



RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Research Paper no.7/04

Nærdemokrati i metropolen København

Bjørn Borre & Gunnar Gjelstrup

Roskilde University, Denmark

Research Paper no.7/04

Nærdemokrati i metropolen København

Bjørn Borre & Gunnar Gjelstrup

Roskilde University, Denmark

Research Papers from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.

Working paper series

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 60 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and poliy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Anders Chr. Hansen.

Please note that:

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

Abstract

København har samtidig med at den er ved at udvikle sig til en metropol gennem de seneste år gjort en række erfaringer med nærdemokratisering, især gennem forsøgsordningen med bydelsråd i perioden 1997-2001. Især i Valby Bydel viste erfaringerne sig at være positive, og de var med til at bydelen som den eneste fik et særligt Valby Lokaludvalg som afløser for bydelsrådet. I rapportens første kapitel opsamles erfaringerne med lokaludvalget. Sammenlignet med perioden med bydelsråd har lokaludvalget ikke forbedret nærdemokratiet, men det er lykkedes at videreføre 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. Den største udfordring for lokaludvalget er, at de økonomiske rammer, kompetencen og sekretariatsbetjeningen er begrænset, og der fremkommer mange forslag til, hvordan lokaludvalget kan styrkes i fremtiden. I rapportens andet kapitel sammenlignes Valbyborgernes og de øvrige københavnernes politiske deltagelse, bydelsidentifikation og ønsker til fremtidens nærdemokrati. Selvom den politiske deltagelse er stort set ens de to grupper imellem, identificerer Valbyborgerne sig i højere grad med deres bydel end københavnernes i øvrigt. Samtidig ser Valbyborgerne anderledes på fremtidens nærdemokrati, idet flere ønsker mere lokal indflydelse. I rapportens tredje kapitel sammenlignes erfaringerne fra Valby med erfaringer fra de andre nordiske lande, erfaringerne med bydelsråd og lokaludvalg sammenlignes, og der ses fremad mod fremtidens nærdemokrati i København. Det viser sig, at Valby i bydelsperioden var unik ved, at der opstod særlige tværgående (transverse) processer. Ledere og medarbejdere fornemmede politikernes betydning uden politikerne direkte havde styret eller fysisk været til stede, og brugerne oplevede, at medarbejderne var der for at løse brugernes problemer og ikke bare administrere. Det lykkedes at få politikernes prioriteringer til at hænge sammen med forvaltningens organisering og medarbejdernes levering af service til borgerne. De hidtidige erfaringer med lokaludvalg viser, at nogle af forudsætningerne for transverse processer er til stede, men at den væsentligste barriere for at skabe dem, er den begrænsede økonomi, kompetence og sekretariatsbetjening. Omkring fremtidens nærdemokrati forekommer det derfor oplagt i Valby at satse på en permanent lokaludvalgsmodel med udvidede beføjelser på de nævnte områder. Erfaringerne fra Valby kunne ligeledes inspirere fremtidens former for nærdemokrati i København. Det forudsætter imidlertid både at de københavnske politikere kommer ud af den aktuelle handlingslammelse, og at kommunens enkelte forvaltninger udvikler (formentlig lidt forskellige) muligheder for nærdemokratisering på bydelsniveau.

Keywords: Nærdemokrati, lokaludvalg, bydelsråd, metropolitan governance

Address for correspondence: gjelstrup@ruc.dk

Nærdemokrati i metropolen København

By Bjørn Borre & Gunnar Gjelstrup, Roskilde University, Denmark

TABLE OF CONTENTS

Indledning.....	6
Kapitel 1.....	6
Valby Lokaludvalg: Erfaringsopsamling (Bjørn Borre)	6
Har Valby Lokaludvalg forbedret nærdemokratiet?	6
Har kommunen lyttet til Valby Lokaludvalg?.....	8
Fungerer samarbejdet i Valby Lokaludvalg godt nok?	10
Har Valby Lokaludvalg passende rammer, kompetence og sekretariatsbetjening?.....	14
Kapitel 2.....	19
Valbyborgere, københavnere og nærdemokrati (Bjørn Borre).....	19
Politisk deltagelse.....	19
Identitet.....	22
Fremtidens nærdemokrati	23
Undersøgelsens metode.....	25
Kapitel 3.....	29
På sporet af fremtidens nærdemokrati i en metropol (Gunnar Gjelstrup).....	29
Valby i et nordisk perspektiv	29
Fra bydelsråd til lokaludvalg.....	32
Fremtidens nærdemokrati	35
Litteratur	37

Indledning

Kapitel 1¹

Valby Lokaludvalg: Erfaringsopsamling (Bjørn Borre)

I dette kapitel samler vi op på, hvilke resultater Valby Lokaludvalg har opnået, og præsenterer de ideer til en fremtidig model, der er udsprunget af erfaringerne.

Først undersøger vi om lokaludvalget har forbedret nærdemokratiet. Vi ser på om og hvordan borgernes ønsker er blevet understøttet af det lokale organ. Dernæst vurderer vi, om Københavns Kommunes forvaltning og politikere har lyttet til de bydelsvisioner og borgerønsker, som lokaludvalget har været formidler af. Efterfølgende ser vi på udvalgets interne samarbejde, herunder også om observatørordningen har fungeret. Slutteligt præsenterer vi politikere, embedsmænd og borgeres vurdering af, om lokaludvalget har passende økonomiske rammer, kompetence og sekretariatsbetjening. I forlængelse heraf skitserer vi de konkrete ønsker, der er til fremtiden.

Kapitlet bygger på materiale fra enkeltpersoninterview og fokusgruppesamtaler med i alt 18 borgere, politikere og embedsmænd i bydelen og på Københavns Rådhus. De udvalgte borgere har alle 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 udvalgsmøder og journalistiske artikler i ValbyBladet har fungeret som informerende baggrundsmateriale.

Har Valby Lokaludvalg forbedret nærdemokratiet?

Lokaludvalget repræsenterer Borgerrepræsentationens imødekommenhed af, at et flertal af Valbys borgere tilkendegav, at de fortsat ønskede nærdemokratisk indflydelse. Udvalgets konkrete udformning bygger på en model politikerne i Valby Bydelsråd formulerede.

Set i forhold til tiden med bydelsråd påpeger både aktive borgere og lokalpolitikere, at den mindre 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 daginstitutions- og skoleområdet. Det bidrog ellers til menings- og erfaringsudveksling på tværs af faggrupper og institutioner i bydelen.

¹ Undersøgelserne er finansieret af Valby Lokaludvalg. Tak til alle der har medvirket til undersøgelsens gennemførelse. En særlig tak til formand for lokaludvalget Ejner Jensen og sekretær for lokaludvalget Sille Munk Kobjevski.

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. Kulturdagene og Sankt Hansfesten 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 BR-politikere fortæller, at nærdemokratiet gavnes af lokaludvalget, der er med til at kvalificere Borgerrepræsentationens beslutninger. De politiske beslutninger forbedres, fordi BR-politikere via lokaludvalget får adgang til bydelens borgeres lokale indsigt og ønsker. På bydelsplanområdet har det gjort, at der er blevet skabt en nedefra-og-op proces, som jf. en BR-politiker er unik.

Debatterne 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 BR-politiker vurderer, at Valby er den bydel, der er stærkest profileret i forvaltningen i Københavns Kommune.

Den byplansafhængige fysiske udvikling af Valby ses som et fremskridt, der bidrager til en lokal stolthed. I forbindelse med den kommende 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 BR-politikere fremhæver som spændende og lærerige. Mange borgere, om end ikke alle, har deltaget i bydelscykelture, der var *"flotte"* og gav en *"god introduktion"*. Debataftenerne på cafeerne var *"åndelige"*, men fremtidsværkstedet, hvor borgerne fik lov til at formulere ideer til den fremtidige bydelsplan betegnes som borgerinddragelsens klimaks. Der var *"hvor det hele bobled"* (Aktiv borger på bydelsplanområdet). På de følgende arbejds møder er ideerne blevet presset sammen og indarbejdet i en Valbyplan-avis. I denne proces er embedsmændene gået

”stærkere og stærkere ind”, men avisen betragtes alligevel som et borger til borger dokument.

Har kommunen lyttet til Valby Lokaludvalg?

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 bindeleddet, der sikrer dialogen imellem borgerne og Borgerrepræsentationen. Lokaludvalget er underordnet Borgerrepræsentationen og kompetencen er delegeret på forsøgsbasis til og med 2005.

Det er ikke altid, at Borgerrepræsentationen har husket at høre lokaludvalget forud for væsentlige sager (ValbyBladet 2003 14/5:2, 23/5:2). Flere BR-politikere fortæller, at det har taget tid at få praksisen med at høre lokaludvalget indarbejdet i forvaltningen. En BR-politiker 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 blevet taget af dagsordenen, og sendt til lokal høring.

Ofte er der korte frister for indgivelse af høringssvar. Lokaludvalget mener, det mindsker deres mulighed for at indgive kvalificerede svar. BR-politikerne er bevidste, om at der er et tidspres, men finder, at det er en del af den politiske dagligdag, som lokalpolitikere ligesom BR-politikerne må affinde sig med. Lokaludvalget roses for deres hidtidige evne til at medvirke på disse præmisser.

Når Valby Lokaludvalg har afgivet høringssvar har det nogle gange direkte påvirket en sags videre forløb. BR-politikerne fortæller, at de altid i deres udvalgsarbejde prioriterer høringssvar fra lokaludvalget højt. BR-politikere 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 aktive borgere på kulturområdet 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 BR-politiker 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. BR-politikerne er enige om, at det snarere er lokaludvalgets opgave at tænke i større visioner, og det mener man, at de har været gode til.

Når lokaludvalget er særligt interesseret i at påvirke en sags videre forløb, så lægger de koordineret pres på BR-politikere gennem deres partiforeninger. Presset sker via

mundtlige, frem for skriftlige kanaler. BR-politikerne erkender, at disse henvendelser er af betydning.

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

De aktive borgere, lokaludvalgsmedlemmer og forvaltningsansatte fortæller alle, at der har været stor lydhørhed omkring arbejdet med bydelsplanen. Forvaltningen har taget betydeligt 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 plandokument, 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 vejret og målt” (Aktiv borger på bydelsplanområdet).

Forvaltningens vurdering er, at byplansoplægget kommer til at fungere som overordnede retningslinier. Det er endnu for tidligt at gætte på, hvor mange af ideerne der bliver virkeliggjort. Omkring byplanlægning 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 den 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 holdninger, 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.

Fungerer samarbejdet i Valby Lokaludvalg godt nok?

Til at sidde i lokaludvalget har Borgerrepræsentationen udpeget en repræsentant fra hvert politisk parti, og godkendt observatører fra væsentlige interessegrupperinger i Valby. Det er ikke alle partiers repræsentanter, der tager del i udvalgmøderne. 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, BR-politikere 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 lokaludvalgmøder.

Mellem møderne arbejder medlemmerne med at skrive høringssvar, 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 Københavns Kommune, at de så ofte er i stand til at indsende konsensusprægede høringssvar. BR-politikerne nævner, at det letter den politiske udvalgsbehandling af sagerne.

”Der er jo ikke noget værre end at få de der høringssvar 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 høringssvar 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 høringssvar man springer over når man har travlt. Det bliver læst og det bliver brugt” (BR-politiker).

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” (BR-politiker).

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” (Ansats 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: ”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 enigt om at arbejde 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 det store Eksempelprojekt 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 pga. forvaltningen eller BR-politikere, at projektet ikke skrider så hurtigt frem (ValbyBladet 2002, 2/10:5; 2003, 3/12:2-3).

Observatøerne arbejder i lokaludvalget på lige fod med de politisk udpegede medlemmer. Det eneste som de ikke har, er stemmeret, men pga. konsensuslinien er det sjældent at stemmeafgivelse er væsentlig. Observatøerne 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 lokaludvalgsfolk, 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, red.) 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 udvalgs møderne. På formøderne kunne hun opfange lokale ønsker, som så blev taget op i lokaludvalget. Formøderne ophørte 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 skulle have dem godkendt i Borgerrepræsentationen hver gang. Det vil skabe mulighed for, at observatørerne kun sidder i udvalget, når deres sager er politisk varme.

BR-politikerne 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.

En BR-politiker nævner, at man kunne øge synligheden omkring den videre sagsbehandling via to tiltag. Dels ved at indføre krav om, at det i referatet af BR-møder skriftligt uddybes på hvilken måde, man har taget bydelens høringsvar til

efterretning. Dels ved at man i mindre grad anvender skriftlige høringssvar, og i stedet benytter sig af formøder, hvor lokaludvalgsrepræsentanter kan præsentere deres sag i en dialog med den relevante udvalgsformand fra Borgerrepræsentationen. Politikeren beskriver ideen:

"Når vi har haft sådan en dialog inden vi træffer beslutninger, eks. om hvorfor miljøzoner ser ud som de gør, så har de ikke brug for at have møde med mig bagefter for at finde ud af hvorfor den endte hvor den gjorde. Det er de fuldstændig klar over" (BR-politiker).

Der er ikke sammenhæng mellem den folkelige politiske opbakning og et lokaludvalgsmedlems stemme. En BR-politiker frygter, at udvalget står til at miste legitimitet, hvis et folkeligt flertal nedstemmes i lokaludvalget. Derfor bør man overveje en forholdsmæssig vægtning af stemmerne. Problemet er hidtil kun undgået takket være et stærkt lederskab og en kompromissøgende indsats.

Lokalpolitikere ønsker større aktiv opbakning fra deres partiforeninger. Det er ikke mange der hjælper til, når budskaber skal ud eller arrangementer på plads i Valby. Nogle aktive borgere finder, at partiforeningerne kunne gøre mere ud af at sikre en faglig oplæring af de personer, de udpeger til lokaludvalget.

Har Valby Lokaludvalg passende rammer, kompetence og sekretariatsbetjening?

Valbyborgerne og lokaludvalgspolitikere har fra tiden med bydelsforsøg været vant til større økonomiske rammer, større kompetence og en betydelig administration. De ønsker alle mere end de har nu, men understreger, at Valby selv med lokaludvalgets begrænsede muligheder er 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).

På kulturområdet har lokaludvalget haft tilstrækkeligt med midler til at kunne holde liv i de fleste Valby-identitetsskabende traditioner, der blev startet af bydelsrådet (ValbyBladet 2002 13/2:19, 24, 2002, 22/5:1, 14/8:21, 21/8:11; 2003, 15/10:2). En kulturkalender brugte man i bydelsrådstiden et halvt administrativt årsværk på at vedligeholde og finde støtte til. I samarbejde med bibliotekerne forsøgte lokaludvalget at videreføre det, men projektet løb ud i sandet pga. finansierings- og kommunikationsproblemer (ValbyBladet 2003, 8/1:3, 28/5:19).

Puljemidlerne har muliggjort, at man fortsat har kunnet støtte langt de fleste ansøgere med økonomiske midler til at realisere deres projekter (ValbyBladet 2002 10/4:4,22).

Demokratipuljen har været for abstrakt, ansøgningerne har ikke været mange (ValbyBladet 2003, 6/8:3, 3/9:4). Lokaludvalget og BR-politikere argumenterer for, at midlerne måske hellere skulle uddeles til rene netværksunderstøttende formål.

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.

En aktiv borger på kulturområdet ønsker, at man mere spontant kunne søge mindre kulturstøttende beløb. Andre frygter, at man derved vil miste det overblik, de fire årlige uddelinger sikrer, som gør, at en fornuftig prioritering kan finde sted.

Det er væsentligt, at der fortsat er øremærkede midler til bydelen. Hvis de lokale initiativtagere skal konkurrere med det øvrige København, er der stor risiko for, at de mange gode men små initiativer ikke støttes.

På planområdet har lokaludvalget kun haft høringsret, ingen egne midler, og kun en begrænset sekretariatsbetjening. Alligevel opnår lokaludvalget resultater på bydelsplanområdet, der tegner meget positivt:

"Bydelsrådet havde jo meget mere styrke, og så ville man jo naturligt slutte at et lokaludvalg med meget mindre styrke ville have mindre indflydelse. Og der kommer vi så ind til et paradoks, nemlig at i planhistorien der, der har vi jo fået meget mere" (Aktiv borger på bydelsplanområdet).

Det understreges af de aktivt involverede borgere, politikere og forvaltningen, at succesen med borgerinddragelse kun har været mulig pga. 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 tøv derinde. Og kommer tilbage til os lettere såret, men har alligevel mod på at knokle videre" (Politiker i lokaludvalget).

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. BR-politikerne er generelt enige om, at det ikke var særlig rationelt at lægge administrationen ud i bydelene. Lokaludvalgspolitikerne 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 netværksamarbejder.

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 BR-politikere 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 BR-politiker 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. En anden BR-politiker vurderer, at opfyldelsen afhænger af et politisk flertal, som indtil videre ikke har kunnet samles, men at det økonomisk er realistisk:

”Men have råd til det? Lad os sige et sekretariat, som ville kunne tælles på maksimalt en hånd, i 15 bydele. Det er ikke økonomisk uoverkommeligt. Det er jo ikke mere end hjemmehjælpen skulper over på Christianshavn. Vi skal ligesom holde proportionerne for øje. Og jeg ved ikke om det er en eller to millioner lokaludvalget har, men det er dernede, vi er nede i en måske indbyggerrelateret rammebevilling” (BR-politiker).

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” (Tidl. Kulturkonsulent).

Flere påpeger, at det er væsentligt, at konsulenter og sekretærer har lokal forankring i den bydel, som de arbejder for. Den bedste måde at sikre det, er ved en fysisk placering i bydelen.

”Man har brug for en meget mere kontinuerlig sekretariatsbistand. Man benytter sig jo i dag af Demokrati og Serviceudvalgets team inde på rådhuset. Og man har brug for noget meget mere forankret i forhold til Valby” (BR-politiker).

"Jeg ved, at det betyder meget for mange mennesker, og det betyder også noget for en administration, at man kender nogle af de aktører der er, har en vis tillid til dem og ved lidt om, hvad de kan" (Tidl. 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 nødtig sidde i lokaludvalget. De betingelser man har for at gøre sig gældende er virkelig ikke eftertragtelssværdige" (Aktiv borger på kulturområdet).

En BR-politiker 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 *"ben over hovedet på borgerne"*.

Politikere og aktive borgere peger på, at direkte valgte lokaludvalgsmedlemmer vil øge bevidstheden om Lokaludvalget hos Valbyborgerne. Både lokal- og BR-politikere 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.

Lokaludvalget ønsker udvidet kompetence, i form af indflydelse på driften af Valby Medborgerhus. De ser det som oplagt, om udvalget indgik som bestyrelse herfor.

En BR-politiker 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 BR-politikere, som ikke kan have lokal føling med alle Københavns bydele.

"Det er simpeltthen netop derfor, at netop lokaludvalg har en væsentlig rolle at skulle spille. Fordi der kender du, jeg vil ikke sige hver brosten, 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 BR" (BR-politiker).

Demokrati og Serviceudvalget i Københavns Kommune arbejder fortsat på at komme med en udmelding om, hvilke nærdemokratiske styringsværktøjer fremtiden skal indeholde.

Målet er en Københavnsdækkende ordning, men der er ingen garanti for at alle bydele vil blive styret via den samme model. En ide tager udgangspunkt i Valby Lokaludvalg:

"Et ikke-administrerende men politiserende og initiativtagende organ, et lokaludvalg som plejer de små vigtige lokale initiativer, som man kan hjælpe og løfte, og som skaber identitet" (BR-politiker).

Der er dog ingen garanti for, at Valby Lokaludvalg får lov til at forsætte udover forsøgsperioden.

Man så gerne en entydig og simpel model, men virkelighedens kompleksitet forhindrer det. Der er både politisk forskellige ønsker, forskel på hvilke faciliteter

de enkelte bydele har, og forskel på hvilke borgergrupperinger, der vil være interessante samarbejdspartnere.

Flere BR-politikere nævner derfor, at man kan forestille sig at forskellige modeller vil passe ind i forskellige bydele. En bydel kan komme til at opleve nærdemokratisk indflydelse på et område, mens andre bydele får det på andre områder. En BR-politiker skiller sig ud. Vedkommende mener, at de mange forskellige modeller blot repræsenterer et forsøg på at undgå det, som det hele handler om, reel nærdemokratisk indflydelse.

Der diskuteres bl.a. en model, hvor Medborgerhusene udgør samlingspunktet for den nærdemokratiske indflydelse. Der tales om demokratiske mødesteder og om udliciteringsmodeller. I sidstnævnte skal lokale borgergrupperinger kunne byde ind på styringen af et område, som de med en bevillingsramme i ryggen kan varetage i en periode, med betydelig autonomi til at implementere de politisk givne målsætninger, som det passer bedst ind i bydelen.

Hvad Demokrati og Serviceudvalget bliver enige om vides endnu ikke. Den positive melding lyder, at ingen partier har meldt sig ud af debatten, og der er enighed om, at styringen af København også i fremtiden skal indeholde nærdemokratiske modeller. Kompromisser, kan accepteres, når bare de fører til en styrkelse af nærdemokratiet.

Kapitel 2

Valbyborgere, københavnere og nærdemokrati (Bjørn Borre)

I dette kapitel undersøger vi, om der er forskel på Valbyborgerne og de øvrige københavnere, når det gælder (1) politisk deltagelse, (2) identifikation med deres bydel og (3) deres holdninger til fremtidens nærdemokrati.

Kapitlet bygger på en telefonbaseret spørgeskemaundersøgelse til ca. 1800 borgere i henholdsvis Valby og det øvrige København. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført af Hermelin Nordic Research i juni 2004.

Politisk deltagelse

Borgernes politiske deltagelse belyses gennem følgende spørgsmål (jf. 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, dvs. 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”.

Tabel 1

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

N = 900

Tabel 2

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

N = 926

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”.

Valby Lokaludvalg har, 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 lokalplan. Der er imidlertid ingen signifikant forskel mellem Valby og resten af København på hverken ”kulturaktiviteter” eller ”Orådets trafikregulering, grønne områder eller stier”.

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

Identitet

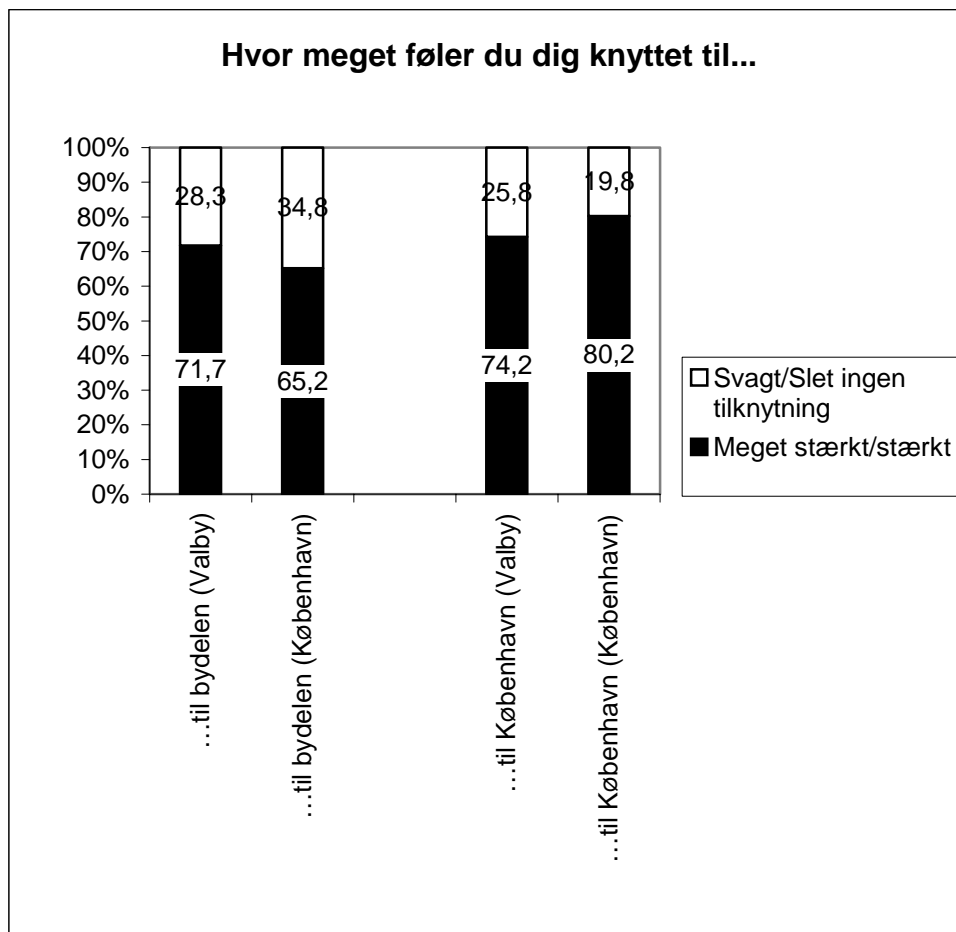
Et væsentligt aspekt ved nærdemokratiet er det nære. En lokal forankring, en samlende lokal identitet, kan optræde som en ressource for det nære demokrati. Det kan være med udgangspunkt i denne, at lokale borgere går sammen om at afholde aktiviteter og om at tage medansvar for lokalområdets udvikling.

De interviewede er blevet bedt om at svare på ”Hvor meget føler du dig knyttet til din bydel, København, Hovedstadsregionen, Øresundsregionen og Europa?”.

For både de interviewede fra Valby og resten af København gælder det, at de mest føler sig som danskere, dernæst som københavnere. Tæt efterfulgt kommer for valbyborgerne deres bydel og noget efter Europa. For resten af københavnere tæller Europa og deres bydel næsten lige meget, Europa dog mest.

Valbyborgerne i undersøgelsen identificerer sig i højere grad med deres bydel end københavnere i undersøgelsen. Omvendt identificerer københavnere sig i højere grad med København. Derudover identificerer Valbyborgerne sig i højere grad med Danmark og københavnere i højere grad med Øresundsregionen og Europa. Forskellene er statistiske signifikante.

Der er ingen signifikant forskel på hvor knyttet Valbyborgerne og borgerne i resten af København føler sig til Hovedstadsregionen. Hovedstadsregionen føler hver anden sig knyttet til, og Øresundsregionen kun mellem hver 7 og 5 (jf. bilagstabel 1).



Resultatet understøtter de synspunkter borgere og politikere i fokusgruppesamtaler er refereret for i kapitel 1: At der i Valby er opbygget en særlig fælleskabsfølelse, som knytter bydelens borgere sammen. I Valby er der dog lige så mange, der føler sig stærkt knyttet til København.

I samme undersøgelse gav enkelte valbyborgere under fokusgruppesamtaler udtryk for at være bitre over, at bydelrådet var blevet taget fra dem, på trods af Valby-flertallet for dets bevarelse. Det kan være medvirkende årsag til, at Valbys borgere ikke føler sig nær så knyttet til København som borgerne i resten af København gør.

Fremtidens nærdemokrati

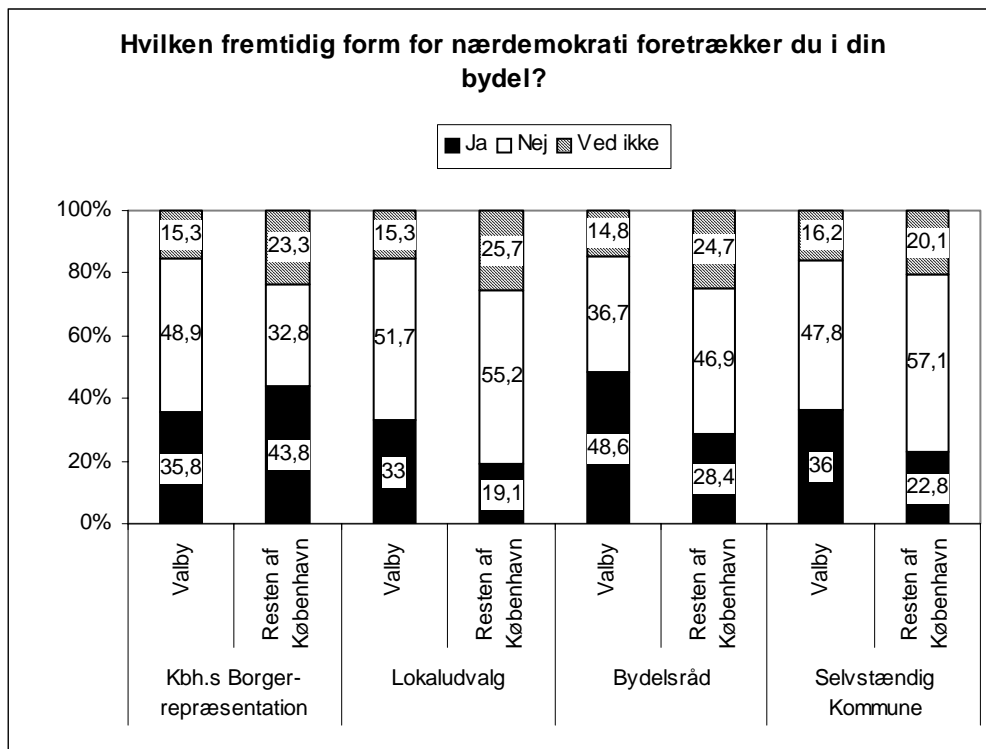
Valbyborgerne har andre ønsker end de øvrige københavnere til fremtidens nærdemokrati. Ca. halvdelen af Valbyborgerne foretrækker bydelråd som den fremtidige form for nærdemokrati, mens lidt over 2/5 af københavnere foretrækker Københavns Borgerrepræsentation.

Der er ikke absolut flertal for én bestemt fremtidig styreform, men der er tilkendegivelser af, hvad man ikke ønsker fremtiden skal byde på.

Ca. halvdelen af Valbyborgerne siger både nej til styre via BR og til lokaludvalg. Valbyborgerne vil i stedet have mere selvstændighed til bydelen. Ca. halvdelen ønsker som nævnt bydelråd og lidt over 1/3 en selvstændig kommune.

Medierne har flere gange fortalt om Valbyborgere, der ønskede at udskille Valby fra København til en selvstændig kommune. Senest har også Københavns Bygge- og Teknikborgmester udtalt sig herom (Politiken d. 29. juli 2004). Det har hidtil været uvist, i hvilket omfang der blandt borgerne har været opbakning bag ideen. Besvarelsene viser, at ønsket om en selvstændig kommune ikke er lige så udtalt, som ønsket om at få et bydelråd igen.

I København ønsker lidt over 1/4 et bydelråd, lidt under 1/4 en selvstændig kommune og kun 1/5 et lokaludvalg. Et flertal i resten af København ønsker ikke en selvstændig kommune, og et flertal af københavnernes ønsker ikke lokaludvalg. Det er karakteristisk, at flere af borgerne i resten af København end i Valby er i tvivl.



En nærmere analyse af de bydelpositive viser, at 7 ud af 10 af de personer i Valby, der ved bydelrådsafstemningen stemte ja til forsøgets fortsættelse, fortsat ønsker et bydelråd. Lidt over 2/5 bakker op omkring en selvstændig kommune og 2/5 bag et lokaludvalg. I København er de tilsvarende tal 1/4, 1/2 og lidt over 1/4.

Der er en tendens til, at de borgere der ikke tager del i aktiviteterne i deres lokalområde er tilfredse med den eksisterende styremodel.

Modsat ønsker de aktive borgere flere muligheder for lokal indflydelse, og de er oftere negativt stemt overfor BR. Undtaget herfra er dog de personer, der tager del

i aktiviteter omkring trafikregulering, stier, grønne områder m.m. Disse ønsker både de nærdemokratiske organer og en Borgerrepræsentation. Det kan tyde på at de gerne ser nærdemokratiske indflydelseskanaler, men også finder det nødvendigt at kunne gå til en stærk politisk magt eller central forvaltning.

I Valby har partivalget en vis betydning for hvilke ønsker borgerne har. Når man grupperer borgerne i henholdsvis en venstrefløj (A, F, Ø) og en midter-højrefløj (B, C, D, O, V) kan følgende betragtninger udledes (jf. bilagstabel 2): Midter-højrefløjen er mere positive og venstrefløjen mere negative overfor Borgerrepræsentationen. Venstrefløjen er mere positive og midter-højrefløjen mere negative overfor lokaludvalg. Blandt venstrefløjen og ved-ikke grupperingen er der flertal for et bydelsråd. Midter-højrefløjen er mere negativ og mindre afklaret end venstrefløjen i spørgsmålet om et bydelsråd. Et flertal blandt både midter-højrefløjen og venstrefløjen er negativt stemt overfor ideen om en selvstændig kommune, godt 1/3 er positive. Der er en generel tendens til, at 4/5 af dem, der ikke ved hvad de vil stemme politisk, alligevel er afklarede om, hvilke ønsker de har til fremtiden. Det kan antages, at en væsentlig del af forklaringen skal findes i, at en stor del af de borgere der sympatiserer med Valbylisten, er afklaret i forhold til lokale ønsker for fremtiden, men uafklarede mht. hvad de politisk vil stemme i et valg til Borgerrepræsentationen (hvor Valbylisten ikke er opstillet).

Undersøgelsens metode

Analysen er baseret på telefoninterviews af et repræsentativt udsnit af henholdsvis Valbys og resten af Københavns borgere. I alt 3286 borgere er blevet kontaktet, heraf har 1826 borgere ønsket at deltage. Dette giver en frafaldsprocent på 44,4 %, hvilket er tilfredsstillende og forventeligt, set i forhold til lignende undersøgelser. Frafaldet fordeler sig med 46 %, der ikke ønskede at deltage, det var ikke muligt at opnå interview med 43 % pga. anden aftale eller ferie og 11 % af frafaldet skyldtes sprogvanskeligheder eller langvarig sygdom.

Alle 1826 respondenter har besvaret samtlige spørgsmål i spørgeskemaet. Spørgsmålene til de to grupper var ens, bortset fra enkelte formuleringer, der tog højde for forskellen i den politiske styringsmodel i Valby og resten af København. Således blev Valby spurgt om "lokaludvalg" og "Valby", mens resten af københavnere svarede på "lokalråd" og "din bydel". Spørgsmålene i spørgeskemaet (Se sidst i kapitlet) er inspireret af en tidligere lignende undersøgelse foretaget i Herlev kommune (Andersson et al, 1989).

De interviewedes repræsentativitet er via baggrundsoplysninger blevet sammenlignet med statistiske oplysninger om henholdsvis Valbyborgere og resten af Københavns borgere. Oplysningerne stammer fra de nyeste offentligt tilgængelige tal i Københavns Kommune.

Databasen omkring alder og køn er opdateret med tal i 2003, uddannelse og bolig i 2002, og indkomst i 2001.

Kønsfordelingen er næsten 50-50 % blandt de interviewede i både Valby og resten af København, og dette stemmer godt overens med den forventede fordeling. Blandt de interviewede udgør de unge i Valby noget under 1/10 og i resten af København ca. 1/10. Begge steder er det lidt under den forventede andel. De 26-39 årige udgør i Valby ca. 1/3 og i resten af København 2/5, hvilket stemmer godt overens med det forventede. De midaldrende udgør 2/5 af de interviewede i Valby

og lidt over 1/3 i resten af København. Gruppen er en anelse overrepræsenteret i forhold til det forventede. De ældre udgør ca. 1/6 i Valby og lidt mindre i København. Det svarer til det forventede. Blandt de interviewede i Valby har omkring 2/5 en kortere end gymnasial uddannelse og i resten af København ca. 1/3. I forhold til det forventede er de kortuddannede lidt underrepræsenteret i Valby, mens resten af København er repræsentativ. En 1/3 af de interviewede i både Valby og København har en husstandsindkomst under 250.000. Det forventede antal var højere, og husstande med lavere indkomster synes at være underrepræsenteret i undersøgelsen. 1/10 af de interviewede i både Valby og resten af København har dog svaret ved ikke/vil ikke svare på spørgsmålet, hvorfor fordelingen blandt de interviewede ikke kan opgøres helt præcist. 1/5 af de interviewede i Valby og ca. 1/10 i resten af København bor i eget hus. Det er mere end den forventede andel. Andelen af de interviewede i både Valby og resten af København der bor i ejerlejlighed er ca. 1/6. Det er lidt mere end forventet. 3/5 i Valby og 2/3 i København har en anden bolig form. Dette er lidt under den forventede andel. Repræsentativiteten vurderes, de påpegede forskelle til trods, som værende tilfredsstillende.

Bilagstabel 1

Hvor meget føler du dig knyttet...	Procent af antal svar				Antal svar
...til Hovedstadsregionen	Meget stærkt	Stærkt	Svagt	Slet ingen tilknytning	
Valby	11,2	35,8	42,4	10,6	900
Resten af København	11,8	35,9	43,2	9,2	926
...til Øresundsregionen	Meget stærkt	Stærkt	Svagt	Slet ingen tilknytning	Antal svar
Valby	2,6	12,6	51,3	33,6	900
Resten af København	4,9	15,8	50,4	28,9	926
...til Danmark	Meget stærkt	Stærkt	Svagt	Slet ingen tilknytning	Antal svar
Valby	50,9	43	5,7	0,4	900
Resten af København	50,3	38,9	9,6	1,2	926
...til Europa	Meget stærkt	Stærkt	Svagt	Slet ingen tilknytning	Antal svar
Valby	15,9	42,3	30,6	11,2	900
Resten af København	19,7	46,9	26,3	7,1	926

Bilagstabel 2

Hvilken fremtidig form for nærdemokrati foretrækker du i Valby... Procent af antal svar			
...Københavns Borgerrepræsentation?	Ja	Nej	Ved ikke
-----Venstrefløjen	33,3	54,4	12,3
-----Midten og højrefløjen	37,6	47	15,4
-----Ved ikke-fløjen	38,3	42,3	19,4
... Valby Lokaludvalg?	Ja	Nej	Ved ikke
-----Venstrefløjen	31,5	56,3	12,2
-----Midten og højrefløjen	25,7	58,9	15,4
-----Ved ikke-fløjen	42,3	37,9	19,8
... Valby Bydelsråd?	Ja	Nej	Ved ikke
-----Venstrefløjen	52,9	36,2	10,9
-----Midten og højrefløjen	39,9	44,7	15,4
-----Ved ikke-fløjen	50,9	29,3	19,8
... Valby Kommune?	Ja	Nej	Ved ikke
-----Venstrefløjen	36,2	50,8	13
-----Midten og højrefløjen	36,4	49	14,6
-----Ved ikke-fløjen	35,6	41,9	22,5

N = 890 (10 interviewede, der ville stemme på "andre" er udeladt)

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]

Kapitel 3

På sporet af fremtidens nærdemokrati i en metropol (Gunnar Gjelstrup)

Siden midten af 1990'erne har Valby Bydel gjort erfaringer først med at forberede, udvikle og afvikle et velfungerende bydelsråd. Derpå er der, som det er fremgået af kapitel 1, gjort erfaringer med at forberede og udvikle et lokaludvalg. Nu nærmer tidspunktet sig for at finde frem til den mest bæredygtige fremtidige form for nærdemokrati i Valby som en del af metropolen København.

En af de lokale politikere gav under fokusgruppesamtalen udtryk for, at der er sket ganske meget undervejs:

”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 sådan”.

Mange er fortsat kede af, at kommunen - på trods af bydelens ønske – besluttede, at bydelsordningen også skulle afvikles i Valby. Men de fleste har længe set fremad. Som det er fremgået af kapitel 1, er der udbredt enighed om, at et lokaludvalg er ”bedre end ingenting”, og der tegner sig stadigt klarere konturer af, hvordan nærdemokrati i Valby kan udvikles yderligere fremover.

I dette kapitel ser vi 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. Derpå sammenlignes erfaringerne fra tiden med bydelsråd med den nuværende ordning med lokaludvalg. Kapitlet afsluttes med et fremblik på, hvordan erfaringerne i Valby kan videreudvikles som et led i en nærdemokratisering af en metropol som København.

Kapitlet bygger både på det datamateriale, der ligger til grund for kapitel 1 og 2 og på data indsamlet i forbindelse med tidligere undersøgelser. De tidligere undersøgelser er dels to undersøgelser af Valby Bydelsråd, dels et fællesnordisk forskningsprojekt om erfaringer med bydelsordninger i op til 20 år i Oslo, Stockholm, Göteborg, Malmø, Bergen og København (Bäck m.fl., 2004, Gjelstrup, 2000 og 2001). Materialet består bl.a. 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 m.fl., 1989).

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 m.fl., 2004, kap. 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, igen i en nordisk sammenligning (Bäck m.fl. 2004, kap. 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 m.fl., kap. 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 status som amt. Dertil kommer særlige organer som HUR, HS og samarbejdsorganer i Øresundsregionen. En fragmenteringsgrad som i øvrigt ser ud til at blive stort set bibeholdt (og endda muligvis forstærket) i forbindelse med den kommende kommunalreform.

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 en række særlige processer. De politisk-administrative processer var 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 ansatte ledere faglige og ideskabende sparringspartnere. Lysen fra fyrtårnet er således skabt gennem dialog mellem politikere og ledelse, og den paraply politikerne havde slået op, blev derpå holdt af ledelsen.

Samspillet mellem ledelse og medarbejdere var 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. Endelig 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.

Det viste sig endelig, at der kunne findes særlige tværgående (transverse) processer omkring Valby Bydelsråd. De transverse processer indebar, at de politisk-administrative processer, processerne mellem ledere og medarbejdere og de brugerinddragende processer spillene sammen på en sådan konstruktiv måde, at de gik op i en højere enhed (Gjelstrup, 2001 og Bäck m.fl., 2004, kap. 8). Processerne gik op i en højere enhed både i kraft af, at ledere og medarbejdere fornemmede, at politikerne havde haft betydning uden 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 de transverse processer særligt tydelige i ældreplejen og omkring den daværende bydelsbutik.

Desværre blev der ikke gennemført tilsvarende undersøgelser af de tre andre københavnske forsøgsbydele (se dog Andersen, 2001 og Hansen, 2001), men det forekommer velbegrunder at antage, at der ikke forekom transverse processer dér. På 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 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. På 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) og da det blev nødvendigt for bydelen at skære ned kort før afstemningen, blev beslutningen mødt med det lokale demonstrative slogan: ”Hvad skal væk? Langebæk - Hvad skal ind? Søren Pind”.

Sammenlignes processerne i Valby med tilsvarende processer i Norge og Sverige, er det ligeledes kun i Valby, at der kan findes transverse processer (Bäck m.fl., 2004, kap. 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.

Selvom det i Valby lykkedes 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. 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 m.fl., 2004, kap. 4). På baggrund heraf og resultaterne i kapitel 2 bør politikere, embedsmænd og forskere fremover (1) ikke have for store forventninger til, hvor mange flere borgere det kan lykkes at inddrage, (2) respektere at nogle ikke ønsker at deltage uanset hvor gode mulighederne er og (3) se mere positivt på de borgere, der faktisk prioriterer at bruge noget af deres tid på at deltage.

På baggrund af kapitel 2, undersøgelserne i Valby og i to bydele i Norge og Sverige (jf. Bäck m.fl., 2004, kap. 8) forekommer det endvidere fremover nødvendigt både at se på om borgerne deltager i processerne eller ej og på borgernes holdning til de resultater, der kommer ud af processen (jf. figur 1).

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

Figur 1. Samspillet mellem borgerdeltagelse og holdninger til processens resultat

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, også i Valby under bydelstiden. I den svenske bydel er der et eksempel på, at det lykkes for aktive borgere at mobilisere mange borgere til møder og få stort set alle (ca. 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. I Valby fastholdt politikerne fx at reducere normeringen til et dagcenter uanset brugerne mødte talstærkt op til et møde for at udtrykke deres utilfredshed. Den politiske begrundelse var bl.a., 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. 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.

Fra bydelsråd til lokaludvalg

De nærdemokratiske erfaringer med bydelsråd i Valby er, som det er fremgået af sidste afsnit, unikke i et nordisk perspektiv. Det spørgsmål, der undersøges nærmere i dette afsnit er, om der også kan ses transverse processer omkring lokaludvalget. Kernen i de transverse processer er, om det lykkes at få politikernes prioriteringer til at hænge sammen med forvaltningens organisering og medarbejdernes levering af service til borgerne.

Omkring 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 observatørene skulle spille. Som det er fremgået af kapitel 1 deltager observatørene 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 observatørene på en ny måde, er det er også lykkedes for lokaludvalget at socialisere nye medlemmer ind i en ny lidt anderledes fælles politisk kultur. Et element i den proces var, at mens formanden fra bydelstiden 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 høringssvar 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 høringssvar 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 høringssvar og de formulerer sig på disse måder:

”Lokaludvalget er også levende mennesker, der giver lyd fra sig ad andre kanaler end de skriftlige høringssvar” 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 af kapitel 1 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 fungeret 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 sin nye 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, bl.a. 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.

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 transverse processer kan opstå er til stede. Den væsentligste barriere for, at det kan lykkes at skabe dem, er lokaludvalgets begrænsede økonomi, kompetence og ikke mindst sekretariatsbetjening. En medarbejder i kommunen udtrykker det sidste 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 er nogle af politikerne i lokaludvalget inde på, at den manglende selvstændige lokale administration har været med til at skabe forudsætninger for et bedre samspil med kommunens forvaltninger. Dette kommer bl.a. 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 (jf. Andersson m.fl., 1989, side 181ff).

En af de helt store fremtidige udfordringer for en nærdemokratisering af metropolen København bliver at skabe bedre betingelser for, at kommunens forvaltninger kan komme til at bidrage konstruktivt til, at der skabes transverse processer både lokalt og i kommunen. Erfaringerne med bydelsråd og lokaludvalg i Valby rummer kim til, hvordan noget sådant kan ske.

Fremtidens nærdemokrati

I kapitel 1 er der mange forslag til, hvordan nærdemokratiet i Valby kan udvikles yderligere. I Valby forekommer det oplagt at satse på at videreudvikle en permanent lokaludvalgs-model med lidt mere kompetence, økonomi og sekretariatsbetjening. En sådan ordning kunne i princippet være særlig for Valby i kraft af de særlige forudsætninger, der nu er skabt gennem 10 års systematisk arbejde i bydelen. Men den kunne også danne inspiration for overvejelser om, hvordan fremtidens nærdemokrati i hele metropolen København kunne indrettes.

Det er en nødvendig forudsætning for, at der kan ske en nærdemokratisering af hele København, at politikerne i Borgerrepræsentationen kommer ud af den handlingslammelse, der har præget dette spørgsmål siden bydelsforsøgets bratte afslutning, og at der opstår en politisk handlekraft bag en nærdemokratiseringsproces. Hvis der skal ske det, må politikerne og topembedsmændene i kommunen have mod til at se de nuværende politisk-administrative magtspil i øjnene. En af de politikere, vi har talt med, giver udtryk for problematikken på denne enkle måde: *"Det er en dyb magtkamp."* Når politikere og topchefer har set magtspillene i øjnene, kunne de vælge at betragte en nærdemokratiseringsproces som noget alle kan have fordel af og derpå være med til at sætte gang i processerne.

For de enkelte partier i Borgerrepræsentationen handler det om at komme ud over, at spørgsmålet generelt har begrænset opmærksomhed, men også at nogle slet ikke vil en øget nærdemokratisering, andre vil godt noget og andre igen vil noget lidt andet.

For forvaltningerne handler det generelt om, at de fortsat er relativt opsplittede. Set udefra kan det være svært at se visdommen bag at fortsætte med (og måske oven i købet have forstærket) en ret opsplittet forvaltningsstruktur. Men den eksisterende 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 fx 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 transverse processer 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 forvaltningsmedarbejders roller bliver anderledes, så de i højere grad kommer til at spille sammen med lokaludvalg eller andre tilsvarende 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 gror lidt forskellige processer op nedefra.

I disse processer bliver det vigtigt, at Økonomiforvaltningens koordinerende funktion får et passende højt ambitionsniveau. Det er fx ikke nok at skitsere modeller 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 dårligere, hvad er kæden af argumenter bag, at en bestemt model kan være bedre end andre osv.

Endelig forekommer det vigtigt, at nærdemokratiseringsprocessen betragtes som noget, der forløber over en længere periode, og at den ikke forceres. Hastigheden i hvilken processen gennemføres i de enkelte bydele afhænger 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 2005, om end den lokale udformning af nærdemokratiseringen kan være forskellig.

Litteratur

- Andersen, Pernille (red)(2001): Bydelsrådet – gjorde det en forskel? Erfaringer og perspektiveringer 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.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (2004, under udgivelse): Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities. Leverkusen: Leske & Budrich.
- 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. Kapitel 3 i Bydelsforsøg i Valby. København: Valby Bydelsråd.
- Hansen, Allan Dreyer m.fl. (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/tal02_03_04/Hele%20byen%202003.xls
http://www.sk.kk.dk/data2003/tal02_03_04/Valby%202003.xls
- PLS (1999): Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune – slutrapport.

RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science

To obtain a copy:

The papers can be downloaded free from the following address:

<http://www.ssc.ruc.dk/>

Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK

Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:

Secretary Janni Villadsen

Department of Social Sciences

Roskilde University

P.O box 260

4000 Roskilde

Phone +45 4674 2597

Fax + 45 4674 3080

Research Paper nr. 1/03

Lars Bohn & John Andersen
Det er de andre, der kører.
Beboernes holdninger til trafik og
levevilkår i Kgs. Enghave

Research Paper nr. 2/03

Jesper Jespersen
Ny-kenyesiansk og post-
keynesiansk teori - hvorfor to
adskilte verdener?

Research Paper nr. 3/03

John Andersen & Anne-Marie Tyroll
Beck
Lokalsamfundsempowerment - et
Københavnsk casestudie

Research Paper nr. 4/03

David Etherington
Welfare are reforms local
government and the politics of social
inclusion: Lessons from Denmark's
labour market and area regeneratin
programmes

Research Paper nr. 5/03

Assistant Professor Shahamak
Rezaei, Ph. D. & Consultant Lars
Høeberg Nielsen, M.Sc.
Study on national employment
strategies towards migrants and
ethnic minorities (NatEmp-project)
Country Study Denmark

Research Paper nr. 6/03

Lise Lotte Hansen
Kvinder som en ressource for
fagbevægelsen - UNISON's
ligestillingsstrategi og det britiske
arbejdsmarked

Research Paper nr. 7/03

Bent Greve
The open method of co-ordination -
focussing on EU employment
strategy

Research Paper nr. 8/03

John Andersen & Gestur Hovgaard
Welfare and Urban planning in
transition – A Copenhagen Case
Study

Research Paper nr. 9/03

John Andersen, Jørgen Elm Larsen,
Ida Schultz
Steder, fællesskaber og identiteter i
Kongens Enghave

Research Paper nr. 10/03

Bent Greve & Maj Rydbjerg
Cross-Border Commuting in the EU:
Obstacles and Barriers.
County Report: The Sønderjylland-
Schleswig Region

Research Paper nr. 11/03

Bent Greve & Maj Rydbjerg
Cross-Border Commuting in the EU:
Obstacles and Barriers
Country Report: The Øresund
Region

Research Paper nr. 1/04

Gerd Battrup
Senmoderne offentlig ret

Research Paper nr. 2/04

Catharina Juul Kristensen
Når gode ideer udfordres – om
aktivering i sidegaden

Research Paper nr. 3/04

John Andersen
Social exclusion and inclusion in the
Globalised City

Research Paper nr. 4/04

Jesper Jespersen
Macroeconomic Stability: Sustainable
Development and Full Employment

Research Paper nr. 5/04

Dr. Tomás J. López-Guzmán
Environmental taxes in Spain

Research Paper nr. 6/04

Gunnar Gjelstrup
Pragmatisk evaluering af
kommunesammenlægningsprocesser