt forskellige processer op nedefra.

Med den justerede lokaludvalgsmodel får lokaludvalgene blandt andet til opgave at forholde sig til koordineringen af den kommunale indsats i bydelen. Det må imidlertid forudses, at der kan opstå koordineringsbehov på tværs af forvaltningerne, som lokaludvalgene ikke alene magter at få forvaltningerne til at håndtere. I disse tilfælde må politikerne i Borgerrepræsentationen påtage sig den del af ledelsesopgaven, der ligger i at sikre, at der i praksis sker en koordinering. Det må forudses at være lettere at håndtere

sådanne situationer, hvis politikerne på forhånd har meldt ud, at de ønsker at der skal ske en koordinering og fastsat rammerne for en proces, der kan føre frem til, at den sker i praksis lokaludvalg og forvaltninger imellem.

I disse processer bliver det vigtigt, at Økonomiforvaltningens koordinerende funktion får et passende højt ambitionsniveau. Det er for eksempel ikke nok at skitsere forskellige modeller for borgerinddragelse og beskrive mangfoldigheden i det, der foregår. Der ligger også en koordinerende funktion i at udvikle vurderingskriterier: hvad er afgørende for, at vi vurderer de hidtidige erfaringer som gode eller dårlige, hvad er kæden af argumenter bag, at en bestemt model kan være bedre end andre og så videre.

Om nærdemokratiet i København i praksis får bedre vilkår med den justerede lokaludvalgsmodel og et styrket brugerdemokrati afhænger også af forvaltningernes rutiner. Som det er fremgået viser de hidtidige erfaringer, at forvaltningerne i arbejdet med bydelsplanen har været gode til at gå i dialog med Valby lokaludvalg og borgerne. Forvaltningerne har også været imødekommende overfor at afholde møder med Valby Lokaludvalg om konkrete sager udenfor de formelle høringsperioder.

Fremtidige udfordringer ligger i at få forvaltningerne til at inddrage samtlige lokaludvalg tidligt i relevante sagsforløb, og samtidig at give dem realistiske frister til at udarbejde hørings svar i dialog med borgerne.

Endvidere består en tredje udfordring i at udvikle et anderledes syn på

nærdemokratiseringsprocessen og betragte den som noget, der forløber over en længere periode, og at den ikke forceres. Hastigheden i hvilken processen gennemføres i de enkelte bydele bør afhænge af, hvornår det tilstrækkelige nærdemokratiske udgangspunkt er til stede lokalt. Der skal være nogle i bydelen, der vil og kan påtage sig udfordringen. En første målsætning kunne være, at det i 2009 kan dokumenteres, at alle bydele har en højere grad af nærdemokrati end i 2006, om end den lokale udformning af nærdemokratiseringen kan være forskellig. Hvordan denne dokumentation kunne tilvejebringes kommer vi med et forslag til i næste afsnit.

Den fremtidige model for nærdemokratisering bygger på en vis forståelse for muligheden for forskellige modeller. Der er både politisk forskellige ønsker, forskel på hvilke faciliteter de enkelte bydele har, og forskel på hvilke borgergrupperinger, der vil være interessante samarbejdspartnere.

Endelig består en fjerde udfordring i, at medlemmerne af kommende lokaludvalg føres gennem en læringsproces. De skal indgå i en tidlig dialog med forvaltningen, og efterfølgende kunne finde en troværdig balance mellem at lytte til utilfredse borgeres holdninger, samtidig med at de står politisk ved det resultat, der er kommet ud af samarbejdet med forvaltningerne. Fejltrin risikerer enten at skade lokaludvalgenes muligheder for at præge sagsforløb forud for formelle høringsprocesser, eller at gøre lokaludvalgene sårbare for kritik rettet mod deres legitimitet. I de konfliktfyldte sager der uundgåeligt vil

opstå, bliver lokaludvalgets vigtigste opgave at fungere som mediator, der som minimum kan danne en bro af gensidig forståelse mellem enkeltsagsorienterede borgere og forvaltningernes faglige eller helhedsorienterede synspunkter.

En fremtidig forsknings- og udviklingsstrategi

I kommende studier af nærdemokratisering virker det forskningsdesign, der er udviklet til studiet af de politisk-administrative processer samt samspillet mellem ledere og medarbejdere både robust og hensigtsmæssigt. Når det gælder de borgerinddragende processer forekommer et behov for at tænke anderledes forskningsstrategisk.

På baggrund af den veldokumenterede mangel på bredere borgerinddragelse kunne en sådan anderledes forskningsstrategi tage udgangspunkt i

- dæmpede forventninger til, hvor mange flere borgere det kan lykkes at inddrage,
- respekt for at nogle borgere ikke ønsker at deltage uanset hvor gode mulighederne er og
- et mere positivt syn på de borgere, der faktisk prioriterer at bruge noget af deres tid på at deltage.

I forlængelse heraf forekommer det nødvendigt i kommende undersøgelser og praktisk politik både at se på om borgerne deltager i processerne eller ej og på borgernes holdning til de resultater, der kommer ud af processen (jævnfør figur 4).

I den første situation (1) deltager borgerne ikke i processerne og deres holdning til processens resultat er negativ. I dette tilfælde må borgerne formodes at se negativt på de politiske processer og nære mistillid til politikerne. Omvendt forholder det sig i den fjerde situation (4), hvor borgerne både deltager i processerne og ser positivt på processens resultat. Her er der tale om en nærdemokratisk idealsituation, og det er præcis en sådan situation, at alle hidtidige erfaringer viser er vanskelig at nå frem til.

En mulig grund til at det forholder sig sådan er, at borgeren kan forholde sig til proces og resultat på yderligere

to måder. I den tredje situation (3) deltager borgeren i processen, men ser negativt på processens resultat. En sådan situation er der ganske mange eksempler på. For eksempel lykkedes det i en svensk bydel for aktive borgere at mobilisere mange borgere til møder og få stort set alle (cirka 1300) i lokalområdet til at skrive under på en protest over en beslutning om at nedlægge en skole. Men bydelen holdt fast ved den upopulære beslutning (se Bäck med flere, 2005, kapitel 8). I Valby under bydelsforsøget fastholdt politikerne for eksempel at reducere normeringen til et dagcenter uanset brugerne mødte talstærkt op til et møde for at udtrykke

		Deltager borgerne i processen?	
		Nej	Ja
Borgernes holdning til processens resultat	Negativ	1	3
	Positiv	2	4

Figur 4. Samspillet mellem borgerdeltagelse og holdninger til processens resultat

deres utilfredshed. Den politiske begrundelse var blandt andet, at dagcenteret netop ikke blev lukket helt, men at politikerne ønskede at omprioritere indsatsen, således at der fremover kunne gøres mere for andre brugere med større behov (se Gjelstrup, 2001). Netop sådanne brugere kan tænkes at være et eksempel på den anden situation, hvor borgeren ikke deltager i processen, men ser positivt på processens resultat.

Problemet i den anden situation (2) er, at det netop på grund af den manglende deltagelse er tvivlsomt, om det overhovedet går op for borgeren, at processens resultat er positivt for den

pågældende. Og når en sådan borger skal gøre sin stilling op til de lokale processer, er det tænkbart at resultatet bliver negativt. Hvis det er tilfældet, er det ikke overraskende, at de mange spørgeskemaundersøgelser af, om borgernes politiske deltagelse er påvirket positivt, ikke kan påvise markante effekter.

En fremtidig strategi for udforskning af nærdemokratiseringsprocesser bør derfor bygge på en kombination af undersøgelser af politiske processer og resultater generelt samt væsentlige konkrete eksempler herpå. En sådan anderledes forskningsstrategi omkring

de borgerinddragende processer bør desuden inkludere nærmere studier af udviklingen i borgernes politiske identitetsdannelse. I Valby var der således tale om en dobbelt politisk identitetsdannelse, hvor det kunne konstateres, at Valbyborgerne både identificerer sig med deres bydel i signifikant højere grad end københavnernes, samtidig med at føler sig lige så stærkt knyttet til København som københavnernes (jævnfør Borre og Gjelstrup, 2004, side 22f).

Det konkrete undersøgelsesdesign kan udvikles i et samspil mellem forskere og praktikere (centrale og lokale politikere og embedsmænd/ildsjæle samt brugere/borgere). Forskerne kunne bidrage med forskersamfundets viden om nærdemokratiseringsprocesser og praktikerne kunne bidrage med deres erfaringer.

I en tidlig fase er det oplagt at afstemme forventninger, udvikle vurderingskriterier og blotlægge det nærdemokratiske udgangspunkt ved opstart af lokaludvalg i de forskellige bydele. Herefter kan der laves nærdemokratiske statusevalueringer med passende mellemrum, for eksempel hvert andet år. I sammenhæng hermed er det som nævnt nødvendigt at indstille sig på, at nærdemokratiske resultater tager tid at opnå.

Statusevalueringerne kan bruges på flere måder, for eksempel;

- til at forbedre og fokusere lokaludvalgets indsats lokalt,
- til at udvikle samspillet med og koordineringen mellem forvaltningerne og

- til at udvikle politikernes rolleforståelse og praksis centralt og lokalt i en retning, der i højere grad understøtter en nærdemokratisering.

Gennem en sådan systematisk interaktiv forsknings- og udviklingsproces forebygges det, at tidlige målinger bliver en del af et politisk-taktisk spil, der i værste fald kunne tænkes at handlingslamme nærdemokratiseringsprocessen. I stedet skabes et stadigt mere udbygget vidensbaseret grundlag for forbedringer.

Spørgeskema

Hvad er dit køn? [Mand, kvinde]

Hvad er din alder? [18-25 år, 26-39 år, 40-66 år, 67-]

Hvad er din uddannelse? [Kortere end gymnasial uddannelse, gymnasial uddannelse eller længere]

Hvad er din samlede husstandsindkomst årligt før skat?

[Under 250.000 kr., 250.000-500.000 kr., over 500.000 kr., ved ikke, vil ikke svare]

Hvilken form for bolig bor du i?[Eget hus, ejerlejlighed, anden bolig]

1) Hvilket parti ville du stemme på, hvis der var valg til Borgerrepræsentationen i dag?

[A (Socialdemokraterne), B (Det Radikale Venstre), C (De Konservative), D (CentrumDemokraterne), F (Socialistisk Folkeparti), O (Dansk Folkeparti), Q (Kristeligt Folkeparti), V (Venstre), Ø (Enhedslisten), andre, ved ikke]

2) Hvad stemte du ved folkeafstemningen om bydelsordningen?

[Ja, nej, stemte blankt, stemte ikke, husker ikke]

3) Er du interesseret i lokalpolitik? [Meget, en del, lidt, slet ikke]

4) Diskuterer du lokalpolitik med andre

Hjemme? [Meget, en del, lidt, slet ikke]

På din arbejdsplads? [Meget, en del, lidt, slet ikke]

I området hvor du bor? [Meget, en del, lidt, slet ikke]

Andre steder? [Meget, en del, lidt, slet ikke]

5) Synes du, at de beslutninger, som politikerne tager, har betydning for folk i almindelighed?

[Meget, en del, lidt, slet ikke]

6) Synes du, at politikerne tager sig af, hvad folk i almindelighed mener

Politikerne i Europaparlamentet? [Ja, nej, ved ikke]

Politikerne i Folketinget? [Ja, nej, ved ikke]

Politikerne i Københavns Borgerrepræsentation? [Ja, nej, ved ikke]

Politikerne i lokalrådet/Valby Lokaludvalg? [Ja, nej, ved ikke]

7) Deltager du i aktiviteter i det område, hvor du bor

I daginstitutioner eller skole? [Ja, nej]

I forhold til boligområdet? [Ja, nej]

I forhold vedrørende områdets trafikregulering, grønne områder eller stier? [Ja, nej]

I kulturaktiviteter? [Ja, nej]

I andet? [Ja, nej]

8) Deltager du i foreningsarbejde

I kulturelle foreninger? [Ja, nej]

I grundejerforeninger? [Ja, nej]

I partiforening? [Ja, nej]

I andre foreninger? [Ja, nej]

9) Hvor meget føler du dig knyttet til

Bydelen/Valby? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

København? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

Hovedstadsregionen? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

Øresundsregionen? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

Danmark? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

Europa? [Meget stærkt, stærkt, svagt, slet ingen tilknytning]

10) Hvilken fremtidig form for nærdemokrati foretrækker du i din bydel/Valby

Københavns Borgerrepræsentation? [Ja, nej, ved ikke]

Lokaludvalg/Valby Lokaludvalg? [Ja, nej, ved ikke]

Bydelsråd/Valby Bydelsråd? [Ja, nej, ved ikke]

En selvstændig kommune/Valby Kommune? [Ja, nej, ved ikke]

Litteratur

Andersen, Pernille (red), 2001

Bydelsrådet – gjorde det en forskel? Erfaringer og perspektivering af forsøget med bydelsstyre i Indre Nørrebro Bydel. København: Indre Nørrebro Bydel.

Andersson, Marianne, Gunnar Gjelstrup, Anna Koch, Grete Korremann og Jørgen Nielsen, 1989

Lokaludvalg – en vej til demokrati og effektivitet? København: AKFs forlag.

Borre, Bjørn og Gunnar Gjelstrup, 2004

Nærdemokrati i metropolen København. Roskilde: Research Paper 7/04, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC.

Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson og Jan Erling Klausen, 2005

Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bydelsforsøg i Valby 1997-2001. København: Valby Bydel.

Gjelstrup, Gunnar, 2000

Processer kan gøre en forskel. København: Valby Bydelsråd.

Gjelstrup, Gunnar, 2001

”Bydelsstyrets kerne: Når omsorg for borgerens fugle bliver politik” I *Bydelsforsøg i Valby.* København: Valby Bydelsråd.

Hansen, Allan Dreyer med flere, 2001

Bydelsforsøget Indre Østerbro – erfaringsudredning. København: Indre Østerbro Bydel.

Klausen, Jan Erling, 2001

Bydelsråd i København. En analyse af folkeafstemningen. Oslo: NIBR Prosjektrapport 2001:2.

Københavns Kommunes online database med statistiske baggrundsoplysninger om borgerne www.sk.kk.dk: http://www.sk.kk.dk/data2003/ta102_03_04/Hele%20byen%202003.xls, http://www.sk.kk.dk/data2003/ta102_03_04/Valby%202003.xls

PLS, 1999

Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune – slutrapport.