



Jan Erling Klausen
Sveinung Arnesen
Dag Arne Christensen
Bjarte Folkestad
Gro Sandkjær Hanssen
Marte Winsvold
Jacob Aars

Medvirkning *med* *virkning?*

Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen



Samarbeidsrapport
NIBR/Uni Røkkansenteret 2013

Tittel: **Medvirkning med virkning?**
Innbyggermedvirkning i den kommunale
beslutningsprosessen

Forfattere: Jan Erling Klausen, Sveinung Arnesen, Dag Arne
Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen,
Marte Winsvold og Jacob Aars

Samarbeidsrapport: NIBR/Uni Rokkansenteret

ISBN: 978-82-7071-974-7

Prosjektnummer
og -navn (NIBR) Prosjekt 3055 «Innbyggerdialog i den kommunale
beslutningsprosessen»

Oppdragsgiver: KS FoU

Prosjektleder:
(NIBR) Jan Erling Klausen

Referat: Rapporten viser hvordan norske kommuner trekker
innbyggere med i politiske beslutningsprosesser
mellom valg, og hvilke erfaringer de har med ulike
ordninger. Betydningen av ulike ordninger for
innbyggernes deltakelse, beslutningsprosessene og
resultatet av beslutningene diskuterer også, samt
hvilke ordninger som egner seg når og for hvem.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2013

Antall sider: 186

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Trykkeri: Nordberg Trykk

Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2013

Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet ”Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen”, som Norsk institutt for by- og regionforskning og Uni Rokkansenteret har gjennomført for KS FoU. Jan Erling Klausen (NIBR) har vært prosjektleder, og Marte Winsvold og Gro Sandkjær Hanssen har deltatt fra NIBR. Fra Uni Rokkansenteret har Sveinung Arnesen, Bjarte Folkestad, Jacob Aars og Dag Arne Christensen deltatt. Rapporten er skrevet av forskerne i samarbeid.

Oslo, april 2013

Trine Monica Myrvold

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
Summary	14
1 Om studien.....	17
1.1 Fokus	17
1.2 Om begrepet medvirkning.....	19
1.3 Avgrensing	20
2 Hvilken plass har medvirkning i det representative demokratiet?.....	21
2.1 Teoretiske diskusjoner.....	21
2.2 Nordiske diskusjoner og erfaringer	23
3 Oversikt over de mest brukte medvirkningstiltakene i Norge	28
4 Analyse kategorier for medvirkningstiltak	34
4.1 Deltakelsestype	35
4.2 Beslutningsprosesser.....	36
4.3 Målgruppe	36
4.4 Rekruttering	36
4.5 Initiering	37
4.6 Lovfesting.....	37
4.7 Kategorisering av medvirkningstiltakene i rapporten	38
5 Konsultasjon	41
5.1 Innbyggerundersøkelser og brukerundersøkelser (meningsmålinger).....	41
5.2 Meningsmålinger som sendes til et innbyggerpanel...	43
5.3 Høringer/ offentlig ettersyn	44
5.4 Folkemøter.....	45

5.5	Lovpålagte råd: eldreråd og representasjons- ordninger for funksjonshemmede	48
5.6	Åpen halvtime/ deputasjoner	50
5.7	Offentlig høring.....	50
5.8	De undertryktes teater.....	51
5.9	Konsulterende sentralbord	52
6	Dialog.....	54
6.1	Ordførerbenk/ Politikerdag	54
6.2	Framtidsverksted.....	56
6.3	Gjestebud	58
6.4	E-dialog	61
6.5	Plansmie (charrette)	63
6.6	Future-city games	66
6.7	Planleggingscelle.....	67
6.8	Borgerjury.....	68
6.9	Demokratikafé.....	69
6.10	Reflekterte meningsmålinger	70
6.11	Innbyggerhøring.....	71
6.12	Deliberativ kartlegging	72
6.13	America Speaks 21 st Century Town Meeting	73
7	Dagsordensetting.....	75
7.1	Innbyggerinitiativ	75
7.2	Barnetrakk	78
7.3	Idédugnad/ Idéseminar.....	80
8	Medstyring.....	82
8.1	Barne- og ungdomsråd/-kommunestyre	82
8.2	Nærmiljøutvalg	85
8.2.1	Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad	86
8.2.2	Grendeutvalg i Øvre-Eiker kommune.....	87
8.2.3	Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø.....	89
8.3	Deltakende budsjettering	91
9	Medvirkningstiltaks betydning for innbyggernes deltakelse.....	95
9.1	Hvem når man gjennom tiltak for innbyggermedvirkning , og hva betyr ordningene folks for tilfredshet med demokratiet?.....	96
9.2	Hvordan kan man nå dem som ikke møter opp?.....	109
9.3	Hva får folk til å komme og hva får dem til å holde seg hjemme?.....	112

9.4	Hva betyr erfaringen med deltakelsen for deltakelsen på sikt?.....	116
9.5	Hvor langt skal man gå for å få folk til å delta?.....	119
10	Medvirkningstiltaks betydning for beslutningsprosessene ...	120
10.1	Hensikten med deltakelsen	122
10.2	Hva betyr organiseringen av deltakelsen for beslutningsprosessen?.....	125
10.3	Avveining mellom merdeltakelse og representativitet	133
10.4	Politikernes handlingsrom	136
11	Medvirkningstiltaks betydning for resultatet av beslutningene	140
11.1	Betydning for beslutningene overhodet?.....	141
11.2	Bedre eller dårligere beslutninger?.....	143
12	Medvirkningstiltaks betydning for politikerrollen	145
12.1	Vanskeliggjør innbyggerdeltakelse politikernes representasjonsrolle, eller gjør den rollen lettere?	145
12.2	Uavklart rolle i medvirkningstiltak	146
13	Betydningen av lovfesting	149
13.1	Lovfesting oppleves som å gi stort spillerom	149
13.2	Lovfesting gir organisatorisk oppmerksomhet.....	152
13.3	Lovfesting gir mer formaliserte rutiner for hvordan innspill bringes videre.....	153
13.4	Utfordringer knyttet til de lovfestede tiltakene.....	153
14	Betydningen av overordnet strategi, forankring og organisering	155
14.1	Overordnet strategi.....	155
14.2	Forankring i – og kobling til – det lokale representative demokrati.....	158
14.3	Institusjonelle ordninger	159
14.4	Administrative ressurser: egen stilling som medvirknings/demokratikoordinator	160
14.5	Prosedyrer for å informere	161
14.6	Prosedyrer for når innbyggermedvirkning skal brukes, og hvordan det skal gjennomføres	162
14.7	Mottaksapparat for å ta imot innspill som kommer gjennom egeninitiert deltakelse	162
14.8	Prosedyrer for å bringe innspill videre inn i kommunale beslutningsprosesser	163

14.9	Prosedyrer for å gi tilbakemelding på hvor saken står ("Spor-innspill").....	164
14.10	Prosedyrer for å gi tilbakemelding på hvordan innspill er hensyntatt ("Spor-effekt").....	166
15	Hva er en god strategi for innbyggermedvirkning?	167
15.1	Å ha en eksplisitt begrunnelse for <u>hvorfor</u> man ønsker innbyggermedvirkning.....	167
15.2	Å tenke over hvem man ønsker innspill fra – bred eller spisset målgruppe?.....	169
15.3	Å være bevisst når i prosessen man involverer innbyggerne, og hvordan dette påvirker medvirkningen.....	170
15.4	Hvorfor + Hvem + Når = Hvordan.....	170
16	Demokratisk merverdi og demokratiske utfordringer	172
17	Appendix. Undersøkelsesopplegg.....	176
17.1	Casestudier	176
17.2	Organisasjonsdatabasen og andre kommunedata	178
17.3	Lokaldemokratiundersøkelsen og Difis innbyggerundersøkelse	179
17.4	Tidligere forskning om medvirkningsordninger i Norge og i andre land.....	180
	Referanser	181

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Prosentandel av kommuner som har ulike tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom kommunevalgene 2004-2012. (2004: Total N=307,336; 2008: N=288,311; 2012: N=329,335).....	29
Tabell 3.2	Prosentandel av kommunene som oppgir at de har formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. (2000: N=324,362; 2004: N=304,322; 2008: N=289,302; 2012: N=329,333)....	33
Tabell 4.1	Oversikt over egenskaper ved medvirkningstiltak	34
Tabell 4.2	Kategorisert oversikt over tiltakene som inngår i rapporten	39
Tabell 9.1	Flernivåregresjoner av politisk tilfredshet (folkevalgte lytter), innbyggerundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.....	100
Tabell 9.2	Logistisk flernivåregresjoner av politisk deltakelse (forsøkt å påvirke kommunal avgjørelser, innbyggerundersøkelsen). Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.....	102
Tabell 9.3	Logistisk flernivåregresjoner av politisk tilfredshet (folkevalgte tar hensyn), lokaldemokratiundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.....	103
Tabell 9.4	Logistisk flernivåregresjoner av politisk deltakelse (fornøyd med muligheter til å påvirke), lokaldemokratiundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler.	

Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.....	105
Tabell 17.1 Caseutvalg	178

Figuroversikt

Figur 1.1	Deltakelsestrappa	19
Figur 6.1	Eksempler på gjestebudverter	59
Figur 6.2	Eksempel.....	62
Figur 7.1	Startsiden på http://www.minsak.no	78
Figur 8.1	I Tromsø har utviklingslagene og bydelsrådene egne nettsider for å informere om sin virksomhet og mobilisere deltakende foreninger og innbyggere. .	90
Figur 15.1	Valg av metode for medvirkning, og gjennom- føring av tiltaket	171

Sammendrag

Jan Erling Klausen, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars

Medvirkning med virkning.

Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.
Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013

Rapporten ser på *innbyggermedvirkning* - hvordan norske kommuner trekker innbyggere med i politiske beslutningsprosesser i periodene mellom valg. Studien bygger på kvantitative data, intervjuer i 16 casekommuner og annen forskning.

Hvorfor er innbyggermedvirkning viktig?

Gjør de folkevalgte bedre i stand til å være gode representanter for innbyggerne

Både denne og andre studier viser at det å åpne for mer medvirkning ikke innebærer at rollen som folkevalgt blir mindre viktig. Det kan tvert imot gjøre dem i bedre stand til å utøve sin rolle som folkevalgt. Folkevalgte har et ansvar for å sørge for at vedtakene i kommunestyret eller fylkestinget er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, og dette krever god kontakt. Medvirkningen må imidlertid ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres, eller at de lokale partilagene svekkes. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge, for det er politikerne som er valgt til å ta avveiningene.

Prinsippet om berørthet/nærhet

En viktig begrunnelse for lokaldemokratiet er nærhetsargumentet – at vedtak gjøres så nært de som blir berørt slik at de kan få sin stemme hørt. Spesielt viktig er det at de folkevalgte ivaretar interessene til dem som ikke hever stemmen, men som kanskje er mest berørt. Gjennom ulike medvirkningstiltak kan også disse stemmene få et forum, eller en kanal, hvor de høres.

Viser at lokaldemokratiet er responsivt

God innbyggermedvirkning kan også gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov, og at de blir representert på en god måte. Det viser seg at folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse, i større grad opplever *at de folkevalgte lytter til dem*, og selv om de ikke nødvendigvis bruker tiltakene mer enn andre. Gjennom god innbyggermedvirkning kan de folkevalgte få muligheten til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse.

Beslutninger blir bedre

Innspill fra befolkningen kan bidra til at viktig informasjon om behov, løsninger og konsekvenser kommer på bordet, slik at beslutningene som fattes blir kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige enn de ellers ville ha blitt.

Letter iverksettingen av tiltak

Innbyggermedvirkning kan også føre til at beslutninger bli bedre fordi de er bedre forankret, og dette kan senke konfliktnivået og lette iverksettingen av vedtatte tiltak.

Gir læring for både politikere og innbyggere

Innbyggermedvirkning kan gi læring. Politikerne kan lære om befolkningens ønsker og behov, og befolkningen lærer om politikernes avveininger og prioriteringer. På den måten kan dialog gi bedre gjensidig forståelse og tillit mellom folk og folkevalgte.

Suksesskriterier på kommunenivå

Noen faktorer har vist seg å være spesielt viktige for å oppnå vellykket innbyggermedvirkning.

Forankring i – og kobling til – det representative demokratiet

En forankring i politisk og administrativ ledelse er gunstig for å få til god innbyggermedvirkning. Dette kan gjøres ved å utarbeide strategier for innbyggermedvirkning, inkludere temaet i kommunens visjoner og mål, nedfelle prinsipper for medvirkning i overordnede planer etc.

Det å ha en aktiv strategi for innbyggermedvirkning krever også noe av de folkevalgte. For å forankre tiltakene politisk og koble dem til det som foregår i kommunestyret, er det en fordel at politikerne tar en aktiv rolle som ”sparringspart”. Dette innebærer at politikerne ser på innbyggere som medspillere, og ser hvordan økt medvirkning og engasjement styrker dem i rollen som politiker. Blant annet kan innbyggermedvirkning gi politikerne bedre forståelse av hvordan politiske visjoner og vedtak slår ut i folks hverdag etc.

Prosedyrer

For å få til systematisk og god innbyggermedvirkning er det viktig å utforme prosedyrer for når man skal ha det, hvordan man skal gjøre det, hvordan medvirkning skal kobles til det representative demokrati, hvordan innspill bringes videre fra tiltak til politiske vedtak, hvordan man gir innbyggerne tilbakemelding på hvor saken står, og hvordan man gir innbyggerne tilbakemelding på hvordan innspillet ble hensyntatt.

Ressurser - demokratiansvarlig

Det er viktig at det settes av ressurser til arbeidet med innbyggermedvirkning. Å ha en administrativt ansatt som har spesielt ansvar for temaet kan gi økt bevissthet og et vedvarende fokus på temaet. Dette er vanlig i svenske og danske kommuner, men ikke så vanlig i norske. Det finnes imidlertid gode eksempler fra Norge også, for eksempel Fredrikstad kommune.

Suksesskriterier på tiltaksnivå

Vi har også identifisert felles kjennetegn ved medvirkningstiltak og prosesser som har vært spesielt vellykkede.

Synlighet

For at folk skal kunne involvere seg i må de være klar over muligheten til å gjøre det, og vite hvordan de skal gå frem. God informasjon er derfor svært viktig.

Konkret, klart og viktig – innbyggernes spørsmål

Det er lettest å involvere og engasjere innbyggere i saker som er konkrete, der det finnes klare alternative løsninger og som folk opplever at berører dem. Studier viser at deltakelsen er størst når

den omhandler innbyggernære problemstillinger. Det kan være lurt å formidle nettopp hvordan sakene berører innbyggerne, hva slags konsekvenser de får for folks liv og alternative løsninger.

Tydelig formål

Når man ber folk om å mene noe om en sak er det viktig at de skjønner hvorfor de blir bedt om å si sin mening, hva innspillene skal brukes til, og at de har realistiske forventinger til hvilken status innspillene deres vil ha i beslutningsprosessen.

Målgruppe

Her ser vi at kommunene har en stor utfordring – hvor det å definere målgruppen *vidt* som alle innbyggere kan gjøre det vanskelig å engasjere folk, og det å definere målgruppen *snevert*, som næringsliv eller svake grupper, kan være ekskluderende for andre grupper, interesser og kunnskap. Studier viser at det er de godt voksne og ressurssterke som gjerne møter opp når kommunen inviterer til å komme med innspill. Det ligger dermed et ekstra ansvar på politikere og kommuneansatte for å prøve å trekke med de gruppene som vanligvis ikke møter opp for sin sak, for eksempel unge og ressursvake grupper.

Heller bred medvirkningsmeny med en knippe av tiltak - enn et generelt tiltak som skal favne alle

For å favne flest mulig – i alle grupper av lokalsamfunnet – må man tenke annerledes enn bare å arrangere et tradisjonelt folkemøte. Mange kommuner klarer å få til stor grad av innbyggerinvolvering ved å bruke et knippe av enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper, heller enn å bruke ett bredt tiltak som skal favne alle. Den brede medvirkningsmenyen i Svelvik kommunes prosess med kommuneplanens samfunnsdel er et godt eksempel (som presenteres i rapporten).

Være der folk er

Arenaene som kommunen bruker i medvirkningssammenheng er ofte fremmedgjørende. Alle innbyggerne er ikke vant til å være på folkemøter, ta ordet i store forsamlinger etc. Et tips er derfor å møte folk der de pleier å være. Flere kommuner har tenkt slik, og har ordførerbenk på kjøpesenter eller den lokale kafeen, gjestebud hjemme hos folk etc. Og skal man skal få rusmisbrukere i tale må man kanskje ned på torget, og dersom man skal treffe ungdom må

man oppsøke skolene. Ellers er det å bruke sosiale medier en måte å være der folk er, fordi det krever liten innsats for å delta og komme med innspill når man kan gjøre det hjemme i sin egen stue.

Tidspunkt: Etterstrebt tidlig medvirkning

Innbyggerne inviteres ofte inn i beslutningsprosessen etter at hoveddrammene for en beslutning er lagt. Dette kan gjøre det lettere for innbyggerne å ta stilling til en sak, men det kan også være en ulempe fordi deres reelle innflytelse blir nokså liten. Mulighet for reell innflytelse vil alltid virke motiverende!

Institusjonaliserte medvirkningstiltak motiverer til langsiktig deltakelse

Spesielt formaliserte og institusjonaliserte deltakelsestiltak som ungdomsråd og lokalutvalg eller grendeutvalg later til å motivere til mer langsiktig deltakelse. Dette gjelder også dersom deltakelsen i utgangspunktet var knyttet til én bestemt sak.

”Spor-innspill”-funksjon

Få kommuner har rutiner for å hjelpe innbyggere å følge en sak de har engasjert seg i. Innbyggerne opplever ofte at deres innspill *forsvinner i et sort hull* – og at kommunale beslutningsprosesser er uoversiktlige og langvarige. Det er derfor behov for å veilede deltakende innbyggere om hvor saken står i etterkant av involveringsprosessen. Kanskje som postens ”Spor-pakke”-funksjon; som varsler via sms- når deres sak de har gitt innspill til behandles i kommunestyre og liknende?

”Spor-effekt”-funksjon

Innbyggere lurer ofte på om innspillene deres får noen effekt på hva som blir det endelige edtaket. Ofte har innspillene vært igjennom mange avveininger i saksforberedelsen, og effekten av innspillet kan være svært vanskelig å spore. Dette kan virke demotiverende, og resultere i at innbyggerne ikke oppfatter lokaldemokratiet som lydhørt. Studier viser at det er viktig å oppleve å bli hørt, men ikke så viktig om man får gjennomslag. Ved å etablere rutiner for å beskrive hvordan ulike innspill er ivaretatt eller ikke ivaretatt, så kan innbyggerne lettere spore effekten.

Representativt demokrati og innbyggermedvirkning – hånd i hånd?

Det er svært gode argumenter for at innbyggermedvirkning går hånd i hånd med representativt demokrati, gjennom at flere stemmer høres, tilliten mellom innbyggere og folkevalgte styrkes og at demokratiske beslutninger blir bedre. Men innbyggermedvirkning innebærer også et dilemma som kommunen aktivt må forholde seg til. Medvirkning innebærer en fare for at de som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Politikere og kommuneansatte opplever et ansvar for å målbare synet til de som ikke deltar i kommunale beslutningsprosesser mellom valg. Politikerne kan tidvis føle seg forpliktet til å ta hensyn til innspill fra befolkningen, som de egentlig ikke er enige i. Dette er mest problematisk når politikere føler seg tvunget til å prioritere enkeltsaker fremfor en helhetlig og langsiktig politikk. Videre opplever en del politikere at innbyggerdeltakelse kan gjøre det vanskelig å gjennomføre upopulære, men nødvendige tiltak. Uansett er det opptil politikere å vurdere og vekte ulike innspill med tanke på hvem som er mest berørt. Denne vektingen og veiingen vil politikere måtte gjøre som hele kommunens representant – de påligger dem altså et ansvar for ikke bare å anvende prinsippet om berørthet, men å vurdere konsekvenser av et vedtak for alle kommunens innbyggere, også på lang sikt.

Summary

Jan Erling Klausen, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold and Jacob Aars

Citizen participation with impact?

Joint Report: NIBR/Uni Rokkansenteret

The study presented in this report has investigated how Norwegian municipalities involve citizens in political decision making in the periods between elections. The study is based on quantitative data and interviews in 16 case municipalities and literature studies.

Offering measures for citizen participation is shown to impact on the possibilities for citizens to be heard, on the decision-making process and on the actual decisions.

Participation pattern

The number of participative measures offered by a municipality does not seem to affect the level of citizen participation, but it does affect citizen's perceptions of whether the politicians listen to their concerns. When the municipality offer different opportunities for participation, people tend to be more content with the politicians' responsiveness, regardless of whether they actually use these measures.

Citizens who engage in municipal decision-making between elections do not represent a cross section of the population. Statistical analysis shows that those who attempt to influence municipal decisions have higher education and higher income than the average population. Interviews in the case municipalities confirm the impression of participatory measures mainly attracting already politically active people with relatively high social status. Getting into dialogue with those who do not show up – the young, the old and disadvantaged groups – is thus a challenge for both politicians and municipal employees.

An important reason why these groups do not show up is that the threshold for participation is perceived as too high – some forms of participation requires for example a lot of prior knowledge as well as for example the confidence required to speak in front of an audience. One way to lower the threshold for participation is to meet people where they are – at school, at work, at the shopping mall. Another way is to establish councils representing specific groups that are otherwise rarely heard.

Moreover, people are in general most inclined to participate when the issue they are asked to engage in is specific, concrete and with clear consequences. If one wants citizen involvement in a specific issue, it is therefore important to show what consequences different decisions will have on people's lives.

Some forms of participation inspire people to engage not only in a specific issue, but to develop a more lasting political interest and involvement.

Especially formalized and institutionalized participation measures such as youth councils and village councils appear to encourage long-term participation. This applies even if the participation in the first place was related to a particular issue. For people to be inspired to participate in the long term they must feel that they are heard when they choose to get involved.

Decision-making process and decisions

Making citizens care about, and involved in, policy development; to inform about, to explain and to get acceptance for political decisions; and to improve the basis for decision-making – these are the main reasons why municipalities invite citizens to participate in decision-making processes. The study shows that citizen participation do indeed improve the decision-making process – both politicians and municipal employees think that input from citizens makes decisions better informed and alternatives more thoroughly considered. Although people's involvement does not always lead to decisions that are different from what they'd otherwise have been, such involvement makes decision makers look at the issues twice. The issues that attract citizen interest are hence dealt with more thoroughly than the issues that do not attract such interest.

Sometimes, however, citizens are invited to submit their inputs at a very late stage in the decision-making process, at a stage where a number of details are sorted out and the alternatives are rather limited. The interviewees differ in their opinion of the stage in which citizens should be involved. The advantage of late involvement is that it is easy for citizens to respond to an issue when the options are fairly specific. A disadvantage is that, at such a late stage, citizens' real influence will tend to be relatively limited. Also, what they can and cannot influence is not always clearly communicated, and citizens often expect being able to influence more than they actually can. In any case, it is important that the citizens see how their input is used. Feedback routines for informing citizens on the status of an issue are underdeveloped in all case municipalities in this study – as for feedback routines there is clearly room for improvement.

Citizen participation has some downsides as well. Politicians sometimes feel obliged to take into account input from people, although they do not agree with the input. This is most problematic when politicians feel compelled to prioritize individual cases rather than a comprehensive and long-term policy. Citizen participation can also make it difficult to implement unpopular but necessary measures – for example to close down a school with very few pupils. Citizen involvement, especially combined with media coverage, may lead to decisions that politicians feel is necessary, be postponed or given up.

Citizen participation between elections represents a democratic dilemma. On the one hand, it seems legitimate and fair that those affected by a decision are allowed to have their say. On the other hand, citizen participation will always involve a danger that those who participate receive a disproportionate amount of influence at the expense of those who do not participate. Although politicians and municipal employees feel a responsibility to voice the views of those who do not participate in municipal decision-making between elections, biased impact is a consequence of citizen participation that one may have to accept.

1 Om studien

1.1 Fokus

I dette prosjektet har vi studert hvordan norske kommuner trekker innbyggere med i politiske beslutningsprosesser i periodene mellom valg – noe vi i denne rapporten omtaler som *innbyggermedvirkning*.

Norske kommuner og fylkeskommuner styres gjennom et representativt demokrati, og folks demokratiske rettigheter ivaretas først og fremst ved at de hvert fjerde år velger representanter som skal styre på vegne av dem. Men de folkevalgte kan ha behov for mer informasjon om velgernes preferanser og synspunkter enn det de får gjennom valg, hvis de skal være i stand til å representere innbyggerne på en god måte gjennom hele valgperioden. Det er derfor behov for å etablere ordninger som sikrer dialog mellom folk og folkevalgte også i periodene mellom valg.

I dette prosjektet har vi undersøkt hvordan norske kommuner inkluderer befolkningen i politiske beslutningsprosesser og hvilke former for medvirkning fra innbyggere som oppleves som hensiktsmessig i ulike typer politiske prosesser. Bakgrunnen for prosjektet var at KS' lokaldemokratiundersøkelse i 2010, som går ut til et representativt utvalg av innbyggerne i 92 kommuner, avdekket at innbyggerne ikke er fornøyd med muligheten til å delta mellom valg. Med dette som utgangspunkt har studien søkt å besvare følgende tre spørsmål:

- Hvilke medvirkningstiltak anvendes i norske kommuner og fylkeskommuner og i andre land, og hvilke erfaringer har ulike aktører i lokaldemokratiet med forskjellige ordninger?

- Hvilken betydning har ulike ordninger med hensyn til innbyggernes deltakelse, for beslutningsprosessene og for resultatet av beslutningene?
- Hvilke typer medvirkning egner seg i ulike typer beslutningsprosesser, i ulike typer kommuner og for å involvere ulike grupper av befolkningen?

Disse spørsmålene er besvart gjennom casestudier i 16 norske kommuner og en fylkeskommune, gjennom nasjonale kartlegginger og analyser og gjennom litteraturstudier (nærmere beskrevet i appendiks).

Fokus for denne undersøkelsen har altså vært *tiltak for å få til medvirkning fra innbyggerne i kommunale beslutningsprosesser*. Dette er forstått som deltakelse utenfor valgkanalen og partikanalen. Studien omfatter dermed ikke politikernes dialog med innbyggerne gjennom partiene, selv om det foregår svært mye kommunikasjon med innbyggerne der.

Funnene viser at det i mange norske kommuner gjøres en stor innsats for å ta rede på folks meninger, for å være i dialog og for å inkludere befolkningen i kommunale beslutningsprosesser. Innbyggerdeltakelsen oppleves som viktig for både beslutningsprosesser og for resultatet av beslutninger. Det knytter seg like fullt en del utfordringer til slik mellomvalgsdeltakelse, både med hensyn til å sikre representativitet i deltakelsen, til å avklare hvilken status folks innspill har i beslutningsprosessen og til når i beslutningsprosessen det skal inviteres til deltakelse. Muligheter og utfordringer knyttet til involvering av innbyggere i kommunale beslutningsprosessen vil belyses fra ulike sider i de forskjellige kapitlene i rapporten.

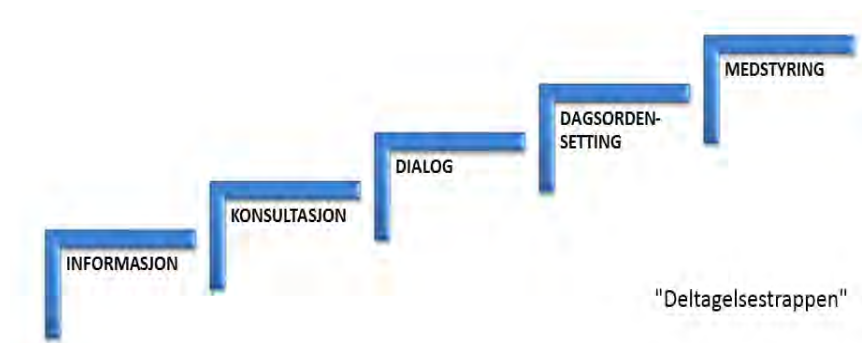
Rapporten er disponert etter de tre hovedspørsmålene, men innledningsvis gis først en kort redegjørelse for hvilken plass medvirkning fra innbyggerne har i det representative demokratiet og en oversikt over hvilke typer deltakelse som er lovpålagt. Videre besvares de tre spørsmålene i analysen. Først gis en presentasjon av relevante og overførbare eksempler og erfaringer med medvirkningstiltak i ulike kommunale beslutningsprosesser i og utenfor Norge. Her vurderes det også hvordan tiltakene egner seg i ulike beslutningsprosesser, i ulike kommunetyper og mot

ulike grupper i befolkningen. Dernest gjøres en analyse av hvilken betydning slik medvirkning har hatt med hensyn til innbyggernes deltakelse, for beslutningsprosesser og for resultatet av beslutninger. I appendikset beskrives undersøkelsesopplegget

1.2 Om begrepet medvirkning

Generelt kan en skille mellom ulike typer deltakelse ut fra grad av involvering. I den såkalte deltakelsestrappa (Arnstein 1969) skiller man for eksempel mellom deltakerordninger for informasjon, konsultasjon, dialog, og medstyring. I denne rapporten er temaet medvirkning, og vi vil i denne sammenheng *ikke* regne enveis informasjon fra kommunen ut til innbyggere som en form for medvirkning. I tillegg inkluderer vi dagsordensetting som medvirkning. Dette innebærer at vi med medvirkning i denne rapporten forstår fire øverste trinnene i trappen som er illustrert under; altså *konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring*.

Figur 1.1 Deltakelsestrappa



Formålet med *konsultasjonsordninger* er å hente inn informasjon om innbyggernes synspunkter. Formålet med *dialogordninger* ofte er å bringe innbyggere sammen slik at de kan diskutere politiske saker, og hvor resultatet av diskusjonen vil kunne påvirke beslutningstakere. *Dagsordensetting* inkluderer ordninger som gjør det mulig for folk å sette saker på den politiske dagsorden i periodene mellom valg. *Medstyring* gir innbyggerne reell innflytelse i beslutningsprosessen. Grensene mellom konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring kan i praksis være glidende, men

for å sette fokus på graden eller dybden av involvering kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre disse skillene analytisk.

I tillegg til å vurdere og kategorisere tiltak ut fra type eller grad av innbyggermedvirkning, kan tiltak vurderes ut fra hvem de henvender seg til – om de er rettet mot befolkningen som helhet eller om de er rettet mot bestemte målgrupper. Noen tiltak er typisk rettet mot hele befolkningen, mens andre er rettet mot målgrupper. Andre måter å skille mellom tiltak på, er ut fra hvilken type *beslutningsprosess* de er innrettet mot, hvordan det *rekrutteres* til deltakelse, hvorvidt deltakelsen er *lov- eller rettighetsfestet* og hvem som *initierer* deltakelsen.

1.3 Avgrensing

Forståelsen av medvirkning fra innbyggerne som legges til grunn i denne rapporten; *tiltak for å få til medvirkning fra innbyggerne i kommunale beslutningsprosesser*, medfører en del avgrensinger.

- Tradisjonell deltakelse gjennom valg eller politiske partier faller utenfor rapportens tema. Heller ikke uformell, direkte kontakt med de folkevalgte vil bli inkludert i begrepet.
- Brukermedvirkning er ikke tatt med, fordi vi har valgt å se på lokaldemokratiets input-side, og ikke outputsiden (som tjenesteprodusent). Noen ganger beskrives imidlertid tiltak som ligger i skjæringsfeltet.
- (Nettverks)samarbeid med frivillige organisasjoner og bedrifter, for eksempel i utviklingsfase.

2 Hvilken plass har medvirkning i det representative demokratiet?

Budskap:

- Det representative demokratiet er bærebjelke mens medvirkning fra innbyggerne mellom valg er supplement underveis
- Medvirkning kan styrke det representative demokratiet
- Det er likevel en del utfordringer man må være bevisst

2.1 Teoretiske diskusjoner

Det klassiske representative demokratiet baserer seg på at befolkningen med jevne mellomrom velger politikere som ivaretar deres politiske interesser for en bestemt periode (Pitkin, 1972). Ved neste korsvei kan velgerne straffe dem som ikke har handlet slik de har ønsket, eller eventuelt belønne dem med gjenvalg (Key, 1966, Mueller, 1970). Det representative demokratiet er en populær og effektiv styreform som sørger for en arbeidsdeling mellom de som velger og de som velges. På tross av dette har systemet flere svakheter som svekker dets evne til å styre etter folkets vilje (Daemen og Schaap, 2012). Et kompromiss må alltid gjøres hvor velgernes politiske preferanser ikke fullt ut kan representeres i et folkevalgt organ (Arrow, 1951). De valgte politikere tar ikke selv beslutninger i et vakuum, men i samspill med fagfolk og administrasjon og andre ikke-valgte aktører som også har innflytelse på beslutningsprosessene. For å øke samsvaret mellom innbyggernes ønskede politikk og den politikken som faktisk blir utført, har en rekke lokale myndigheter derfor

eksperimentert med nye, komplimenterende tiltak til den representative modellen. Målet med slik direkte deltakelse, eller *medvirkning* som vi kaller det i denne rapporten, er å øke innbyggernes innflytelse i politiske prosesser ved å opprettholde kommunikasjonen mellom borgerne og deres politiske representanter underveis i valgperioden, og i noen tilfeller ved å gi innbyggerne rett til medbestemmelse.

Deltakende versus representativt demokrati

Spørsmålet om deltakende og representativt demokrati lar seg kombinere har vært gjenstand for debatt (Østerud et al., 2003, Klijn og Skelcher, 2007, Edwards, 2012). Formene kan sees på som motsetninger, hvor deltakende demokrati forstyrrer beslutningsprosessen slik den er ment å fungere gjennom de representative ordningene. I en ren elitedemokratisk tradisjon, som det representative demokratiet bygger på, vil folkelig deltakelse være begrenset til deltakelse ved valg. Befolkningen deltar ikke direkte i politiske prosesser, men velger eliter til å treffe beslutninger på sine vegne (Schumpeter, 1942, Przeworski, 1999). I valg gjelder prinsippet om *én person, én stemme*, forstått som at alle skal ha like stor innvirkning på politikken. Når det åpnes opp for sterkere innflytelse for innbyggerne mellom valg, er enkelte redd for at denne balansen forrykkes til fordel for de politisk engasjerte, da utenomvalgdeltakelse ofte tiltrekker seg ressurssterke mennesker med et over gjennomsnittlig politisk engasjement (Engelstad 2004). Samtidig så kan det representative demokratiet uansett også sees på som en idealmodell som ikke ser sitt likestykke i den virkelige verden (Dahl, 1989), ved at politiske beslutningsprosesser blir påvirket av lobbygrupper, media, byråkrati og så videre.

I dagens demokratiske system er det ikke snakk om å erstatte det representative demokratiet, men snarere å supplere det med elementer av direkte deltakelse – som kan bidra til å øke det representative demokratiets legitimitet. Dersom en forbedrer dialogen mellom lokale myndigheter og innbyggerne vil dette sikre at folkets vilje i sterkere grad får sin stemme hørt før politikken vedtas. Folkelig deltakelse kan gi innspill til beslutningsprosesser som gir bedre informerte og bedre forankrede beslutninger, hvor standpunkter belyses og kritiseres gjennom offentlig debatt og gjennom dialog mellom folk og folkevalgte (Habermas, 1996, Habermas, 1971). Ikke minst er politisk deltakelse også en

siviliseringsprosess som utvider folks perspektiver og lar dem utvikle en evne til politisk tenkning og prioritering (Mill, 1972/1861, Pateman, 1975). Listen over tiltak for medvirkning fra innbyggere er lang, og flere av tiltakene legger til rette for at meningene som uttrykkes representerer befolkningen som helhet. Derfor må det ikke nødvendigvis være tilfelle at bare de ressurssterke innbyggerne blir lyttet til. Når innbyggerne føler at de får muligheten til både å bli hørt og tatt hensyn til, er det grunn til å tro at det bidrar til økt tillit og gir politiske beslutninger større legitimitet i befolkningen.

Deltakende og representativt demokrati kan derfor også sees på som komplementære overfor hverandre, hvor det representative demokratiet fungerer som bærebjelke med deltakende demokrati som supplement underveis i valgperioden. De fleste land har elementer av begge formene, og dette gjelder også Norge.

2.2 Nordiske diskusjoner og erfaringer

I Norge er det stor oppslutning om det representative demokratiet, men undersøkelser viser at innbyggernes demokratiidealer også inkluderer direkte deltakelse fra innbyggere – som i denne rapporten kalles *medvirkning* (Stava 2005). Det innebærer at folk forventer å bli trukket inn i beslutningsprosesser og bli hørt mellom valg, og derfor er slik mellomvalgsdeltakelse nødvendig for at beslutninger skal oppfattes som tilstrekkelig legitime. KS lokaldemokratiundersøkelse – som sendes til et representativt utvalg av befolkningen i 92 kommuner – viser at innbyggerne ikke er tilfreds med medvirkningsmulighetene i sine kommuner.

I Norge som i mange andre land har lokaldemokratiet trekk fra alle disse tradisjonene. Formannskapsmodellen har ofte blitt fremhevet som en konsensusorientert ordning, siden det utøvende organet har tverrpolitisk sammensetning. Og mulighetene for folkelig deltagelse kan være bedre i kommuner enn på nasjonalt nivå, noe som kan gjøre kommunene til ”skoler i demokrati”. Men selv om verdien av deltagelse ofte fremheves som et viktig element i det lokale selvstyret, er kommunene og fylkeskommunene i bunn og grunn representative systemer. Det er mange kanaler for *påvirkning* av politikken, men det er sjelden åpninger for deltagelsesbaserte *beslutninger*. For eksempel er folkeavstemminger i Norge alltid rådgivende, innbyggerinitiativer kan avvises og det er få tilfeller av

deltagende budsjettering. Det kan være en vanskelig balanse å opprettholde folkelig engasjement i brede, meningsdannende politiske prosesser samtidig som den reelle beslutningsmyndigheten forbeholdes det representative organet.

Også i Sverige er man bekymret over at tillit til de politiske institusjonene og valgdeltakelsen synker (Montin, 2007). Det har derfor blitt diskutert hvilke grep som kan stoppe og snu den negative utviklingen, og revitalisere den demokratiske deltakelsen. Sveriges kommuner og landsting oppfordrer sine medlemmer til å organisere medborgerdialoger i ulike spørsmål:

Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut. Avsikten med medborgardialoger är att komplettera det representativa systemet genom att ge de förtroendevalda ett bredare underlag vid beslut.
(Wänström, 2013:12)

I 2002 kom den sosialdemokratiske regjeringen med et lovforslag som skulle bidra til å ivareta de tradisjonelle kanalene for representativt demokrati. Innenfor disse rammene skulle man også øke den demokratiske deltakelsen mellom valg, ved å fokusere på innbyggerdialog og deliberasjon (Montin 2007: 194). For å nå disse målene ble en rekke tiltak foreslått, hovedsakelig på lokalt myndighetsnivå. Blant forslagene var å øke bruken av borgerpanel og borgerråd, ungdomsråd og nærmiljøutvalg. Det har imidlertid vist seg at bare en håndfull kommuner har gjennomført størstedelen av de tiltakene som ble foreslått. Alt i alt viser forskningen på implementeringen så langt at det ikke kan registreres noen synlig økning på de områdene man ønsket å forsterke. Montin (2007:197) fremholder at;

It would be premature to come to a conclusion at this early point in time, but it is safe to say that Swedish political elites, especially in the party realm, have not put much effort into making any significant changes to support citizen participation via the reform of democracy.

De svenske forklaringene på at det eksisterer en viss skepsis i det politiske systemet til demokratiltak mellom valg er gjenkjennelige

fra andre lands diskusjoner: Man er bekymret for at ressurssterke grupper skal få uforholdsmessig mye innflytelse på beslutningsprosessene:

...kravet att deltagandet skall vara förknippat med inflytande [kan] leda till problem om det innebär en förflyttning av makt og befogenheter från politiskt ansvariga till de deltagande brukarna eller om de deltagande inte nöjer sig med att påverka den egna verksamheten utan också försöker påverka den övergripande politiska processen. (Jarl, 2003: 139).

I stedet for å omfavne alle former for innbyggerdeltakelse, er det flere svenske akademikere som mener at man bør utvise en viss tilbakeholdenhet. Det representative demokratiet er et system som har attråverdige egenskaper, og som deltakende demokrati kan forkludre (Esaiasson, 2010). Det representative demokratiet balanserer epistokratiske trekk se (Holst, 2012, Estlund, 2003) og egalitære trekk, det vil si at systemet velger ut personer som skal tjene folket, men som likevel har utmerket seg positivt i samfunnet og derfor kan antas å ha bedre vurderingsevne enn hva en tilfeldig uttrukket person fra befolkningen har. Som kollektiv beslutningsmekanisme er derfor representativt demokrati verdt å bevare. Man skal ikke gripe til enhver anledning hvor man ser muligheten for å øke deltakelsen. Spesielt gjelder dette dersom deltakelsesterskelen er lav – slik som pengebidrag, underskriftskampanjer eller andre aksjoner som lett lar seg gjennomføre elektronisk er – fordi innspillene man får gjerne kan være lite gjennomtenkte.

Spesielt kritisk er Mikael Gilljam (2003) i sitt bokkapittel «Deltagardemokrati med förhinder». Her hevder han at det deltakerdemokratiske idealet om en engasjert medborger som tar ansvar for fellesskapet – og på kjøpet får med seg positiv personlighetsutvikling og sterkere støtte for det demokratiske systemet som helhet – rett og slett ikke stemmer overens med virkeligheten. Oppsummert hevder Gilljam at denne forestillingen bygger på bristende realisme, at demokratisk deltakelse for enkeltindivider kan ha rakt motsatt effekt av det som antas, og at deltakerdemokrati kommer i konflikt med andre demokratiske målsetninger som blant annet politisk likhet, veloverveide beslutninger og effektivitet.

På Island er man friskere i tonen. Der har man satt i gang et nyvinnende prosjekt som høster internasjonal oppmerksomhet. *Crowdsourcing* av grunnloven går ut på at de islandske myndighetene la ut grunnloven på en Facebook-side, og inviterte innbyggerne til å komme med kommentarer og forslag til endringer (Landemore, 2013). Det resulterte i seks forslag som så ble lagt ut for en rådgivende folkeavstemming. Spørsmålet innbyggerne skulle ta stilling til var (ZR, 2012):

1. Do you wish the Constitution Council's proposals to form the basis of a new draft Constitution?
2. In the new Constitution, do you want natural resources that are not privately owned to be declared national property?
3. Would you like to see provisions in the new Constitution on an established (national) church in Iceland?
4. Would you like to see a provision in the new Constitution authorizing the election of particular individuals to the Alþingi more than is the case at present?
5. Would you like to see a provision in the new Constitution giving equal weight to votes cast in all parts of the country?
6. Would you like to see a provision in the new Constitution stating that a certain proportion of the electorate is able to demand that issues be put to a referendum?

Alle spørsmålene fikk flertall. Når det gjelder hvem som deltok i å komme med forslag, viste det seg imidlertid at det var de samme som gjerne engasjerte seg også på andre områder (Landemore, 2013).

Også i Danmark har man i økende grad rettet fokus mot nye deltakelsesmåter. I samband med en større kommunesammenslåingsreform i 2007, hvor 275 kommuner ble slått sammen til 98, økte frykten blant innbyggerne for at det skulle bli vanskeligere å nå de lokale politikerne (Agger og Löfgren 2010). Som respons på denne frykten tok myndighetene initiativ til å finne gode eksempler på hvordan man kunne ta i bruk nye, innovative demokratiltak som kunne opprettholde den demokratiske deltakelsen i de nye kommunene. Tiltakene inkluderte opprettelsen av nærmiljøutvalg, og Agger og Löfgren (2010) studerte to av dem i henholdsvis de to nye kommunene Silkeborg og Holbæk.

Utvalgene ble vurdert ut fra i hvilken grad de oppfylte tre viktige demokratiske trekk. Det første var tilgang og deltakelse. Var deltakelsen i utvalgene skevfordelte, eller fikk man med seg et representativt utvalg av befolkningen? Ble også de passive og marginaliserte borgerne hørt? Det andre var offentlig deliberasjon. Idealet til deliberativ respekt handler om at alle tar hensyn til hverandres interesser og behov. Det beste argumentet skal vinne fram, og da skal man ikke forsøke å presse sitt synspunkt gjennom. Ville utvalgene være preget av denne typen respekt og argumentasjon? Og, dessuten, ville deres arbeid vise igjen i den kommunale politikken? Det tredje trekket var ansvarliggjøring (*accountability*). I hvor stor grad var nærmiljøutvalgene åpne for innsyn om hvilke saker de behandlet, beslutningsprosesser, m.m.? Og eksisterte det noen mekanismer for å sanksjonere representantene i utvalget, dersom innbyggerne ikke var fornøyde med dem? Var de valgt eller hadde de selvrekruttert inn i utvalget?

Analysen av de to kommunene viste at også i nærmiljøutvalg var deltakelsen høyest blant de mer ressurssterke delene av befolkningen. Samtidig var debattkulturen preget av meningsutveksling med respekt for andres synspunkter. Forfatterne forklarer dette med at det institusjonelle designet av nærmiljøutvalg er uformelt, nedenfra-opp og pragmatisk organisert. Når det gjelder ansvarliggjøring, blir dette mer komplekst når nærmiljøutvalg introduseres. Samtidig mener forfatterne at dette tiltaket ikke utfordrer det representative systemet, og at man i nærmiljøutvalg holdes ansvarlig på en annen måte enn ved valg:

While the mechanisms of representative institutions usually come down to holding the representatives accountable through elections, there is a tendency that other, more subtle civil society-based mechanisms – in which certain individuals' status, roles and reputations within the local community is always at stake – are playing a more imperative role. Agger og Löfgren (2010:32).

3 Oversikt over de mest brukte medvirkningstiltakene i Norge

Budskap:

- Det mest brukte medvirkningstiltaket er folkemøter og høringer i planlegging etter plan- og bygningsloven
- Brukerundersøkelser, samt folkemøter og høringer om andre saker enn plansaker, er også utbredt

På bakgrunn av tall fra Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase vil vi gi en oversikt over hvilke medvirkningstiltak norske kommuner og fylkeskommuner oppgir å tilby til sin befolkning. Kartleggingen er gjennomført flere ganger, og dette gir mulighet til å se på utviklingen i tilbudet av deltakelseskanaler over tid.

I Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase er det spurt om deltakelsesformer som plasserer seg på ulike trinn i deltakertrappa. Undersøkelsen er gjennomført med fireårsintervaller siden 2004, og i tabellene under vises resultatene for hver undersøkelse, organisert etter hvor i deltakertrappa de ulike ordningene befinner seg. En slik plassering kan i beste fall bli en forenkling. Mange ordninger kan jo ha elementer av alle trinn -av konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medbestemmelse. Et eksempel på en ordning som for eksempel ikke er lett å sette i en bestemt kategori, er ”ordførerbenk”. Hvorvidt den bør karakteriseres som konsultasjon, dialog eller dagsordensetting vil jo avhenge av hva den enkelte ordfører fyller tiltaket med og hva slags innspill befolkningen kommer med, og det sier ikke organisasjonsdatabasen noe om. Innholdet i de respektive tiltakene vil bli

nærmere senere i rapporten. Tallene i tabellen under er i hovedsak hentet fra den siste rapporten om kommunal organisering (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012). Noen tall er hentet direkte ut av organisasjonsdatabasen.

Tabell 3.1 *Prosentandel av kommuner som har ulike tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene 2004-2012. (2004: Total N=307,336; 2008: N=288,311; 2012: N=329,335)*

Tiltak, kategorisert	2004 (i %)	2008 (i %)	2012 (i %)
KONSULTASJON			
Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	7	8	24
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	48	58	65
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	11	9	12
DIALOG			
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)	76	76	79
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	48	57	57
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	24	33	41
E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett	20	16	15
DAGSORDEN			
Idédugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert (agenda)	35	49	51

Innbyggerinitiativ		21	27
MEDSTYRING			
Driftsstyrer med brukerrepresentasjon med beslutningsmyndighet for <u>skoler</u>	4	5	6
Driftsstyrer med brukerrepresentasjon med beslutningsmyndighet for <u>barnehager</u>	2	2	4
Driftsstyrer med brukerrepresentasjon med beslutningsmyndighet for <u>bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede</u>	2	3	4
Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder			5
LITT AV ALT			
”Ordførerbenk”, ”politikerdag” e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	19	20	20
Innbyggernes spørretime/”åpen post” i kommunestyret, utvalg eller komiteer	35	32	33

****) I 2008 ble det spurt om kommunene hadde gjennomført gjentatte eller jevnligte møter med næringslivet og/ eller dets organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført møter med representanter for næringslivet og/ eller dets organisasjoner.*

****) I 2008 spurte vi om det var gjennomført gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/ eller organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført slike møter.*

For de aller fleste deltakelsestiltak det er spurt om, har andelen kommuner som oppgir å ha gjennomført tiltaket enten vært stabil eller økende i løpet av perioden.

Når det gjelder de ordningene vi har definert som konsultasjonsordninger, finner vi en markant økning i bruken av både generelle befolkningsundersøkelser (undersøkelser som dreier seg om for eksempel politisk deltakelse eller holdning til kommunen) og brukerundersøkelser. Andelen kommuner som oppgir å ha gjennomført slike undersøkelser har gått opp med 17 prosentpoeng fra 2004 til 2012. Andelen som oppgir å ha gjennomført elektroniske høringer har, kanskje noe overraskende, ligget konstant.

Når vi beveger oss over til kategorien dialog, ser vi at andelen kommuner som oppgir å ha gjennomført folkemøter eller høringer i forbindelse med kommuneplanlegging har ligget konstant gjennom perioden. Det er ikke så overraskende, tatt i betraktning at denne typen deltakelse er lovpålagt. Andelen kommuner som oppga å ha arrangert folkemøter eller høringer om andre saker steg noe fra 2004 til 2008. Her kan det tenkes at den økende vektleggingen av medvirkning i planleggingen, som kommer tydelig frem i den nye Plan- og bygningsloven fra 2008, kan ha smittet over på andre områder. Andelen kommuner som oppgir å ha gjennomført brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud har steget jevnt gjennom perioden, med til sammen 17 prosentpoeng.

Andelen kommuner som tilbyr e-dialog har gått ned. Det skyldes trolig både at en del kommuner har hatt negative erfaringer med folk som skriver upassende ting på kommunens hjemmesider og at slike sider er lite besøkt (Winsvold 2009). 55 prosent av kommunene bruker sosiale medier (for eksempel Facebook, Twitter, YouTube).

Når det gjelder dagsordenssettende tiltak er det en tydelig økning i andelen kommuner som har gjennomført idédugnad, og en liten økning i andelen kommuner hvor det har blitt fremmet innbyggerinitiativ.

Medstyring er det jevnt over lite av, bare 5 prosent oppgir å ha driftsstyrer med brukerrepresentasjon som har beslutningsmyndighet for skoler, 4 prosent oppgir å ha dette for barnehager og 4 prosent for bo- og behandlingstilbud for eldre og funksjonshemmede. En litt større andel kommuner oppgir å ha slike driftsstyrer med brukerrepresentasjon som ikke har beslutningsmyndighet (ikke tatt med i tabellen). Driftsstyrer med brukerrepresentasjon er en form for brukermedvirkning, og faller utenfor fokuset for denne undersøkelsen.

For første gang ble det spurt om hvorvidt kommunene har deltakende budsjettering, og 5 prosent av kommunene (15 kommuner), oppga å ha dette.

Jevnt over ser det ut til at kommuner lytter mer og er mer i dialog – både gjennom målrettet kontakt med utvalgte grupper og gjennom tiltak som retter seg mot hele befolkningen. Denne utviklingen kan

ha flere årsaker. En årsak kan være at det har vært et økt fokus på deltakelse frabefolkningen mellom valg, både fra KS og fra KRD sin side. En ytterligere grunn kan være at legitimitetskonsekvensene av den vedvarende lave valgdeltakelsen har seget inn, og at økningen i antall deltakelseskanaler er et uttrykk for at kommunene ser behov for å legitimere beslutninger utover den legitimiteten som valgresultatet gir. Videre kan ting tyde på at det er en deltakelses- og åpenhetstrend i hele Europa. Europarådets fokus på "Good Governance" er blant annet et uttrykk for dette.

Bildet er litt annerledes når det gjelder faste organer for deltakelse. Tabell 3.2 (neste side) viser andelen kommuner som har oppgitt å ha ulike former for faste organer, fra 2000 til 2012. Endringene i faste organer for innbyggerdeltakelse har vært mindre enn endringen i ikke-faste kanaler. Nærmere 90 prosent av kommunene har en representasjonsordning for barn og unge. Andelen økte markant mellom 2000 og 2004, men har siden holdt seg konstant.

Andelen kommuner som har kontaktutvalg for frivillige organisasjoner har gått litt ned. En kan tenke seg at denne nedgangen kompenseres i økningen av andel kommuner som hadde møter med disse gruppene (tabell 3.1). Fremdeles er andelen kommuner som oppgir at de har kontaktutvalg/råd for innvandrere forholdsvis lav. I 2012 oppgir om lag 15 prosent av kommunene å ha slike ordninger.

Få kommuner har etablert faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen, og andelen kommuner som har faste bruker- eller borgerpanel som regelmessig konsulteres i ulike enkeltsaker, planer eller strategispørsmål er også lav.

Tabell 3.2 *Prosentandel av kommunene som oppgir at de har formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen¹. (2000: N=324,362; 2004: N=304,322; 2008: N=289,302; 2012: N=329,333)*

	2000 (i %)	2004 (i %)	2008 (i %)	2012 (i %)
Barn og unges kommunestyre	26	29	27	24
Barne- og/eller ungdomsråd	35	70	69	74
Kontaktutvalg/råd for innvandrere		11	12	15
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett/kultur)	71	68	66	65
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		66	65	69
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	2	9	8	8
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	9	5	7	5

¹ Siden kommunene er pålagt å ha et eldreråd og råd for funksjonshemmede er det i 2008 og 2012 ikke spurt om disse.

4 Analysekategorier for medvirkningstiltak

Budskap:

- Medvirkningstiltak kan deles inn i fire kategorier; konsultasjon, dialog, dagsordensetting eller medstyring
- Medvirkning er lovpålagt på fire felt; i planlegging, innbyggerinitiativ, og råd for eldre og funksjonshemmede
- Rapporten vurderer også tiltakene etter hva slags beslutningsprosesser og målgruppe de er rettet mot, samt rekrutteringsmåte og hvem som initierer

Vi vil i det videre beskrive ulike medvirkningstiltak med utgangspunkt i følgende kategorier:

Tabell 4.1 *Oversikt over egenskaper ved medvirkningstiltak*

	Beslutnings- prosess	Mål-gruppe	Rekrutt- ering	Initi- ering	Lovfesting
Konsultasjon	Planprosess	Alle	Selv- rekruttering	Ovenfra	Lovfestet
Dialog	Budsjett- prosess	Funksjonelt avgrenset	Utpeking	Nedenfra	Frivillig
Dagsorden- setting	Enkelt sak	Territorielt avgrenset			
Medstyring	Iverk- settingering				

4.1 Deltakelsestype

Som diskutert innledningsvis i kapittel 1.1 i denne rapporten, kan man skille mellom ulike typer deltakelse ut fra grad av involvering. Tiltaksoversikten videre i kapittelet er strukturert etter deltakelse i form av:

- *Konsultasjon*: hvor myndighetene spør innbyggerne om deres mening, for eksempel gjennom undersøkelser eller høringer,
- *Dialog*: hvor borgere og myndigheter samtaler om politiske saker, for eksempel på folkemøter eller brukerkonferanser,
- *Dagsordensetting*: hvor innbyggere selv initierer diskusjon om bestemte saker, for eksempel gjennom innbyggerinitiativer, og
- *Medstyring*: hvor borgerne får mulighet til å direkte påvirke myndighetenes beslutninger, for eksempel i ungdomsråd eller ved såkalt deltakende budsjettering.

Begrepet ”innbyggermedvirkning” impliserer at ved siden av å skape deltakelsesarenaer og trekke innbyggerne med, er det et mål at deltakelsen skal være samtalebasert og preget av toveis kommunikasjon. Dette vil si at man sikter mot dybde i tillegg til bredde, og innbefatter medvirkning som går utover rene informasjonstiltak rettet mot befolkningen. Smith (2005) bruker i sin gjennomgang av ulike lands tiltak for innbyggerdeltakelse en mer forenklet variant av den klassiske deltakertrappen (Arnstein 1969). Her skilles det mellom konsultasjonsordninger, hvor formålet er å hente inn informasjon om innbyggernes synspunkter; deliberasjons- eller dialogordninger, hvor formålet er å bringe innbyggere sammen slik at de kan diskutere politiske saker, og hvor resultatet av diskusjonen vil kunne påvirke beslutningstakere; og medstyring, som gir innbyggerne reell innflytelse i beslutningsprosessen. Vi legger til en kategori for dagsordensetting, som inkluderer ordninger som gjør det mulig for folk å sette saker på den politiske dagsorden i periodene mellom valg. Grensene mellom konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring kan i praksis være glidende, men for å sette fokus på

graden eller dybden av involvering kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre disse skillene analytisk.²

4.2 Beslutningsprosesser

En kan tenke seg at det er lettere og viktigere å få til medvirkning fra innbyggerne i noen type beslutningsprosesser enn i andre. Noen beslutningsprosesser er komplekse og omfattende, som for eksempel kommuneplanprosesser, mens andre beslutningsprosesser kan være mindre komplekse, som for eksempel enkeltstående lokaliseringsbeslutninger. Videre vil noen beslutninger berøre mange og være gjenstand for stort folkelig engasjement, mens andre beslutninger vil vurderes som mindre interessante for folk flest. Kommunenes erfaring med medvirkning varierer også antakeligvis mellom ulike typer beslutningsprosesser. I planprosesser er innbyggerdeltakelse lovfestet og godt institusjonalisert, mens det er grunn til å anta at færre kommuner har erfaring med medvirkningstiltak for eksempel i budsjettprosesser. Videre er det interessant å undersøke hvilke erfaringer kommunene har med medvirkning i ulike typer enkeltsaker og i iverksetting av nasjonale vedtak.

4.3 Målgruppe

Tiltak kan også vurderes ut fra hvem de henvender seg til – om de er rettet mot befolkningen som helhet eller om de er rettet mot bestemte målgrupper. Noen av tiltakene er typisk rettet mot hele befolkningen (for eksempel innbyggerundersøkelser), mens andre er rettet mot målgrupper (for eksempel brukerkonferanser).

4.4 Rekruttering

Hvordan folk rekrutteres til å delta har betydning for hvor representativ deltakelsen blir. Her kan man skille mellom metoder for selvrekruttering (for eksempel ved annonsering) eller målrettet

² I denne rapporten skal ikke ta for oss folkeavstemninger, dette er i tråd med oppdragsgivers ønsker (KS). Dette er en viktig presisering, som understreker at folkeavstemninger ikke vurderes som en mindre seriøs eller innflytelsesrik form for innbyggerinvolvering sammenlignet med de andre tiltakene som er nevnt i denne rapporten.

rekruttering (direkte henvendelse til på forhånd utpekte innbyggere).

4.5 Initiering

Et ytterligere moment er forskjellen mellom myndighetsinitierte (ovenfra) og borgerinitierte (nedenfra) deltakelsesordninger. Fokuset i denne rapporten rettes mot tiltak som kan iverksettes av lokale myndigheter. Forskning viser at borgerinitiert deltakelse ofte blir mer brukt – for eksempel brukes e-debatter i avis mer enn dialogforum på kommunale hjemmesider (Skogerbø og Winsvold, 2008) og langt flere har deltatt i ikke-formaliserte underskriftskampanjer enn i formaliserte innbyggerinitiativer (Christensen et al., 2010). Et poeng kan derfor være at en bør sørge for at det finnes et mottaksapparat, en infrastruktur, som kan ta imot det som kommer spontant. Vi vil derfor også undersøke i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner har lagt til rette for å ta imot egeninitiert deltakelse utenfor de kanalene kommunene selv tilbyr.

4.6 Lovfesting

Vi skiller mellom lovpålagte og frivillige tiltak for medvirkning fra innbyggerne. Langt de fleste av de tiltakene som gjennomføres i norske kommuner og fylkeskommuner er frivillige, men noen er lovfestet, og disse er:

- *Medvirkning i kommunale og regionale/fylkeskommunale planprosesser (Plan- og bygningsloven 2008)*. I planprosesser må kommune gå aktivt ut og invitere til deltakelse: annonsering av oppstart av planprosess og høring av planutkast er en pålagt del av planleggingen. I den nye PBL (2008) er betydningen av medvirkning ytterligere understreket (§ 5), og man er nå pliktig å ha en plan for deltakelse (planprogram). I tillegg understrekes kommunenes ansvar for å legge til rette for deltakelse, og man sier også at kommunen har et særlig ansvar for å legge til rette for aktiv deltakelse fra grupper som barn, unge og interesser som ikke er i stand til å delta direkte.
- *Innbyggerinitiativ*: I følge bestemmelse § 39a i Kommuneloven plikter kommunestyret (og fylkesting) å ta stilling til forslag

som gjelder kommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, eller 300 i kommunen (eller 500 i fylket), står bak forslaget. Dette skal dokumenteres med skriftlig eller digital underskriftsliste.

- *Kommunale og fylkeskommunale eldreråd:* Etter Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (Eldrerådsloven, LOV-1991-11-08-76) er alle kommuner og fylkeskommuner pålagt å ha eldreråd. Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvaret for å velge det. Rådene er rådgivende organ for kommunen/fylkeskommunen, og skal behandle alle saker som gjelder levekår for eldre
- *Representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne:* Etter Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsatt funksjonsevne m.m (LOV-2005-06-17-58) er kommunene også pålagte å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. I loven blir det stilt krav til at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal sikres åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem.

4.7 Kategorisering av medvirkningstiltakene i rapporten

Tabellen på neste side inneholder en oversikt over medvirkningstiltakene i rapporten, kategorisert etter type medvirkning, beslutningsprosess, målgruppe, rekruttering og initiering.

Tabell 4.2 Kategorisert oversikt over tiltakene som inngår i rapporten

Tiltak som beskrives i rapporten	Beslutning	Målgruppe	Rekruttering	Initiering
KONSULTASJON				
Meningsmålinger (innbyggerundersøkelser og brukerundersøkelser)	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
Meningsmålinger som sendes til et innbyggerpanel	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
Høringer/ offentlig ettersyn	Enkelt sak (plan)	Alle	Selvrekruttering	Ovenfra
Folkemøter	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Ovenfra
Lovpålagte råd (eldre og funksjonshemmede)	Saker som berører dem	Spesielle grupper	Utpeking	Ovenfra
Åpen høring/ deputasjoner	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Ovenfra
Offentlig høring	Enkelt sak	Ekspert, interessehavere	Utpeking	Ovenfra
De undertryktes teater	Enkelt sak	Spesielle grupper	Selvrekruttering	Nedenfra
Konsulterende sentralbord	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Nedenfra
DIALOG				
Ordførerbenk/demokratidag	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Nedenfra
Framtidsverksted	Planprosess	Alle	Utpeking	Ovenfra
Gjestebed	Alle	Alle	Utpeking	Ovenfra
E-dialog	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Nedenfra
Plansmie (charette)	Planprosess	Alle	Selvrekruttering / Utpeking	Ovenfra/ Nedenfra
Future city games	Planprosess	Spesielle grupper (unge)	Selvrekruttering / Utpeking	Ovenfra
Planleggingscelle	Planprosess	Alle	Utpeking	Ovenfra
Borgerjury	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
Demokratikafé	Enkelt sak	Alle	Selvrekruttering	Nedenfra
Reflekterte meningsmålinger	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
Innbyggerhøring	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra

Deliberativ kartlegging	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
America Speaks	Enkelt sak	Alle	Utpeking	Ovenfra
DAGSORDENSETTING				
Innbyggerinitiativ	Enkelt sak	Alle	Selvrekuttering	Nedenfra
Barnetrakk	Planprosess	Barn	Utpeking	Ovenfra
Iddugnad/ -seminar	Enkelt sak	Alle	Selvrekuttering / utpeking	Ovenfra
MEDSTYRING				
Barne- og ungdomsråd	Enkelt sak	*	Utpeking	Nedenfra
Nærmiljøutvalg	Enkelt sak	**	Selvrekuttering	Nedenfra
Deltakende budsjettering	Budsjett	Alle	Selvrekuttering	Nedenfra

5 Konsultasjon

Budskap:

- Konsultasjon innebærer å finne ut hva innbyggerne mener om saker
- Kommuner bruker mange former for konsultasjon – hvor vanlige tiltak er innbyggerundersøkelser, folkemøter og høringer
- Men hva med å prøve konsulterende sentralbord eller barnetråkk?

Vi vil her se på medvirkningstiltak som kan kategoriseres som konsultasjon. De ulike konsultasjonstiltakene presentert her handler først og fremst om å finne ut hva innbyggerne (og velgerne) mener om bestemte saker i en kommune.

Konsultasjonene kan gi politikerne et innblikk i hvordan innbyggerne tenker, noe som kan danne grunnlag for videre politisk arbeid. Konsultasjonene fungerer, i motsetning til dialogene, som enveiskommunikasjon fra borgere til myndigheter.

5.1 Innbyggerundersøkelser og brukerundersøkelser (meningsmålinger)

Meningsmålinger, som innbyggerundersøkelser eller brukerundersøkelser, er et velbrukt og effektivt alternativ for myndighetene når de skal ha tak i innbyggernes meninger. Som det gikk frem av forrige kapittel er brukerundersøkelser langt mer utbredt i norske kommuner enn det innbyggerundersøkelser. Både innbygger- og brukerundersøkelser lar seg raskt gjennomføre, og ettersom respondentene normalt trekkes tilfeldig ut fra

befolkningen, får man svar som lar seg generalisere til alle innbyggerne.

Innbyggerundersøkelser egner seg for spørsmål av konkret art, og hvor man antar at innbyggerne har nok informasjon til å ha gjort seg opp en velbegrunnet mening om temaet som omhandles. Mer enn å være nyttig til konkrete saker brukes innbyggerundersøkelser til å få et inntrykk av innbyggernes forventninger og holdninger til kommunen.

INNBYGGERUNDERSØKELSER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Egner seg best til å fange konkrete meninger, forventninger og holdninger</i>
Når i prosessen?	<i>Generell kartlegging, ikke knyttet til spesifikke saker</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges og hva fanges ikke?	<i>Får et bredt bilde av hva befolkningen mener. Fanger ikke begrunnelsene eller forklaringene.</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Lite annet enn å gi sine vurderinger via spørreskjemaer</i>

Brukerundersøkelser retter seg mot bestemte deler av innbyggerne, hvor myndighetene som oftest kartlegger brukertilfredshet med kommunale tjenester. De fungerer som et verktøy som politikerne og administrasjonen kan bruke for å justere kursretningen på den politikken som føres, og de kommunale tjenestene som blir tilbudt. Undersøkelsene kan bli brukt som del av informasjonsgrunnlaget kommunen har for å vurdere kvaliteten på sine tjenester innenfor et gitt område, i tillegg til andre typer data der det er tilgjengelig. Som en kommunaldirektør i vårt datamateriale sa det:

Om vi måler foreldres tilfredshet på et område innenfor skolesektoren, så sjekker vi opp hvordan denne skolen skårer på dette området. Slår det negativt ut også på disse målesystemene, så går vi inn og forsøker å forbedre situasjonen.

BRUKERUNDERSØKELSER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Egner seg best til å fange brukeres tilfredsbet eller vurdering av konkrete tjenester</i>
Når i prosessen?	<i>I tjenesteutøvelsesfasen (og gjerne i etterkant av at tjenesten er utført)</i>
Målgruppe?	<i>Brukere av en spesiell tjeneste</i>
Vellykkethet –hva fanges og hva fanges ikke?	<i>Kartlegger brukeres vurderinger av tjenesten de har fått, og hvordan den eventuelt kan forbedres. Men fanger ikke hvordan de eventuelt som borgere vil at denne tjenesten skal prioriteres fremfor andre</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Lite annet enn å gi sine vurderinger via spørreskjemaer</i>

5.2 Meningsmålinger som sendes til et innbyggerpanel

Meningsmålinger som sendes til et innbyggerpanel kan brukes for å måle endringer i innbyggernes synspunkter *over tid*. Måten disse studiene er satt opp på kan variere en del. Det vanlige er likevel å ha et representativt utvalg av befolkningen på rundt 1000 personer. Disse får på jevnlig basis tilsendt spørreskjema som de skal besvare. Spørreskjema kan inneholde spørsmål om hvor fornøyd innbyggerne er med lokale tjenester og politiske saker. Disse undersøkelsene kan også brukes til å teste ut hva innbyggerne mener om potensielle forslag. Et viktig formål med denne typen undersøkelser er å kunne måle innbyggernes forventninger og holdninger over tid. I følge Pratchett (1999) kan slike undersøkelser være særlig nyttig for å utvikle nye politiske saker.

MENINGSMÅLINGER TIL INNBYGGERPANEL - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Egner seg best til å fange hvordan innbyggeres meninger, forventninger og holdninger endres over tid</i>
Når i prosessen?	<i>Generell kartlegging, ikke knyttet til spesifikke saker. Men kan også relateres til vurdering av tjenester</i>
Målgruppe?	<i>Til et innbyggerpanel på rundt 1000 mennesker, som trekkes som et representativt utvalg av befolkningen</i>
Vellykkethet – hva fanges og hva fanges ikke?	<i>Fanger endringer i holdninger over tid. Fanger ikke begrunnelsene eller forklaringene på endringene.</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Lite annet enn å gi sine vurderinger via spørreskjemaer</i>

5.3 Høringer/ offentlig ettersyn

Som ble presenter tidligere krever Plan og bygningsloven (2008, § 5), at planer skal legges ut til offentlig ettersyn – som er høring som sikrer berørte parter mulighet til å gi innspill og tilbakemelding (§ 5-2). Dette gjelder alle planer, fra overordnede kommuneplaner og helt ned til reguleringsplaner (område- og detaljreguleringer). Som det gikk fram av forrige kapittel er høringer og folkemøter i forbindelse med planlegging etter PBL den mest utbredte medvirkningsformen i norske kommuner. Hele 79 prosent av kommunene oppga i 2012 at de hadde arrangert folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunal planlegging etter plan og bygningsloven.

HØRINGER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Lovpålagt i planlegging etter PBL, men egner seg til alle saker.</i>
Når i prosessen?	<i>Egner seg best relativt sent i prosessen, fordi det krever et ferdig utarbeidet forslag</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges og hva fanges ikke?	<i>Fanger reaksjoner og vurderinger på forslaget. Men ikke det tiltak som best stimulerer kreative prosesser hvor ulike interesser og kunnskaper bidrar inn</i>
Ressurskrevende?	<i>Kan være ressurskrevende å innarbeide alle høringsinnspill i saksdokumenter</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill</i>

5.4 Folkemøter

Folkemøter er, som nevnt overfor, et av de mest brukte verktøyene for konsultasjon og dialog med innbyggerne i kommunene. Folkemøter vurderes som en god måte å oppnå kontakt med innbyggerne på, og blir særlig brukt i forbindelse med kommuneplanprosesser (eventuelt andre overordnede planer). I all hovedsak så er det kommunene selv som organiserer disse møtene, de er altså initiert ovenfra, og de foregår som regel på kveldstid.

De aller fleste kommuner legger vekt på å ha ”brede” prosesser i kommuneplanarbeidet, og i praksis innebærer dette ett til flere åpne folkemøter i tillegg til høringsprosessen. Disse folkemøtene blir arrangert av kommunene selv, og kommunen stiller ofte opp med både administrativt ansvarlige og politikere. Flere kommuner kan rapportere om mange deltakere på slike folkemøter (150 innbyggere deltok på oppstartsmøtet i Fredrikstad), mens andre kommuner rapporterer om at det er vanskelig å få folk til å komme fordi temaet oppleves som for generelt. For å tydeliggjøre relevansen for innbyggerne, har enkelte kommuner også arrangert temamøter, slik denne kommunen forteller om;

Nå driver vi og ruller kommunepanen, og i den sammenheng har vi hatt flere folkemøter. Vi har hatt

to store folkemøter for alle, med litt generelle ting, og så har vi delt inn i hytteeiere, landbruk, næringsliv, reiseliv – sånne temamøter, i forbindelse med revideringen av kommuneplanen. Slik at alle skal ha mulighet til å komme og gi sine innspill (ordfører, 30.10.2012).

Andre kommuner arrangerer åpne møter etter geografisk inndeling, også for at møtene skal føles mer relevant for innbyggerne.

I forhold til kommuneplanprosessen, så kjører vi jo en prosess med innbyggermøter. Det vil si at vi plukker ut en del senter ifht der hvor det er tett befolket i kommunen, også inviterer vi til et åpent møte, i utgangspunktet uten en agenda, men i virkeligheten så har jo vi med en agenda ... gjelder både samfunnsdelen og plandelen ifht plandelen. Vi ber administrasjonen sende ut en invitasjon, gjerne gjennom velforeninger som kan formidle videre innover i dette området. Og gjennom lokalavisene også (intervju med politiker i planutvalget, 15.11.2012).

Når det gjelder mer detaljert planlegging, som områdereguleringer og større utbygginger oppgir flere kommuner at de i slike prosesser arrangerer åpne møter for berørte parter i området;

Vi hadde et folkemøte nylig for planer for et nytt boligfelt, og det fikk vi mye ut av (Rådmann, 8.11.2012).

I enkelte tilfeller, som i kontroversielle reguleringsplansaker, hender det at kommuner ber utbyggerne (forslagstillere) som sender inn private planer om å avholde folkemøter eller naboskapsmøter i det aktuelle området. Da er kommunene nøye med å understreke at de ikke er arrangør, men de stiller ofte med en planlegger, sjeldnere med politikere.

I følge Smith (2005) er en utfordring med slike møter at de ofte tiltrekker seg folk som er spesielt interesserte, eller som blir spesielt rammet av sakene som blir diskutert. Dette ble mellom annet påpekt av en rådmann i våre intervjuer. På spørsmål om hvem som deltar på slike møter svarte rådmannen:

«Det er de som føler at de har en direkte interesse i saken. Er det en reguleringsplan er det beboere i området, er det skolestruktur er det foreldre til elevene på den skolen osv, det er det som er erfaringen».

I tillegg er det flere som påpeker at det ofte er ressurssterke personer som deltar på slike møter. Som en ordfører sa det:

«De som møter opp på folkemøter, det er en hard kjerne. Det er de som er aktive på alle vis, både i jobb og idrettslag og alt mulig sånn. Ressurspersoner. Det er klart at vi ser mye av de samme folkene igjen i korps og idrettslag og politiske møter.»

Et annet kritisk moment er om disse møtene faktisk kan endre på noe, eller om de brukes for å legitimere allerede vedtatte saker. Som en varaordfører sa det:

Effekten av folkemøter er vanskelig å si noe konkret om. Vi har jo ikke noe valgresultat etter et slikt møte. Det blir å lodde en stemning, men det blir ikke fullgodt. Men det er et forsøk på å vise vilje til medvirkning.

FOLKEMØTER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Egner seg til alt – men fungerer best jo mer konkret sakene blir</i>
Når i prosessen?	<i>Bør legges så tidlig i prosessen som mulig, uansett om det er plansaker eller enkeltsaker. Ofte lurt både tidlig og sent i en plan- eller beslutningsprosess</i>
Målgruppe?	<i>Alle, men mer vellykket jo mer spisset målgruppene er</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger synspunkter og begrunnelser, og kan få gode diskusjoner. Fanger ikke nødvendigvis bredt, fordi mange har en høy terskel for å møte opp på slike møter.</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle, men i store kommuner kan forsamlingene bli svært store, og deltakernes mulighet til å få frem sine synspunkter reduseres.</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjoner og lære</i>

5.5 Lovpålagte råd: eldreråd og representasjonsordninger for funksjonshemmede

Som tidligere nevnt sier Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (Eldrerådsloven, LOV-1991-11-08-76) at alle kommuner pålegges å ha eldreråd. Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvaret for å velge det. Rådene er rådgivende organ for kommunen/fylkeskommunen, og skal ideelt sett behandle alle saker som gjelder levekår for eldre

I tillegg sier Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m (LOV-2005-06-17-58) at kommunene pålegges å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette for å sikre åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem.

Organisasjonsdatabasen som er referert til tidligere viser at ikke alle kommuner har innført disse lovpålagte rådene. I studien vår går det også frem at ikke alle enkelte kommuner er like gode i å trekke disse rådene systematisk med i beslutningsprosesser. Noen virker som å ha gode rutiner for dette;

.. så har vi sånne lovpålagte ting, med eldreråd og råd for funksjonshemmede og et ungdomsråd. Det bruker vi jo også som en medvirkningskanal hvor de beslutter budsjetter og saker som berører ungdom (Ordfører 5.11.2012)

Når me diskutera helse og pleie og omsorgsplan og samhandlingsreforma så er der eksempelvis eldrerådet og rådet for funksjonshemma ganske tett på, og har moglegheiter til å gje uttale til kommunestyre (rådmann, 31.10.2012)

REPRESENTASJONSORDNINGER FOR ELDRE OG FUNKSJONSHEMMEDE - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Lovpålagt. Egner seg til alt – men får ofte en for snever portefølje av saker de skal uttale seg om</i>
Når i prosessen?	<i>Bør trekkes inn så tidlig som mulig</i>
Målgruppe?	<i>Innbyggere som definerer seg selv som eldre/funksjonshemmede</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Baserer seg på en gruppetenkning som kan være ubeldig, men bidrar til at synspunkter har større muligheter for å høres</i>
Ressurskrevende?	<i>Krever etablering av ordningene, og en systematisk tenkning om når de skal trekkes inn</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Systematiske muligheter til å gi innspill, delta i diskusjoner og lære</i>

5.6 Åpen halvtime/ deputasjoner

Mange kommuner har innført en praksis hvor innbyggerne kan komme til kommunestyret og fremføre sin sak før saken skal vedtas på kommunestyremøtet. Dette kalles ofte ”Åpen halvtime”, og er en åpen arena for alle. Denne kan organiseres slik at de fremmøtte fritt kan ta ordet, eller at de får tildelt en begrenset taletid.

Flere kommunestyreutvalg og bystyrekomiteer har innført liknende ordninger, hvor organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner kan møte opp og legge frem sin sak for komiteen. I Oslo kommune kalles dette ”deputasjoner”. Hvorvidt møtene også er åpne for andre enn de som har fått tildelt taletid varierer.

ÅPEN HALVTIME OG DEPUTASJONER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Alle saker som skal opp til vedtak i kommunestyret / bystyret eller underliggende komiteer/ utvalg</i>
Når i prosessen?	<i>Beslutningsfase</i>
Målgruppe?	<i>Alle (organiserte interesser/ frivillige organisasjoner)</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Får inn nyttige innspill fra de som er spesielt interessert i saken (berørt), og ressurssterke nok til å møte opp og ta ordet</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei, men krever at det settes av ekstra tid</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill direkte til politikere</i>

5.7 Offentlig høring

Offentlige høringer er nok mindre vanlig i norske kommuner, men er mer kjent på nasjonalt nivå, der Stortinget sine komiteer gjennomfører høringer. Land som Storbritannia og Canada gjennomfører slike høringer også på lokalt nivå. Disse blir brukt når det snakk om større avgjørelser knyttet til infrastruktur (veier, boligbygging osv.) eller når det er spørsmål om uregelmessigheter (lovbrudd, politiske skandaler osv.) Ofte består slike offentlige

høringer av en kommisjon som skal belyse en bestemt sak fra alle sider, for så å komme med en slags dom. Denne dommen/kjennelsen vil legge føringer på politikken som skal føres i henhold til saken det er snakk om. Også denne formen for konsultasjon blir gjerne kritisert for å være for skjevt fordelt når det gjelder hvem som deltar i slike prosesser.

OFFENTLIG HØRING - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Større avgjørelser (infrastruktur etc)</i>
Når i prosessen?	<i>I saksforberedende fase</i>
Målgruppe?	<i>Ekspert, interessere</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Trekker inn et spekter av relevant (lokal) kunnskap som gjør vurderinger, men ikke det brede lag</i>
Ressurskrevende?	<i>Krever godtgjørelse for arbeid, men ikke nødvendigvis arbeidskrevende for kommunens administrasjon og politikere</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Deltar ikke, får bedre informasjon</i>

5.8 De undertryktes teater

Denne medvirkningsformen er basert på den brasilianske teaterpraktikeren Augusto Boal sin teaterform «Theater of the oppressed», og er ment å være en arena der tilskuerne kan påvirke historiens gang i et stykke. Først blir et kort stykke spilt for publikum. I dette stykket vil hovedrollen (protagonisten) mislykkes i å gjennomføre et bestemt mål. Deretter blir publikum invitert til å være med og forsøke å endre fortellingens gang, - og stykket spilles på nytt. Publikum kan nå stoppe stykket underveis og komme med forslag til forandringer. I Norge blir denne formen mellom annet praktisert av SAFIR (Senter For Frivillig Innsats i Rusfeltet). I følge Smith (2005) kan denne formen for deltakelse fungere for individer og grupper som er mindre vant til å delta i de tradisjonelle formene for deltakelse.

DE UNDERTRYKTES TEATER - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Konkrete saker</i>
Når i prosessen?	<i>I alle faser</i>
Målgruppe?	<i>De som ikke pleier å medvirke, marginaliserte grupper</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Får frem stemmer som man ellers ikke ville fått kanalisert inn i kommunal beslutningsfetting</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon og lære</i>

5.9 Konsulterende sentralbord

I en av kommunene i undersøkelsen hadde man noe som ble kalt ”konsulterende sentralbord”. Kommunens sentralbord var her lagt inn under informasjonsavdelingen, og ble aktivt brukt som kommunens lyttekanal til innbyggerne. Informasjonsdirektøren fikk daglig rapport om innkommende telefoner, og kunne slik raskt snappe opp det som rørte seg. Informasjonsflyten ble på den måten kortere fra innbyggerne og opp til byrådsleder via informasjonsdirektøren. Kommunen hadde svært god erfaring med ordningen, og en administrativ leder vurderte sentralbordet som å fungere som å:

«...legge ørene på bakken og på denne måten gjøre oss i stand til å få informasjonsflyten opp i organisasjonen» (administrativ leder).

Ordningen ble ikke omtalt som ressurskrevende, og kan egne seg i de fleste kommuner.

KONSULTERENDE SENTRALBORD - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Generell lyttepost</i>
Når i prosessen?	<i>Generell lyttepost</i>
Målgruppe?	<i>De som ringer til kommunen for å ta opp saker (oftest individuelle)</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger noe av det som rører seg i befolkningen, og kan avdekke ting som ikke fungerer godt i kommunen</i>
Ressurskrevende?	<i>Sentralbordet får flere arbeidsoppgaver, men er ikke nødvendigvis så ressurskrevende</i>
Store/små kommuner?	<i>Fungerer best i små, kan lett bli et svært omfattende arbeid i store kommuner</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill</i>

6 Dialog

Budskap:

- Med dialog menes tiltak hvor meninger og informasjon utveksles begge veier mellom myndigheter og innbyggere
- Spennende ordninger i norske kommuner er gjestebud, framtidsverksted og demokratidager
- Kanskje ordninger brukt i andre land også kan gi inspirasjon?

Vi vil her fokusere på medvirkningstiltak som kan kategoriseres som *dialog*. Under denne kategorien faller ordninger hvor meninger og informasjon utveksles begge veier mellom myndigheter og innbyggere. Sentralt står prinsippet om at bedre beslutninger fattes om ulike synspunkter får anledning til å brytes mot hverandre, slik at all relevant informasjon om konsekvenser av beslutningen kommer til overflaten før den vedtas³. Vi vil her presentere tiltak som er tatt i bruk i Norge og i andre land.

6.1 Ordførerbenk/ Politikerdag

Som vi tidligere har vist, så sier 20 prosent av norske kommuner at de her innført en "Ordførerbenk", "politikerdag" eller liknende hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt. Når det gjelder «ordførerbenkene» fungerer de best når de er plassert midt i innbyggernes hverdagsliv; på kjøpesenteret, på biblioteket, i gågaten i sentrum eller på kafe. Dette er en god måte for ordføreren å være lett tilgjengelig for innbyggerne. Politikere

³ Hentet fra Habermas

opplever at terskelen for å ta kontakt er lavere i slike sammenhenger. Tiltaket egner seg i alle kommuner, store som små, i og med at det er enkelt å administrere og ikke så kostnadskrevenne. Det bør imidlertid annonseres godt – slik at mange vet om det. Og det kan kreve tålmodighet, fordi det kan ta tid før ordningen er innarbeidet slik at folk er klar over muligheten.

”Politikerdager” eller ”demokratidager”, er større arrangementer hvor politikere på ulike måter møter innbyggerne direkte. Om erfaringene med demokratidager fra Klepp sier en politiker i kommunen at fordelene med dette tiltaket er at det er et lavterskeltilbud som er med å senke barrieren for innbyggerne til å ta kontakt med kommunen. Ved å møte opp på et kjøpesenter kom politikere og administrasjon i kontakt med folk på en arena hvor terskelen var lav for å komme med spørsmål og innspill.

På den andre siden kunne henvendelsene ofte dreie seg om mindre saker, som veihumper og andre trafikale tiltak. Det er derfor ikke selve innspillene som kanskje er hovedutbyttet, men det at en oppsøker innbyggerne og viser at de ønsker kontakt. Denne effekten kan slå positivt ut i andre sammenhenger når en skal i dialog med innbyggerne. Som det ble påpekt «er jo vi innbyggere vi også, og det skal det ikke være tvil om».

ORDFØRERBENK/ POLITIKERDAG - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Generell lyttepost</i>
Når i prosessen?	<i>Generell lyttepost</i>
Målgruppe?	<i>Alle, men gjerne de som eller ikke medvirker</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger hva innbyggerne er opptatt av, og begrunnelser for deres standpunkter. Ofte konkrete, litt mindre saker. Politikerne viser at de er interessert i innbyggernes syn.</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei, men krever at ordfører setter av tid</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill</i>

6.2 Framtidsverksted

De siste årene har både fylkeskommuner og kommuner tatt i bruk framtidsverksteder (foresight workshops). Framtidsverksteder er brede, deltakende arbeidsmøter eller -seminar hvor man involverer ulike interessehavere og representanter fra lokalsamfunnet. I motsetning til andre slike deltakende møter har man ofte en mye lenger tidshorisont – gjerne 10-20 år frem i tid, eller enda lenger.

I framtidsverksteder er det vanlig å bruke en kombinasjon av presentasjon av faglig kunnskap (statistiske fremskrivninger, trendutvikling), og diskusjonsarenaer – hvor man også får trukket inn lokalkunnskap representert ved ulike interessenter og grupper av befolkningen.

På bakgrunn av all denne kunnskapen er ideen at diskusjonene som foregår vil stimulere til ideutvikling, nytenkning og spennende visjoner og løsninger.

Metoden krever dermed en stram regissering, og en rapportering som evner å fange de ideene og visjonene som dannes. Ofte gjøres dette som en kombinasjon av rapportering fra diskusjonsgruppene og en overordnet rapportering fra de ansvarlige.

Framtidsverksted i arbeidet med Handlingsprogram for Skien sentrum 2020

- Målet med framtidsverkstedet i 2011 var å få innspill til Handlingsprogram for Skien sentrum 2020.
- De 68 deltakerne ble spesielt invitert som representanter for ulike interesser og samfunnsgrupper. Noen åpne plasser, og disse ble revet bort på få minutter på kommunens blogg.
- Et privat konsulentfirma faciliterte gruppearbeidet, men gruppene ble ledet av deltakerne; en eiendomsutvikler, en gårdeier, en butikkeier, en lokalpolitiker, en ung voksen, en småbarnsfar, en pensjonist, en innflytter og en turist. På denne måten fikk kommunen sikret at forskjellige synspunkter ble representert.
- På verkstedet ble først trender og mulige utviklingsretninger for Skien presentert, deretter arbeidet gruppene frem visjoner

og framtidsbilder, disse ble presentert i plenum, og til slutt var det avstemning over den dristigste ideen.

- Ut fra oppsummeringen av framtidsverksted arbeidet så kommunen ut et fremtidsbilde for Skien sentrum.

Samfunnsseminar i Askim kommune

- I Askim kommune arrangerte man et samfunnsseminar som munnet ut i forskjellige scenarier – hvor temaet var utvikling av kommunen.
- Samfunnsseminaret ble gjennomført umiddelbart etter et kommunestyremøte, og lokalpolitikere og innbyggerne gikk sammen i små grupper og diskuterte saker.
- Gruppearbeidet munnet ut i plakater fra de ulike gruppene med såkalte «cover stories». Disse plakatene inneholdt scenarier for hvordan Askim burde utvikle seg.

Hedmark fylkeskommunes framtidsverksted i utarbeidelsen av regional planstrategi

- Hedmark fylkeskommune brukte framtidsverksted i 2010 i arbeidet med å utarbeide regional planstrategi.
- Det ble først gjort bakgrunnsanalyser av statistiske data, og det ble gjennomført spørreundersøkelser til kommuner, bedrifter og frivillige organisasjoner i fylket (om vesentlige utfordringer fremover mot 2040)
- Deretter ble det gjennomført et framtidsverksted i hver av de fire sub-regionene (knipper av kommuner), et framtidsverksted for ungdom i fylket, og til slutt et stort framtidsverksted for hele fylket som oppsummerte hele prosessen.
- Innspillene ble brukt til å beskrive viktige spørsmål fylket skal arbeide med fremover, og til å utforme regional planstrategi.

Nordland fylkeskommunes rullering av fylkesplanen

- Nordland fylkeskommune arrangerte i forbindelse med forrige rullering av fylkesplanen et framtidsverksted.

- Framtidsverkstedet gikk over lang tid, og gikk ut på at et knippe utvalgte deltakere – som skulle representere et speilbilde av befolkningen, møttes flere ganger for å diskutere.
- Møtene i framtidsverkstedet endte opp med ulike scenarier for hvordan fylket ville utvikle seg. Scenariene var uttrykt både som filmer og som skriftlig materiale.

FRAMTIDSVERKSTED - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Store planprosesser (kommuneplaner, kommunal planstrategi)</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig i planutformingsprosessen</i>
Målgruppe?	<i>Alle, men forsøk gjerne å fange aktører og befolkningsgrupper som kan bidra med ny kunnskap og nye perspektiv</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Formålet er å få til ideutvikling, nytenkning og kreative visjoner og løsninger. utfordringen er at disse ikke må bli for løse, og de må derfor kobles til konkrete plan- og beslutningsprosesser eller veivalg kommunen står overfor.</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja, kreves omfattende fasilitering</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon og utforming av kreative løsninger</i>

6.3 Gjestebud

En av kommunene vi studerte, Svelvik kommune, hadde utviklet sin egen gjestebudsmodell. Modellen ble utarbeidet på bakgrunn av et forslag fra innbyggerne, og ble brukt i arbeidet med rulleringen av kommuneplanens samfunnsdel i 2012.

Gjestebudsmodellen består i at antall engasjerte personer i alle lag av befolkningen blir kontaktet av kommunen og spurt om å være gjestebudsverter. Å være vert innebærer å arrangere et gjestebud hjemme hos seg selv (eller annet egnet sted) for sine venner og beskjente. I disse gjestebudene skal man diskutere et gitt, eventuelt

selvvalgt, tema relatert til kommuneplanen. Dette skulle skje i løpet av høringsperioden, og oppsummering av diskusjon og innspill kan rapporteres enten som a) et formelt høringsinnspill, eller som b) e-post til planleggeren som så sammenfatter det og inkorporerer det i revidert planutkast.

Svelvik kommune hadde svært gode erfaringer med modellen. Nesten alle gjestebudsvertene som ble spurt sa seg villige til å være verter (de andre var forhindret). Den ansvarlige planleggeren mente at noe av nøkkelen til suksess lå i at hun ringte dem opp og snakket med dem, og ikke kun sendte et formelt brev/ e-post. Det ble arrangert 22 gjestebud i Svelvik i høringsperioden, med til sammen 140 deltakere. Aldersspennet på deltakerne var fra 18-86 år.

Figur 6.1 *Eksempler på gjestebudverter*



Ved hjelp av gjestebudsmodellen fikk kommunen inn innspill fra et spekter av innbyggere som ellers ikke ville fått frem sine meninger i slike prosesser. Innspillene ble integrert i planen, ved at de ble brukt for å utforme overordnede mål og delmål i kommuneplanens samfunnsdel – som for eksempel gjaldt hvor man skulle satse på nye bo- og utbyggingsområder.

Dette tiltaket førte også til en spillover-effekt, i og med at deltakere på gjestebudene ble så engasjert at de også deltok på andre

arrangementer i kommuneplanprosessen. Det ble blant arrangert fire åpne folkemøter om ulike temaer. Flere gjestebudverter gav også uttrykk for at dette ville de gjøre igjen;

- ”Vi er alle klar for nytt gjestebud når arealdelen legges ut, uavhengig om dere inviterer eller ikke.”
- ”Bruk oss igjen hvis kommunen lurer på hva VI synes!”
- ”Glimrende opplegg. Engasjerer engasjerte mennesker som normalt er fraskåret fra å bidra fordi de enten ikke ønsker å gå inn i lokalpolitikken (dette krever innmeldelse i politisk parti) eller de ønsker av forskjellige årsaker ikke å tone flagg på åpne møter” (se Horten 10.01.2013).

I følge planleggeren diskuterer Svelvik kommune nå å bruke samme modell i prosessen med kommuneplanens arealdel.

GJESTEBUD - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Planprosesser (Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, kommunal planstrategi)</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig i planutformingsprosessen, samt i høringsfasen</i>
Målgruppe?	<i>Gjestebudsverter: Engasjerte mennesker i alle grupper av befolkningen Gjestebudsdeltakere: Alle, også innbyggere som ellers ikke ville deltatt</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Får inn synspunkter man ellers ikke ville fanget, innbyggerne får et større eierskap til planene</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon</i>

6.4 E-dialog

E-dialog er en samlebetegnelse på ulike tiltak der dialogen mellom kommune og innbygger foregår elektronisk på internett. Denne formen for dialog finnes i mange ulike varianter. I tillegg er det mye forskjellige innspill som kommer inn avhengig av ulike tekniske løsninger. Arendal kommune har en tjeneste som de kaller «SiFra». Her kan innbyggerne melde inn saker som handler om «vann, avløp, vei, renovasjon, forurensning, parkering og park/friluft/idret». ⁴ Dette handler som det går frem av sakslisten mer om driftsmeldinger og vedlikehold av tjenester og anlegg i kommunen. Fredrikstad kommune har en lignende tjeneste kalt «FiksD»/ «NettÅpent». Denne tjenesten ser ut til å favne noe bredere ettersom den åpner for at innbyggerne kan komme med forslag, ris og ros.

I tillegg til slike ha muligheter for dialog på kommunenes egne hjemmesider, er det relativt vanlig at kommuner har opprettet egne sider på sosiale medier som Facebook og Twitter. Nesten alle casekommunene i denne studien hadde det, selv den aller minste. Her registrerer kommunene seg som en organisasjon og kan legge ut diverse nettsaker og bilder. I tillegg kan både innbyggere og andre kommentere, stille spørsmål direkte til kommunen.

Et godt eksempel på hvordan man kan bruke Facebook i dialog med innbyggerne er fra Mandal kommune. Kommunen svarer på innspill gjennom sin facebook-profil som vist i bildet under:

⁴ <http://www.arendal.kommune.no/Innbygger/Selvbetjening/SiFra/>

Figur 6.2 *Eksempel*

I våre intervjuer blir det påpekt en del utfordringer knyttet til nettstedet Facebook. For mange kommuner er dette en helt ny arena, der en jobber med å finne formen på tilstedeværelsen, og hvordan kommunen skal forholde seg til det som kommer via facebook. Som en representant fra kommunen sa:

Vi måtte ta stilling til om vi skulle være der. Da måtte vi være innom hver dag og gi kvalifiserte svar. Det går også en grense, på den måten at man ikke skal saksbehandle på facebook. Men nå er vi der med en saksbehandler halve dagen. Hun gjør også andre ting på den tiden, men da følger hun med på kontoen. Det tar litt ressurser, og vi vet jo ikke hvor nyttig det er.

Flere peker altså på hvordan innspillene skal behandles. På spørsmål om hvilken status innspill som kommer fra Facebook skal ha, og om dette blir brakt med videre på en systematisk måte svarte en ordfører:

Det er et godt spørsmål. Hvis du hadde stoppet før ”systematisk”, så hadde svaret vært ja, men når du kompletterte med systematisk, så er det vel litt mer tilfeldig. For der vurderer vi vel litt i forhold til hensiktsmessighet og i hvilken grad innspill er

journalverdig. Så det blir en slik selektering av innspill. Det kan være det kommer synspunkt og meningsytringer som bryter med vår grense i forhold til hva som er etisk forsvarlig og hva et forvaltningsorgan skal ta innover seg, men det er innspill som definitivt er journalverdige.

I tillegg påpekte samme ordføreren utfordringen med å identifisere avsenderen, ved at den som står frem som avsender ikke nødvendigvis er den virkelige avsenderen. Likevel mener ordføreren at dette er en viktig arena for meningsytring og meningsdanning.

E-DIALOG - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Generell lyttepost, samt diskusjonsforum som kan aktiviseres i konkrete plan- og beslutningsprosesser</i>
Når i prosessen?	<i>Generell lyttepost. Som diskusjonsforum kan det benyttes tidlig i plan- eller beslutningsprosess, og også senere – for eksempel i høringsfase</i>
Målgruppe?	<i>Alle som er på internett, generelt er dette unge og/ eller arbeidsaktive mennesker</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Lav terskel for å delta, krever ikke mye innsats. Fanger unge og arbeidsaktives synspunkter, ofte ganske ufiltret</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei, men krever mediering</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon på en virtuell diskusjonsarena</i>

6.5 Plansmie (charrette)

Plansmie er den norske oversettelsen av *charrette*, som er mye brukt i USA og Storbritannia. I Storbritannia kalles metoden ”Enquiry by Design”, og anbefales av regjeringen for å sikre en rask og demokratisk planlegging (se <http://www.plansmier.org>). Dette er en arbeidsmåte for lokal planlegging av stedsutvikling hvor man samler alle berørte og relevante aktører til en medvirkende prosess.

En plansmie er mer omfattende enn et informasjonsmøte, folkemøte eller idédugnad. Formålet er at man i løpet av omtrent en ukes lang workshop med bred deltakelse skal utforme en omformulert plan med bred tilslutning, basert på alle innspill som kommer. Her er tanken at både fagfolk, utbyggere, forskjellige offentlige sektorer, frivillige organisasjoner, beboere, handelsstand og næringsliv skal delta (<http://www.plansmier.org>). Planen skal deretter kunne behandles og vedtas politisk som en reguleringsplan. Plansmier er arrangert i flere norske kommuner, enten i regi av kommunen eller i regi av lokalsamfunnsaktører.

En utfordring ved slike omfattende deltakende prosesser i store arealplanprosesser er at endelige vedtak ofte ikke kommer før etter flere år – og at folk er utålmodige.

Eksempel – plansmie for Rakkestad sentrum

Et eksempel er plansmien for Rakkestad sentrum som ble arrangert av kommunen fra 31.januar-4.februar 2011. Her hadde de i forkant av plansmia idédugnad, facebookdebatt, omfattende dekning i lokalavisen og en informasjonsavis om den forestående plansmia. Selve plansmia besto av:

- *Et folkemøte* første dagen med 150 fremmøtte, hvor fagteamet presenterte det ukelange programmet og den foreløpige skissen over sentrum..
- *Åpent hus på kulturbuset to hele dager*, hvor innbyggerne og interessehavere kunne komme og snakke med fagteamet og kursdeltakerne. Innspillene ble registrert på spørreskjemaer og gule lapper. Et hundretalls innbyggere deltok.
- *Avtalte møter med representanter for offentlige etater, næringsliv, organisasjoner og grunneiere*. Rundt 20 slike møter ble gjennomført.
- *Styringsgruppemøter hvor folkevalgte deltok*.
- *Et avsluttende folkemøte* hvor det ferdig utformede planutkastet ble presentert og diskutert, og et stort flertall støttet planutkastet.
- *Konkurransen om beste sentrumsidé*. Konkurransen var utlyst på

forhånd, og vinneren ble kåret på siste folkemøte i plansmia.

- Konkret tegnet planutkastet som viste *Visjonen for sentrum 2031 (Rakkestad kommune 2011, s. 22)*:



I følge kommunens rapport fikk man gjennom denne plansmia mange skriftlige innspill, mye debatt og ny kunnskap inn i planprosessen. I følge rådmannen (intervju 7 februar 2013) fikk man konkrete innspill som de ikke hadde fanget på annet vis. Blant annet hvordan folk hadde et helt annet inntrykk enn det kommunen hadde av hvordan sentrum var avgrenset. I tillegg ønsket involverte aktører at et kommende kjøpesenter skulle legges inn i sentrum, ikke utenfor – noe som ble inkludert i planutkastet. Visjonen skal nå legges til grunn for arbeidet med reguleringsplanarbeidet for sentrum.

PLANSMIE - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Arealplanlegging</i>
Når i prosessen?	<i>Jo tidligere jo bedre</i>
Målgruppe?	<i>Alle, men kan gjennomføres som et knippe av tiltak som er spisset til ulike målgrupper</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger lokalkunnskap, nye ideer og fører til at planer forankres bedre i befolkningen (eieforhold)</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, diskutere og ha direkte innvirkning på utforming av planen</i>

6.6 Future-city games

I litt større planleggingsprosesser har flere norske kommuner tatt i bruk dataspill hvor deltakerne i prosessen kan simulere byutvikling, som i SimCity-spillene. Disse metodene for medvirkning har særlig ungdom og unge voksne som målgruppe, som kjenner liknende dataspill og hvor man forsøker å oppnå engasjement ved å spille på dette. Samtidige egner spillene seg til å visualisere visjoner og forslag for fremtidig utvikling av stedet.

I Orkdal kommune brukte de en slik versjon, SimOrkdal, i sin planprosess ”Orkdal 2040”. I den omfattende Groruddalsatsingen i Oslo kommune har man brukt liknende Futurecity-games.

FUTURE CITY GAMES - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Arealplanlegging</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig i planprosess, og også senere, for eksempel i høringsfase</i>
Målgruppe?	<i>Ungdom og unge voksne</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger ungdoms kreativitet og synspunkter</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei, men krever gode dataprogram</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å komme med kreative innspill</i>

6.7 Planleggingscelle

Et medvirkningstiltak som ikke er mye brukt i Norge er planleggingsceller. Planleggingscelle ble utviklet i Tyskland på 1970-tallet. I dette tiltaket blir folk delt inn i små grupper, celler, der de skal drøfte ulike forslag til en bestemt plansak. Deltakerne roterer mellom cellene slik at de får ulike sammensetninger underveis. Dette tiltaket munner ut i en rapport med anbefalinger til de folkevalgte. Koplingen mellom offentlige beslutningstakere og dialogtiltaket er her tydelig. Det offentlige finansierer planleggingscellene, og offentlige beslutningstakere har på forhånd forpliktet seg til å ta hensyn til rådene fra innbyggerne, selv om de ikke forplikter seg til å følge dem (Aars 2005b:19).

Brendan Flynn (2009) peker også på utfordringer knyttet til hvordan de styrende politikerne skal forholde seg til utfallet av en prosess som en planleggingscelle. Han viser til en erfaring fra Stuttgart der det ble iverksatt en planleggingscelle som skulle ta for seg problematikker knyttet til avfallshåndtering. Et innovativt grep her, var at miljøpolitiske talsmenn for de viktigste partiene skulle være med i planleggingscellen og på den måten sikre et utfall som skulle få anerkjennelse innenfor det politiske miljøet. Til tross for dette ble ikke rapporten fra denne planleggingscellen tatt fullt ut hensyn til. Flynn mener dette viser at det er implementeringen som er det krevende ikke tiltaket i seg selv: «Again the weak link here is the implmentation of the planning cell findings rather than the administration of the process itself» (2009:62)

PLANLEGGINGSCELLE - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Planlegging</i>
Når i prosessen?	<i>Hele planprosessen</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Mye diskusjoner i gruppene kan føre til gode forslag og løsninger</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon</i>

6.8 Borgerjury

Heller ikke borgerjuryordningen er mye brukt i Norge, men kan likevel være relevant inspirasjon for hvordan man kan trekke innbyggerne – og den kunnskapen og kompetansen de besitter – inn i kommunal beslutningsfatting.

Borgerjuryordningen har sitt opphav fra USA og Storbritannia. Denne er inspirert av juryordningen i rettsvesenet, og går ut på at et lite tilfeldig plukket utvalg (12-25 personer) kommer sammen for å diskutere en konkret sak. Tiltaket er motivert ut fra tanken om at vanlige mennesker uten spesielle forkunnskaper er i stand til å gjøre gode vurderinger også om komplekse problemstillinger om de får tid og ressurser til å sette seg inn i temaet. Borgerjuryen får anledning til å kalle inn eksperter på området og høre deres mening, og diskutere. Dette skal så danne grunnlag for en dom/kjennelse fra juryen. Det kommer bare en dom fra juryen selv om denne ikke er enstemmig. Denne «dommen» vil så være rådgivende for de folkevalgte videre arbeid med saken.

Font og Blanco (2007) har studert bruken av borgerjuryer i Spania. Her blir borgerjuryer blant brukt for å skape en økt tillit til lokale politiske systemer blant innbyggerne. Erfaringene fra Spania er delte og mangfoldige. Flere deltakere pekte på at de fikk en økt forståelse for de kompliserte sidene ved det politiske systemet, og dermed en økt sympati for politikerne. På den andre side var det forhold som skapte mer hindringer. Det første var at borgerjuryer var ad-hoc institusjoner som var unntaket heller enn regelen: "... jurors tend to view this experience as an exception and perceive regular politics as a field closed to citizens and restricted to

professional”(Font og Blanco, 2007:585). Den andre hindringen var at det var for lite responsivitet fra myndighetene sin side: «When juries have limited effects on real policies and no public explanations are provided of why this is so, disappointment becomes widespread (ibid).

BORGERJURY - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Planprosesser og enkeltsaker</i>
Når i prosessen?	<i>Saksforberedende fase</i>
Målgruppe?	<i>Et speilbilde av befolkningen</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Grundige diskusjoner i en gruppe som sitter sammen over tid kan føre til gode forslag og løsninger</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon</i>

6.9 Demokratikafé

Demokratikafe er et tiltak som vanligvis ikke blir initiert av politikerne selv. Isteden er det gjerne organisasjoner som organiserer slike demokratikaféer. Disse har ikke som målsetning å påvirke politiske saker, eller føre til politisk handling. Snarere handler det om å ha et forum, eller en arena, der folk kan komme sammen diskutere politikk og lytte til andres meninger. Disse tiltakene har ofte sin inspirasjon fra 1700-talets «coffe houses». Disse er mye omtalt av Habermas(1971:30) som viktige institusjoner for utvikling av en borgerlig offentlighet, og deliberasjon.

DEMOKRATIKAFE - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Lyttepost, diskusjonsarena</i>
Når i prosessen?	<i>Lyttepost, frakoblet kommunale prosesser</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Kommunen kan fange hva innbyggerne er opptatt av</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å diskutere og lære av hverandre</i>

6.10 Reflekterte meningsmålinger

Et medvirkningstiltak som er prøvd ut i Norge, men ikke er så utbredt, er reflekterte meningsmålinger. På samme måte som vanlige innbyggerundersøkelser trekkes et representativt utvalg av befolkningen ut for å gi tilbakemeldinger på politiske saker. Til forskjell fra standard meningsmålinger får imidlertid dette utvalget anledning til å reflektere over sakene og diskutere dem i felles samråd (NOU, 2006:7, Fishkin, 1991), slik at svarene deres er fattet på et bedre informasjonsgrunnlag. 250-500 tilfeldig uttrukne innbyggere blir først tildelt et spørreskjema i begynnelsen av prosessen, før de over to til tre dager får informasjon om saken, hører argumenter og diskuterer seg i mellom i små grupper. Når denne perioden er over får de et nytt spørreskjema, og dette er den reflekterte meningsmålingen. Et forsøk med dette tiltaket i Nordland fylkeskommune viste at gruppen ikke endret holdninger mellom første og andre måling, men i andre forsøk, blant annet i Danmark, har gitt utslag i endrede holdninger.

Det er naturlig å anta at i hvor stor grad deltakerne gir mer reflekterte svar henger er betinget av hvor mye kunnskap de har om den spesifikke saken i utgangspunktet, og at reflekterte meningsmålinger derfor sannsynligvis egner seg best i saker der innbyggerne ikke forventes å ha mye forkunnskaper.

REFLEKTERTE MENINGSMÅLINGER- VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Vanskelige saker, verdivalg</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig, og eventuelt rett før politikerne skal ta en avgjørelse</i>
Målgruppe?	<i>Et representativt utvalg av befolkningen, 250-500</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Kommunen kan fange hva innbyggerne er opptatt av, og hvordan holdninger endres gjennom diskusjon</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Lite annet enn å få sagt sin mening via spørreskjemaer</i>

6.11 Innbyggerhøring

Innbyggerhøring er en ordning som er blitt gjennomført i Askøy kommune. Her var temaet som skulle diskuteres, eller «høres», utvikling av sentrumsarealene på Kleppestø (kommunesenteret på Askøy). Høringen varte i to dager. På den første dagen var det debatt og utspørring av politikere, eksperter og folk fra kommuneadministrasjonen. På dag to skulle innbyggerne selv diskutere uten av lokalpolitikere var til stede. Aars (2005b) kaller dette for en konfrontasjonsmodell der innbyggerne og lokalpolitikere spiller ulike roller i prosessen. Innbyggerhøringen på Askøy munnet ut i en rapport der opplegget for innbyggerhøringen er beskrevet og momentene som ble drøftet er tatt med.

INNBYGGERHØRING - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Lokal utvikling, arealplanlegging</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig i planfase, og i høringsfase</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Politikere må gå inn i en diskusjon med innbyggere, og får innblikk i hvordan de tenker</i>
Ressurskrevende?	<i>Ja</i>
Store/små kommuner?	<i>Mindre kommuner</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å høres og til å konfrontere sine politikere</i>

6.12 Deliberativ kartlegging

Deliberativ kartlegging er et tiltak som kombinerer flere ulike teknikker for å komme fram til politiske forslag, hvor man ønsker å få til deliberasjon hos deltakerne. Deliberasjon er å veie og utforske alle sider i en sak opp mot hverandre i en grundig, åpen og kritisk drøfting av et tema. Det er ikke mye brukt i norske kommuner, men er en spennende ide det er verdt å presentere.

Deliberativ kartlegging kombinerer innbyggerpanel (i mindre omfang), intervju med eksperter og arbeidsgrupper (workshops) der innbyggerne og ekspertene deltar sammen. Ofte kjører en flere prosesser samtidig. I første omgang blir innbyggerne og ekspertene intervjuet hver for seg. Deretter kommer innbyggerne og ekspertene sammen for å diskutere hverandres synspunkter, før en ny runde med intervjuing/ spørreskjema-utfylling finner sted. Burgess med flere (2007) argumenterer for at denne formen for dialog fungerer som et viktig verktøy for politikerne når de skal fatte vedtak om kompliserte politiske saker, der vitenskapelige vurderinger er viktig.⁵ Burgess med flere (2007) nevner to saker der deliberativ kartlegging har blitt brukt. Den første var en sak om organ-transplantasjon i Storbritannia. Den andre handlet om

⁵ In the right circumstances, DM may enhance the quality of the “social intelligence” bearing on policy decisions, thereby assisting in better-informed and more technically robust, as well as more democratically accountable, science-policy outcomes (Burgess et al 2007:319).

historisk atomavfall, også denne i Storbritannia. Denne ordningen er spesiell på den måten at den bringer sammen både «vanlige» innbyggere og forskere og spesialister på et bestemt saksfelt. Dette kan skape en viss dynamikk som gir andre former for innspill enn gjennom mer brukte tiltak som høringer og meningsmålinger. Ulempen med deliberativ kartlegging er at det er svært ressurskrevende. Det tar mye tid, det koster mye penger og stiller store krav til gjennomføringen av tiltaket.

DELIBERATIV KARTLEGGING - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Konkrete saker (kompliserte)</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig</i>
Målgruppe?	<i>Innbyggere, forskere og spesialister på et bestemt saksfelt</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Kan være viktig verktøy for politikere når de skal fatte vedtak om kompliserte politiske saker, der vitenskapelige vurderinger er viktig</i>
Ressurskrevende?	<i>Svært ressurskrevende</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å høres, delta i diskusjon</i>

6.13 America Speaks 21st Century Town Meeting

Et tiltak som har tiltrukket seg mye oppmerksom, i alle fall når en ser på omfanget er 21st Century Town Meeting som blir organisert av selskapet «Amerika Speaks». ⁶ Heller ikke dette tiltaket er vanlig i Norge, men det er et interessant eksempel på hvordan andre land arrangerer medvirkningstiltak, som kan inspirere norske kommuner.

Møtene involverer ofte store mengder mennesker, alt fra 500 til 5000 personer har vært med på slike møter. Temaet er gitt av arrangøren. Arrangementene er som regel åpne for alle, men

⁶ Som mange andre tiltak for deliberasjon er «21st Century Town Meeting» et beskyttet varemerke. Andre lignende tiltak som er beskyttede varemerker er: «Citizens' Jury» og «Deliberative Poll». Se også Aars (2005b:14)

arrangørene vil etterstrebe å inkludere folk som vanligvis ikke deltar, samt sørge for at de fleste befolkningsgrupper er representert (som for eksempel kjønn, aldersgrupper og etnisk bakgrunn). Arrangementet varer gjerne en dag. Deltakerne blir delt inn i mindre grupper og samtalene blir styrt av en uavhengig gruppeleder. Gruppelederen skal sørge for at samtalen flyter og at ingen rundt bordet dominerer samtalen. Gruppelederen skriver så inn de momentene som blir tatt opp i diskusjonene. Disse blir videresendt til et tema-panel (theming) som presenterer ideer og forslag som skal voteres over på en storskjerm. Publikum får så muligheten til å votere ved hjelp av elektroniske fjernkontroller (mentometer) eller komme med kommentarer til det som kommer opp på skjermen.

En kritikk som kan innvendes mot dette formatet er at det blir lagt veldig stor vekt på at så mange som mulig skal kunne delta. Dette vil legge føringer på måten opplegget blir organisert på. En kan for eksempel ikke ta opp så mange saker, og det må gjennomføres innen rimelig tid (maks ett-dags arrangement). Sagt på en annen måte så kan vi si at dette tiltaket (og deliberativ meningsmåling) favner bredt, men at en kan kanskje ikke gå så dypt inn i en problemstilling.

AMERICAN SPEAKS 21 st CENTURY TOWN MEETING - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Konkrete saker (kompliserte)</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig</i>
Målgruppe?	<i>Alle, men tilstrebe en viss representativitet</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Diskusjon og votering – som gir politikere konkret input</i>
Ressurskrevende?	<i>Svært ressurskrevende</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle, men mest hensiktsmessig i mindre kommuner</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon</i>

7 Dagsordensetting

Budskap:

- Dagsordensetting innebærer ordninger som gir innbyggerne mulighet til å sette saker på dagsorden til kommunestyret eller kommunens administrasjon
- Kommunene bruker ofte idéseminarer for å gi innbyggerne mulighet til å ta opp saker og komme med ideer
- Innbyggerinitiativordningen er relativ ny og ubrukt, kanskje nettsiden www.minsak.no vil gjøre den mer brukt?

I dette kapittelet vil vi presentere medvirkningstiltak som kan kategoriseres som dagsordensetting, altså ordninger som gir innbyggerne mulighet til å sette saker på dagsorden til kommunestyret eller kommunens administrasjon.

7.1 Innbyggerinitiativ

Innbyggerinitiativ gir borgerne mulighet til å kreve at en enkeltsak settes på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Denne ordningen ble lovfestet i 2002. Kommunestyret eller fylkestinget har plikt å ta stilling til et forslag dersom minst to prosent av innbyggerne skriver under på initiativet - eventuelt 300/500 personer i større kommuner og fylker. Forslagene må falle inn under de lokale myndighetenes ansvarsområde, og kan ikke allerede ha vært behandlet av myndighetene i nyere tid.

Ordningen brukes av både organisasjoner og enkeltpersoner. Noen ganger brukes den av velforeninger, idrettslag og andre etablerte organisasjoner, men ofte er det spontant organiserte aksjonsgrupper som står bak. Temaene er fysiske og håndfaste -

vern av bygninger og områder, samferdselssaker, parker, kommunale tjenester og mer.

Siden ordningen er lovpålagt, tenker nok mange at dette ikke er et dialogtiltak som kommunen trenger å ta tak i før sakene eventuelt melder seg. Men det viser seg at det betyr svært mye hvordan kommunen velger å forholde seg til ordningen. Og dette kan ha positive virkninger for lokaldemokratiet. Det å ha mulighet til å få tatt opp saker oppleves som viktig for folk, og det betyr mye for hvor tilfreds man er med demokratiet i kommunen der man bor. Faktisk betyr dette mer enn å oppleve at det er lett å påvirke utfallet av en sak. Å komme til orde kan altså være minst like viktig som å få viljen sin. I intervjuer med initiativtakere er det flere som understreker viktigheten av å bli hørt og av at ens argumenter blir tatt alvorlig.

Hvis man ønsker å bygge opp en god kultur for innbyggerdialog, er det viktig at initiativtagerne opplever møtet med kommunen som positivt og velvillig – selv i de tilfellene hvor de ikke får gjennomslag. Selv om kommunen har *rett* til å avvise et innbyggerinitiativ hvis saken har blitt behandlet i siste valgperiode, har man ikke *plikt* til å gjøre dette. Uansett bør politikerne alltid informeres om initiativene som kommer. De bør ta et ansvar for at initiativtagerne får en god begrunnelse, i de tilfellene hvor et initiativ blir avvist eller nedstemt. Husk at det godt kan komme nyttige forslag rundt neste korsvei!

En spennende side ved innbyggerinitiativet, er at den brukes av litt andre grupper enn vanlig. Det viser seg at blant de som skriver under, er det mange unge innbyggere og folk med lavere inntekter. Dermed kan ordningen være et talerør for innbyggere som sjeldnere kommer til orde.

Da ordningen med innbyggerinitiativ ble innført, fryktet man at den skulle true politikernes representasjonsrolle. Man så for seg at folk ville gå utenom politikerne og direkte til dagsorden via et innbyggerinitiativ, og at dette ville svekke relasjonen mellom politikere og befolkning ytterligere. Men ordningen har så langt blitt lite bruk, og ganske få kjenner til den. Det kan hende at det fremdeles vil ta tid å innarbeide en kultur for denne typen dagsordensetting som er flittig brukt i en del andre europeiske land. En politiker trodde det kunne ha å gjøre med at folk var fornøyde:

Sånn som dette innbyggerinitiativet, jeg mener at det demokratisk sett er en helt riktig ting å gjøre, men jeg tror ikke det er blitt benyttet en eneste gang. Jeg tror kanskje at folk er relativt godt fornøyd med den jobben vi gjør og hvordan de har det.

Mens en administrativt tilsatt mente det kunne ha noe å gjøre med at det var lettere for folk å forholde seg til saker som var satt i gang, enn å komme opp med nye saker:

Du kan fremme politiske saker hvis du fremmer minst 300 underskrifter, vi har hatt muligheten i flere år, men den blir ikke brukt. Jeg vet ikke hvorfor. Kanskje det ikke har vært så store brennende saker at det har vært aktuelt. Tror at publikum er mest opptatt av saker som pågår enn å initiere nye saker.

E-initiativ er en elektronisk versjon av det samme tiltaket, og er opprettet for å gjøre det enklere for initiativtakerne å organisere forslagene og samle underskrifter. E-initiativ er imidlertid frivillig, og per 2010 hadde 20 kommuner etablert ordningen. Fra og med 1. februar 2013 tilbyr Kommunaldepartementet en egen nettportal for innbyggerinitiativ, www.minsak.no. Her kan man logge seg inn og på en enkel måte foreslå saker som man kan skrive under på.

INNBYGGERINITIATIV - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Lovpålagt. Initiativ fra innbyggerne til saker som skal tas opp i kommunestyret</i>
Når i prosessen?	<i>Initiativ</i>
Målgruppe?	<i>Alle</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Nye innspill, nye saker</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei, men krever god informasjon om muligheten</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å sette dagsorden i kommunestyret</i>

Figur 7.1 Startsiden på <http://www.minsak.no>

7.2 Barnetråkk

Et eksempel på hvordan man kan legge til rette for at barn og unge kan få satt ting på dagsorden i kommunen er barnetråkk.

Barnetråkk er først og fremst en metode for å snakke med barn og unge om deres fysiske omgivelser, og til å få frem ideer og forslag til hvordan disse kan forbedres. Denne metoden brukes mer og mer i det ordinære planarbeidet i norske kommuner.

Registreringene kan gjennomføres på to måter, manuelt eller nettbasert. Statens kartverk og Norsk Form har utviklet en nettbasert metode (<http://www.norskform.no/barnetrakk>).

Barnetråkk kan for eksempel gjennomføres ved at man tar med barn på vandring i sitt umiddelbare nærområde eller til lekeområder og får deres syn på hvordan de opplever trafikken, hvor de liker å leke, hvor det er skummelt å leke, etc. Dette kan gjøres i regi av barnehage eller skoler, eller for eksempel gjennom det lokale idrettslaget.

Barnetråkk gir kommunen kunnskap om hvordan barn og unge bruker nærmiljøet – og om hva de opplever som kvaliteter og

svakheter, og det gir barn mulighet til å sette ting på dagsorden. Barnetråkk kan også fungere som demokratiopplæring for barn og unge, fordi de ser at de har mulighet til å delta og påvirke utviklingen av sitt lokale nærmiljø. En slik metode kan gi barn og unge økt forståelse for sine fysiske omgivelser og bidra til en styrket ansvarsfølelse og bevissthet om lokale utfordringer. Gjennom denne metoden kan man for eksempel registrere:

- Hvor barns skoleveier og fritidsveier går
- Hvilke områder de bruker til lek og opphold i fritiden
- Hvor favorittstedene og problemstedene i nærmiljøet er
- Forslag til fysiske tiltak og endringer

Flere av kommunene i utvalget vårt hadde brukt metoden. Som en varaordfører fortalte;

Når det gjelder den siste planen vi hadde ifht [et tettsted] så hadde vi en interessant vinkling. Barna ble invitert til å gå rundt i sentrum og fortelle oss hva de syntes var mindre bra. Det var en ny og spennende måte å jobbe på. Vi fikk mye ut av det. Det var to dyktige saksbehandlere som tok dette på alvor, og det de sa ble aktivt tatt med i planprosessen. Ideen kom fra de to saksbehandlerne. Folkehelsekoordinatorene var den ene, det var litt i et slikt perspektiv. Dette er jo også fremtidens politikere, den oppvoksende slekt. De fikk barna til å svare på og forklare hvor de syntes det var vanskelig trafikkmessig og hvor de syntes det var fint å være, hva slags aktiviteter de kunne ønske seg hvor.. (varaordfører, 7.11.2012)

BARNETRÅKK - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Fysiske planlegging</i>
Når i prosessen?	<i>Så tidlig som mulig</i>
Målgruppe?	<i>Barn</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Fanger barns synspunkter og opplevelse av steder, som sjelden kanaliseres godt nok inn i planleggingen</i>
Ressurskrevende?	<i>Ikke nødvendigvis, kan samarbeide med skoler og barnehager</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Barn får mulighet til å høres, komme med innspill</i>

7.3 Idédugnad/ Idéseminar

Mange kommuner har arrangert idédugnader om brede temaer, og dette er arenaer hvor innbyggerne har anledning til å få opp saker på den politisk-administrative dagsorden i kommunen. Til forskjell fra folkemøter og temamøter er formålet med idédugnader primært å få opp nye ideer, innspill og løsninger – heller enn å diskutere allerede foreliggende forslag. Idédugnader kan enten være åpne for alle, eller forsøke å mobilisere en bestemt målgruppe som man antar har relevant kunnskap og erfaring. Idédugnader er svært ulike i form, som eksemplene under viser.

Idéseminar om fremtidens transportsystem i Ski

Ski kommune arrangerte i 2012 en idéseminar i samarbeid med Vegdirektoratets nettverksforum for planlegging av veier og gater i byer og tettsteder. Formålet var å få opp forslag til gode transportløsninger for å skape et attraktivt miljø i Ski. Dette seminaret rettet seg primært mot lokalpolitikere, fagpersoner fra Ski kommune, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Ruter AS, og var en del av arbeidet med kommuneplanen.

Idédugnad for å få innspill til utvikling av Notodden kommunes rusarbeid

Notodden kommune arrangerte i 2012 en idédugnad for kommunens innbyggere, hvor målet var å få ideer og innspill til utvikling av kommunens rusarbeid. Her ble deltakerne delt inn i

fem grupper, som så diskuterte hvert sitt tema.

Idédugnad for bedre oppvekstmiljø i Stjørdal

Stjørdal kommune inviterte i 2011 en rekke nøkkelpersoner og organisasjoner invitert til en idédugnad for oppvekstmiljøet til barn og unge i Stjørdal. Dette omtales på kommunens hjemmesider som en spennende og kreativ happening, med frokost og idémyldring.

Idédugnad for diktarbus i Lom kommune

Lom kommune inviterte i 2012 til idédugnad for å utforme innholdet i det som kan bli et Dikterhus i Lom, hvor formålet er å lage et litteraturhus med rot i de store, lokale dikterne fra stedet. Idédugnad hadde form av befaring, idédugnadsmøte og middag på kvelden.

Les om de fire eksemplene på idédugnad her:

Ski: tinyurl.com/aohseq4

Notodden: tinyurl.com/b52rxfv

Stjørdal: tinyurl.com/akcn62z

Lom: tinyurl.com/abcrk74

IDÉDUGNAD/IDÉSEMINAR - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Konkrete saker, planprosesser</i>
Når i prosessen?	<i>Tidlig</i>
Målgruppe?	<i>Gjerne spisset til konkrete målgrupper</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Nye innspill og ideer</i>
Ressurskrevende?	<i>Nei</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å gi innspill, delta i diskusjon</i>

8 Medstyring

Budskap:

- Medstyring gir deltakerne en direkte innflytelse på beslutninger
- Barne- og ungdomsråd (kommunestyre) er et svært utbredt medstyringstiltak i norske kommuner
- Lokalutvalg er en metode som har vist seg å være godt egnet til å skape lokalt engasjement, stimulere til dugnadsarbeid og til å danne fellesskap
- Deltakende budsjettering er lite brukt i Norge, men lokalutvalgsmodellen og barn- og unges kommunestyre har elementer i seg.

I dette kapittelet vil vi ta for oss medvirkningstiltak som kan kategoriseres som *medstyring*. Medstyring skiller seg fra andre typer tiltak ved at de gir deltakerne en direkte innflytelse på beslutninger. Tiltakene er ofte permanente og institusjonaliserte, i motsetning til flesteparten av andre typer tiltak som gjerne er engangsforeteelser.

8.1 Barne- og ungdomsråd/-kommunestyre

Den yngre delen av befolkningen er ofte mindre aktiv i lokalpolitikken sammenliknet med den øvrige befolkningen, og det har derfor vært økende oppmerksomhet rundt hvordan man skal få unge mennesker til å bli politiske engasjerte. Å la dem starte med lokalpolitikk som barn og ungdom er et av tiltakene. I norske kommuner er ungdomsråd/ ungdommens kommunestyre et vanlig innslag i lokalpolitikken. Knudtzon og Tjerbo finner at 82% av kommunene i deres undersøkelser har et innflytelsesorgan for barn og unge (2010).

Også i de undersøkte norske kommunene varierer formen på dette organet. Barn og unges kommunestyre i Klepp kommune er likevel noenlunde representativt for de kommunene vi har sett på. Deltakerne blir rekruttert fra elevrådene, og alle skolene i kommunen er representert. Medlemmene tar opp saker på eget initiativ, og de gir tilbakemeldinger om saker som kommunen ber dem ta stilling til ettersom de angår den yngre delen av befolkningen. Dette kan være saker som hva som skal til for å ha en god skole, problemstillinger om busskyss, og så videre. Deres meninger blir tatt videre til hovedutvalget for skole/barnehage, til ledermøtene, og til rektorene ved skolene. Barn og unges kommunestyre i Klepp har også egne midler til rådighet, som de selv bestemmer bruken av. På denne måten får de faktisk medbestemmelse, og ikke minst trening i å drive politikk. Merverdien av dette tiltaket er at:

...de opplever å bli tatt på alvor, og får en naturlig dialog med ordfører og kommunalsjef, og flere andre som sitter på skolekontoret. De opplever at de får svar, og at det skjer noe i etterkant... De ser at dersom de argumenterer godt og forbereder seg godt, og får med de andre, så skjer det noe.

Et poeng med dette tiltaket er at man ber om tilbakemeldinger på saker som det ikke er for lang horisont på, og som er mulig for kommunen å gjøre noe med.

Det kan være vanskelig å få nok kontinuitet i arbeidet med ungdomsråd. Fosnes kommune kan tjene som eksempel på denne utfordringen, hvor ungdommen flytter fra kommunen for å gå på videregående. Også i større kommuner som Fredrikstad kan stabilitet være en utfordring, og tiltaket er avhengig av ildsjeler som følger opp til enhver tid. I Luster er man opptatt av at kommuneadministrasjonen legger til rette for driften av ungdomsråd, gjennom at strukturen er på plass for å gjennomføre ungdomsrådsmøtene:

Vi har ikke administrativ innblanding, men det er rett og slett det å holde det formelle på plass, å sikre møteinnkalling, møtelokale og pizza og sånn. Det er nå en bevisst strategi... Og lederen for ungdommens kommunestyre møter nå minst en gang i året til kommunestyre.

Tilbakemeldingene fra våre intervjuobjekter er at det på generelt grunnlag er vanskelig å få ungdommen i tale om politiske saker. Ungdomsråd og ungdommens kommunestyre er derfor en verdifull arena for kommunen hvor man kan få innspill fra en gruppe som ellers til en viss grad faller i gjennom og har vanskelig for å bli hørt. For at tiltaket skal bli en suksess kreves det imidlertid at det satses på og kontinuerlig støttes opp fra kommunalt hold. Et eksempel er Oslo, hvor ungdommens bystyre vedtar 5 saker som de sender videre til politisk behandling i Oslo bystyre.

Andre land i Europa har liknende ordninger. I byen Espoo i Finland blir ungdomsrådet valgt av byens ungdommer (Smith 2005). I alt 30 representanter i alderen 13-18 år blir valgt inn for to år om gangen. Ungdomsrådet har forslagsrett til bystyret i Espoo, og representanter for ungdomsrådet kan være med i saksbehandlingen av de forslagene de sender inn. Sakene som blir diskutert i ungdomsrådet kan mellom annet komme fra en såkalt «Idefabrikk» som fins på internett (<http://aloitekanava.fi/espoo/>). På Espoo sine hjemmesider nevnes det at det har vært diskutert mer en 100 forslag i ungdomsrådet sine første leveår:

«Ungdomsfullmæktige har under sina fyra år väckt långt över hundra motioner. Idéerna till motionerna har kläckts av vanliga unga i Esbo, som till exempel velat ha en korgbollsplan eller en bankautomat i grannskapet.» (tinyurl.com/bnocb9d).

Lambeth er en bydel i London (Smith 2005). Her fungerer ungdomsrådet som en møteplass for bydelens ungdommer mellom 11 til 24 år. Møtene blir holdt en gang i uka og blir styrt av en ungdomsarbeider. I følge Smith (2005) har ungdomsrådet i Espoo gode mekanismer for politisk påvirkning, mens ungdomsrådet i Lambeth har en mer rådgivende rolle. I den senere tid ser det også ut til at ungdomsrådet i Lambeth blitt mer likt det i Espoo. Nå blir det avholdt valg til ungdomsrådet, som velger en «Youth Mayor». Og rådet i Lambeth har en pott på rundt kr. 250.000 som de er ansvarlige for å fordele på ungdomsprosjekter.⁷

⁷ Se Lambeth Youth Council sin hjemmeside for den senere utvikling: <http://www.younglambeth.org/lambeth-youth-council/introduction/introduction-to-lambeth-youth-council.html>

BARNE- OG UNGDOMSRÅD(KOMMUNESTYRE) - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Delegert beslutningsmyndighet over tildelt sum i budsjettprosess, rådgivende i andre saker</i>
Når i prosessen?	<i>Budsjettprosess, saksutformingsfase eller høringsfase i andre saker</i>
Målgruppe?	<i>Barn og ungdom</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Barn og ungdom gis direkte innflytelse over fordelingen av offentlige midler, og gis en rådgivende funksjon i saker som berører dem</i>
Ressurskrevende?	<i>Krever at det settes av en sum fra kommunens budsjett, møteorganisering</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Direkte innflytelse, mulighet til å høres</i>

8.2 Nærmiljøutvalg

Enkelte norske kommuner har det vi kan kalle for nærmiljøutvalg. Dette er utvalg som legger seg under det kommunale nivået. Det vil si at utvalgene til sammen gjerne dekker det som territorielt utgjør kommunen sitt område. Hvordan disse utvalgene sine geografiske nedslagsfelt avgrenser varierer fra kommune til kommune. Ofte er det slik at man i byene gjerne har historiske bydeler, mens man i mindre kommuner gjerne legger grendeutvalgene til de ulike skolekretsene. Ofte beskjeftiger slike utvalg seg med det vi kan kalle for stedsutvikling. Dette innebærer blant annet å få tilrettelagt fritidsarealer (lekeplasser, turstier osv), planlegging og igangsetting av kommunale bygg som flerbrukshus, idrettshaller og kulturhus, restaurere bygninger og områder for å nevne noen aktiviteter. I vår undersøkelser er det spesielt tre kommuner som har erfaringer med slike nærmiljø. Det er Fredrikstad med sine lokalsamfunnsutvalg, Øvre Eiker med sine grendeutvalg og Tromsø med sine utviklingslag og bydelsutvalg (frivillig sektor).

8.2.1 Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad

Lokalsamfunnsutvalget er en modell hvor innbyggerne er organisert etter skolekretser, og får mulighet til å utøve ekstra innflytelse på beslutninger som gjelder saker innenfor deres krets. Modellen slik den er beskrevet i denne rapporten er hentet fra erfaringene fra Fredrikstad kommune.

Lokalsamfunnene brukes til en rekke formål. De benyttes som høringspart i arealplaner, reguleringsplaner eller andre ting som berører lokalsamfunnet. De kan melde inn tekniske saker fra området sitt, som for eksempel om hekker som skal klippes til veier som ikke fungerer. Det deles dessuten ut pengemidler fra kommunen, som de da disponerer etter eget forogtdbefinnende. Kommunen legger seg ikke opp i pengebruken, så sant det er innenfor moralske og etiske normer, og ikke brukes direkte mot kommunens egeninteresse (som for eksempel til å hyre advokat i sak mot kommunen). Hvert lokalsamfunnsutvalg får mellom 30 000,- og 80 000,- kroner, og ofte deler de disse midlene videre ut til lag i sitt nærmiljø.

Representantene kommer fra frivillige lag og foreninger i nærmiljøene, og skole, idrett, kirke, andre trossamfunn innenfor det geografiske området. De som deltar i utvalgene er gjerne dem som uansett er engasjert fra før. I noen utvalg kan det også være en viss skjevhet med tanke på den sosiale profilen, så som alderssammensetningen og kjønnsbalansen. Likevel, som en politisk leder i kommunen uttalte det, kan man se for seg at kontakten med innbyggerne blir tettere som følge av denne ordningen:

«[Man kan jo] håpe at det er litt ringer i vannet og at når noen er engasjert i et nærmiljø, så fanger de opp noe som skjer i nærmiljøet og snakker med folk i nærmiljøet: Så det kan være en bredere medvirkning enn vi får inntrykk av. De har kontakt med nærmiljøet og snakker med folk og har kanskje en bra kontaktflate med de som ikke engasjerer seg umiddelbart.»

Det er ikke politikere med i utvalgene, selv om det har vært diskutert. Det er bare de største partiene som har tilstrekkelig med representanter, og dessuten er det meningen at disse utvalgene skal representere lokalsamfunnet som sådan, utenfor partipolitikken.

Et dilemma med lokalsamfunnsmodellen er at utvalgene ikke har noen egentlig beslutningsmyndighet, ut over de pengene de får stilt til rådighet fra kommunen. Det er politikerne som er valgt og dermed har den legitime makten. Det blir en balansegang å ta med utvalgene på råd, samtidig som politikerne av og til må ta avgjørelser som går på tvers av deres innspill. En politiker i kommunen uttaler at det er viktig med dialogpunkter mellom utvalgene og kommunen, slik at man kan avklare forventninger.

«[Det kan] oppleves sårt hvis de har veldig sterke interesser i en eller annen regulerings sak og mener at man skal gjøre sånn og sånn og så er det andre storsamfunnsinteresser som gjør at vi velger å overprøve. Da er det viktig at man er viktig om prosedyre, at det er de folkevalgte som må ta den siste avgjørelsen. Men det er ikke ofte et problem.»

En positiv virkning av lokalsamfunnsmodellen er at folk føler de får være med på å ta beslutningene i mye større grad enn i en vanlig kommune. Når innbyggerne får være med på planleggingen av byen, blir konfliktområdene og –nivået lavere. Man får det ikke alltid akkurat som man vil alltid, men føler at man har fått være med på beslutningen og har derfor større forståelse for den endelige avgjørelsen.

8.2.2 Grendeutvalg i Øvre-Eiker kommune

Grendeutvalg er en arena for tettstedsutvikling i Øvre Eiker kommune. Utvalgene blir valgt av innbyggerne som sokner til tettstedet sine utvalg. Det er i alt seks tettsteder i Øvre Eiker (Fiskum, Hokksund, Ormåsen, Røren, Skotselv og Vestfossen). Hvert utvalg får 20.000 kr til driftsutgifter av kommunen. Og i følge en ansatt i kommunen er det ingen av grendeutvalgene som tar ut penger i honorarer, eller liknende. Pengene blir brukt til videreutvikling av ting, til å leie inn en arkitekt, en landskapsarkitekt, eller til å kjøpe seg tjenester noe som en ikke klarer å gjøre på dugnad, leie inn en gravemaskin. Kommunen stiller ikke spørsmål ved hvordan de 20.000 kronene er brukt.

Utvalgene møtes en gang i måneden, og består av syv personer som blir valgt på årsmøtene til grendeutvalga. I forkant av årsmøtene blir det satt ned en valgkomite som skal finne personer som har lyst til å være med. Et viktig poeng med inndeling av de

ulike tettstedene har sin lokale tilpasninger. Dette blir blant annet vektlagt gjennom at de har ulike visjoner for hva tettstedene skal være. Som et eksempel kan vi se til Vestfossen som betegner seg som «kulturhovedstaden» i Øvre Eiker, Det sentrale her er at lokale forhold må vektlegges. Som en av våre informanter fra Øvre Eiker sa:

Formen på grendeutvalga har vært litt forskjellig. Det har vært etter hva som har vært naturlig og ønskelig på hvert av stedene, også har kommunestyre har vedtatt retningslinjer for hvordan grendeutvalga skulle settes sammen og hvordan de skulle fungere.

Det som særmerker grendeutvalgene i Øvre Eiker er rullering på investeringstilskudd og kommunal oppmerksomhet. Den ene perioden er det Hokksund som får oppmerksomheten rettet mot seg fra kommunen sentral, den neste perioden er det Vestfossen, så er Skotselv og så videre. Dette skaper en stor forutsigbarhet for grendeutvalgene, noe som gjør at utvalgene jobber aktivt og intenst opp mot den perioden der deres tettsted vil få ekstra oppmerksomhet fra kommunen. Når grendeutvalgene vet at det i den og den perioden er deres tettsted som vil få noe ekstra oppmerksomhet, så jobber de ekstra for å få vedtatt og gjennomført de sakene som de er opptatt av. En tilsatt i kommunen forklarte dette med økt oppmerksomhet slik:

... så var det en tanke at de her prosjektene skulle rullere. Så det er hovedoppmerksomhet et sted av gangen... Vi starta i Hokksund med stort prosjekt på 90-talet, gikk videre til Vestfossen... Så skifta oppmerksomheten til Skotselva. ... Da er Fiskum det neste stedet som da skal ha full oppmerksomhet. Det betyr at da er oppmerksomhet rundt ressurser i vid forstand. Hovedfokus på at man skal finansiere de tiltaka som da er prioritert i arbeidet. Grendeutvalga får da en helt sentral rolle. De er hovedkontaktpunkt mellom kommunestyret og bygda i gjennomføringa av program.

Ett annet viktig trekk ved grendeutvalgene i Øvre Eiker er at hvert utvalg har en fast møtende representant fra kommunen. Dermed forholder utvalgene seg til en person som tar med seg innspillene tilbake til kommunehuset og kommunestyret. Dermed legges til

rette for prosesser som strekker seg over tid der saker blir spilt fram og tilbake mellom grendeutvalga og kommunen:

Dette er jo prosesser som går over tid, og da er det en del av den prosessen og avspenne forventninger og ambisjoner. Det hender jo at grendelaga ønsker seg mer enn det er kommunestyre kan føle at de kan strekke etter. Det har hendt. Men det er veldig sjelden at det ender opp i åpen uenighet om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det har vi kanskje bare et par eksempel at det har skjedd. Grendeutvalga har en veldig høy status. Når grendeutvalga innstiller eller anbefaler et tiltak så veier det veldig tungt.

Grendeutvalgene brukes også som utgangspunkt for mobilisering av engasjement rundt store kommuneplanprosesser. En i den administrative ledelsen uttaler at det er grendeutvalgene de støtter seg mest til i store, tunge kommunale prosesser som kommuneplanprosessen. Det er dem kommunen har tettest kontakt med, og kommunens administrasjon sørger for å organisere medvirkningsarbeid på hvert enkelt sted sånn at det blir en bredest mulig deltakelse.

Erfaringene her ligger tett opp mot det som Susskind og Cruikshank (1987) kaller for en «slow-fast» beslutningsprosess. Dette er en prosess som tar tid og der veien fra initiativ til vedtak kan synes lang. Likevel kan dette være effektiv ettersom iverksettingen av et nøye diskutert og planlagt vedtekt har bred støttet og dermed vil bli implementert på en effektivt måte. Som Timothy D. Sisk med flere påpeker: « the process can be slow and tedious as consensus is being forged, but then the process is fast when implemented because of the broad support for the decisions that have been made» (Sisk et al., 2001).

8.2.3 Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø

I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i ulike geografiske arenaer – som 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Det første bydelsrådet ble opprettet på Kvaløysletta i 1991. Utviklingslagene og bydelsrådene er frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd som skal arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og i byområdene. Alle

innbyggere i området er medlemmer, i tillegg kan personer med nær tilknytning også sitte i styret.

Utviklingslagene og bydelsrådene er ment å være lokalsamfunnenes samlede kontaktpunkt mot kommuneadministrasjonen, og de fungerer også som høringspart i plansaker. Kommunen har også årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene. De har stor frihet i hvordan de vil organisere seg, og hva slags aktivitetsnivå og – retning de legger seg på. Kommunene bidrar med driftstilskudd, men svært mye av arbeidet som gjøres baserer seg på frivillig arbeid. (Les mer på <http://www.tromso.kommune.no/utviklingslag.122526.no.html>)

Figur 8.1 *I Tromsø har utviklingslagene og bydelsrådene egne nettsider for å informere om sin virksomhet og mobilisere deltakende foreninger og innbyggere.*

Kvaløysletta bydelråd Bydelen mellom fjellet og fjæren

Om bydelrådet Om Kvaløysletta Prosjekter

Årsmøte 9. april
Tradisjon tro arrangerer Kvaløysletta Bydelråd årsmøte. I år arrangeres det **9. april 2013, kl 19.00** på Kvaløysletta bydelshus (under Rema 1000).
Innkommende saker må være styret i hende senest 20.03.13

Kort om oss
Kvaløysletta bydelråd - en frivillig organisasjon opprettet av Tromsø kommune.
bydelraad@gmail.com

Finn oss på Facebook
Kvaløysletta Bydelråd
112 personer liker Kvaløysletta Bydelråd.

Møte med FRP gjennomført
I lys av medias dekning av FRPs uttalelser vedtørende ny forbindelse til Kvaløya valgte bydelrådet å invitere FRP vi Ole M. Johansen og Tom Erik Forså til det månedlige bydelrådsmøtet 15. januar.
Her fikk partene lagt fram sin argumentasjon for de forskjellige traseer. Vi takker Ole og Tom for et konstruktivt møte og håper de tar med seg vår argumentasjon.

LOKALUTVALG - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Rådgivende instans i saker som angår det geografiske området (plan, enkeltsak, budsjett), beslutningsmyndighet over tildelt sum</i>
Når i prosessen?	<i>Saksforberedende fase, høringsfase, vedtaksfase ndg tildelt sum</i>
Målgruppe?	<i>Alle innenfor det geografiske området</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Innbyggerne gis mulighet til å høres i saker som angår dem, får direkte innflytelse over fordelingen av offentlige midler</i>
Ressurskrevende?	<i>Krever at det settes av en viss sum til drift i kommunens budsjett, krever kontaktpunkt i kommunen</i>
Store/små kommuner?	<i>Store kommuner</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Mulighet til å høres, direkte innflytelse, fellesskapsdannende arena. Men arbeidet baseres primært på dugnad, krever stor innsats fra innbyggere</i>

8.3 Deltakende budsjettering

Deltakende budsjettering er en ordning der innbyggerne inviteres til direkte å påvirke lokale budsjettprioriteringer. Ordningen har sitt utspring fra Porto Alegre i Brasil, og er relativt utbredt i Brasil og Sør-Europa, men det er også gjennomført forsøk med deltakende budsjettering i noen norske kommuner.

Hovedprinsippet er at innbyggerne får mulighet til prioritere en viss pengesum til tiltak de mener er viktige. Innbyggerne kan komme til enighet gjennom diskusjon eller gjennom avstemning. Deltakende budsjettering kan skje på for eksempel bydelsnivå eller, som eksempelet under viser, kan en bestemt befolkningsgruppe få tildelt en sum penger de kan budsjettere.

I Norge har man ikke eksempler på kommuner som har innført den omfattende modellen fra Porto Alegre (se under).

Deltakende budsjettering i Porto Alegre, Brasil

- Alle innbyggerne inviteres først til å møtes på bydelsnivå for å gå gjennom fjorårets pengebruk i området.
- Deretter arrangeres det nabolagsmøter hvor man gjør sine lokale prioriteringer for det neste året.
- Disse prioriteringene presenteres på et nytt bydelsmøte, og man blir enige med andre nabolag om et samlet budsjett for bydelen.
- På disse folkemøtene velges representanter som tar prioriteringene videre til et budsjettforum for alle bydelene. Budsjettet fordeles etter behov, men også oppslutningen om folkemøtene fra hver enkelt bydel bestemmer hvordan budsjettet fordeles. Det finnes med andre ord et incitament i ordningen for å få flest mulig innbyggere med i folkemøtene, og dette viser igjen i oppslutningen om disse møtene. I følge (Abers, 1998) hadde over åtte prosent av Porto Alegres befolkning deltatt på minst ett folkemøte i løpet av fem år.
- Når budsjettforumet for bydelene har blitt enige om sine prioriteringer velges to representanter fra hver bydel for å ta det videre til kommunepolitikerne for godkjenning.
- Parallelt med nabolags- og bydelsmøtene arrangeres lignende møter på kommunenivå for saker som ikke er relevante for enkeltstående nabolag/bydeler.

I Norge finnes det imidlertid flere eksempler på kommuner som delegerer ansvar for pengebruk til innbyggerne. Dette gjelder for eksempel nærmiljøutvalg, eller ungdomsråd/ barn- og unges kommunestyre. Disse tiltakene har dermed *innslag* av deltakende budsjettering, uten at tiltakene nødvendigvis får den merkelappen. Nedenfor vises et eksempel fra deltakende budsjettering i Fredrikstad.

Deltakende budsjettering i Fredrikstad

Fredrikstad kommune gjennomførte i 2010 et forsøk med deltakende budsjettering blant ungdom, kalt "Vi vil, vi kan, vi bestemmer". Alle byens ungdoms- og videregående skoleelever ble invitert til å komme med forslag til et tiltak de ønsket gjennomført. Tiltaket kunne koste opptil 200.000 kroner. Sammen med en demokratikoordinator ansatt i kommunen ble Ungdomsrådet satt til å gjennomføre prosessen:

- Gjennom en intens informasjonsperiode høsten 2009 ble ungdommene invitert til å komme med forslag. Det kom inn 11 forslag.
- Gjennom "Ungt Entreprenørskap" ble alle forslagsstillerne invitert til en workshop for å lære hvordan en idé kan bli et prosjektforslag. På den måten ble 11 i forslag til seks forslag.
- Disse seks forslagene ble utredet og så lagt ut til avstemning blant alle kommunens elever på ungdomstrinnet og på videregående skole
- Et forslag om å arrangere en spillsamling for ungdom, FredrikstadLAN vant suverent med 62% av stemmene
- Arrangementet gitt av stabelen for første gang i 2010
- FredrikstadLAN har siden blitt en årlig begivenhet, organisert og vedlikeholdt av dem som satt i ungdomsrådet da tiltaket ble stemt igjennom.

Erfaringen fra Fredrikstad var at man gjennom denne ordningen klarte å engasjere ungdom. Lokalpolitikere opplevde ikke at de ble fratatt beslutningsmyndighet, i og med at beløpet som Ungdomsrådet fikk lov å disponere var relativt lite. Fredrikstad kommune har også definert bevilgningene til sine

lokalsamfunnsutvalg (se 9.2.1) som en form for deltakende budsjettering.

Mange norske kommuner lar barn- og unges kommunestyre/ ungdomsråd disponere en sum penger de kan fordele, og har dermed innslag av deltakende budsjettering. Mer omfattende former for deltakende budsjettering er blitt diskutert på bydelsnivå (St.Hanshaugen bydel) og på sentralt nivå i Oslo kommune – uten å ha blitt vedtatt. Også Trondheim kommune har diskutert deltakende budsjettering uten å ha innført det.

Erfaringer fra andre land viser at ordningen har evnet å øke involveringen i politiske prosesser blant marginaliserte deler av befolkningen som for eksempel lavinntektsgrupper. Samtidig er tiltaket ressurskrevende, og folkevalgte lokalpolitikere vil måtte delegerere deler av sin makt til andre. For at tiltaket skal fungere vil det kreve helhjertet oppslutning både hos innbyggere og folkevalgte (Smith, 2005).

DELTAKENDE BUDSJETTERING - VURDERING AV EGNETHET	
Hvilke saker eller prosesser?	<i>Budsjettprosess</i>
Når i prosessen?	<i>Delegert beslutningsmyndighet over en tildelt sum</i>
Målgruppe?	<i>Gjerne konkrete målgrupper</i>
Vellykkethet – hva fanges, og hva fanges ikke?	<i>Innbyggerne gis direkte innflytelse over fordelingen av offentlige midler</i>
Ressurskrevende?	<i>Krever at det settes av en sum fra kommunens budsjett</i>
Store/små kommuner?	<i>Alle</i>
Hva får innbyggerne?	<i>Direkte innflytelse</i>

9 Medvirkningstiltaks betydning for innbyggernes deltakelse

Budskap;

- Innbyggerne er mer tilfreds med politikernes lydhørhet i kommuner med mange medvirkningstiltak.
- Terskelen for å delta oppleves ofte som høy, fordi det kreves mye forhåndskunnskap eller at arenaen er formell og fremmed.
- Institusjonalisert medvirkning, for eksempel gjennom lokalutvalg eller ungdomsråd, ser ut til å motivere til mer langsiktig deltakelse

Ordninger for innbyggermedvirkning kan ha betydning for mange sider ved den lokalpolitiske deltakelsen: De kan ha betydning for hvem som deltar. Selv om forskning viser at det gjerne er de som allerede er politisk aktive som i størst grad benytter seg av alternative deltakelsesformer, trenger ikke det å være tilfelle for alle typer deltakelse – ulike deltakelsesformer kan appellere til ulike grupper av innbyggere. Ordninger for innbyggermedvirkning kan spore til engasjement rundt en tidsavgrenset sak, engasjement der og da, eller de kan spore til økt innbyggerdeltakelse på sikt. Innbyggerengasjementets varighet vil blant annet avhenge av hvorvidt det legges det opp til arenaer for deltagelse som i praksis er engangshendelser, som opptrer med en viss regularitet eller som er permanente og fortløpende. Videre vil det kunne avhenge av hvorvidt de som deltar føler at de har hatt mulighet til å påvirke beslutningene som fattes, og hvorvidt de ser at deltakelsen har en virkning i samfunnet. Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å gi et fullstendig svar på hvordan ordninger for innbyggerdialog påvirker betingelsene for lokalpolitisk deltakelse,

men vi kan si noe om hvordan ulike aktørgrupper i lokaldemokratiet – politikere, kommuneadministrasjon og de som bruker ordningene – *opplever* at disse ordningene påvirker innbyggerdeltakelse og betingelsene for slik deltakelse. Gjennom intervjuer med politikere, administrativt ansatte og innbyggere som har deltatt i ulike former for innbyggerdialog, har vi belyst følgende spørsmål:

- Hvilke grupper av innbyggere deltar i ulike former for innbyggerdialog? Hvem ønsker man å nå, når man dem man ønsker å nå, og i så fall hvordan?
- Kan noen ordninger være mer egnet for å stimulere til engasjement og deltagelse i noen grupper av innbyggere enn andre?
- Er ordningene egnet for å skape deltagelse og engasjement på sikt, i andre spørsmål og med andre personer?
- Hva med de indirekte effektene av påvirkning, kan negative sammenhenger her føre til redusert deltagelse på sikt? Kan det for eksempel virke demotiverende og svekke engasjementet og tilliten hvis folk deltar men opplever ikke å bli hørt?
- Hva betyr muligheten for deltakelse for folks tilfredshet med lokaldemokratiet?

Disse spørsmålene vil besvares ved hjelp av statistiske analyser og intervjudata.

9.1 Hvem når man gjennom tiltak for innbyggermedvirkning, og hva betyr ordningene folks for tilfredshet med demokratiet?

Antall demokratitiltak en kommune tilbyr har ingen effekt på folks faktiske deltagelse, men det har en effekt på i hvilken grad folk opplever at de folkevalgte lytter til dem. Folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltagelse, deltar altså ikke mer enn folk i kommuner med få muligheter for å delta, men de er mer fornøyde med de folkevalgtes lydhørhet.

Å tilby kanaler for deltakelse ser ut til å sende et signal om at de folkevalgte er interessert i hva folk mener.

Den gruppen av innbyggere som involverer seg i kommunale beslutningsprosesser mellom valg representerer ikke et tverrsnitt av befolkningen. Den statistiske analysen viser at de som forsøker å påvirke kommunale beslutninger har høyere utdanning og høyere inntekt enn gjennomsnittet av befolkningen. Intervjuer med informantene i casekommunene bekrefter dette inntrykket: Det er de godt voksne og ressurssterke som gjerne møter opp når kommunen inviterer til å komme med innspill. Det ligger dermed et ekstra ansvar på politikere og kommuneansatte for å tale de gruppene som ikke møter opp sin sak: unge, eldre og ressursvake grupper.

Når kommunen inviterer befolkningen til å involvere seg i beslutningsprosesser bryter de med det valgdemokratiske prinsippet om likhet. I valg har alle anledning til å delta, og alle stemmer teller likt. Innbyggerdeltakelse i kommunale beslutningsprosesser mellom valg – mellomvalgsdeltakelse - kan være rettet inn mot en målgruppe eller mot hele befolkningen, men selv om alle, enten i en målgruppe eller i befolkningen i teorien kan delta, så forutsetter slik deltakelse at bare et utvalg av befolkningen benytter seg av muligheten. Mens valgdeltakelse er lett å aggregere opp til et resultat det kan styres på bakgrunn av, er innbyggerdialog en ”tung” form for deltakelse, hvor innspill må tas imot, forstås, bearbejdes og responderes på. Kommuneorganisasjonen har ikke kapasitet til å håndtere slik deltakelse fra alle kommunens innbyggere. Man antar altså at bare et utvalg av befolkningen er involvert i kommunale beslutningsprosesser mellom valg. De som deltar får dermed sin stemme hørt i motsetning til de som ikke deltar. Sånn sett blir deltakelse et spørsmål om makt og påvirkningskraft, og hvem som deltar blir derfor viktig både for legitimiteten til de politiske prosessene og for resultatet av beslutningene. Når beslutninger tas, på bakgrunn av hvem sine innspill tas de? Hvem som deltar i innbyggerdialog sier oss noe om dette.

Hvem man når gjennom tiltak for innbyggerinvolvering er undersøkt både statistisk og gjennom intervjuer med informanter i casekommunene.

Først den statistiske sammenhengen....

Først skal vi bruke statistiske data til å se på hvordan folks tilfredshet med lokaldemokratiet samt politisk deltakelse påvirkes av antall demokratiltak i de norske kommunene. For å gjøre dette benytter vi oss av to datasett: DIFIs Innbyggerundersøkelse fra 2009 og KS og KRDs lokaldemokratiundersøkelse fra 2009-2011. Begge disse blir igjen koblet på KRD sin organisasjonsdatabase fra 2008 for å måle effekten av demokratiltak i kommunene.

Tidligere undersøkelser har funnet sterke effekter av sosiale bakgrunnsvariabler på både på tendensen til politisk deltakelse utenom valg og på tilfredshet med lokaldemokratiet (Arnesen, Folkestad og Christensen 2012, Christensen, Midtbø og Aars 2013, Saglie og Folkestad 2013). Vi undersøker derfor i denne analysen effekten av:

- Kjønn
- Alder
- Utdanning
- Inntekt
- Botid i kommune

Alle disse bakgrunnsvariablene er trekk ved individer som kan forklare variasjon i deltakelse og tilfredshet. I tillegg vil vi måle effekten av *antall* demokratiltak i kommunene samt størrelsen på kommunene (folketallet). Et annet grep som vi gjør i våre analyser er å benytte oss av en teknikk som kalles flernivåanalyse. Som Christensen og Midtbø skriver er flernivåanalyse «... en samlebetegnelse på modeller som analyserer sammenhenger både mellom og innenfor flere nivåer samtidig» (2011:12). Siden undersøkelsene som vi analyserer her inkluderer så mange individer kan vi også undersøke om effekten av kommune disse bor i har en forklaringskraft i seg selv. Analysene vil altså analysere trekk ved individer (sosiale bakgrunnsvariabler) og trekk ved konteksten (kommunetilhørighet, folketall og antall demokratiltak).⁸

⁸ Med unntak av demokratitilfredshet i innbyggerundersøkelsen er alle de avhengige variablene dikotome. Det vil si at de varierer mellom 0 og 1. Vi benytter derfor logistisk flernivåregresjon på disse variablene, mens vi for

I Tabell 9.1 presenteres resultatene fra analysene. Tabellene rapporterer først resultatene fra såkalte tomme modeller. Her studerer vi bare effekten av kommunetilhørighet og inkluderer ikke andre forklaringsvariabler. Det som er interessant å se på, er størrelsen på den såkalte intraklassekorrelasjonskoeffisienten (ICC), og om effekten er signifikant eller ikke (LR-test). Deretter tar vi inn forklaringsvariablene (både på individ- og kommunenivå) i neste kolonne. Det interessante her, foruten effekten av forklaringsvariablene, er hvorvidt ICC forandrer seg eller ikke.

demokratitilfredshet i innbyggerundersøkelsen (hvor den avhengige variabelen varierer mellom 1 og 7) benytter «vanlig» flernivåregresjon (OLS).

Tabell 9.1 *Flernivåregresjoner av politisk tilfredshet (folkevalgte lytter), innbyggerundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.*

	Tom modell	Modell med forklaringsvariabler
Kjønn		0.153*** (0.033)
Videregående opplæring		-0.001 (0.054)
Yrkesutdanning ved fagskole		0.050 (0.058)
Universitet eller høyskole		0.123* (0.052)
Inntekt (husholdningens)		-0.009 (0.009)
Alder		0.010*** (0.001)
Botid		-0.076~ (0.041)
Demokratiltak		0.029** (0.011)
Folketall (log)		-0.087** (0.031)
Konstant	4.164*** (0.034)	4.204*** (0.279)
N individ	7,755	7,755
N kommuner	306	306
ICC	7.0	7.0
LR-test	0.000	0.000
AIC	38101.74	27786.21

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$, ~ $p < 0.10$

Den tomme modellen i tabell 1 viser at kommune forklarer vel 7 prosent av variasjonen i innbyggernes tilfredshet med om folkevalgte lytter til innbyggerne eller ikke. Sammenhengen er signifikant. Vi ser videre at størrelsen på ICC forblir på 7 prosent etter at vi tar inn forklaringsvariablene. Dette betyr med andre ord at det er stor sannsynlighet for at kommunetilhørigheten i seg selv har en viss betydning for hvor vidt folk oppfatter at politikerne

lytter til innbyggernes synspunkter. Når det gjelder de sosiale bakgrunnsvariablene, ser vi at kvinner i større grad enn menn er tilfredse med politikerne lydhørhet. Det samme gjelder for de med universitetsutdanning og den eldre delen av befolkningen. Vi finner videre en svakt signifikant og negativ sammenheng mellom botid og tilfredshet. Det kan med andre ord synes som om dess lengre en har bodd i en kommune dess mindre tilfreds blir en med politikernes evne til å lytte. Ser vi på kontekstvariablene så ser vi at dess flere demokratiltak i en kommune dess høyere tilfredshet. Folketallet varierer negativt med tilfredsheten, noe som tilsier at folk som bor i små kommuner med mange demokratiltak har større sannsynlighet for å være tilfreds med politikernes lydhørhet overfor innbyggernes synspunkter. Spørsmålet er om vi finner det samme mønsteret for politisk deltakelse?

Tabell 9.2 viser resultatene fra en logistisk flernivåregresjon med forsøkt å påvirke en kommunal avgjørelse som avhengig variabel.

Vi ser først av den tomme modellen at kommunetilhørighet forklarer vel 3,1 prosent av variasjonen. Dette er vesentlig lavere enn i tilfredshetsmodellen som vi analyserte i tabell 1 ovenfor. Vi ser videre at denne sammenhengen synker til 0,4 prosent og ikke lenger er signifikant når vi tar inn forklaringsvariabler.⁹

Sammenlignet med analysen demokratisk tilfredshet så ser vi at kjønn ikke lenger har en signifikant påvirkning. Jo høyere inntekt og utdanning en har desto større er sannsynligheten for at en forsøker å påvirke. Botid er også en vesentlig forklaringsfaktor i denne modellen. Antall demokratiltak har derimot ikke noen signifikant effekt på hvor vidt en forsøker å påvirke politikken eller ikke. Vi ser videre at som med tilfredshet så er høyere deltakelse så er det i kommuner med få innbyggere.

⁹ Det er spesielt når vi tar inn kontekstvariablene at ICC synker i denne modellen.

Tabell 9.2 *Logistiske flernivåregresjoner av politisk deltakelse (forsøkt å påvirke kommunal avgjørelser, innbyggerundersøkelsen). Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.*

	Tom modell	Modell med forklaringsvariabler
Kjønn		-0.062 (0.059)
Videregående opplæring		0.448*** (0.109)
Yrkesutdanning ved fagskole		0.615*** (0.113)
Universitet eller høyskole		1.000*** (0.103)
Inntekt (husholdningens)		0.082*** (0.015)
Alder		0.003 (0.002)
Botid		0.406*** (0.073)
Demokratitiltak		-0.002 (0.011)
Folketall (log)		-0.226*** (0.028)
Konstant	-1.453*** (0.042)	-0.684* (0.289)
N individ	8,753	8,753
N kommuner	309	309
ICC	41277	0.4
LR-test	0.000	0.155
AIC	10755.18	7697.00
	*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10	

Vi har nå sett på resultatene fra Difis innbyggerundersøkelse. Spørsmålet er hvordan står disse funnene seg sammenliknet med lokaldemokratiundersøkelsen? Finner vi de samme trekkene?

Tabell 9.3 *Logistiske flernivåregresjoner av politisk tilfredshet (folkevalgte tar hensyn), lokaldemokratiundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.*

	Tom modell	Modell med forklaringsvariabler
Kjønn		0.018 (0.034)
Videregående opplæring		-0.135* (0.066)
Yrkesutdanning ved fagskole		-0.173** (0.064)
Universitet eller høyskole		0.090 (0.063)
Inntekt (husholdningens)		0.010 (0.007)
Alder		0.001 (0.001)
Botid		-0.003** (0.001)
Demokratiltak		0.010 (0.021)
Folketall (log)		-0.104* (0.051)
Konstant	0.462*** (0.061)	1.306** (0.454)
N individ	15,618	15,618
N kommuner	73	73
ICC	7.0	06.jul
LR-test	0.000	0.000

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10

Tabell 9.3 presenterer funnene fra analysene av lokaldemokratiundersøkelsen. Vi benytter oss de samme typene sosiale bakgrunnsvariabler og kontekstvariabler. Ser vi først på hvor mye kommunetilhørigheten betyr så finner svært stor samsvar med analysene fra innbyggerundersøkelsen. I den tomme modellen finner vi at kommunene forklarer 7 prosent av variasjonen, mens i modellen med forklaringsvariabler forklarer kommunene 6,7 prosent. Det som skiller seg ut av de signifikante funnene på forklaringsvariablene er at lavere utdanning (videregående og yrkesutdanning) gir en negativ sammenheng med tilfredsheten til politikerne. Ellers så sammenfaller de signifikante resultatene her med innbyggerundersøkelsen. Botid har også her en negativ sammenheng, dess lengre en har bodd i en kommune dess mindre fornøyd er en med folkevalgtes hensyntaken, og innbyggerne i større i kommuner er også mindre fornøyd.

I Tabell 9.4 finner vi i den tomme modellen at kommune-tilhørigheten forklarer 3,7 av variasjonen i folks tilfredshet med muligheten for å kunne påvirke. I motsetning til innbyggerundersøkelsen der effekten av kommunetilhørighet forsvant på politisk deltakelse når vi tok inn forklaringsvariablene, så holder kommunetilhørigheten seg signifikant her. Forklaringskraften svekker seg noe med 0,9 prosent. Den positive effekten av høyere utdanning og inntekt holder seg i denne tabellen. Variabelen botid viser derimot her et motsatt fortegn sammenliknet med funnene fra tabell 2. Som for alle de andre tabellene er det også her en negativ sammenheng mellom folketallet i en kommune og tilfredshet.

Vi ser altså at *antall* demokratiltak har liten betydning i de fleste modellene vi analyserer her. Unntaket var tilfredsheten med at folkevalgte lytter (tabell 1). Dersom vi istedenfor antall demokratiltak ser på demokratiltak per 100 innbygger så finner vi positive funn for alle modellene, og flere signifikante funn. Dette tyder på at demokratiltak må sees i sammenheng med størrelsen på kommunene.

Tabell 9.4 *Logistiske flernivåregresjoner av politisk deltakelse (fornøyd med muligheter til å påvirke), lokaldemokratiundersøkelsen. Tomme modeller samt modeller med forklaringsvariabler. Ustandardiserte koeffisienter med tilhørende standardfeil i parentes.*

	Tom modell	Modell med forklaringsvariabler
Kjønn		0.005 (0.034)
Videregående opplæring		-0.026 (0.066)
Yrkesutdanning ved fagskole		-0.073 (0.065)
Universitet eller høyskole		0.211*** (0.063)
Inntekt (husholdningens)		0.016* (0.007)
Alder		0.001 (0.001)
Botid		-0.003* (0.001)
Demokratiltak		0.008 (0.014)
Folketall (log)		-0.173*** (0.034)
Konstant	0.003 (0.045)	1.328*** (0.312)
N individ	15,003	15,003
N kommuner	73	73
ICC	3.7	2.8
LR-test	0.000	0.000
AIC	20485.94	20394.53

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10

Når vi ser tabellene under ett så finner vi at det er større variasjon for holdninger til demokratiet i egen kommune enn for deltakelse. Det skulle i utgangspunktet bety at tiltakene kan tenkes å ha betydning for innbyggernes holdninger til demokratiet i egen kommune. Det sier også noe om at det kommunene gjør på

demokratisiden har potensiale for å påvirke innbyggernes holdninger til lokaldemokratiet.

Det er viktig å understreke at analysen er basert på antallet tiltak, noe som innebærer at den ikke sier noe om betydning av enkelttiltak. Slike kan tenkes å ha betydning, og det belyses i andre deler av rapporten ved hjelp av mer kvalitativt orienterte studier og datakilder.

Antall demokratitiltak har ingen effekt på folks faktiske deltakelse, men det har en effekt på i hvilken grad folk opplever at de folkevalgte lytter til dem. Folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse, deltar altså ikke mer enn folk i kommuner med få muligheter for å delta, men de er mer fornøyde med de folkevalgtes lydhørhet. Det indikerer at det å tilby kanaler for deltakelse sender et signal om at de folkevalgte er interessert i hva folk mener, til tross for at folk ikke benytter seg av disse tiltakene.

Så en kvalitativ utdypning med hensyn til hvem som deltar....

Informantene i casekommunene har litt ulike oppfatninger om hvem det er man når med forskjellige former for innbyggerdialog. Enkelte informanter mener at deltakelsen er bred og mangfoldig. De fleste oppfatter imidlertid at de som deltar i kommunale beslutningsprosesser mellom valg ikke er representative for befolkningen. Det handler mye om generasjon: De over 40 oppfattes å delta mer enn yngre generasjoner. Videre beskrives de som deltar i ulike former for innbyggerdialog som ”de engasjerte taleføre” personer som er aktive på mange fronter:

De som møter opp på folkemøter, det er en hard kjerne. Det er de som er aktive på alle vis, både i jobb og idrettslag og alt mulig sånn. Ressurspersoner. Det er klart at vi ser mye av de samme folkene igjen i korps og idrettslag og politiske møter (politikere).

Flere informanter peker på at de som deltar tilhører den samme gruppen som rekrutteres inn i politikken og som er representert i kommunestyret: godt voksne, ressurssterke, aktive og taleføre mennesker. Mange av de mest aktive har gjerne også hatt en fortid i politikken.

Ofte er de som deltar organisert i et lag eller en forening. Det betyr at de som ikke er organisert, og som gjerne tilhører ressursvake grupper, relativt sett får mindre tyngde enn de som er organisert. Deltakelse følger med andre ord logikken om at den som har mye får mer. Deltakelse i organisasjonsliv og i politikk sammenfaller og gir de organiserte relativt sett sterkere gjennomslag enn de uorganiserte. Men det er også en fordel, fordi de som møter opp og deltar og lar sin stemme bli hørt, gjerne representerer noen flere enn bare seg selv. På et vis får man en representativ mellomvalgsdeltakelse, noe som bøter litt på den skjevheten slik deltakelse ellers truer med å gi. En informant sier det slik:

Men jeg tenker jo også at det at man har velforeninger, interessegrupper, fagforeninger, eldreråd, det er jo en måte, de representerer jo presumptivt den gruppen som for eksempel bor der vellaget er. Man må jo tro at de snakker på vegne av sine innbyggere. Det er jo en måte å tenke demokrati oppi det hele på (politiker).

Det at noen ressurssterke engasjerer seg på vegne av en gruppe, og kanskje drar flere med seg, kan bidra til en bredere representasjon i beslutningsprosessene enn det man ellers ville fått til. Videre tror flere informanter at det engasjement den aktive gruppen har kan smitte over på folk i nærmiljøet og bidra til at flere engasjerte seg – engasjement avler engasjement:

Man kan jo håpe at det er litt ringer i vannet og at når noen er engasjert i et nærmiljø så fanger de opp noe som skjer i nærmiljøet og snakker med folk i nærmiljøet, så det kan være en bredere medvirkning enn vi får inntrykk av. De har kontakt med nærmiljøet og snakker med folk og har kanskje en bra kontaktflate med de som ikke engasjerer seg umiddelbart (politiker).

Alt overveiende er det likevel slik at tiltak for innbyggerinvolvering først og fremst bidrar til å mobilisere de godt voksne, aktive og ressurssterke. Så er det en rekke grupper informantene opplever at det er vanskelig å nå gjennom tiltak for innbyggerinvolvering: Eldre mennesker, særlig de hjemmeboende, blir trukket frem som en gruppe det er vanskelig å komme i kontakt med. Videre er ungdommen en hodepine for mange kommuner: Ungdommen lar seg ikke engasjere. Mennesker med sosiale problemer og

innvandrere er også grupper mange trekker frem at er vanskelig å nå. Flere informanter antar at de som ikke engasjerer seg utenom valg er de samme som ikke stemmer, og mange ser på det som sin oppgave å tale de som ikke sier noe sin sak:

Det er ildsjelene og de engasjerte taleføre som først og fremst fremmer sitt syn. Og da er det viktig at vi hele tiden må vite at de som ikke er her og de som ikke sier noe er der gjennom oss (politikere).

Ombudsrollen ble med andre ord trukket frem som spesielt viktig når det gjaldt svake grupper. Hvem som blir representert og hvem som ikke blir det må til enhver tid være gjenstand for diskusjon og refleksjon. Uansett, så ser mange folkevalgte og mange kommuneansatte det som sin oppgave å sikre at deltakelsen som kommunen inviterer til mellom valg er tålelig representativ.

Det kan imidlertid diskuteres hvor viktig det er at de som deltar utgjør et tverrsnitt av befolkningen, altså at de er sosialt representative. Sosial representativitet i deltakelsen ses av mange på som viktig, fordi deltakere antas å forstå og målbare interessene til den sosiale gruppen de tilhører. Mange understreker, som denne informanten, viktigheten av at alle sosiale grupper er representert i politiske beslutningsprosesser:

Noen steder kan det være veldig dominert av dem over 60. De gjør en fantastisk innsats, så det er ikke det det går på. Men det er ikke alltid de klarer å ivareta for eksempel en femtenåring har eller en trebarnsmor på 32 (politikere)

Sosial representativitet antas altså å føre til meningsrepresentativitet – når man er lik noen så målbærer man de samme interessene og mener det samme som dem. Slik trenger det ikke nødvendigvis å være. For det første kan det tenkes at folk klarer å representere og ivareta interessene til folk som er i en annen livssituasjon enn dem selv. Det representative demokratiet vi har i Norge er langt på vei bygd opp rundt denne antakelsen – vi stemmer på folk ikke ut fra hvem de er eller om de likner på oss, men ut fra hva de mener. Likevel er det viktig at alle føler seg godt representert, og det at noen fra samme gruppe eller med samme bakgrunn som en selv deltar i politiske beslutningsprosesser kan bidra til dette.

9.2 Hvordan kan man nå dem som ikke møter opp?

En viktig grunn til at folk ikke møter opp når kommunen innbyr til deltakelse kan være at terskelen oppleves som for høy – det kan være fordi deltakelse krever mye forhåndskunnskap eller fordi kommunepolitikken er formell og fremmed i formen. En måte å senke terskelen for deltakelse på er å møte folk der de er. En annen måte er å etablere råd som kan representere bestemte grupper man ellers ikke så lett får i tale.

Problem: for høy terskel

For å svare på hvordan man kan nå dem som ikke møter opp når kommunen inviterer til dialog, må man forsøke å forstå hvorfor folk ikke møter opp. Informantene i casekommunene mente at terskelen for deltakelse i noen tilfeller er for høy, og de peker på ulike barrierer mot deltakelse.

Krever kunnskap: For det første mener mange at involvering ofte krever et nokså høyt nivå av kunnskap om hvordan offentlig byråkrati og politikk fungerer. Dette gjelder for eksempel deltakelsesformer som det å fremme et innbyggerinitiativ eller å gi en høringsuttalelse. Å møte opp på et folkemøte og si hva man mener er en ordning som krever mindre forhåndskunnskap, men som på den annen side kan heve terskelen for deltakelse for dem som for eksempel ikke liker å snakke i store forsamlinger.

Fremmedgjørende: Flere informanter trodde at arenaene som kommunen inviterte til dialog på ble oppfattet som formelle og fremmedgjørende. Det å møte opp i kommunestyremøtet for å stille spørsmål under åpen halvtime ble for eksempel ansett for å ha høy terskel. Flere ordførere hadde videre opplevd at oppmøtet til deres ”ordførerbenk” var større hvis de satt utenfor kommunehuset, for eksempel på torget eller på et kjøpesenter, enn hvis de satt inne i kommunehuset. Kafeer eller puber ble også foreslått som mulige steder å møte folk. Det ble også pekt på at formen på kommunepolitikken kunne være byråkratisk og kjedelig. En kommunepolitiker mente det kunne hjelpe hvis man lagde litt mer sirkus:

At man gjør bystyret mer tilgjengelig ved at man filmer det og overfører det direkte, det har jeg ikke noen tro på, ganske enkelt fordi du formidler det samme kjedelige. I bystyret kan du ikke klappe og sånne ting. Det tror jeg er mye mer morsomt. Jeg kunne tenkt meg det annerledes, jeg liker veldig godt den debatten man har i England i parlamentet med klapping og opposisjonen og posisjonen sitter mot hverandre (politikere)

Sosialt press: Flere informanter oppfattet at det i noen saker kunne være et sterkt sosialt press fra nærmiljøet for å innta et bestemt standpunkt. For eksempel kunne det i saker om skolestruktur være tilnærmet umulig å rekke opp hånden på et folkemøte og si at man var for at nærskolen skulle bli nedlagt. Anonyme befolkningsundersøkelser ble foreslått som en mer egnet form for å ta rede på folkeviljen, enn for eksempel et åpent møte, i kontroversielle saker med sterkt sosialt press.

Løsning - senke terskelen

For å få folk til å delta i kommunale prosesser mellom valg må man altså først identifisere barrierene mot deltakelse og så forsøke å fjerne eller omgå disse barrierene.

Der folk er: En generell, men kanskje lite spesifikk løsning, som mange informanter trakk frem er at man må møte folk der de er. Det innebærer at dersom man skal få rusmisbrukere i tale må man ned på torget, og dersom man skal treffe ungdom må man oppsøke skolene.

Digitale medier? Muligheten for å henvende seg til kommunen via digitale medier ble sett på som et tiltak som ville kunne senke terskelen, men ingen av informantene kunne egentlig si at de opplevde at flere enn før eller andre grupper enn før deltok som følge av introduksjonen a digitale medier. Dette er i tråd med funn fra annen forskning (Winsvold 2009). Spesielt stor var skuffelsen over at ikke internett hadde aktivert mer ungdom. I alle casekommunene bekymret man seg for at man ikke fikk ungdommen til å engasjere seg, og i alle kommuner var også ungdommen et satsningsområde. Flere håpet at unge ville engasjere seg hvis kommunen var tilgjengelig gjennom sosiale medier, og mange kommuner hadde opprettet Facebooksider

nettopp for å nå ungdommen. Ikke i noen av kommunene hadde dette vært spesielt vellykket. Dette peker på noe som tidligere forskning også har vist (Skogerbø og Winsvold 2008), at det ikke er kanalen som skaper engasjement, men saken.

I en av casekommunene i denne studien hadde de en illustrerende erfaring av at det var saken som motiverte og ikke mediet. Som i mange andre kommuner hadde kommunens Facebookside, motsatt av hva de hadde håpet på, først og fremst vært besøkt av ”godt voksne”. Men så dukket opp en sak som engasjerte de unge:

17.mai-komiteen hadde besluttet at en ikke skulle avvikle 17. mai-toget [i byen]. Noen dager før [17. mai] var det en ung jente på en 16-17 år som tok initiativ til en Facebookgruppe: nei til flytting av borgertog. Og hun fikk 2000 stemmer i løpet av den helgen, og det var ungdommer, det spredde seg veldig raskt. Det førte til at man måtte gjøre om planen. Det er ikke noen stor politisk sak, men det er en sak som engasjerer, og da er ungdommene veldig raske til å spre holdninger og lage en opinion. Så hvis ungdom ikke deltar på nett så er det fordi de ikke er engasjert. Hvis de er opptatt av noe er de i stand til å respondere veldig fort (politiker)

Dette eksempelet illustrerer også at det er viktig at kommunen tilbyr kanaler for deltakelse som kan aktiviseres når en sak som engasjerer dukker opp, og at de er beredt på å ta imot det engasjementet som kommer.

Sosiale treff: I utflyttingskommuner var mangelen på engasjert ungdom ekstra stor, og i én kommune inviterte de til juletreff for å komme i kontakt med de unge. Disse treffene var først og fremst sosiale, men kommunen benyttet også ”anledningen til å informere om staa i kommunen og få tilbakemelding på tings som skjer eller ikke skjer”.

Råd: Det å etablere råd for grupper man ellers ikke så lett kommer i kontakt med er en løsning mange informanter trekker frem. De fleste kommuner synes de klarer å engasjere ungdom gjennom ungdomsråd. Med noen unntak opplever informantene i casekommunene at ungdomsrådene fungerer godt, at det er lett å rekruttere til disse rådene, at de som sitter der er engasjerte og

kommer med gode og viktige innspill. Eldre og funksjonshemmedes stemmer blir ivaretatt gjennom lovpålagte råd, og flere av casekommunene har også innvandrerråd eller planlegger å opprette det. Flere er likevel kritiske til rådstankegangen, fordi de mener den skaper kunstige skiller mellom befolkningsgrupper, sementerer forskjeller og bidrar til et for høyt saksfokus heller enn å skape integrasjon og helhetstenkning:

Vi har innvandrerråd og sånne ting, det har vi, men, hva skal innvandrere gjøre, da? Skal de være mest opptatt av innvandrer ting? Skal innvandrerrådet være mest opptatt av integrering eller skal de være opptatt av akkurat det samme som oss andre, veistandard og skolehverdag. Når du lager sånne råd, da har du lagd en gruppe og forventer at det er særinteresser som er spesielle for den gruppen (politikker)

Råd blir likevel vurdert som nødvendige i noen tilfeller, fordi det kan være for krevende for enkelte grupper, for eksempel innvandrere, å tre rett inn i allerede etablerte fora. Rådene blir sett på som å kunne fungere som springbrett eller læringsarenaer som kvalifiserer og motiverer til deltakelse i andre fora.

9.3 Hva får folk til å komme og hva får dem til å holde seg hjemme?

Folk engasjerer seg lettest i saker de føler seg berørt av, og i saker som er konkrete, avgrensede og med klare beslutningsalternativer. Dersom man ønsker deltakelse fra befolkningen er det derfor viktig å vise hvilke konsekvenser ulike vedtak vil få for folks liv.

Hvordan deltakelsesarenaen er utformet later til å spille en viss rolle for hvorvidt folk benytter seg av den og hvem man klarer å nå. Likevel er det først og fremst saken det inviteres til deltakelse om som betyr noe for hvorvidt folk lar seg engasjere, og informantene i casekommunene trekker spesielt frem to forhold som gjør at folk lar seg engasjere: saken det inviteres til deltakelse om må være konkret og folk må føle seg berørt.

Berørthet og engasjement

Gjennomgående opplever informantene i casekommunene at folk engasjerer seg gjennom de kanalene som er tilgjengelig, dersom saken det inviteres til deltakelse om berører dem – det kan være skolestruktur, barnehager, idrettsarenaer, lokalisering av byggefelter, kjøpesentra eller veier. Få kommer, som en politiker sier ”fordi de har et generelt samfunnsengasjement”. De møter opp når saker på kommunens dagsorden har konsekvenser for dem selv eller institusjoner i deres nærområde.

Motstand engasjerer mer enn enighet. Spesielt hvis noe skal legges ned eller kuttes i, når folk føler at tilbudet deres er truet, engasjerer de seg. Det er først og fremst de som er imot en sak, for eksempel et forslag som kommer fra rådmannen, som engasjerer seg og lar sin stemme høre. De som er imot en sak kan dermed ende opp med å få større innflytelse enn deres antall tilsier, fordi de som er enige ikke lar sin stemme lyde. En avart av dette med at motstand motiverer er at de som mener sterkt om noe engasjerer seg mer enn de som mener moderat sterkt om den samme saken. Det er ikke gitt at det er prinsipielt riktig at de som mener sterkt skal ha mer innflytelse enn de som ikke mener så sterkt. En av informantene hadde gjort seg noen tanker om dette med preferanseintensitet i forhold til en bompengestemning i sin kommune. Med svært lav deltakelse ble det flertall mot bompenger:

Jeg syntes selv det var helt ok med bompenger og stemte ikke, også ble det nei. Så det er vel noe med at vi som syntes det var ok, vi var ikke aktive. Det er noe av det med folkeavstemninger, at de ikke blir representative, fordi det er de som kanskje har meninger som de er redd for ikke kommer igjennom som engasjerer seg (kommuneansatt).

Dette er et fenomen vi kjenner igjen fra TV- og nettavstemninger: De som mener sterkt om temaet deltar, og dermed blir resultatet ikke representativt for folkemeningen. Det er imidlertid ikke sikkert at de som mener sterkest, har størst engasjement er de som blir mest berørt. Berørthet og preferanseintensitet er to forskjellige mekanismer som kan spore til deltakelse. Berørthet oppleves som å være en mer gyldig grunn for å ha innflytelse utover valg, enn det at man mener sterkt om noe (preferanseintensitet). Når politikere

og kommuneansatte i casekommunene mistenkte at de som engasjerte seg sterkest kanskje ikke var de som var mest berørt, så de det som sitt ansvar å ta rede på og legge vekt på hva de berørte faktisk mente.

Enkelte informanter problematiserer skillet mellom borger- og brukermedvirkning, og mente at typiske brukerproblemstillinger, som berørte den enkelte, motiverte mer til deltakelse enn brukerproblemstillinger. Hvordan man skal skille mellom borger- og brukertemaer er ikke nødvendigvis åpenbart. Vanligvis omtales folk som brukere når de tar imot velferdsgoder, men det å være bruker brukes også om det å være berørt. Er det rimelig å anta at folk deltar som ”borgere” når de deltar i planprosesser, og ikke som ”brukere” av for eksempel et boområde? Går det an å skille? Hvor langt utover seg selv må man tenke for å være borger og ikke bruker? Input i brukermedvirkning kan uansett fungere som input i politikutvikling dersom politikerne omsetter innspillene i bredere politiske prinsipper og strategier.

I tilknytning til skillet mellom borger- og brukermedvirkning er det noen som peker på at kommunen i liten grad inviterer til deltakelse rundt et tema som angår mange, nemlig tjenesteutvikling. Det meste av deltakelsen skjer i forbindelse med planprosesser, noe som kanskje først og fremst skyldes at medvirkning spesielt i arealplanlegging er godt regulert, men som også kan skyldes at planlegging oppleves som mindre personlig og dermed mindre kontroversielt enn tjenesteutvikling.

Konkrete versus generelle saker

I tiltaksoversikten finner vi at det er stor variasjon når det gjelder i hvilke saker kommunene inviterer til deltakelse – noen saker er store og tunge, som for eksempel kommuneplanprosesser, mens andre saker kan være enkle og konkrete og dreier seg for eksempel om opprusting av en lekeplass eller lignende. Informanter fra mange kommuner opplever at det er enklere å få folk til å engasjere seg i konkrete og avgrensede saker enn i overordnede planer og komplekse saker. I en kommune opplevde de stor folkemønstring det ene året da rådmannen foreslo å legge ned en navngitt barnehage, mens ingen møtte opp det neste året da rådmannen foreslo å legge ned to uidentifiserte barnehageavdelinger – folk må kunne klare å forestille seg konsekvensene av forslag for at de skal engasjere seg.

Kommuneplanprosessene lider under nettopp det at de ofte er på et overordnet og lite konkret nivå, og spesielt når det inviteres til deltakelse om kommuneplanens samfunnsdel, rapporterer informantene om labert oppmøte. Men også kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner engasjerer lite:

Problemet med kommuneplan er at det er så langsiktig perspektiver at det virker som om folk har litt problemer med å forholde seg til det i det hele tatt. Det tar så lang tid fra noe blir vedtatt til det faktisk blir bygget ut. Så erfaringen der er vel at vi opplever at folk kommer, at engasjementet kommer ofte for seint (politiker)

Flere opplever at det kommer mindre folk jo tidligere det er i prosessen og jo større planene er. Det er når planene til slutt legges frem på høring at innspillene kommer. Flere informanter sier at de konkretiserer og provoserer eller at du vurderer å gjøre det, for å få folk til å møte opp:

Skal du få folk til å komme, så må du provosere dem, vet du. Og det er klart, vi kunne jo ha provosert. Skal vi legge et boligfelt ditt og datt. Ett eller annet sann, men det blir litt juks det og (kommuneansatt)

Flere oppgir å bruke andre typer trekkplaster. I noen kommuner høyner det oppmøtet hvis ordføreren er til stede, i andre kommuner oppgir de å ha invitert for eksempel en interessant foredragsholder, eller å legge møter til dager eller steder der det foregår andre og mer populære arrangementer.

Trøtte og mette

På spørsmål om hvorfor folk ikke møter opp for eksempel på møter om kommuneplanen oppgir mange informanter at de tror folk er for late og har det for bra, men også at folk er fornøyde med tjenestene de får og at de har tillit til at de folkevalgte styrer kommunen på en god måte. En informant oppsummerer det slik:

De er for trøtte, trur jeg. Folk prioriterer tida si på andre ting. Så ser vi at det tross alt er høy tillit til forvaltningen, slik at folk regner med at dette order kommuna opp i uansett. Jeg trur det er en slik kombinasjon av trøtthet og prioritering av tid og en

forventing om at de som er valgt inn og oss som sitter i sentrale posisjoner gjør det de er satt til (kommuneansatt).

Flere av informantene mente at folk ikke engasjerte seg fordi de hadde det for bra, og det måtte en krise til for å vekke folk. Man ville ikke får opp engasjementet før folk fikk det litt dårligere:

Vi har ikke den brede solidariteten lenger pga den velferdssituasjonen vi er i. Vi har det bra. Hva kunne man ha gjort for å få opp engasjementet? Jeg trur rett og slett vi må gjennom en skikkelig kriseperiode (politikker).

9.4 Hva betyr erfaringen med deltakelsen for deltakelsen på sikt?

Spesielt formaliserte og institusjonaliserte deltakelsestiltak som ungdomsråd og lokalutvalg eller grendeutvalg later til å motivere til mer langsiktig deltakelse. Dette gjelder også selv om deltakelsen i utgangspunktet er knyttet til én bestemt sak. Videre er det viktig for deltakelsen på sikt, at folk opplever at de blir hørt når de velger å komme med innspill og at de ikke har urealistiske forventninger til hva deres deltakelse kan bety for utfallet i en sak.

Et av de spørsmålene vi ønsket å få svar på var hvorvidt deltakelsen var avgrenset til én aktuell sak, om det var der og da, eller om deltakelse omkring saker kunne spore til økt deltakelse på sikt, for eksempel gjennom å vekke et mer varig engasjement. Som svar på dette spørsmålet pekte informantene på mekanismer som gikk i litt ulik retning. Mange mente at et utpreget saksfokus hos folk flest hindret videre og bredere engasjement, og at det nærmest lå i folks natur:

Jeg tror folk er skrudd sammen sånn. Det minner meg litt om meg selv, da jeg var i forsvaret. Da var jeg veldig opptatt av dagpenger for soldatene. Nå innser jeg at mer dagpenger til soldatene betyr mer skatt til meg. Og sånn tror jeg det er - folk tenker på den situasjonen de er i (politikker).

Flere så det som en løsning at en større del av befolkningen ble engasjert forpliktende i kommunepolitikken. Noen foreslo å innføre flere politiske nivåer, for eksempel bydelsutvalg, mens andre mente det ville være heldig om flere stilte til kommunestyrevalg, eller aller helst, at vervene i kommunestyret gikk på omgang, slik at flere fikk prøvd seg. Det ville gi en større del av befolkningen forståelse for hvorfor politikerne prioriterer slik de gjør. Dette synspunktet er i tråd med et deltakerdemokratiske ideal, som det norske lokaldemokratiet delvis er tuftet på. Et slikt ideal legger vekt på hvordan det å delta politisk lærer folk å tenke politisk og lærer dem å prioritere mellom ulike saker. Ved å oppdra befolkningen til politisk tenkning og ansvarliggjøre den enkelte borger vil samfunnet kunne styres på en bedre måte og beslutninger vil bli bedre forankret.

Mange informanter mente likevel det følgende: Selv om folks engasjement mest var saksorientert, hadde tiltak knyttet til enkeltsaker i noen tilfeller skapt engasjement også utover det enkelte tiltaket. I én kommune så de for eksempel at oppmøtet på folkemøtene om kommuneplanen hadde økt, og de mente at dette skyldtes ulike tiltak de hadde satt i gang for å involvere og engasjere befolkningen. Men det ble sett på som viktig at innbyggerne fikk reell innflytelse. Flere advarte mot demotiverende og utmattende skinnprosesser, som kunne svekke folks engasjement heller enn å styrke det:

Det verste som kan skje er dårlig gjennomførte medvirkningsdialoger, for da blir det kontraproduktivt: - nei, det skjedde ikke noe, de hørte ikke på oss. Jeg tror at det de skader mer enn det gir for hvis man ikke har tenkt å lytte, hvis man har tenkt å bare gjøre, inviterer man da til en medvirkningsprosess uten å ha tenkt å tillegge det vekt, så er det skadelig (kommuneansatt).

Ungdomsråd ble utpekt som det deltakelsestiltaket som var mest vellykket når det gjaldt å skape varig engasjement. I flere kommuner rapporterte de at folk som hadde sittet i ungdomsrådet senere ble valgt inn i kommunestyret. Det er imidlertid ikke godt å vite om disse ville bli rekruttert inn uansett. Generelt virket det som om de formaliserte, institusjonaliserte medvirkningstiltakene hadde mest varig effekt på folks engasjement. I tillegg til

ungdomsråd ble også ulike former for grendeutvalg eller lokalutvalg opplevd å føre til et mer varig engasjement. Noe av grunne til det var at folk som deltok på slike arenaer etter hvert opparbeidet seg mye kunnskap om kommunale beslutningsprosesser. Både førte kunnskapen til økt interesse og økt opplevelse av viktigheten av kommunale beslutninger, men også gjorde denne kunnskapen det lettere for folk å snu seg rundt, komme med innspill og ta kontakt, når det dukket opp noe de opplevde som viktig.

Dersom deltakelsen som kommunen inviterer til skal føre vekke et varig engasjement og til mer deltakelse på sikt, er det viktig at de som deltar har en positiv opplevelse av deltakelsen. Et viktig element i dette er at de opplever å bli lyttet til. Her har innbyggerne litt blandede erfaringer, men flere var positivt overrasket over hvor stor innflytelse de kunne ha på beslutningsprosesser. Problemet oppsto når saker i realiteten allerede var avgjort, som for eksempel i skolenedleggelsessaker. Flere informanter opplevde at innbyggere kom til møter om skolenedleggelse i den tro at de kunne omgjøre vedtaket. Når de ikke fikk gjennomslag opplevde de det som om at kommunen ikke var villig til å lytte og at deres behov og ønsker ikke ble tatt på alvor. Det å invitere til deltakelse omkring kontroversielle saker der kommunen ikke har anledning til å snu er derfor problematisk. Uansett er det viktig at politikere og kommuneansatte tydelig informerer om hva folk har mulighet til å påvirke og hva som ligger fast.

En annen måte å bemyndige folk på, som ble trukket frem av flere politikere, var å få folk til å fokusere på hva de ville og ikke bare fokusere på hva de ikke ville. Når folk protesterte istedenfor å komme med konkrete forslag til hvordan ting kunne løses, ble det tolket som et tegn på opplevd avmakt, og det å komme med konkrete forslag ble opplevd som å gi større mulighet for reell innflytelse enn det bare å protestere:

Noen tror ikke de har noe de skulle ha sagt, det kan virke sånn i hvert fall. Isteden for å si at jeg kunne tenkt meg å gjøre det sånn, så sier de: det er helt idiotisk at dere gjør det sånn! Da sier de egentlig at de ikke tror de har noen innvirkning på hvordan

resultatet kan bli, de bare protesterer på sånn de tror
det er bestemt (politikere)

9.5 Hvor langt skal man gå for å få folk til å delta?

Når kommunen inviterer folk til å involvere seg i beslutningsprosesser er det et tilbud fra kommunen, og det er frivillig om man vil benytte seg av det eller ikke. Spørsmålet er hvor langt man skal gå for å få folk til å delta. Grunnene til at kommuner ønsker å involvere befolkningen kan være flere – folk kan bidra med beslutningsrelevant informasjon, deltakelse kan gjøre beslutninger bedre forankret og lette iverksetting av tiltak, og det er generelt viktig å gi folk en opplevelse av å bli hørt, av at deres interesser og behov tas på alvor. De ulike formålene med deltakelse vil vi komme tilbake til i neste kapittel. Spørsmålet vi stiller her, når det gjelder betydningen som tiltak for innbyggerdeltakelse kan ha for folks deltakelse, er hvor mye kommunen skal anstrenge seg for å få folk i tale dersom de er motvillige. Mange kommuner arbeider ut fra en tanke om at folk ikke deltar fordi deltakelseskanalene ikke er gode nok, at terskelen for å delta er for høy. Dette kan nok være riktig, men selv om alt er lagt til rette er det ikke sikkert at folk kommer til å delta. Til syvende og sist er det å delta i kommunale beslutningsprosesser et selvstendig valg som den enkelte innbygger må ta, akkurat som det er et valg om man vil stemme eller ikke. Det kan også være at folk lar være å delta fordi de er fornøyd med måten politikerne styrer kommunen på, altså at de er fornøyd med det representative demokratiet. Dette er det viktig å ha i mente når en vurderer hvorvidt tiltak for innbyggerdialog er vellykkede eller ikke. Omfattende deltakelse fra store deler av befolkningen er ikke alltid nødvendig for at kommunen skal få de innspill den trenger eller for at folk skal føle seg hørt og godt representert. Muligheten for å delta må imidlertid være til stede, og det er viktig at denne muligheten blir godt kommunisert til befolkningen slik at i det øyeblikket en innbygger eller en forening har lyst til å komme med et innspill i en politisk prosess, så vet de hvordan de skal gå frem.

10 Medvirkningstiltaks betydning for beslutningsprosessene

Budskap;

- Selv om folks engasjement ikke alltid fører til at beslutningene blir annerledes enn de ellers ville vært, så fører engasjementet til at sakene behandles grundigere enn de ellers ville ha blitt behandlet, av politikere og kommuneansatte.
- Innbyggerne inviteres ofte inn i beslutningsprosessen etter at hoveddrammene for en beslutning er lagt, og deres innspill og kunnskap får ikke i like stor grad økt kvaliteten på beslutningen som de ellers kunne gjort.

Beslutningsprosesser har høy legitimitet på input-siden når folk opplever at beslutningene har blitt fattet på riktig grunnlag; at alt har gått riktig for seg, at de som skal høres er blitt hørt og at all relevant informasjon i den aktuelle saken legges til grunn for beslutningen (Scharpf 1999). Beslutningsprosessene kan bli bedre ved innbyggerdialog nettopp fordi innbyggerne opplever å bli hørt, representert og bemyndiget, de kan gjennom egen deltakelse se at beslutningsprosessen går riktig for seg og beslutningsprosessen kan bli bedre informert (nye ideer og løsninger kommer frem). Et perspektiv på inputlegitimitet er at reell deltakelse ikke alltid er nødvendig, men at muligheten for å delta må være til stede og kunne aktiviseres dersom folk føler behov for å delta. Hibbing og Theiss-Morse (2002) viser at det er viktigere for folks tilfredshet med og tillit til demokratiet at *muligheter* for deltakelse finnes, enn det er at de faktisk bruker disse mulighetene. Den statistiske analysen gjennomført i kapitlet om deltakelse viser dette også for våre data: antall deltakelseskanaler har ikke noe å si for hvorvidt folk deltar eller ikke. Men i kommunene med mange

deltakelseskanaler opplever befolkningen at politikerne er mer lydhøre – selv om de ikke nødvendigvis *braker* disse kanalene. I følge denne logikken blir ikke målet på demokratisk suksess hvor utstrakt bruken av deltakelsestiltak er, men at slike tiltak finnes, og at folk vet om dem.

Men utstrakt deltakelse mellom valg kan også *svekke* inputlegitimiteten, fordi deltakende grupper vil få større tyngde på bekostning av ikke-deltakende grupper. I følge David Beetham (1999) er kollektive avgjørelser demokratiske i den grad de er underlagt a) kontroll av alle medlemmene i kollektivet og b) lik kontroll. Valgdeltakelse er dermed demokratisk fordi alle har rett til å delta, og fordi alle stemmer teller like mye. Ved mellomvalgsdeltakelse vil de som deltar ha mer kontroll over beslutningene enn den som ikke deltar, og slike avgjørelser vil derfor ikke være demokratiske i streng forstand.

Nytten av dialogtiltak for beslutningsprosesser vil kunne oppleves forskjellig av ulike aktørgrupper. Man kan for eksempel tenke seg en situasjon der lokalpolitikere synes det er nyttig å høre hva befolkningen mener om en sak, men at administrasjonen som skal utrede saken opplever det som vanskelig å innarbeide innspillene fra befolkningen i sine saksforberedelser – eller at innbyggerne opplever at deres innspill ikke i stor nok grad blir tatt hensyn til. En utfordring når man inviterer til dialog, er at det skapes en forventning om innflytelse. Lokalpolitikere og administrasjonens oppgave er å avveie ulike hensyn, samt å fatte beslutninger som er gode på lang sikt. Dette kan komme i konflikt med målet om å la innbyggere få innflytelse.

På bakgrunn av intervjuer med politikere, administrativt ansatte og innbyggere vil vi i dette kapitlet si noe om hvilken betydning ulike former for innbyggerdialog oppleves å ha for kommunale beslutningsprosesser. Innbyggerdeltakelse kan påvirke beslutningsprosessen på flere måter.

For det første vil vi se på organiseringen av deltakelsesprosessen for å vurdere om den går riktig for seg: Er deltakelsen åpen for alle innbyggere? Blir det invitert til deltakelse på et tidspunkt der innbyggerne har mulighet for reell innflytelse? Blir deltakelsens formål formidlet til deltakerne slik at de vet hvor mye de kan forvente å påvirke prosessen? Bringes innspill videre med i den

ordinære beslutningsprosessen, og i så fall hvordan? Og gis deltakerne tilbakemelding om hvordan innspillene er tatt med?

For det andre kan innbyggerdeltakelse påvirke hvem som blir hørt i beslutningsprosessen. Derfor er vektleggingen av innspill som kommer gjennom innbyggerdialog viktig for beslutningsprosessenens legitimitet. Hvordan avveies prinsippet om likhet og representativitet mot prinsippet om merdeltakelse? Blir beslutninger tatt på riktig grunnlag?

For det tredje kan innbyggerdeltakelse påvirke politikernes handlingsrom i beslutningsprosessen. Politikerne er valgt av befolkningen for å fatte beslutning på deres vegne og til felles beste. Hjelper innbyggerdeltakelse mellom valg politikerne i å fatte beslutninger de opplever som riktige, eller er den et hinder? Opplever politikerne at innspill som kommer gjennom slik deltakelse styrker beslutningsgrunnlaget og bidrar til bedre beslutninger, eller føler de seg presset til å vurdere innspill de egentlig ikke synes er relevante? Hvordan opplever politikerne at innbyggerdeltakelse påvirker muligheten de har til å prioritere mellom ulike formål?

Hvorvidt innbyggermedvirkning kan sies å bedre kommunale beslutningsprosesser er delvis betinget av hva man ønsker å oppnå med deltakelse, hva den er til for. Først vil vi derfor si noe om hensikten med slik deltakelse.

10.1 Hensikten med deltakelsen

Å få opp engasjementet i befolkningen, å informere om, å forklare og forankre vedtak, og å bedre beslutningsgrunnlaget – dette er de viktigste grunnene til å invitere til deltakelse. Selv om folks engasjement ikke alltid fører til at beslutningene blir annerledes enn de ellers ville vært, så fører engasjementet til at sakene behandles grundigere enn de ellers ville ha blitt behandlet, av politikere og kommuneansatte.

Hvordan innbyggerdeltakelsens vurderes å påvirke en beslutningsprosess, om den vurderes å bedre eller svekke den, avhenger av hva som er formålet med deltakelsen. Informantene har litt ulikt syn både på hvordan de tenker at deltakelsen skal

bidra til å bedre beslutningsprosesser og hvordan de opplever at den faktisk bidrar.

Mange kommuneansatte og politikere mener at ett av formålene med å invitere folk til deltakelse er å få opp engasjementet rundt politiske spørsmål. De ønsker seg engasjerte innbyggere, delvis fordi de mener at dette har en verdi i seg selv, men også fordi de tror at dette kan bedre valgdeltagelsen på sikt:

Det er det at du får bredde i synspunkter (...) du får også engasjement hos innbyggerne i det politiske systemet. Man får et mer jevnt engasjement, og det er bra for det politiske systemet i sin helhet og det vil antakelig føre til større engasjement rundt valg. Det har en verdi i seg sjøl å være aktiv i samfunnsdebatten (politikker).

Videre er det mange som opplever at ett formål, spesielt med åpne møter, er å informere og forklare innbyggerne hvorfor beslutninger blir som de blir. På denne måten ønsker de å få aksept for en bestemt beslutning, noe som igjen kan gjøre folk mer fornøyd, hindre støy og lette iverksettingen av den aktuelle beslutningen. Dette gjelder spesielt i kontroversielle saker, som for eksempel nedleggingssaker eller reguleringssaker. I slike saker kan kommunen også ofte ønske å finne ut hvordan de kan iverksette upopulære tiltak på en mest mulig smertefri måte. Dette kan for eksempel være å vurdere om det vil hjelpe å la alle barna fra en nedleggingstruet skole flyttes sammen over i en ny klasse på en ny skole – eller om det nye byggefeltet blir lettere å akseptere for naboene hvis man legger inn noe grøntareal. Selv om politikere og kommuneansatte vet at et vedtak kanskje er umulig å snu, for eksempel på grunn av økonomi, opplever mange det likevel som viktig å la folk få uttale seg, fordi det ligger en egen verdi i det å ha fått sagt ifra:

Effekten av å få uttale seg er veldig viktig, og jeg har opplevd veldig mange ganger at folk har respekt for at ok, vi hadde noe på hjertet, men nå har vi fått vite at de forstår problemet vårt, men de har ikke mulighet til å gjøre noe med det nå. Det viser seg ofte at det å kunne fremføre sin sak og få god informasjon tilbake selv om den er negativ, det blir positivt mottatt (politikker).

Ofte kan det være redselen for responsen som gjør at kommunen innkaller til møte. De kan forutse kritisk oppmerksomhet, enten fra sterke aktivistorganisasjoner, enkeltpersoner eller media. Dette gjør at det inviteres til medvirkning eller dialog i saker der målføre mennesker forventes å engasjere seg. Litt spissformulert kan en si at *når kommunen forventer bråk, innkaller de til møte.*

Det er også viktig for kommunen å vise at de lytter til folk. Dette gjelder særlig for politikerne, som ofte er redde for å gi inntrykk av at de dikterer hvordan politikken skal være. Selv om folk ikke kan få det slik de vil, og selv om det er politikerne som til slutt ”må skjære i gjennom og seie at her skal vegen gå”, så skal folk bli hørt, de skal ha muligheten til å påvirke, og ingen skal føle seg overkjørt. Det er vanlig å mene at en slik dialog mellom folk og folkevalgte også kan virke som en slags politisk oppdragelse på befolkningen, fordi de forstår grunnen til at de ikke får det som de vil og ser at kommunen er nødt til å prioritere:

Det er viktig å kommunisere grunnen til at vi gjør ting. For eksempel på de skolemøtene vi har vært på, er de fleste opptatt av å berge sin egen skole. Og det hører vi jo på, men da er det for meg utrolig viktig å få kommunisert at kommunestyret har vedtatt at nå må vi spare 23 millioner neste år skal vi unngå å komme på minus. Og så mye klarer vi ikke hvis ikke vi gjør noe ting. Verden kan ikke være lik neste år hvis vi skal klare å spare (politiker).

Den vanligste årsaken til at kommunen inviterer til innbyggerdeltakelse er likevel at de ønsker å få bedre innsikt i folks ønsker, interesser og behov, for å ta bedre beslutninger. De aller fleste mener at innspill fra befolkningen svært ofte, om ikke alltid, bidrar til å bedre beslutningsgrunnlaget, fordi ny og relevant informasjon kommer på bordet. Og selv om engasjement fra befolkningen ikke nødvendigvis bidrar til at beslutningen blir annerledes enn den ellers ville vært, så bidrar det til at politikere og administrasjon ser ekstra grundig på sakens forskjellige sider, at de kanskje innhenter ekstra informasjon, og dermed til at saken blir bedre begrunnet. Den kanskje klareste effekten av engasjement fra befolkningens side er nettopp at politikere og administrasjon føler at når folk er engasjert, og spesielt når de møter motstand, så må de begrunne beslutningene sine bedre. En politiker sier det slik:

Når jeg får en sak ser jeg alltid etter om det er mange innspill. Hvis det ikke er det, så tenker jeg at dette er ikke en kontroversiell sak, og da forbereder jeg meg ikke så godt. Hvis det er mange innspill må jeg forberede meg bedre, og kanskje til og med ringe noen av dem som har kommet med innspill for å få utdypet hva de mener og hvorfor (politikere).

Innspill fra befolkningens side gjør altså at saker blir grundigere behandlet. Slike innspill har dermed en positiv effekt på selve beslutningsprosessen ved at den motiverer politikere og administrasjon til å begrunne standpunkter og vedtak bedre. Dermed blir vedtakene fattet på et mer informert og gjennomarbeidet grunnlag. Saken blir bedre belyst, man blir bedre i stand til å vurdere ulike sider ved saken og fatte en bedre beslutning.

Et formål med å invitere befolkningen til deltakelse kan være å skape grobunn for samfunnsutvikling. De kommunene som har etablert grendeutvalg har hatt dette som formål. Gjennom grendeutvalgene opplever de å skape et engasjement i lokalbefolkningen for utvikling av den enkelte grend. Fordi deltakelsen er desentralisert er terskelen for å delta lavere, og det er flere som får vært med – med mange arenaer blir det bedre plass. Det å få opp engasjementet rundt steds- og samfunnsutvikling bidrar til at kommunen får langt flere ressurser å trekke på enn dersom alt skulle iverksettes sentralt og være myndighetsinitiert.

10.2 Hva betyr organiseringen av deltakelsen for beslutningsprosessen?

Innbyggerne inviteres ofte inn i beslutningsprosessen etter at hoveddrammene for en beslutning er lagt. Dette kan være en fordel fordi det er lett for innbyggerne å ta stilling til en sak der mange premisser er lagt og der alternativene er nokså konkrete, men det kan også være en ulempe fordi deres reelle innflytelse blir nokså liten. Politikere og kommuneansatte synes stort sett de formidler til deltakerne hvilken status deres innspill har og hvor mye de kan forvente å påvirke, men de opplever likevel ofte at innbyggerne har forventninger om å kunne påvirke mer enn de faktisk kan. I mange kommuner

er det ikke gode nok rutiner for å bringe innspill fra innbyggerne videre med i beslutningsprosessen eller å tydeliggjøre hvordan slike innspill blir brukt. Og nesten ingen kommuner har gode rutiner for å gi tilbakemelding til deltakerne om hvordan innspillene deres ble brukt eller hva som blir utfallet av saken.

I dette avsnittet diskuterer vi hvordan organiseringen av deltakelsen bidrar til å styrke ellers svekke beslutningsprosessen.

Tilgang

Påvirkning av politiske beslutninger i periodene mellom valg skjer uansett om kommunen inviterer til deltakelse eller ikke. Fordelen med systematisk innbyggerinvolvering i regi av kommunen, er at den foregår åpent og at alle har lik rett til å delta. Ved formaliserte ordninger gjør man dermed utenomvalgsdeltakelsen mer åpen, synlig og gjennomsynlig. Flere av informantene i studien er opptatt av nettopp dette at påvirkning som skjer gjennom medvirkningstiltak er synlig, i motsetning påvirkning som skjer gjennom for eksempel lobbyisme:

Deltakelsen må være åpen, ikke lukka. For hvis det er sånn at det er på ordførerens kontor det skjer, to stykker går inn, de lukker døra Det må være ambisjon at denne type beslutninger fattes aldri i lukka rom, det må være tydelig hva som har vært beslutningsgrunnlaget, tydelig hva som har vært innspilla og hva som har vært argumentasjonen og kunnskapsgrunnlaget til enhver tid. Vi ser jo at de prosessene vi har klart å få til på en slik måte, der blir gjennomføringskrafta mye bedre, det får en helt annen forankring og legitimitet fordi man har politisk eierskap og lederskap (kommuneansatt).

For å sikre at deltakelsesprosesser mellom valg er så representative og demokratiske som mulig, er det viktig at alle som føler seg berørt av en sak i prinsippet har lik anledning til å delta. I noen tilfeller ønsker kommunen å komme i kontakt med bestemte målgrupper, og inviterer dermed eksklusivt for eksempel bare beboere i et bestemt område, bare ungdom og så videre. I den grad dette gjøres er det viktig at de som ikke inkluderes i den inviterte

gruppen har andre kanaler for å komme med innspill i den aktuelle saken dersom de skulle ønsker det. Det er også viktig at kommunen åpent informerer om hvem som er invitert og hvordan de er invitert, slik at befolkningen til enhver tid kan følge med på grunnlag av innspill fra hvilke aktørgrupper beslutninger er fattet.

Tidspunkt

En forutsetning for at deltakelsen skal bidra til å styrke beslutningsprosessen er at befolkningen inviteres til å delta på et tidspunkt i beslutningsprosessen der de fremdeles har mulighet for reelt sett å påvirke beslutningene som fattes.

Blir innbyggerne invitert inn på riktig tidspunkt – og hva er riktig tidspunkt? Her har informantene i casekommunene litt forskjellige synspunkter. Det er i hovedsak to syn på når innbyggerne bør involveres: sent og tidlig. Argumentene for å involvere innbyggerne sent i en beslutningsprosess er at da har politikerne og kommuneansatte fått samlet seg og kan bedre se hvilke konsekvenser innspill får hvis de tas til følge. Dersom innspillene kommer før politikere og kommuneansatte har samlet informasjon, er det også vanskeligere for dem å svare på innspillene. Ifølge dette perspektivet bør forslag være godt forberedt før de legges frem for befolkningen. Hvis man inviterer til deltakelse før en del premisser er lagt, vil man skape forventninger om at beslutningsprosessen er åpen for nesten alle mulig utfall, hvilket den reelt sett ofte ikke er – fordi det ligger økonomiske eller lovmessige føringer på hva som kan besluttes. Mange er redd for å invitere til deltakelse på et tidlig tidspunkt, fordi dette kan skape forventninger det ikke er mulig å innfri. Og når det viser seg at de ikke blir innfridd, vil dette svekke folks tillit til kommunen. En annen utfordring ved tidlig involvering er at det er vanskelig å få folk til å engasjere seg tidlig i en beslutningsprosess. Engasjementet våkner gjerne når det finnes klare alternativer å forholde seg til. Problemet er at når dette først skjer, er beslutningene i realiteten ofte så godt som fattet allerede.

En del av informantene inntar derfor det motsatte standpunkt med hensyn til når i beslutningsprosessen innbyggere skal involveres, nemlig så *tidlig* som mulig. De påpeker at muligheten for faktisk påvirkning er større jo tidligere i en prosess innspill kommer. Sent i en prosess er mange ting lagt, og det kan være vanskelig å snu, slik denne informanten antyder:

Det er ikke til å skjule at når et budsjettforslag er sydd sammen mellom mange partier, så skal det veldig mye til at det blir endra på som følge av innspill. Det legges ut på høring først når det er ferdig, og da er det i mange henseende for sent (politikere).

Politikere og kommuneansatte i de ulike kommunene mener stort sett at folk inviteres inn på et riktig tidspunkt: de som vil ha tidlig involvering oppgir å invitere tidlig og de som vil ha sen involvering holder seg til de lovfestede høringsreguleringene, men mange har erfaringer med både å ha invitert inn for tidlig og for sent.

Status formidlet?

For at innbyggerinvolvering skal bidra til å bedre beslutningsprosesser er det viktig at de som inviteres til å delta vet hva som er formålet med deltakelsen, hva de kan forvente å oppnå og hvilken status innspillene deres har. Informantene har ofte ikke reflektert over hvorvidt folk er klar over hvor stor mulighet de har til å påvirke. Men ved nærmere ettertanke kommer de gjerne frem til at formålet med deltakelsen og hvilken status folks innspill har ofte ikke blir kommunisert til dem som deltar. De tror likevel at folk har en realistisk oppfatning av hva de kan påvirke.

Noen informanter innrømmer at de ikke var gode til å formidle hvilken status innspillene hadde. Og en del kommuneansatte mente at politikerne kunne være altfor lydhe, og love mye som de kanskje ikke kunne stå inne for. Ingen av politikerne opplevde dette som et problem, slik de kommuneansatte gjorde:

Det er viktig at de folkevalgte vet hva som er gjeldende vedtak og hvilke prosesser som må gås. At de er ryddige i dialogen med innbyggerne. At de ikke skaper falske, men reelle forhåpninger. Der er det mange eksempler på at det blir et bustete utgangspunkt, at det blir skapt forventninger som kommuna som forvaltningsorgan og demokratisk organ ikke er i stand til å imøtekomme. De lover for mye i møte med velgere, det er fort gjort, veit du (kommuneansatt).

En årsak til at politikere kan komme i den knipa at de lover for mye, er at de opplever at det er vanskelig å invitere folk til å komme med innspill, og så ikke ta innspillene til følge.

Noen informanter har fortalt om tilfeller der deltakelsen bare var å regne som skuebrød. Man følte at man for skams skyld måtte rådspørre befolkningen, at dette var forventet, og man kommuniserte at befolkningens innspill var viktig for beslutningen. Men i realiteten hadde man bestemt seg på forhånd. Å invitere til slik fiktiv deltakelse blir sett på som potensielt veldig skadelig for folks tillit til politikerne og for folks fremtidige engasjement.

Innspillenes status vil også variere etter om det er kommunen selv som inviterer for eksempel til diskusjonsmøte eller om det er noen utenfor kommuneadministrasjonen som inviterer. I mange av casekommunene hadde lokalsamfunn, foreninger eller lag invitert kommunerepresentanter eller politikere til åpne møter, for eksempel i forbindelse med skolenedleggelse eller utvikling av nye boligfelt. I noen kommuner ble dette opplevd som positivt, og spesielt i små kommuner var grensene mellom foreninger og kommunen verken tydelige eller viktige. En ordfører i en liten kommune forklarte for eksempel at i denne kommunen var det gjerne Sanitetsforeningen som inviterte til møter, med kommunen som en av flere deltakere. I andre kommuner hadde de opplevd at lokalsamfunn inviterte kommunen til åpne møter i forbindelse med skolenedleggelse. Da opplevde representanter fra kommunen, både ansatte og politikere, at deres rolle var å lytte og forklare og dempe gemyttene. Innspillene som kom i slike sammenhenger ble oppfattet som meningsytringer, og kommunen følte seg ikke forpliktet til å bringe dem videre med i beslutningsprosessen.

Bringes videre

En annen forutsetning for at innbyggerdeltakelse skal bidra til å forbedre en beslutningsprosess, er at innspillene innbyggerne kommer med bringes videre og gjøres til en del av beslutningsprosessen. Det høres kanskje innlysende ut, men i mange av casekommunene vi har intervjuet i var det ikke gitt at dette skjedde. Noen ganger er, som vi så i delkapitlet over, hensikten med å invitere til deltakelse ikke å bedre beslutningsgrunnlaget, men for eksempel å forklare eller forankre beslutninger hos innbyggerne. Men selv når formålet med deltakelsen var å få innspill til eller diskutere saker med innbyggerne i den hensikt å bedre beslutningsgrunnlaget var det ikke opplagt verken at eller hvordan innspill ble brakt inn i den ordinære beslutningsprosessen.

Generelt var det vanligere at det fantes rutiner for hvordan innspill ble tatt inn i beslutninger hvis det var kommuneadministrasjonen som organiserte medvirkningen. Når administrasjonen inviterte til for eksempel åpne møter ble det gjerne tatt referat, og disse referatene ble lagt ved saken og fulgte den gjerne helt frem til beslutning. En administrativt ansatt beskrev håndteringen av innspill i en høring slik:

Jeg har gjerne tre nivåer på hvordan jeg løfter ting fram. Det er det helt usensurerte som ligger i vedlegg 2. Så er det mitt sammenstillingsdokument, hvor jeg vurderer hva hovedessensen er og hva jeg oppfatter at denne aktøren er opptatt av, og så en tredje kolonne som er konklusjonen. Hvorfor jeg tar eller ikke tar hensyn. Og så har du selve saksfremstillingen hvor man summarisk. Det skal være etterprøvbart, helt synlig, hva som har vært innspillet, hvordan jeg har vurdert det og hva konklusjonen har blitt (kommuneansatt).

Administrasjonen la vekt på at de gjennom medvirkningstiltak hentet inn informasjon om befolkningens behov og synspunkter. Både blant politikerne og de administrativt ansatte vi intervjuet var det flere som godt likte tiltak hvor informasjonen var lett å kvantifisere og bruke inn i en beslutning, for eksempel spørreundersøkelser.

Det blir helt klart tatt med og diskutert videre i formannskapet når man behandler saken, men vi har jo ikke noe valgresultat etter et slikt møte. Det blir å lodde en stemning, men det blir ikke fullgodt. Men det er et forsøk på å vise vilje til medvirkning. Da er innbyggerundersøkelsen bedre (politiker).

I de tilfellene hvor politikerne møtte befolkningen i rollen som politiker var det litt mer variabelt hvorvidt det fantes rutiner for å bringe innspill med inn i beslutningsgrunnlaget. Politikerne var mer opptatt av å snakke med folk, diskutere og høre hva som rørte seg, men mindre opptatt av innspillenes skjebne. Et nokså vanlig svar på hvorvidt innspill ble brakt videre, var at det ble de "hvis innspillene var gode". Politikerne følte ansvar for å lytte og ta på alvor, men de skrev sjelden ned det som ble sagt. Akkurat hva som ble brakt videre var derfor avhengig av hva de oppmøtte

politikere i for eksempel et folkemøte, ønsket å legge vekt på. Politikerne ble dermed filtreringsposter mellom innspill og beslutning, noe de jo også skal være i et representativt demokrati. Det er jo politikere som til syvende og sist fatter beslutningen. Det man kanskje kan være kritisk til er at enkeltpolitikere foretar denne filtreringen. En kan tenke seg at et innspill fra en innbygger vil kunne fenge noen politikere mens andre bortdefinerer innspillet som irrelevant eller uinteressant. Dermed blir innspills skjebne avhengig av hvilken politiker som mottar det, og behandlingen av innspill blir litt tilfeldig. Mange politikere brakte innspill de syntes var gode, videre til andre politikere. Sitatet fra denne politikeren er illustrerende:

Hvis det er bare vi politikere som møter, så har vi et ansvar for å ta det med oss videre, og vi hører jo det som blir sagt. Da diskuterer vi på innspillene på gruppemøtene, innad i hvert parti (politiker).

Bildet er imidlertid ikke entydig. Også en del politikere, først og fremst ordførere, la vekt på at det skulle tas referat for eksempel fra folkemøter eller at de brakte alle spørsmål og innspill de fikk for eksempel fra ”ordførerhjørnet”, videre til rett innstans, dersom de ikke selv kunne svare.

Blant både politikere og kommuneansatte var det vanlig å vurdere innspill i forhold til om de var journalverdige eller ikke. Dersom man ble stoppet av en innbygger på gaten ble innspillet fra vedkommende ikke oppfattet som journalverdig, mens alle innspill som kom skriftlig, også på e-post, ble oppfattet slik. Det å utarbeide tydelige regler for hva som er journalverdig kan dermed være en strategi for å sikre at innspill fra innbyggerne bringes med inn i en beslutningsprosess.

Uansett lot det til at administrasjonen og politikere til en viss grad brukte innbyggerdeltakelsen ulikt - administrasjonen som informasjon og politikere som kontakt og dialog. Det er grunn til å tro at innbyggerne ikke skiller på den måten, men at de forutsetter at innspillene bringes videre med inn i beslutningene uavhengig av om det er politikere eller administrativt ansatte de møter.

I en av kommunene hadde de organisert sentralbordet som en del av informasjonsavdelingen. Informasjonsdirektøren fikk daglige

rapporter fra sentralbordet om hva som rørte seg, og de som satt på sentralbordet var bedt om å si fra dersom det var henvendelser politisk eller administrativ ledelse burde vite om. Ifølge informanten i denne kommunen hadde denne praksisen gjort dem i stand til å fange opp innspill og synspunkter på en daglig basis.

Innspill som kom via sosiale medier ble oppfattet som mindre journalverdige enn innspill som kom for eksempel via brev eller e-post. De fleste kommunene i caseutvalget hadde egne Facebooksider, og hva som ble brakt videre fra disse sidene avhang av hvordan for eksempel ordføreren vurderte relevansen. Det ble opplevd som utfordrende at tonen i innspillene som kom via sosiale medier noen ganger var muntlig og brutal. Videre ble det opplevd som problematisk at man ikke med sikkerhet kunne si hvem som sto bak innspillene, fordi digitale medier gir anledning til å være anonym eller til å utgi seg for å være en annen enn en er. Både politikere og administrasjon leste imidlertid nokså grundig det som ble skrevet på kommunens Facebooksider, og relevansen av innspill ble vurdert.

Kommunene som hadde grendeutvalg hadde egne personer i kommuneadministrasjonen som hadde ansvar for å bringe videre innspill som kom fra grendeutvalgene. Disse innspillene ble gjerne distribuert som notater både internt i kommuneadministrasjonen og til politikerne, og de lå ved saken helt frem til beslutning. Kontantpersonene sørget også for at spørsmål grendeutvalgene hadde til kommunen ble besvart og at svaret ble gitt tilbake til grendeutvalgene. De sørget altså både for å bringe videre til rette instans i kommunen og for å melde tilbake. Å ha en slik kontaktperson som både sørget for kommunikasjonen mellom grendeutvalg og kommune og som kjente de kommunale beslutningsprosessene, ble opplevd som veldig verdifullt og viktig av de som var engasjert i grendeutvalg:

De hjelper til med praktiske ting, og det gjør at man ikke får følelsen av å stange hodet mot et byråkrati. Dette føler vi er veldig viktig (leder, grendeutvalg).

Tilbakemelding

Ingen av de casekommunene vi har undersøkt har gode rutiner for å gi tilbakemelding til innbyggere som kommer med innspill i beslutningsprosesser. Unntaket er de som uttaler seg i plansaker og

dermed defineres som part i saken – de får tilbakemelding i brevform når vedtak er fattet. Svært få av informantene opplever det som viktig å gi deltakerne tilbakemelding om hvordan deres innspill blir ivaretatt eller hva utfallet av saken blir. De mener det holder at informasjon om utfallet kommer som en del av vedtaket når det bekjentgjøres etter for eksempel et kommunestyremøte. Innbyggerne på sin side opplever det som frustrerende at de ikke får tilbakemelding, og flere føler at innspillene deres går inn i et stort svart hull. Spesielt i lange planprosesser kunne det føles frustrerende for innbyggerne at de ikke så hvordan innspillet deres ble vurdert. Politikere og administrasjon hadde forståelse for at innbyggerne ønsket mer tilbakemelding, men de hadde ingen gode forslag til hvordan dette kunne gjøres, og de så på det som arbeidskrevende og kanskje unødvendig.

10.3 Avveining mellom merdeltakelse og representativitet

Mellomvalgsdeltakelse innebærer en fare for at de som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Politikere og kommuneansatte opplever et ansvar for å målbære synet til de som ikke deltar i kommunale beslutningsprosesser mellom valg.

Hvordan avveies prinsippet om likhet og representativitet mot prinsippet om merdeltakelse? Og hva gjør dette med legitimiteten til beslutningsprosessene?

Hovedprinsippet i det norske lokaldemokratiet er at kommunale beslutningsprosesser skal fattes av et folkevalgt kommunestyre. På den måten sikres representativitet i beslutningsprosessene – de vedtakene som fattes av kommunestyret blir indirekte fattet av folk selv. Når det inviteres til deltakelse i beslutningsprosesser mellom valg, så utfordres prinsippet om representativitet i beslutningsprosessene. Mens beslutninger fattet av kommunestyret er representative for dem som har valgt å bruke stemmeretten, så er beslutninger fattet på bakgrunn av medvirkningsprosesser representative bare for de som har deltatt i disse. Vi vet at mye færre deltar i politiske prosesser *mellom* valg enn *i* valg. Og vi vet at den gruppen som deltar, i gjennomsnitt er mindre representative for befolkningen enn gruppen som deltar i valg er. Deltakelsen

mellom valg er altså mindre representativ enn deltakelsen i valg. Beslutninger fattet på bakgrunn av innspill fra deltakelse utenom valg risikerer dermed å bli mindre representative for befolkningen, og i mindre grad ivareta hele befolkningens ønsker og behov.

Deltakelsen utenom valg kan videre, i motsetning til valgdeltakelsen, påvirke enkeltbeslutninger direkte. Isolert sett og på kort sikt ligger det derfor potensielt mer makt og innflytelse i slik deltakelse enn i stemmegivning.

Det er flere begrunnelser for deltakelse mellom valg. De viktigste er berørthet, engasjement og beslutningskvalifisering. Når det inviteres til deltakelse mellom valg, står politikerne overfor en utfordring med å veie disse hensynene opp mot hensynet til at alle stemmer skal telle likt. De står altså overfor en avveining mellom på den ene siden å la de berørte komme til ordet, få opp engasjementet og fatte mer informerte beslutninger, og på den andre siden å la avgjørelser bli fattet av representanter som er blitt delegert makt av alle kommunens stemmeberettigede innbyggere. Vi forutsetter da at de som ikke bruker stemmeretten stilletiende gir sitt samtykke til det valgte kommunestyret. De tre begrunnelsene for mellomvalgdeltakelse har litt ulik status.

Nesten alle informantene i casekommunene er klar over at de som møter opp når det inviteres til deltakelse gjerne tilhører et ressurssterkt segment av befolkningen, og at det er noen grupper de systematisk ikke når frem til. Hvordan de håndterer denne utfordringen varierer. Enkelte informanter har det standpunktet at når folk velger å ikke møte opp, så sier de fra seg retten til å påvirke. De fleste tar likevel et ansvar for å representere dem som ikke møter opp, og understreker politikernes ansvar for å representere alle og for å behandle folk likt:

Vårt ansvar som politiker er å ha øynene på alle og også sørge for de som ikke har en så sterk stemme (politiker)

Spesielt to vurderinger gjøres. For det første forsøker politikere og kommuneansatte å forestille seg eller å ta rede på hva de som ikke deltar når det inviteres til deltakelse, ville ha ment – hva deres behov, interesser og ønsker er og hvordan disse best kan ivaretas. Enkelte innhenter systematisk informasjon fra dem som ikke uttaler seg, slik som denne politikeren:

Når jeg blir oppringt av noen som har meninger om en sak, så er det første jeg tenker at nå skal jeg snakke med noen av dem som mener det motsatte. Du skal være veldig forsiktig når noen ringer til deg og fremlegger sin sak, og det er jo jeg ute for veldig ofte. Da blir jeg på et vis kverulant i hodet, for jeg er alltid kritisk. For det er så lett å være enig med siste taler, og de har jo gode argumenter. Der ligger det et stort ansvar på oss politikere (politikere).

For det andre legger politikere og administrasjon vekt på å vurdere i hvilken grad de som faktisk møter opp er *berørt*, og dermed hvorvidt deres synspunkter er gyldige. Flere informanter har eksempler på at de som møter opp, for eksempel på åpne møter, ikke nødvendigvis er de mest berørte. Stort sett er det fordi de berørte er ressursvake og at dermed ingen, verken dem selv eller andre, engasjerer seg i saker som gjelder dem. Saker som handler om sykehjemsstruktur trekkes frem som et eksempel på en slik sak med en tilhørende svak gruppe. Andre ganger er problemet at de som møter opp ikke er de som er mest berørt. I to kommuner ble skolenedleggelse trukket frem som eksempler på en slik sak, hvor de mest berørte, barna og foreldrene, ble overdøvet av besteforeldregenerasjonen:

Er det skolestruktur er det besteforeldregenerasjonen og noen få berørte foreldre som dette er viktig for. Det er besteforeldrene som gjerne vil ha det slik det alltid har vært. Det har vært samlingsplassen i bygda, 17. mai og alt dette her (politiker)

Både blant politikere og kommuneansatte er de fleste opptatt av at det er de mest berørte som skal høres, ikke de mest taleføre. Det at deltakelse kan styrke beslutningsgrunnlaget, altså et faglig hensyn, spiller også en rolle. Både berørthet og bedring av beslutningsgrunnlaget kan i noen grad trumfe hensynet til representativitet i deltakelsen.

Til syvende og sist er det imidlertid det valgdemokratiet som garanterer representativiteten: Det er politikerne som fatter den endelige beslutningen, basert både på innspill fra berørte, faglige argumenter og prinsipielle og ideologiske avveininger. Av den grunn er det mange som ikke opplever den manglende

representativiteten i mellomvalgsdeltakelsen som så kritisk. En politiker sier det på denne måten:

Det er nok generelt en utfordring å få det brede lag av befolkningen til å engasjere seg i den typen prosesser. Men det er vel ikke så farlig så lenge man er oppmerksom på hva dette er fordi da kan man avveie, ja, det er nok et innspill, nok et synspunkt som vi skal ta hensyn til, men det betyr ikke alt. Men da er det bedre enn å ikke få noen innspill (politikere).

10.4 Politikernes handlingsrom

Politikerne kan tidvis føle seg forpliktet til å ta hensyn til innspill fra befolkningen, som de egentlig ikke er enige i. Dette er mest problematisk når politikere føler seg tvunget til å prioritere enkeltsaker fremfor en helhetlig og langsiktig politikk. Videre opplever en del politikere at innbyggerdeltakelse kan gjøre det vanskelig å gjennomføre upopulære, men nødvendige tiltak. Stort folkelig engasjement, og særlig kombinert med mediedekning, kan føre til at beslutninger som politikere føler er nødvendige, blir utsatt eller gitt opp.

Hvordan opplever politikere og administrasjonen at deltakelsen påvirker deres mulighet til å manøvrere og til å fatte beslutninger slik de finner det hensiktsmessig? Hvordan opplever politikere at innbyggerdeltakelse endrer deres handlingsrom og påvirker muligheten de har til å prioritere mellom ulike formål? Opplever politikere at innspill som kommer gjennom slik deltakelse styrker beslutningsgrunnlaget og bidrar til bedre beslutninger, eller opplever de seg presset til å ta i betraktning innspill de egentlig ikke synes er relevante?

Politikerne peker på noen dilemmaer de må forholde seg til når det gjelder innbyggerdeltakelse, og som potensielt kan innskrenke deres handlingsrom: For det første bidrar innbyggerdeltakelse til et sterkere saksfokus og gjør det vanskelig å anlegge et helhetsperspektiv. Innbyggerne er ofte engasjert i enkeltsaker og mindre interessert i å forholde seg til at det å for eksempel bevilge midler til ett tiltak vil gjøre at man må kutte i et annet.

Spesielt vanskelige og upopulære avgjørelser oppleves å være sårbare for støy, og sterkt folkelig engasjement kan føre til at tiltak som av politikerne oppleves som nødvendige, blir avlyst eller utsatt. I kombinasjon med medieomtale kan politikerne oppleve et slikt engasjement som begrensende på sitt handlingsrom. Noen opplever at pressgrupper fronter folkelig engasjement strategisk for å få mediedekning og for å gjøre det umulig for politikere å gjennomføre kontroversielle vedtak. Engasjement oppleves også å kunne trenere beslutninger. En kommuneansatt beskriver innbyggerdeltakelse som en ”utsettelsesknapp”:

Den største utfordringa er jo kanskje at ting tar tid. Det er ofte slik at hvis det blir mange innspill, og litt motsetningsforhold, så er det lett for å trykke på en sånn utsettelsesknapp. Men i det store og det hele kan det ofte tjene saken, selv om det kan skape noe frustrasjon i både politisk og administrativt (kommuneansatt).

Det hender at både kommuneansatte og politikere i ettetid tenker at det hadde vært best å ikke invitere til deltakelse fordi deltakelsen gjør at man ikke klarer å fatte noen beslutning. Det blir for komplisert å avveie mellom ulike hensyn, og ofte kan et kompromiss bli at saken må utredes på nytt eller utredes grundigere. Resultatet kan være at vedtak ikke fattes og politikk ikke settes i verk.

Et eksempel er forslag om helsesenter. Vi skal enten renovere eller bygge nytt eller bygge på. Nå setter vi ned et eget saksutvalg for å jobbe med det. Vi har kjørt dialog som enkelte aktører mener ikke har vært nok involverende. Nå er vi rykket tilbake til start, må begynne på nytt att. Det blir så mange innspill at du må gå nye runder hele veien, så klarer vi ikke å fatte beslutningen (politiker).

Ideen bak deltakelsesprosesser er at beslutninger skal bli bedre informert og bedre forankret, og at dette skal gi økt legitimitet til beslutningene. Noen ganger kan imidlertid beslutningsprosesser miste legitimitet fordi de trekker ut og fordi politikerne signaliserer en manglende evne til å fatte beslutninger.

Ingen politikere opplever det som problematisk at innspill fra innbyggere går på tvers av deres partistandpunkter. Slik deltakelse utfordrer altså ikke politikernes partipolitiske tilknytning eller forpliktelse. Ingen av politikerne vi har intervjuet kan komme på tilfeller der de har følt seg presset av innbyggere til å gå mot et standpunkt som var viktig for dem partipolitisk. Dersom de mener sterkt om noe ut fra et ideologisk ståsted, så oppgir alle informantene at det trumfer innspill fra befolkningen, med mindre argumentene er overbevisende. Politikerne kan føle seg presset til å ta dårlige befolkningsinnspill til følge. Beslutningene de da fatter går imidlertid ikke på tvers av politisk ståsted, men utfordrer andre hensyn politikere er ansvarlig for å ta, og da særlig hensynet til økonomi.

Noen ganger kan det være mest hensiktsmessig ikke å invitere til deltakelse – for eksempel hvis beslutningen likevel i realiteten er fattet fordi politikere er enige eller for eksempel av økonomiske årsaker. I slike sammenhenger kan deltakelsesprosesser oppfattes som skuebrød, og det gagnar verken de politiske prosessene eller folks tillit til lokalpolitikere på sikt. Flere av informantene nevner situasjoner der de oppfatter at deltakelsesprosesser kun fungerer som et demokratisk alibi, mens beslutningen det inviteres til deltakelse om i realiteten allerede er fattet. Noen ganger føles det likevel umulig å la være å invitere til deltakelse, fordi det oppleves at det forventes av befolkningen. Det oppleves altså ofte som illegitimt å la være å invitere til deltakelse, selv om politikere egentlig selv mener at deltakelsen ikke vil føre til noe og kanskje bare vil gi befolkningen falske forhåpninger om at de har en mulighet til å påvirke utfallet av en beslutningsprosess.

Flere av informantene understreker viktigheten av at politikere noen ganger tør å skjære igjennom og ta ansvar, spesielt i upopulære saker. En politiker som opplever press om å legge en sak ut til folkeavstemning sier det slik:

Nå er spørsmålet om folkeavstemning oppe igjen, og det er noen som ønsker at vi skal ha folkeavstemning igjen. Der har min anbefaling vært helt klar at nei, dette ansvaret må politikere ta, vi har et representativt demokrati. Man velges hvert fjerde år, det er da folkeavstemningen er (politiker)

Det oppleves generelt som lettere å tilsidesette innspill som det er lite krevende å komme med. Jo mer krevende deltakelsen er, jo mer vektlegges den: Uttalelser som kommer for eksempel fra grendeutvalg eller fra godt organiserte aksjonsgrupper som kanskje gjennomfører demonstrasjoner, inviterer til møter, gjennomfører egne konsekvensutredninger og liknende, vektlegges mye mer enn for eksempel kommentarer på kommunens Facebookside. Hvor mye ressurser innbyggerne legger ned i deltakelsen betyr svært mye for i hvilken vekt innspillene tillegges. Aktive innbyggere som legger ned mye ressurser i å påvirke vil dermed innskrenke politikernes handlingsrom mest. Samtidig bidrar denne typen deltakelse også i større grad til å kvalifisere beslutningsgrunnlaget og til å utvide dialogen mellom folk og folkevalgte. Digital deltakelse blir lettest tilsidesatt. Fordi det er enkelt og lite krevende å si sin mening via for eksempel Facebook, anses dette engasjementet som mindre tungt. Ressursene som legges ned i deltakelsen tas som et mål på hvor dypt engasjementet stikker. Digital deltakelse blir av mange omtalt som lettvinnt deltakelse, eller ”slappfiskdeltakelse”, og den veier mindre tungt enn deltakelsesformer som deltakerne har måtte slite litt for.

11 Medvirkningstiltaks betydning for resultatet av beslutningene

Budskap:

- Gjennom medvirkning kan beslutninger bli bedre, fordi mer informasjon om behov, løsninger og konsekvenser legges til grunn når vedtak fattes.
- Beslutninger kan også bli bedre fordi de gjennom medvirkning blir bedre forankret og de dermed blir lettere å gjennomføre.

Fører innbyggerdialog til bedre eller dårligere beslutninger, eller har de lite å si for resultatet av beslutningene? Ettersom politiske spørsmål kjennetegnes av interessenmotsetninger og høy grad av usikkerhet, finnes det ingen objektive målestokker for hva som er gode eller dårlige beslutninger. Spørsmålet om beslutningskvalitet må derfor studeres gjennom aktørenes oppfatninger. Når resultatet av beslutningsprosessen – både beslutningene og den videre implementeringen av dem - oppleves som gode og hensiktsmessige, gir det høy outputlegitimitet (Scharpf 1999). Innbyggerdialog kan bedre beslutningers outputlegitimitet fordi et bredere informasjonstilfang kan legges til grunn og beslutningene dermed kan bli bedre informert. Videre kan innbyggerdialog lette implementeringen av beslutningene fordi de får større oppslutning blant innbyggerne i og med at disse har vært delaktige når beslutningene ble fattet. Outputlegitimiteten kan også høynes ved at folk deltar i eller er i dialog med kommunen om selve implementeringen av vedtak.

Bred deltakelse kan også svekke outputlegitimiteten.

Beslutningsprosessene kan bli svært tidkrevende og komplekse, og dersom det legges stor vekt på å gi alle innflytelse, kan dette svekke

beslutningen (Møller Hansen 2010). Videre kan bred deltakelse true prinsippet om ansvarlighet. Hvis de folkevalgte gir innbyggere mye medbestemmelse i saker de gjennom valg er blitt delegert ansvaret for kan ansvarslinjene fremstå som utydelige (Møller Hansen 2010).

11.1 Betydning for beslutningene overhodet?

Innbyggerdeltakelse har i varierende grad betydning for utfallet av beslutningsprosessene. Graden av mobilisering, mediedekning i tillegg til reell mulighet for å velge mellom ulike alternativer betyr noe for hvorvidt deltakelsen påvirker. Ofte er effekten av deltakelse at en beslutning blir utsatt.

Opplever politikere og administrasjon at deltakerne gjennom de ulike tiltak har noen betydning for beslutningene som fattes?

Samtlige informanter i casekommunene har eksempler på at innbyggerdeltakelse har hatt betydning for utfallet av en sak, men også på at deltakelsen ikke har hatt betydning. Noen ganger er konsekvensen av innbyggerdeltakelse at forslag blir omgjort. Oftere er imidlertid resultatet at en beslutning utsettes eller at en prosess legges på is inntil videre. Dette oppleves som uheldig, både av politikere og kommuneansatte, og begge disse informantgruppene er opptatt av at det er politikernes ansvar å treffe beslutninger.

Flere faktorer er med på å bestemme hvorvidt innbyggerdeltakelsen får betydning. For det første må det være mulig for politikerne å la seg påvirke – det er ikke alltid tilfellet. I noen saker er det økonomien som langt på vei dikterer politiske beslutninger, og politikernes handlingsrom er begrenset av den. Dette gjelder særlig saker der det er snakk om å legge ned tilbud til befolkningen. Politikernes handlingsrom kan bestå i å velge mellom nedleggelse eller nedbygging av ulike tiltak. I så tilfelle hender det at de som roper høyest vinner prioriteringsprosessen, og at deres tilbud blir skjernet. En annen faktor som har noe å si for betydningen av innbyggerinvolvering er hvor stort engasjementet er og hvor god mediedekning de engasjerte får. Dersom tilstrekkelig mange innbyggere involverer seg i en sak, og dersom de får med seg

pressen, kan det oppleves som nesten umulig for politikerne å gå på tvers av dette engasjementet.

Der var hele grenden, et par hundre mennesker, møtt opp på et folkemøte. Og stemningen var sånn at det var ingen politiker som turte å gjennomføre disse endringene. Så det snudde jo, eller i hvert fall ble det utsatt, og det skjer nok flere plasser i landet (kommuneansatt).

Videre er betydningen av innbyggerinvolvering avhengig av når i prosessen folk engasjerer seg. Jo tidligere i en prosess, før mange premisser er lagt, jo større sjanse for at deltakelse fra folk vil kunne påvirke en beslutning. Flere politikere og kommuneansatte mener at innbyggerengasjementet gjerne fanges opp på forhånd, og at de ønskene eller innvendingene man ser vil komme, bakes inn i saksfremstillingen. På den måten unngår man at folk engasjerer seg.

Hvorvidt innbyggerdeltakelse får betydning for utfallet av en sak er også avhengig av hvilken kanal deltakelsen skjer gjennom. Intervjuene i casekommunene indikerer at det finnes et betydningshierarki av deltakerformer. Folkeavstemninger er helt øverst – resultatet av en folkeavstemning oppleves som tilnærmet umulig å gå på tvers av. Etter folkeavstemninger kommer innbyggerundersøkelser, disse oppleves også som veldig premissgivende. Digitale medier, og spesielt sosiale medier, som for eksempel Facebook, er nederst i betydningshierarkiet. Dette har å gjøre med hvor representative de innspillene som kommer gjennom de ulike kanalene oppleves å være. Kommentarer på Facebook oppleves som svært ikke-representative. Ifølge mange informanter er det en håndfull deltakere som dominerer i disse mediene. Folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser, derimot, etteraper valgformatet og oppleves som nærmest objektive uttrykk for befolkningens preferanser. I tillegg kommer det at deltakelse som krever innsats fra dem som deltar vektet mer enn deltakelse som krever liten innsats. Langs denne skalaen vil for eksempel det sitte i et råd eller utvalg, eller å levere en høringsuttalelse bli vektet høyt fordi det krever en viss innsats, mens deltakelse i digitale medier også langs denne skalaen vil vektet lavt, fordi denne typen deltakelse er lite krevende.

Gitt at deltakelsesformene har ulik status, ligger det makt i å bestemme på hvilke måter man skal invitere befolkningen med i politiske beslutningsprosesser. Å invitere folk til å kommentere et forslag på kommunens Facebookside forplikter mindre enn å legge et forslag ut til folkeavstemning. Flere politikere og kommuneansatte har gjort seg tanker om vektingen av ulike deltakelsesformer, og selv om ingen sier det om seg selv, er det flere som mistenker for eksempel politikere fra motsatt fraksjon for å velge involveringsmodell strategisk: Hvis man forutser at befolkningen er uenig i ens eget standpunkt og ikke har lyst til å ta hensyn til dette, så velger man en lite krevende og lite forpliktende deltakelsesform.

11.2 Bedre eller dårligere beslutninger?

Beslutninger blir bedre av deltakelse av samme grunn som at beslutningsprosessene blir bedre: fordi mer informasjon om behov, løsninger og konsekvenser kan legges til grunn når vedtak fattes. Videre kan beslutninger bli bedre fordi de er bedre forankret, og dette kan senke konfliktnivået og lette iverksettingen av vedtatte tiltak.

Blir beslutningene bedre eller dårligere som følge av innbyggerdialog? I den grad beslutninger oppleves å bli bedre på grunn av innbyggerdeltakelse er det av samme grunn som at beslutningsprosessen oppleves å bli bedre: gjensidig informasjon og dialog mellom styrende og styrte bidrar til at beslutningens som fattes er bedre informert, basert på et bredere informasjonstilfang både når det gjelder mulige løsninger og konsekvenser av løsninger. Når en sak blir bedre opplyst blir beslutningen gjerne bedre.

Innbyggerdeltakelse kan også ha noe å si for iverksetting av tiltak. For det første blir beslutninger det har vært bred deltakelse omkring ofte bedre forankret, og oppslutningen om vedtaket blir større. Vedtak får høyere inputlegitimitet, hvilket fører til bedre outputlegitimitet, fordi det er mindre motstand mot vedtaket. Dette kan lette iverksettingen at innbyggerne har et eierskap til beslutningen, har kjennskap til detaljer om hvordan den skal gjennomføres og føler seg medansvarlig for den. I en av casekommunene inviterte de ungdom med på vandring for å høre

hvordan de ønsket at utearealer i et bestemt nærmiljø skulle tilrettelegges. Etter denne vandringen ble det slutt på alt hærverk i dette nærområdet. De kommuneansatte tolket dette som et uttrykk for at ungdommen kjente seg medansvarlig for nærmiljøet som følge av at de hadde vært med på å bestemme hvordan det skulle se ut.

For det andre kan konkret informasjon som myndighetene får gjennom deltakelsen bidra til å lette iverksettingen av en beslutning:

Selv om det overordnede, for eksempel å legge ned en skole [står fast], så er det rundt det mange små detaljer som vi ikke har vært klar over eller ikke har forstått riktig. På sånne områder er det mye vi kan redde eller endre på, som ikke har noen påvirkning på den overordnede saken, som er å legge ned skolen, men som kan bidra til at dette går lettere (politikere).

Videre kan deltakelsesprosesser bidra til å senke konfliktnivået i saker der det er stor uenighet. Deltakelse kan skape bredere oppslutning om de vedtak som blir fattet. Beslutninger har med andre ord en faglig, ”objektiv” side og en demokratisk side. Det at beslutninger er fattet med stor deltakelse er i seg selv en verdi ved beslutningen:

Det er et vanskelig spørsmål å si om det gjør beslutningene bedre. Det er avhengig av hvilket perspektiv man har på det. Det er ikke sikkert at det blir faglig bedre. For eksempel i en byggesak, så er det ikke sikkert at det faktisk at et nabolag blir hørt, at det blir faglig bedre. Men ser du det fra et demokratisk perspektiv, så blir det en bedre beslutning (kommuneansatt).

I noen sammenhenger opplever politikere og kommuneansatte at deltakelse gjør beslutningene dårligere enn de ville ha vært uten deltakelse. Det gjelder først og fremst i saker der massivt engasjement hindrer politikere i å gjennomføre et vedtak de synes er faglig eller ideologisk riktig. Likevel, også i denne situasjonen, så blir den demokratiske siden ved vedtaket bedre ivaretatt enn i en situasjon uten deltakelse.

12 Medvirkningstiltaks betydning for politikerrollen

Budskap:

- Politikerne bekymrer seg for at utstrakt bruk av medvirkningskanaler kan true partienes rolle i lokalpolitikken. Det er få tegn på at dette skjer.
- Politikerne har ikke et avklart forhold til hvilken rolle de spiller når de møter innbyggerne gjennom medvirkningstiltak i kommunal regi; i noen tilfeller møter de dem som representanter for kommunen, i andre situasjoner som partipolitikere.

12.1 Vanskeliggjør innbyggerdeltakelse politikernes representasjonsrolle, eller gjør den rollen lettere?

En kan tenke seg at utstrakt innbyggerdeltakelse mellom valg kan utfordre politikernes representasjonsrolle på flere måter. Det norske lokaldemokratiet er bygd opp og organisert rundt politiske partier eller lister. Deltakelseskanaler som kommunen tilbyr kan gjøre at folk i mindre grad går veien om partiene når de ønsker å påvirke politiske beslutningsprosesser – noe som igjen kan gjøre partiene og politikere til mindre viktige aktører i lokalpolitikken. Mange politikere er bekymret for at en slik praksis skal svekke de politiske partiene, svekke politikernes representasjonsrolle og dermed true organiseringen av det representative demokratiet. For å hindre at dette skjer er mange av de politikere vi har intervjuet opptatt av at folk må gå via partiene når de ønsker å påvirke politiske beslutningsprosesser. Spesielt er det en del ordførere som når folk tar kontakt om en sak, ber dem om å legge frem saken for

de forskjellige partigruppene i kommunestyret, slik at representantene kan vurdere saken i sine respektive partier.

Noen har ivret for at de mest institusjonaliserte formene for innbyggerdeltakelse, som for eksempel lokalsamfunnsutvalg, skal ha partirepresentasjon. I praksis har dette imidlertid vist seg vanskelig, fordi det rett og slett er for få partimedlemmer å ta av. Lokalsamfunnsutvalgene har heller ikke selv ønsket partirepresentasjon, fordi de har vært redde for at partipolitikk, med de konfliktlinjer det fører med seg vil skremme innbyggere som ikke er partipolitisk engasjert vekk fra å delta i utvalgene. Partiuavhengig representasjon oppleves som mer inkluderende og mindre kontroversielt på sivilsamfunnsnivå.

Enkelte politikere er også bekymret for at når innbyggernes engasjement kanaliseres gjennom kanaler som går utenfor og utenom partiene, så vil det ytterligere forsterke det allerede nedadgående partiengasjementet og potensielt svekke rekrutteringen til politiske partier. Denne undersøkelsen kan ikke si noe presist om hvorvidt dette er tilfellet, men en del erfaringer kan tyde på at dette er en overdrevet bekymring. Som tidligere vist, rapporterer flere informanter om at engasjement via kanaler for innbyggerdeltakelse kan vekke et mer varig engasjement som i flere tilfeller omdannes i partipolitisk engasjement. For det andre er det stort overlapp mellom partiengasjement og engasjement i kanaler utenfor partiene: Mange av de som er mest aktive i kommuneinitierte kanaler for innbyggerdeltakelse er også partimedlemmer. Dette viser vår undersøkelse, og det viser også annen forskning (for eksempel Norris 2000).

12.2 Uavklart rolle i medvirkningstiltak

En side ved den kommunalt initierte innbyggerinvolveringen som kan påvirke politikerne rolle er at det kan være uklart for politikerne hvem de opptrer som - hvilken hatt de har på seg. Når politikere stiller opp og er i dialog med befolkningen på arenaer som kommunen har tilrettelagt, og der kommunen har invitert til dialog, kan det med andre ord være uklart både for befolkningen og for politikerne hvilken rolle de skal ha. Er de partinøytral kommune eller er de partipolitikere i sitt møte med befolkningen på disse arenaene? Representerer de partiet sitt, eller sin partigruppe i kommunestyret, eller representerer de kommunen som institusjon?

Hvilken rolle politikerne vektlegger i møte med innbyggerne vil påvirke hvordan de forholder seg til de innspillene som kommer. I et møte om skolenedleggelse vil for eksempel en politiker som møter i rollen som partipolitiker kunne si seg enig med de fremmøtte innbyggerne i at en bestemt skole ikke skal nedlegges og kanskje love å jobbe for at skolen skal bevares. Dersom politikerens møter opp som representant for kommunen som institusjon, vil vedkommende i mye større grad føle seg forpliktet til å være lojal mot rådmannens innstilling og heller se på det som sin rolle å forklare og begrunne skolenedleggelsen for de fremmøtte.

Hvilken rolle en politiker har på et slikt møte vil avhenge av mange ting, blant annet av i hvilken fase i en beslutningsprosess en er, hvorvidt det er partipolitisk enighet innad i kommunestyret og om det er økonomisk rom for alternative løsninger. Administrativt ansatte har ofte en forventning om at politikerne skal representere kommunen som institusjon og støtte oppunder rådmannens innstillinger i møte med befolkningen. Partipolitiske uenigheter er etter det etter deres syn ikke rom for på et slikt møte. Ofte forholder også politikerne seg slik: de fordeler for eksempel innbyggermøter mellom seg innad i kommunestyret, noe som indikerer at de møter som representanter for kommunestyret som sådan og ikke som representanter for sitt eget parti. Mange politikere oppgir også at deres rolle på slike møter er å forklare kommende vedtak og tiltak for innbyggerne. Men mens noen politikere ikke skiller mellom rollen som kommunens representant og rollen som partipolitiker, så er andre politikere bevisst dette skillet, eller de oppgir alltid å opptre i rollen som partipolitiker. Administrativt ansatte synes ofte det er frustrerende når politikere oppfører seg som partipolitikere og for eksempel er uenige seg imellom eller begynner å love ting som administrasjonen vet at de ikke kan holde. Ordførerne opplevde det som minst problematisk å skille mellom de to rollene, fordi deres rolle mer entydig var å representere kommunene.

Vi lurte på om politikerne opplevde det som vanskelig å få innbyggerinnspill som gikk på tvers av det partiprogrammet de var valgt inn på – det syntes de i all hovedsak ikke. Det ser imidlertid ut til å være en partiforskjell i hvor lett det er å endre standpunkt som følge av innspill. Politikerne som kommer fra partier med streng partikustus opplevde det som minst problematisk, fordi de

uansett kunne styre etter partiprogrammet. Politikere fra partier med et mer pragmatisk forhold til ideologi følte seg mer forpliktet til å lytte til alle innspill. Holdningen til hvordan man forholdt seg til innspill hadde imidlertid vel så mye å gjøre med erfaring som politiker og personlig innstilling.

Knyttet til dette, så tenkte administrativt ansatte og politikere i mange tilfeller forskjellig om deltakelsens formål. Flere av de administrativt ansatte, men også noen politikere, tenkte at den systematiske innbyggerdeltakelsen som kommunen innbød til, først og fremst var for å bedre administrasjonens beslutningsgrunnlag. Mange politikere foretrakk å få innspill fra befolkningen gjennom partiapparatet. I noen grad gjenspeilet denne holdningen seg i bruken av innspillene. Mens administrasjonen alt overveiende brukte innspill som input i saksforberedelser, for å informere og dermed lette iverksetting eller som alibi, brukte politikerne medvirkningsprosessene i større grad for å fange opp signaler om hva folk var opptatt av og svare på disse – de utøvde altså ombudsrollen, og de drev valgkamp.

Svært viktig for de fleste politikerne var det imidlertid å understreke at medvirkning i beslutningsprosesser var å regne som innspill – det var politikerne som var valgt og hadde mandat til å fatte beslutninger, og til syvende og sist var det de som satt med ansvaret for å manøvrere gjennom jungelen av innspill, vekte og vurdere og komme frem til et godt begrunnet standpunkt.

13 Betydningen av lovfesting

Budskap:

- Lovfestede krav til fire ordninger
- Lovfesting gir stort spillerom
- Lovfesting bidrar til organisatorisk oppmerksomhet
- Lovfesting gir mer formaliserte rutiner for hvordan innspill bringes videre

Som tidligere nevnt er det noen medvirkningstiltak som er pålagt kommunene å ha. Dette er medvirkning i kommunale og regionale/fylkeskommunale planprosesser (Plan- og bygningsloven 2008), innbyggerinitiativ (Kommunelovens § 39a), kommunale og fylkeskommunale eldreråd (egen lov) og representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne (egen lov). Hva sier vår og andres studier om hvilken betydning denne lovfestingen har?

13.1 Lovfesting oppleves som å gi stort spillerom

For det første så oppleves lovfestingen ikke som en tvangstrøye for de intervjuede kommunene, men oppleves som å gi dem stort spillerom. Det er derfor en bred aksept for de lovfestede kravene.

Når det gjelder *medvirkningsbestemmelsene i planlegging*, så er bestemmelsene relativt vagt formulert. Utover minimumskravene opplever kommunene derfor stor frihet til å bestemme hvordan de vil organisere medvirkningen lokalt. Som en rådmann og en ordfører uttalte,

Det er jo ikke lovpålagt konkret å ha folkemøter. Det er innbyggerdialogen som er lovpålagt, så sånn sett

føler vi vel at vi har en frihetsgrad i forhold til om vi bruker sosiale kanaler eller møter (Rådmann, 8.11.2012).

Som en konsekvens av det store handlingsrommet så er det stor variasjon i hvor omfattende medvirkning kommunene legger opp til. Når det gjelder overordnede planer rapporterer kommuner at det kommer få innbyggere på store åpne møter om kommuneplan, som ofte er den formen for involvering som brukes (i tillegg til høring). De kommuner som har den mest vellykkede medvirkningen kjennetegnes ved at de har en *mangfoldig medvirkningsmeny*, som kombinerer *brede tiltak for alle* med *spissede tiltak for bestemte målgrupper*. Et eksempel er Svelvik kommune, som vist i rammen under.

Mangfoldig medvirkningsmeny

I Svelvik kommunes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel i 2012 hadde de en mangfoldig meny av innbyggerinvolvering:

Forberedelses- og utformingsfasen:

- En ressursgruppe bestående av 11 innbyggere ble etablert. Den fungerte som en ”kaste-ball-gruppe” i forkant av planprosessen.
- En fotokonkurranse, ”Mitt Svelvik”, ble arrangert. De beste bildene ble brukt til å illustrere kommuneplanen (se bilde)
- Sande videregående skole fikk ansvar for layout til kommuneplanen
- Kommunen sendte ut nyhetsbrev og kommuniserte aktivt gjennom media
- Stedsanalyse ble gjennomført
- Liten spørreundersøkelse ble gjennomført
- Kontakt med hytteiere

Høringsfasen:

- 22 gjestebud (omtalt senere)
- 4 temamøter som var spisset inn mot følgende: ”God barndom i Svelvik”, ”Vekst og gode bomiljøer”, ”God alderdom i Svelvik” og ”Svelvik – en attraktiv perle”. Møtene inneholdt både underholdning og gruppearbeid og hadde innbyggere generelt og berørte spesielt som målgruppe.
- Informasjonsmøte
- Den videregående skolen brukte prosessen inn i undervisningen i sosiologi og samfunnsfag.
- Ungdomsskolen brukte prosessen inn i alle klasser – elevrådet samlet alle innspill og utformet et høringsinnspill.

Når det gjelder det laveste plannivået, reguleringsplaner (detaljereguleringer og områdereguleringer) viser både denne og tidligere forskning at innbyggerne ikke opplever dette som en god arena for å bli hørt. Dette kommer først og fremst av at de lovpålagte høringene oppleves som å komme på et altfor sent tidspunkt i planprosessen¹⁰.

Også når det gjelder de lovfestede kravene om *eldreråd, representasjonsordninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne og innbyggerinitiativ* opplever ikke kommunene lovkravene som utdige. Hvor mye representasjonsordningene blir brukt inn i de kommunale beslutningsprosessene varierer veldig. Det at slike råd eksisterer betyr dermed ikke at de blir koblet tett opp til de kommunale beslutningsprosessene – eller at deres meninger høres.

Lovfesting medfører derfor ikke nødvendigvis at ordningene eksisterer i kommunene, og hvis de eksisterer så medfører ikke lovfesting nødvendigvis at medvirkningstiltakene blir knyttet tett opp mot kommunal beslutningstaking.

¹⁰ Falleth, Hanssen og Saglie 2008, Hanssen og Falleth 2013, i trykk.

13.2 Lovfesting gir organisatorisk oppmerksomhet

De lovfestede kravene oppleves av kommunale aktører som å gi organisatorisk oppmerksomhet til temaet og fungerer som viktige påminnelser om at medvirkning er viktig i lokaldemokratiet. De fleste lokalpolitikere gir uttrykk for et slikt syn; som for eksempel denne ordføreren;

[Synes du det er hensiktsmessig at det er lovpålagt medvirkning i planprosesser?] Det er ikke alle ganger demokratiet er tilsynelatende hensiktsmessig. Men jeg tror det er viktig at du har en arena å få sagt din mening på. Og om det ikke blir slik du ønsker det, så har du i hvert fall sagt ifra (ordfører, 30.10.2012)

Den organisatoriske oppmerksomheten fører til at medvirkning som er lovfestet forekommer hyppig. Som tidligere presentert viser organisasjonsdatabasen til KR D at 79 prosent av kommunene i 2012 oppga å ha arrangert folkemøter og høringer relatert til planprosesser etter plan- og bygningsloven. Men kommunene gjennomfører også tiltak som ikke er lovpålagt.

Kommunene oppgir også at endringene i den nye Plan- og bygningsloven (PBL 2008), med større vektlegging av medvirkning, har medført større bevissthet om dette i kommunens praksis. Den nye betoningen av barn og unges medvirkning i PBL trekkes spesielt frem;

Men det jeg har vært veldig opptatt av de siste to årene, det er ifht den nye PBL, det er at det står at barn og unge skal ha medvirkning. Men det med medvirkning, er det ”med virkning”? For det er to vidt forskjellige ting. Hvis det er bare ifht medvirkning, da vil ingen kommuner ha noe problem, det er bare å satse bittelittegrann. Men det er vel ikke det vi har tenkt? Intensjonen er jo ”med virkning” (kommunalt ansatt 21.11.2012)

Dette sitatet illustrerer at kommunene diskuterer fortolkningen av hva lovkravet om medvirkning innebærer i praksis, en diskusjon flere kommuner var opptatt av.

Flere kommuner hadde også fått rutiner for å ”påse” at forslagstiller legger til rette for medvirkning (ny formulering i PBL 2008), blant annet ved å ha temaet som et punkt på oppstartsmøtet, og å anbefale at forslagstiller gjennomfører informasjonsmøter. Hovedinntrykket både fra denne og andre studier er likevel at det er lite medvirkning utover lovens minstekrav i reguleringsplanlegging. Det organisatoriske fokuset lovfestingen gir ser dermed ut til å bidra med en økende bevissthet – og til flere medvirkningstiltak på disse områdene. Til tross for dette er ikke lovfesting en garanti for at medvirkningstiltak blir gjennomført.

13.3 Lovfesting gir mer formaliserte rutiner for hvordan innspill bringes videre

Et viktig funn i undersøkelsen vår er at kommunene i liten grad har formaliserte rutiner for hvordan innspill bringes videre i beslutningsprosesser. Dermed kan innbyggerne oppleve at innspill fra medvirkningsprosesser forsvinner inn ”i et sort hull”, og at engasjementet deres verken verdsettes eller har noen innvirkning på beslutningsprosessen.

Med formaliserte rutiner for å bringe innspill videre blir innspillene lettere å spore både for lokalpolitikere, den som har kommet med innspillet og for offentligheten generelt. Dette gjelder særlig for planprosesser. Dette har stor betydning for hvordan innbyggerne opplever å bli hørt eller ei i medvirkningsprosesser.

13.4 Utfordringer knyttet til de lovfestede tiltakene

Noen av informantene fra kommunene pekte også på et par utfordringer ved de lovfestede tiltakene. Enkelte informanter at det lovfestede kravet til eldreråd bygger på en antagelige at alle eldre har felles interesser, og dermed *institusjonaliserer en uheldig gruppetenkning*.

Enkelte kommuner, særlig noen av de litt mindre, opplevde i tillegg at lovkravene til medvirkning i PBL til tider kan føles *arbeidskrevende*. Som en konsekvens omdefinerer flere kommuner sine planer (gir dem et annet navn) slik at de kan unngå lovkravet.

Flere rådmenn forteller blant annet at det hender det fører til at de døper et dokument noe annet enn en kommunedelplan, fordi ”det blei no både nok og for mykje med både plunder og heft og byråkrati og administrasjon for å få gjennomført alle desse høyringane på litt enklare planar” (rådmann 31.10.2012)

14 Betydningen av overordnet strategi, forankring og organisering

Budskap:

- En overordnet strategi for medvirkning kan gi økt oppmerksomhet
- Institusjonelle ordninger og organisering viktig for konstant oppmerksomhet om temaet
- Demokrati/medvirkningskoordinator er gunstig
- Viktig å forankre medvirkning i – og koble den til – folkevalgte organer
- Viktig med gode prosedyrer for å velge når og hvordan innbyggerne skal medvirke
- Viktig med gode prosedyrer for å informere, bringe innspill videre, gi tilbakemelding om hvor saken står og hvordan innspillene er hensyntatt

I de forrige kapitlene har vi i analysene av datamaterialet vårt berørt spørsmålene om betydningen av organisering, forankring og overordnet tenkning omkring medvirkning. Vi vil i dette kapitlet svare på spørsmålene på en mer systematisk måte.

14.1 Overordnet strategi

De kommunene som utmerker seg som gode på innbyggermedvirkning i denne studien (Fredrikstad, Øvre Eiker) har en tydelig strategi og tenkning for innbyggermedvirkning. I

Fredrikstad er den basert på en langvarig tradisjon, som særlig hviler på Fredrikstad-erklæringen i Lokal Agenda 21 fra 1990-tallet.

På kommunens nettsider¹¹ presenteres visjonen for Fredrikstad kommune, og her får medvirkningsaspektet en sentral plass (se under):

Slik er Fredrikstad-samfunnet vi vil ha:

I Fredrikstad

- kan alle delta og påvirke
- arbeider vi aktivt med å komme videre i miljøspørsmål
- er det utvikling og verdiskapning
- er det nyskaping og mangfold
- er det tilrettelagt for god livskvalitet uansett alder, bakgrunn og egenskaper
- har jeg mulighet til å utfolde meg og hente impulser
- opplever vi tilhørighet og fellesskap

I Øvre Eiker er det jobbet mye med en visjon hvor medvirkningsdimensjonen er svært tydelig, noe sitatet under illustrerer.

For di i Øvre Eiker har vi jo en visjon som heter «sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker». Og «sammen» er hovedgreia. Sammen er innbyggerne, administrasjonen og politikerne. Det er klart at vi skal høre på innbyggerne, vi skal høre på grendeutvalgene, men som politiker og administrasjon så må vi jo se helheten i kommunen. Og noen ganger så vil det medføre at innbyggere eller grendeutvalg ikke får viljen sin. Og da får vi ofte kasta tilbake på oss at «ja ja hvor er sammen med-prinsippet her» ikke sant (ler) (informant)

¹¹ <https://www.fredrikstad.kommune.no/no/Om-kommunen/Barekraftig-samfunn/>

Men det å ha en overordnet strategi betyr lite med mindre det er satt av ressurser til å iverksette strategien, for eksempel i form av en demokratikoordinator. Gode forsetter må støttes av institusjonelle ordninger, ellers kan det prioriteres bort i en travelt hverdag og i konkurranse med andre gode formål.

I de fleste kommunene vi har studert gir man i de overordnede planene, på en eller annen måte, uttrykk for at medvirkning er viktig. Men selv om kommuner betoner at medvirkning er viktig, er det *få* som har utarbeidet en overordnet strategi for hvordan de systematisk skal trekke med innbyggere mellom valg. Dette illustreres av en varaordfører i en annen kommune;

..det blir litt tilfeldig. Og hvis du skifter politisk styre eller skifter litt på rådmenn og administrasjon, så kan det være de gjør ting litt annerledes. Alt det som er dekket i lov er greit, men det med merinnflytelse blir altfor tilfeldig (varaordfører, 8.11.2012)

I Danmark er det vanligere at kommunene har utformet strategier for medvirkning (borgerinndragelse), noe 22 av totalt 100 kommuner hadde i 2008 (Agger mfl 2010, Møller Hansen 2008). I en rapport 2009 ble det oppgitt at 35 kommuner hadde en slik strategi.¹²

En overordnet strategi eller visjon ser dermed ut til å kunne gi en mer systematisk tilnærming til innbyggermedvirkning. I Danmark anbefaler Agger mfl (2010:21) at kommunale strategier for borgerinndragelse (innbyggermedvirkning) må angi noen generelle målsetninger, prinsipper og kvalitetsnormer for medvirkningen på ulike områder. Her kan man også definere hvilken saker man synes egner seg mindre for å engasjere innbyggerne, for eksempel knyttet til tradisjonelle myndighetsutøvelse (skattlegging, byggetillatelse) eller kjøp av varer og tjenester fra private leverandører (anbud, valg av entreprenør etc). Men i saker som er preget av komplekse problemer, som angår mange innbyggere, hvor det er ulik kunnskap som står mot hverandre og det er stor risiko for konflikt – så er innbyggermedvirkning spesielt gunstig. I Danmark oppfordrer også innenriksministeren kommuner til å tenke

¹² Indenrigs- og Socialministerets ”Statusrapport om kommunenes arbeide med nørdemokrati” fra juni 2009.

systematisk rundt innbyggermedvirkning; ”Nærdemokratiet kommer ikke af sig selv. Den første forudsætning for et godt nærdemokrati er derfor at kommunebestyrelsen aktivt forholder sig til hvordan boergerdeltagelsen i lokalsamfundet skal udvikles og styrkes (Innenrigsministerens redegjørelse til Folketinget 2005, i Agger mfl 2010: 36).

14.2 Forankring i – og kobling til – det lokale representative demokrati

I litteraturen understrekes behovet for å være bevisst spenningen mellom direkte demokrati (som innbyggermedvirkning representerer) og det representative demokrati (Agger mfl 2010).

I studien vår ser vi få tegn til denne spenningen, noe som tyder på at lokalpolitikere i liten grad ser på innbyggerinvolvering som en konkurrent til deres posisjon/myndighetsutøvelse. Likevel er det svært viktig at man forankrer innbyggermedvirkningen hos de folkevalgte, og har en systematisk tenkning rundt hvordan medvirkningstiltak skal kobles til prosesser som foregår i de folkevalgte organene. På den måten hindrer man at en eventuell spenning slår ut for eksempel når man er midt inne i en omfattende medvirkningsprosess, og man sikrer at innspill som kommer frem gjennom medvirkningen sluses inn – og gjør seg gjeldende – i de politiske plan- og beslutningsprosessene. I Danmark har man observert at ”dersom det ikke er ’hul igjennom’ til politikere, og de ikke har reell indflydelse på de politiske beslutninger, så forsvinder motivasjonen til å bruke den sparsomme fritid på det lokale demokrati og det politiske fællesskab” (Agger mfl. 2010: 11).

Det kan også argumenteres for at politikere må tre mer ut av sin tradisjonelle politikerrolle for å komme innbyggere i møte – når de får lov å delta direkte. Mens en tradisjonell politikerrolle er god på å planlegge, budsjettere, forhandle og være i en ombudsrolle i forhold til innbyggere – krever en god kobling mellom innbyggermedvirkning og det representative demokrati mer. Det krever i større grad at politikere stimulerer til, legger til rette for og deltar i medvirkningstiltak (Agger mfl 201:22). Forutsetningen for å ta en slik aktiv rolle som ”sparringspart” med innbyggerne, er at politikere ser hvordan økt innbyggermedvirkning og engasjement

styrker dem – og gir dem bedre grunnlag for å ta gode beslutninger – i rollen som politikere. Blant annet kan innbyggermedvirkning gi politikerne bedre forståelse av hvordan politiske visjoner og vedtak slår ut i folks hverdag etc. Mer enn å være i konkurranse med politikerrollen, bidrar altså innbyggermedvirkning til å styrke denne rollen.

14.3 Institusjonelle ordninger

Studien viser at institusjonelle ordninger er den beste garanti for vedvarende oppmerksomhet om medvirkning i kommunen. Ulike institusjonelle ordninger viser seg å være gunstig for oppmerksomhet rundt temaet.

De kommunene som har den mest systematiske medvirkningen fra befolkningen, Fredrikstad og Øvre Eiker, har begge en form for *lokalutvalgsorganisering*, altså geografisk basert organisering av sivilsamfunnet. Dette gjør det enklere for kommunen å vite hvem de skal henvende seg til for å aktivisere og trekke sivilsamfunnet med i ulike plan- og beslutningsprosesser.

Vi ser også at *prosjektorganisering* rundt temaet innbyggermedvirkning i ulike former kan føre til en sterk bevissthet og helhetlig tenkning rundt temaet i større deler av kommuneorganisasjonen. For eksempel har Fredrikstad kommune et prosjekt som heter ”Engasjer mer”, hvor de sammen med den svenske kommunen Uddevalla i flere år har arbeidet med å utvikle metoder for medvirkning (blant annet med modeller for deltakende budsjettering). Her har an utviklet en pakke med modeller for medvirkning som kan brukes i forskjellige saker.

Prosjektorganisering bidrar til å gi et vedvarende fokus på tema, og i følge en av politikerne så brukes en rapport fra prosjektet som en form for overordnet strategi. Samtidig rapporteres det om at forankringen hos politikerne kunne vært bedre. Faren med prosjektorganisering er at man ikke får kontinuitet i arbeidet når prosjektet avsluttes.

I Danmark har en rekke kommuner etablert egne ”borgerinndragelsesutvalg” etter kommunereformen som slo sammen mange kommuner. En undersøkelse viser at hele 32 prosent av kommunene har en form for utvalg med nærdemokrati

som ansvarsområde (Agger mfl 2010: 36). I vår studie fikk vi ikke inntrykk av at liknende gjøres i Norge.

14.4 Administrative ressurser: egen stilling som medvirknings/demokratikoordinator

Flere kommuner har viet en eller flere stillinger, eventuelt en del av en stilling, til demokratiarbeid og innbyggerinvolvering. Dette har vist seg å føre til et vedvarende fokus på temaet og til å høyne bevisstheten om nødvendigheten av innbyggerinvolvering i hele kommuneorganisasjonen. En egen stilling ser derfor ut til å bidra til å få til en helhetlig tenkning om medvirkning i kommunen.

Mye av forskningen på innbyggerdeltakelse og medvirkning viser at det å få til aktiv deltakelse til dels er avhengig av ildsjeler, enten i kommunen eller i lokalsamfunnet. Dette er også et inntrykk vi får gjennom vår intervjuundersøkelse i kommunene. Det er ofte litt tilfeldig hvilken formell *posisjon* denne ildsjelen har. Å basere seg på en eller flere enkeltpersoners engasjement for temaet er også sårbart, fordi personer forsvinner ut av organisasjonen nå og da. Dette kan imidlertid motvirkes med å institusjonalisere ”ildsjelrollen” som en formell posisjon i kommunen. Det å ha en posisjon i kommuneorganisasjonen som har et samlet ansvar for tenkning rundt innbyggerinvolvering og medvirkningstiltak virker som å være en svært viktig faktor for at slike tiltak skal fungere godt. I case-kommunene våre finnes det ikke mange tilfeller av dette, men det finnes et svært godt eksempel. Fredrikstad har flere administrativt ansatte demokratikoordinatorer, som blant annet har ansvar for kommunikasjonen mellom kommunen og lokalsamfunnsutvalgene de har der. I Sverige har de i større grad tatt i bruk dette, som en av våre informanter forteller;

I Sverige har de demokratiutviklere i alle kommuner. De har også politiske utvalg hvor ordet demokrati er inne. Det har vi ikke i Norge. Det verste det mest demokratiske landet i verden kan gjøre er å ikke sette demokratiutvikling på agendaen. Både fordi vi har et stort ansvar ifht resten av verden, fordi overføringsverdien er så stor (kommunalt ansatt, 21.11.2012).

I Danmark har man etter strukturreformen overservert at det ansettes lokale ”borgerinndragelseskonsulenter” i kommunene (Agger mfl 2010:6).

14.5 Prosedyrer for å informere

Selv om informasjonstiltak i seg selv ikke skaper en dialog mellom innbyggerne på den ene siden og kommunen på den andre, så kan informasjonen fra kommunene gi grunnlag for videre kommunikasjon mellom kommune og innbyggerne. Arnstein – som er deltakelsestrappens mor - påpeker at «Informing citizens of their rights, responsibilities, and options can be the most important first step toward legitimate citizen participation» (1969: 219).

De fleste kommunene er inneforstått med at god informasjon og synliggjøring av medvirkningstiltakene er en forutsetning for at de blir tatt i bruk.

Hva det informeres om varierer fra kommune til kommune. Ofte dreier slike tiltak seg om å informere om hva kommunen har gjort, hvilke vedtak som har blitt fattet og lignende. Også måten dette blir informert på varierer. En rådmann framhevet for eksempel et lokalt informasjonsblad på vel 70 sider som ble gitt ut 2-3 ganger i året. Videre pekte rådmannen på lydoverføring og lagring av kommunestyremøter via kommunes lokalradio. Dette var for rådmannen to viktige medier som dannet grunnlaget for videre dialog med kommunens innbyggere:

Begge disse virkemidlene, informasjonsbladet og lokalradioen, ser jeg på som veldig positive i informasjonsdialogen. Jeg er sikker på at det grunn av det vi får tilført via de kanalene så skaper det på sett og vis en medvirkning, deltakelse og innspill tilbake. Dette er innspill som kommer til rådmannen sin telefon, som havner ut i tjenesteenhetene, og havner tilbake til ungdommens kommunestyre, eldreråd eller råd for funksjonshemmede. De tar opp hansken på ting som er blitt gjort, sagt eller kommunisert via disse kanalene. Det ser jeg på som en styrke i perspektivet om deltakelse og medvirkning.

Informasjonstiltak kan også handle om å informere kommunens innbyggere om hvordan man kan gå frem for å faktisk oppnå en dialog med kommunen. Som en kommunaldirektør sa det:

Terskelen for å nå fram og påvirke avgjørelser kan kanskje av og til virke høy for noen. Derfor har vi gått aktivt ut med informasjon om kommunens prosesser.

De aller fleste kommuner trekker frem at de arbeider med å gjøre saksdokumenter og offentlige dokumenter lettere tilgjengelige ved å legge ut alt på internettsiden sin. Svært mange trekker også frem at de arbeider med å bli bedre på å informere om prosesser som foregår – og oppgir at dette er en forutsetning for at folk skal kunne engasjere seg. Informasjonsarbeidet blir av mange av våre informanter sett på som en form for medvirkningstiltak (selv om dette faller utenfor vår definisjon). Som en kommunaldirektør uttalte; ”Det å gi informasjon er en del av det å komme i dialog med innbyggerne”. Flere kommuner innrømmer likevel at de ikke er gode nok til å informere tilstrekkelig.

14.6 Prosedyrer for når innbyggermedvirkning skal brukes, og hvordan det skal gjennomføres

Når det gjelder *prosedyrer* for innbyggerdeltakelse har de fleste kommuner bare prosedyrer på de lovpålagte innbyggerdialogtiltakene, ikke på andre.

Ved å etablere skriftlige prosedyrer for innbyggermedvirkning, både for når dette skal brukes og for hvordan man går frem, kan man sikre en mer systematisk involvering av innbyggerne i kommunen. Faste prosedyrer kan også være avlastende for både politikere og administrativt ansatte, fordi de slipper å utvikle et opplegg for involvering på nytt hver gang.

14.7 Mottaksapparat for å ta imot innspill som kommer gjennom egeninitiert deltakelse

Selv om fokuset i rapporten primært er myndighetsinitiert innbyggermedvirkning, viser studien at både kommunen og

lokalpolitikere får innspill fra innbyggerne gjennom egeninitiert deltakelse. Dette skjer ofte gjennom direkte kontakt.

Få kommuner har et formelt mottaksapparat for dette, og prosedyrene avhenger mye av hvilken kanal innspillet kommer gjennom. Kommuner har ofte rutiner for journalføring av post og e-post, og bringer dette videre (se under), men få rutiner for henvendelser som kommer utenfor disse kanalene (telefoner, direkte kontakt, Facebook etc). Et interessant eksempel er derfor ”Konsulterende sentralbord” som ble presentert tidligere, hvor sentralbordet brukes som et slikt mottaksapparat som systematisk gjør opptegnelser og bringer henvendelser videre.

14.8 Prosedyrer for å bringe innspill videre inn i kommunale beslutningsprosesser

Når man først forsøker å involvere innbyggere gjennom ulike tiltak er det svært viktig at innspillene bringes inn i den kommunale beslutningsprosessen og at innbyggerne ser at de legges til grunn for faktiske beslutninger. Flere av informantene, både politikere og administrativt ansatte vektla også dette. Som en politiker uttalte;

Folks engasjement er en edel vare som man ikke skal bruke i tide og utide uten at man får noe igjen for det. (varaordfører, 8.11.2012).

Likevel er hovedinntrykket fra studien vår at det er få formelle prosedyrer på hvordan innspill bringes videre i kommunale beslutningsprosesser. De formelle rutinene knytter seg, som tidligere nevnt, først og fremst til planprosesser som er regulert av PBL. Her blir innspillene i høringsprosessene (offentlig ettersyn) lagt ved saksdokumentene, og blir også innarbeidet i teksten i saksdokumentet. Når det gjelder andre medvirkningstiltak i planprosesser, som for eksempel folkemøter og naboskapsmøter, varierer det hvor godt disse blir referatført og gjengitt i plandokumentene. Som en rådmann illustrerer;

Normalt vil det være en referent eller en saksbehandler som skriver et notat etter et sånt møte (folkemøte), og da vil det være med, det vil komme opp tema som skal være med i en utredning, hvis det er tidlig i en

planprosess. .. Det legges normalt med, det er sjelden det bakes direkte inn (Rådmann, 8.11.2012).

For andre ikke-lovpålagte former for medvirkning er rutineene for referatføring og hvordan innspillene bringes videre mer varierende. Dersom innspillene blir gitt til *administrativt ansatte* er det høyere sjans for at de blir journalført. Likevel er statusen til Facebook-innspill ofte uavklart. Mens man etter hvert har fått samme rutiner for e-post som for brev, ved at begge deler blir journalført, skjer dette ikke like systematisk med Facebook-innspill og innspill som kommer inn via andre sosiale medier hvor kommunen er tilstede.

Dersom innspillene gis til *kommunepolitikere* kan det se ut til at det er mer varierende rutiner for journalføring. Noen av politikere har rutine på å bringe innspill videre til administrasjonen, som eksempelet under viser,

Men når det gjelder det som ordføreren får greie på i sin kontakt med publikum, så er det nok sånn at han henvender seg videre til rådmann hvis det ikke er direkte politikk, det går vanlig tjenestevei, egentlig (formannskapssekretær, 22.10.2012)

Likevel er det flere politikere som sier at de ikke rapporterer innspillene videre dersom det gjelder politikk, og deres politiske posisjon. Det at lokalpolitikere ikke tar referat eller bringer videre ethvert innspill er forståelig, i og med at de ofte har mye kontakt med innbyggere. Samtidig er ikke innbyggerne nødvendigvis bevisst skillet mellom å gi innspill til kommunen eller gi innspill til en lokalpolitiker. For innbyggere representerer ofte ordføreren kommunen, og det kan derfor være uforståelig at innspillet ikke bringes videre. Uklarhet rundt status på innspill kan av og til føre til stor frustrasjon for de innbyggerne som har fremmet det.

14.9 Prosedyrer for å gi tilbakemelding på hvor saken står ("Spor-innspill")

Et av de mest entydige funnene i denne studien er at innbyggerne i for liten grad får tilbakemelding om hva som skjer med innspillene deres. Få eller ingen kommuner har en systematikk i å gi slike tilbakemeldinger – og hjelpe innbyggerne med å følge saken.

Særlig i arealplansaker (reguleringsplaner) kan dette føre til stor frustrasjon for de som engasjerer seg. Noen av kommunene som har digital planlegging legger vekt på at denne ordningen også gjør det enklere for innbyggerne å spore innspillene;

Når innbyggerne bruker den så legger vi bare alle innspill inn på den saken det gjelder. Det er saksbehandleren som leser innspillene. Den er bra, den ordningen og den blir mye brukt. Så blir jo alle innspill liggende på den planen for alltid, så folk kan gå tilbake og se historikk. De kan se hva folk har lagt inn tidligere, der ligger innspillene åpne for publikum (formannskapssekretær, 22.10. 2012).

Enkelte andre kommuner har funnet andre metoder for å sikre at innbyggerne kan spore innspillene sine, som eksempelet fra Orkdal i rammen under.

Eksempel på ”Spor-innspill”-funksjon:

På nettportalen www.mittorkdal.no kunne man høsten 2012 gi innspill til kommuneplanens samfunnsdel. Ved å registrere seg som bruker kunne man logge seg inn og ”poste” innspill. Etter å ha fått en automatisk svarmail med ”Takk for innspill” som bekreftet at innspillet var registrert, kunne man følge innspillet gjennom fem steg. Det første steget var at en saksbehandler behandlet ideen opp mot fastsatte kriterier, blant annet gjennomføringstid, kostnad og gevinster ved gjennomføring. Deretter kunne man følge med på når saksdokumentet ble utarbeidet, når saken skulle opp til 1. gangs behandling og når saken skulle ut på høring. Parallelt med dette kunne innspillet diskuteres av alle som var innlogget på siden, man kunne gi andre ideer ”tommelen opp” og ”følge” andres ideer for å få varsel dersom noen kommenterte det eller det var fremgang i saksbehandlingen. MittOrkdal fungerte slik sett også som et sosialt medium, men krevde at man måtte logge på med fullt navn for å delta. Det som kanskje mest skilte MittOrkdal fra andre sosiale medier var de klare strukturene for hvordan innspill håndteres videre¹³.

¹³ Se: <http://www.orkdal.kommune.no/file.axd?fileDataID=e33015bb-5d5d-44d6-816f-bec57488e470>

Portalen ble lansert i september 2012, og bare på få uker hadde over et femtitalls orkdalinger meldt seg inn, mens 45 hadde sendt inn forslag til tiltak og forbedringer i kommunen. Forslagene omfattet alt fra Norges største badestamp, bredbånd til alle i Orkdal, nærbutikk på Evjen for å redusere biltrafikk, til kantine til selvkostprinsipp for alle tiendeklassinger.

Det generelle inntrykket fra studien er likevel at både politikere og administrativt ansatte tar det for gitt at innbyggerne kjenner de formelle regler for offentlighet i kommunale beslutningsprosesser – og dermed hvordan de skal spore sine innspill i saksdokumentene gjennom saksgangen (som kan ta flere år). Dette er ofte ikke tilfelle. De fleste kommuner har dermed behov for å forbedre prosedyrene for hvordan de gir tilbakemelding til innbyggerne hvor innspillet deres/ saken deres står. Hvorfor ikke innføre en ”spor-innspill”-funksjon lik Postens ”spor-pakke”-funksjon? Kanskje med sms-varsling når saken skal opp til vedtak?

14.10 Prosedyrer for å gi tilbakemelding på hvordan innspill er hensyntatt (”Spor-effekt”)

Innbyggere lurer ofte på om innspillene deres får noen effekt på hva som blir det endelige vedtaket, men dette kan være svært vanskelig å spore. Ofte har innspillene vært igjennom mange avveininger i den saksforberedende prosessen, og er ikke så lette å gjenfinne i saksfremlegg eller kommunestyrevedtak. Dette kan virke demotiverende, og føre til at innbyggerne i mindre grad oppfatter lokaldemokratiet som å være lydhørt. Ved å etablere rutiner for å beskrive hvordan ulike innspill er ivaretatt eller ikke ivaretatt, så kan innbyggerne lettere spore effekten av deres innspill. Dette er vanlig i plansaker, men kan også overføres til de fleste andre saker.

15 Hva er en god strategi for innbyggermedvirkning?

Budskap:

- En god strategi er å kunne svare på hvorfor, hvem og når:
- Hvorfor ønsker man å involvere befolkningen?
- Hvem ønsker man å involvere og få innspill fra?
- Når i prosessen ønsker man innspill?

Som vi så i forrige kapittel kan en overordnet strategi for innbyggerinvolvering øke bevisstheten om dette i kommuneorganisasjonen og føre til at kommunen involverer innbyggerne mer systematisk.

En god strategi for innbyggermedvirkning må starte med spørsmålet; *hvorfor* ønsker vi å involvere befolkningen? I tillegg til formålet med deltakelsen er det viktig å ha en klar tanke om *hvem* man ønsker å komme i dialog med, og *når i prosessen* man ønsker innspill. Når man har svar på disse tre spørsmålene: hvorfor, hvem og når, har man gode forutsetninger for å velge metode for involvering – altså hvordan man vil gå frem for få befolkningen i tale om en bestemt sak.

15.1 Å ha en eksplisitt begrunnelse for hvorfor man ønsker innbyggermedvirkning

Hva ønsker vi å få ut av innbyggerdeltakelsen? Ønsker vi å konsultere befolkningen eller ønsker vi å gi dem beslutningsrett? Presise, velformulerte mål er et første skritt i god innbyggerdialog. Formålet med involveringen bør diktere metoden for involvering.

Videre må man ha klart for seg hvor mye makt man er villig til å gi bort, og hvilken status innbyggernes deltakelse dermed skal ha.

Formålet med deltakelsen må bli tydelig kommunisert når man inviterer til deltakelse. Det er viktig at innbyggerne føler at deltakelsen deres reelt sett kan påvirke utfallet av beslutningen. Dersom man på forhånd vet at man ikke har handlingsrom til å etterkomme innspill, er det kanskje bedre ikke å invitere til deltakelse.

FIRE STRATEGIER FOR Å ØKE INNBYGGERNES ENGASJEMENT

Lewisham, en av stor-Londons kommuner, har tatt i bruk fire strategier for hvordan de skal klare å øke innbyggernes engasjement:

1. Forsikre oss om at innbyggerdialogen oppleves som meningsfull for de som er involvert og de som tar i bruk informasjonen
2. Forsikre oss om at resultatet av innbyggerdialogen brukes i politikkutforming og beslutningsfatning.
3. Forbedre samordningen av innbyggerdialogen mellom deler av forvaltningen og nøkkelaktører.
4. Levere bedre kvalitet med de ressursene man har på bakgrunn av innspillene som kommer inn i innbyggerdialogen.

Formålet med deltakelsen bestemmer hvilket trinn i «deltakertrappa» (se side 19) man går til for å velge en metode for involvering. Hvis man ønsker å få folks syn på en sak som allerede er utredet, vil en metode for *konsultasjon* egne seg godt. Hvis man ønsker å diskutere en sak med befolkningen, vil en metode for *dialog* være mer egnet. Og det finnes andre metoder hvis målet med involveringen er å få opp nye, gode idéer, eller hvis man ønsker å gi befolkningen reell innflytelse i beslutningsprosessen.

Ofte har deltakelsen mange formål. Eksempel på noen formål er: å informere eller få informasjon, ta rede på behov, sikre innspill fra de som ikke tar kontakt, få ideer, forankre, øke engasjement, ansvarliggjøre befolkningen, styrke beslutningsgrunnlaget.

15.2 Å tenke over hvem man ønsker innspill fra – bred eller spisset målgruppe?

Det er viktig å tenke over *hvem* man ønsker innspill fra. Noen politiske beslutninger berører enkeltgrupper i befolkningen spesielt sterkt, mens andre beslutninger i større grad berører hele befolkningen. Hvis en sak berører bestemte grupper, kan det være grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat denne gruppen i tale. I saker som berører hele befolkningen er utfordringen å nå frem til dem som ikke så lett selv tar kontakt. I alle tilfeller kan det være lurt å ha en klar tanke om hvem man ønsker å komme i dialog med – altså hvem som er målgruppen. Ønsker man spesielt å involvere en bestemt gruppe – ungdom, eldre, beboere i et bestemt område? Eller ønsker man innspill fra et tverrsnitt av befolkningen? Svaret på dette spørsmålet gir oss en idé om hvem vi skal henvende oss til, men også om hvordan vi skal gå frem for å rekruttere deltakere. Noen målgrupper må aktivt rekrutteres, mens andre kommer av seg selv uansett. Noen målgrupper må oppsøkes, og deltakelsen må skje der målgruppen er og på deres premisser. Andre målgrupper kan for eksempel inviteres til kommunehuset.

Studien vår viser at kommunene har en ulik tilnærming når det gjelder målgruppe. De fleste anser hele befolkningen i kommunene som å være målgruppen for medvirkningstiltak, og tiltakene er derfor ofte brede, åpne folkemøter (gjør i forbindelse med rullering av kommuneplanen). Samtidig ser vi at de fleste av kommunene rapporterer om at det er vanskelig å engasjere folk til å komme på slike folkemøter – og at innbyggerne ikke føler det er relevant for dem. Enkelte kommuner velger noen kommuner næringslivsaktører som de viktigste samtalepartnerne fra lokalsamfunnet – og begrunner dette med at de er de viktigste aktørene for å sikre lokal utvikling, og lokal utvikling vil igjen gagne alle innbyggerne. Særlig ser vi at politikerne er veldig utviklingsorienterte, og da blir næringsliv fort trukket frem som de viktigste aktørene å engasjere. Samtidig ser vi at de lovpålagte rådene (eldreråd, råd for funksjonshemmede) bygger på en grunnleggende tanke om at svake grupper skal høres.

Her ser vi at kommunene har en stor utfordring – hvor det å definere målgruppen *vidt* som alle innbyggere kan gjøre det

vanskelig å engasjere folk, og det å definere målgruppen *snevert*, som næringsliv eller svake grupper, kan være ekskluderende for andre grupper, interesser og kunnskap. Ut fra demokrati- og inkluderingsperspektiv er det viktig å favne vidt. En måte å sikre dette på, er å ha en bred definisjon av hvem som er innbyggerne, men heller *flere* målrettede enkelttiltak enn ett bredt tiltak som skal favne alle (og dermed blir for generelt).

15.3 Å være bevisst når i prosessen man involverer innbyggerne, og hvordan dette påvirker medvirkningen

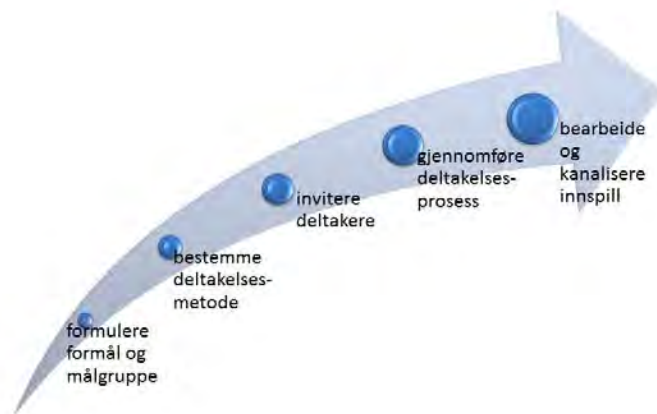
Når i prosessen ønsker vi at befolkningen skal komme med innspill? Svaret på dette spørsmålet sier oss noe om når vi skal invitere til deltakelse, og om hvor mye forarbeid kommunen selv må gjøre før det inviteres.

Tidspunkt for deltakelse avhenger av formålet med deltakelsen. Er målet med deltakelsen å få frem nye ideer, vil det være viktig å involvere folk så tidlig som mulig i prosessen. Hvis målet er å få innspill til hvordan et vedtak skal settes i verk, kan deltakelsen komme senere. En av de tingene man bør tenke over spesielt, er hvor grundig utredet en sak trenger å være for at befolkningen skal kunne klare å mene noe om den. Tidlig i en beslutningsprosess er ofte muligheten til å påvirke større. Men det kan samtidig være vanskelig for folk å komme med gode innspill hvis rammene for beslutningene ikke er klarlagt.

15.4 Hvorfor + Hvem + Når = Hvordan

Når man har klart for seg formålet med deltakelsen, altså *hvorfor* man ønsker deltakelse, *hvem* man ønsker å komme i dialog med og *når* i prosessen det er best å få innspill, har man et godt grunnlag for å velge *hvordan* involveringen skal skje.

Figur 15.1 *Valg av metode for medvirkning, og gjennomføring av tiltaket*



16 Demokratiske merverdi og demokratiske utfordringer

Alt i alt oppleves innbyggermedvirkning å gi mer demokrati, gitt at noen betingelser er tilstede. Medvirkning utenom valg byr imidlertid også på noen demokratiske utfordringer. I dette kapitlet vil vi oppsummere og diskutere hva undersøkelsen sier om den opplevde demokratiske merverdien av og opplevde utfordringer ved innbyggermedvirkning i beslutningsprosesser.

Informantene i denne studien mener at innbyggerdeltakelse i beslutningsprosesser er verdifullt for lokaldemokratiet. Først og fremst er det viktig at folk opplever at de blir lyttet til når de har noe på hjertet, og at de opplever at det de sier blir tatt til etterretning, om ikke alltid til følge. Det ligger også en demokratisk merverdi i det å skape folkelig engasjement rundt lokale saker, og det ligger et potensial for bedre samfunnsutvikling i at flere enn de folkevalgte er med på å diskutere hvordan man ønsker at kommunen man bor i skal være.

Politikere og kommuneansatte opplever det også som verdifullt å møte befolkningen for å få forklart og begrunnet hvorfor de fatter de beslutningene de fatter. En slik dialog gir befolkningen bedre forståelse for de politiske prioriteringene, og dette kan styrke tilliten mellom befolkningen og kommunen. Først og fremst ligger imidlertid den demokratiske merverdien i at politikernes beslutningsgrunnlag blir bredere og bedre informert, fordi de gjennom dialog får bedre forståelse for hvilke behov og ønsker befolkningen har, hvilke konsekvenser ulike vedtak vil få og hvilke beslutninger som best kan ivareta ulike hensyn.

For at innbyggerdeltakelsen skal gi en slik merverdi må imidlertid visse betingelser være innfridd. For det første må man sikre at alle innbyggere har lik mulighet til å delta i når det inviteres til

medvirkning. I praksis ser man at de mest ressurssterke er de mest aktive og dermed får størst innflytelse. Det kan bety at selv om deltakelsesarenaene i prinsippet er åpne for alle, kan det eksistere barrierer som hindrer noen befolkningsgrupper fra å delta. For å sikre at deltakelsen ikke bare prinsipielt, men også reelt sett er åpen for alle, må en arbeide for å senke disse barrierene – for eksempel ved å møte folk der de er, gjøre deltakelsesarenaene mindre formelle eller ved målrettet å invitere bestemte befolkningsgrupper. Videre er det viktig å være oppmerksom på at deltakelsen er skjev, og hvordan den er skjev, altså hvem som ikke møter opp. Det hviler et ansvar på politikere og kommuneansatte for også å trekke marginaliserte eller mindre aktive grupper med, og for å målbære de fraværendes interesser. Politikernes ombudsrolle blir dermed spesielt viktig overfor de gruppene som ikke kommer når det inviteres til deltakelse. Utstrakt bruk av innbyggermedvirkningstiltak kan dermed endre politikernes ombudsrolle fra å skulle ivareta hele befolkningens interesser til mer spesielt å skulle ivareta interessene til de som ikke selv møter opp og forsvarer dem.

Videre viser studien at innbyggermedvirkning ofte er fokusert om enkeltsaker. Dette kan være utfordrende for politikerne, som skal ha et helhetsperspektiv og som har ansvar for og skal prioritere mellom alle gode formål. I en situasjon med utstrakt innbyggermedvirkning blir politikernes rolle som helhetstenkningens garantister svært viktig og antakelig mer utfordrende enn i en situasjon der politikerne bare diskuterer prioriteringer seg imellom. Politikerne kan føle seg forpliktet til å ta hensyn til innspill som kommer fra befolkningen, og det er også viktig å vise befolkningen at deres mulighet til å påvirke er reell. Det kan være krevende å balansere mellom disse ulike hensynene: på den ene siden skal politikerne lytte til befolkningen og så langt det er mulig ta deres ønsker og behov på alvor, på den andre siden skal de sørge for at politiske prioriteringer ivaretar alle politikkfelter, og de skal tenke langsiktig. Innbyggerdeltakelse kan oppleves som noe som innskrenker politikernes handlingsrom, fordi de må ta hensyn til innbyggernes innspill. Samtidig er kravene til helhetstenkning, og til det å ha et langt tidsperspektiv, ikke senket. Denne balansegangen er krevende og gjør kanskje rollen som politiker mer utfordrende i en situasjon med utstrakt innbyggermedvirkning.

Politikerne skal dessuten sikre at beslutningene som fattes er i tråd med valgresultatet. I et representativt demokrati teller alle innbyggeres stemme likt. Valgresultatet er et aggregert uttrykk for det mandatet som folk i kommunen har gitt politikerne, og politikerne forplikter seg til å styre etter dette mandatet. Når befolkningen inviteres til å komme med innspill i bestemte saker mellom valg, er det ikke sikkert at disse innspillene er representative for hva befolkningen som helhet mener. Tvert imot er det ganske sannsynlig at de ikke er representative, fordi gruppen som deltar utenom valg avviker fra befolkningen som helhet.

Politikerne befinner seg dermed i en situasjon hvor de på den ene siden må sikre at avgjørelser er basert på et representativt prinsipp og følger det mandatet de ble gitt ved valg. På den andre siden har de invitert folk til å komme med innspill og er dermed forpliktet til å ta disse innspillene til etterretning. Gitt at innbyggere har motstridende interesser, er innflytelse et null-sum-spill – når noen får mer innflytelse på en beslutning, så får de som står for det motsatte synet mindre innflytelse. Medvirkning mellom valg endrer vektingen av ulike deltakelsesformer. *De som deltar i politiske prosesser mellom valg får mer innflytelse på bekostning av de som ikke deltar i slike prosesser – altså de som bare deltar i valg.* Valgdeltakelse vektes ned når mellomvalgsdeltakelse vektes opp. Politikerne står derfor overfor et uløselig dilemma: De skal på den ene siden sikre at alle stemmer teller like mye, og styre på bakgrunn av mandatet de er gitt ved valg, og på den andre siden lytte til innspill fra de som deltar utenom valg og dermed la deres stemme telle mer.

Dette kan håndteres ut fra prinsippet om berørthet, som til en viss grad kan trumfe det demokratiske prinsippet om likhet: Det er viktigere at de som er berørt av en beslutning får innflytelse på beslutningen enn at alle i en kommune får like stor innflytelse. Det er prinsippet om berørthet som først og fremst begrunner at innspill som kommer utenom valgkanalen skal vektlegges. Berørthet oppfattes altså som et gyldig deltakelsesprinsipp. Å handle etter prinsippet om berørthet byr imidlertid på flere utfordringer.

For det første kan mange være indirekte berørt av en beslutning – hvis et nytt felt skal bygges ut, vil naboene til feltet være direkte berørt. Men hele kommunen vil berøres av det økte tilfanget av boliger, en eventuell befolkningsvekst, av ressursene som må

legges ned i å utvikle området, av eventuelle nye arbeidsplasser og så videre. Hva det vil si å være berørt er altså ikke alltid opplagt. For det andre kan det være lett å forveksle engasjement med berørthet. Det er ikke sikkert at de som roper høyest faktisk er de som blir mest berørt av en beslutning. Eller sagt på en annen måte: selv om de som møter opp er berørt, er det ikke sikkert at alle som er berørt møter opp.

Uansett er det opptil politikerne å vurdere og vekte ulike innspill med tanke på hvem som er mest berørt. Denne vektingen og veiingen vil politikerne måtte gjøre som hele kommunens representant – de påligger dem altså et ansvar for ikke bare å anvende prinsippet om berørthet, men å vurdere konsekvenser av et vedtak for alle kommunens innbyggere, også på lang sikt.

17 Appendix.

Undersøkelsesopplegg

For å belyse spørsmålene om erfaringer med, betydningen av og egnetheten til ulike former for innbyggerinvolvering, har prosjektet brukt en rekke datakilder både på individ- og kommune/fylkeskommunenivå. Datakilene er beskrevet nedenunder.

17.1 Casestudier

Casestudier av tiltak for innbyggerdialog har vært den viktigste datakilden i prosjektet. For å velge ut aktuelle caseobjekter har vi kombinert forskjellige strategier. Gjennom organisasjonsdatabasen har vi identifisert kommuner som rapporterer å tilby et ulikt bredt spekter av dialogordninger. Ettersom Organisasjonsdatabasen er gjennomført i flere runder med noenlunde faste tidsintervaller (2012 – 2008 – 2004 etc.), har vi med basis i denne kunnet velge ut kommuner som har vært stabilt aktive. Vi har valgt kommuner som har hatt en stor tiltaksportefølje over år.

Videre har vi benyttet KS' demokratidatabase til å velge ut kommuner der innbyggerne er spesielt fornøyde med den borgernære styringen. Noen av casekommunene er også valgt ut etter tips fra referansegruppen i prosjektet.

Disse to strategiene vil kunne kombineres. Videre har vi forsøkt å sikre at kommuner av ulik størrelse og i ulike landsdeler er representert i utvalget. Mange studier viser at det er store forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder folks opplevelse av lokaldemokratiet. Gjennomgående er innbyggere i små kommuner mest tilfredse med lokaldemokratiet. Det er også grunn til å anta at noen tiltak vil egne seg bedre i små enn i store kommuner og vice versa.

Et annet mål har vært å velge kommuner som tilbød tiltak innenfor hvert av trinnene i deltakertrappa. Vi ønsket med andre ord å studere kommuner som tilbød kanaler for konsultasjon, dialog, dagsorden og medstyring. Casekommuner er dermed valgt ut på bakgrunn av fem forhold: tiltaksportefølje, spesielle tiltak innenfor deltakertrappa, tilfredshet med den borgernære styringen, kommunestørrelse og landsdel.

For ikke å ende opp med et uoverkommelig antall casekommuner, prioriterte vi kommuner med flere tiltak. I tillegg til å lette datainnsamlingen, ga det den fordel at informantene kunne sammenlikne tiltakene og vurdere dem opp mot hverandre. Vi undersøkte også tiltak for systematisk innbyggerdialog i Nordland fylkeskommuner. Dette har gitt oss anledning både til å se på hvilke dialogordninger som egner seg spesielt på dette styringsnivået og til å sammenlikne erfaringer med ulike deltakelsesformer på tvers av nivåer.

Tabell 17.1 gir en oversikt over casekommunene og årsakene til at de ble valgt ut. De kriteriene som har slått ut for hver kommune er markert med fet skrift. Det er gjennomført casestudier i til sammen 16 kommuner og 1 fylkeskommune. Dette var noen flere enn vi hadde planlagt. Dette ble nødvendig for å kunne dekke opp alle utvelgelseskriteriene.

I casekommunene har vi hatt som mål å intervju ordføreren, en opposisjonspolitiker, rådmann (eller kommunaldirektør) og/eller andre administrativt ansatte som jobbet med saker der det kom innspill fra befolkningen eller som jobber direkte med demokratiutviklingstiltak. I tillegg har vi ønsket å intervju representanter fra befolkningen som har deltatt i politiske beslutningsprosesser. I noen kommuner har det vært ganske vanskelig å få tak i villige intervjuobjekter, mens i andre har det gått greit. Antallet intervjuer varierer derfor noe fra kommune til kommune. Til sammen har vi gjennomført 40 intervjuer.

Tabell 17.1 *Casestvalg*

	<i>Lands-del</i>	<i>Størrelse (innbyggertall)</i>
<i>Øvre Eiker</i>	ØST	Middels (17421)
<i>Svelvik</i>	ØST	6.500 Liten
<i>Skien</i>	ØST	Middels
<i>Larvik</i>	ØST	Middels + 42900
<i>Tønsberg</i>	ØST	Middels + (40677)
<i>Nøtterøy</i>	ØST	Middels (20995)
<i>Fredrikstad</i>	ØST	Stor (75583)
<i>Rakkestad</i>	ØST	Liten
<i>Levanger</i>	MIDT	Middels (18922)
<i>Fosnes</i>	MIDT	Liten (668)
<i>Lom</i>	MIDT	Liten (2382)
<i>Luster</i>	VEST	Liten (5026)
<i>Bergen</i>	VEST	Stor (263762)
<i>Sandnes</i>	VEST	Stor (67814)
<i>Klepp</i>	VEST	Middels (17746)
<i>Tromsø</i>	NORD	Stor (69116)
<i>Nordland fylkeskommune</i>	NORD	238901

17.2 Organisasjonsdatabasen og andre kommunedata

Gjennom kommunaldepartementets organisasjonsdatabase har vi kartlagt omfanget av ulike typer tiltak for innbyggerdialog over tid. Databasen inneholder et stort spørsmålsbatteri som omhandler dialogordninger, og dette har gitt oss mulighet til å se på endringer i omfanget av ulike typer dialogordninger fra 2004 og frem til i dag.

17.3 Lokaldemokratiundersøkelsen og Difis innbyggerundersøkelse

Lokaldemokratiundersøkelsen gjennomført av KS og KRD i 2010 inneholder en rekke aktuelle spørsmål der innbyggerne vurderer demokratiet i sin kommune. Denne undersøkelsen har 22645 respondenter og 2136 folkevalgte fra 92 kommuner i Norge. Formålet med prosjektet er «å bygge opp en database som skal være et referansegrunnlag for kommunene i arbeidet med å utvikle og forbedre lokaldemokratiet (Baldersheim og Rose 2011). Undersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om innbyggernes tilfredshet med demokratiet og muligheter til å påvirke. Respondentene blir stilt ovenfor noen påstander som de skal forholde seg til: «Passer påstanden svært godt, nokså godt, nokså dårlig, svært dårlig eller har du ingen mening?» Som avhengig variabel for politisk deltakelse har vi her valgt spørsmålet:

- Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg. (1=passer godt, 0=passer dårlig)

Som avhengig variabel for tilfredshet ved demokratiet har vi valgt spørsmålet:

- Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter (1=passer godt, 0=passer dårlig)

Innbyggerundersøkelsen, gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2009 (<http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen>) har et hovedfokus på offentlige tjenester, men inneholder også en rekke spørsmål der innbyggerne blir bedt om å vurdere lokaldemokratiet og sine lokalpolitikere. Fordelen med den sistnevnte undersøkelsen er at utvalget er såpass stort (i overkant av 12 500 respondenter) at det muliggjør robuste analyser av den kommunale kontekstens betydning for individers holdninger til lokaldemokratiet.

Difi-undersøkelsen inneholder spørsmål om politisk deltakelse rettet mot kommunene og om tilfredsheten med demokratiet. Som avhengig variabel for politisk deltakelse har vi valgt spørsmålet:

- Har du de siste 12 månedene gjort noe for å påvirke en avgjørelse i kommunen sine styringsorgan? (1= ja 0=nei)

Som avhengig variabel for tilfredshet ved demokratiet har vi valgt spørsmålet

- Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikerne lytter til innbyggernes synspunkter i din kommune? (1=svært misfornøyd...7=svært fornøyd)

Ved å koble individdata med kommunedata har vi kunnet si noe om sammenhengen mellom tilfredshet med lokaldemokratiet, grad av deltakelse utenom valg og omfang og type deltakelsesordninger.

17.4 Tidligere forskning om medvirkningsordninger i Norge og i andre land

For å undersøke erfaringer med tiltak for innbyggerdialog i andre land, har vi også gjennomgått sekundærlitteratur om tiltak fra Norge og andre nordiske land. Dette er funnet ved hjelp av litteratursøk i bibliotekdatabaser og tidsskriftsdatabaser.

Referanser

- Aars, Jacob (2005a) Demokratipolitikk i norske kommuner? Notat til konferansen "Lokaldemokrati i endring", Stavanger 3.November 2005.
- Aars, Jacob (2005b) Lokalbefolkningen som ressurs. En veileder om bruk av innbyggerhøringer i norske kommuner. I Rokkansenteret (red.) Bergen, Rokkansenteret.
- Aars, J. og S. Kvalvåg (2005) Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive?, kapittel 6 i Fimreite, A. L. og T. Medalen (red) Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Abers, Rebecca Naera (1998) Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. I Douglass, Mike og Friedmann, John (red.) Cities for Citizens. Chichester and New York, Wiley.
- Agger, Annika og Löfgren, Karl (2010) Participatory Advisory Panels: How Democratic Are They? I Amnå, Erik (red.) New Forms of Citizen Participation: Normative Implications. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Arnesen, Sveinung, Bjarne Folkestad og Dag Arne Christensen (2012): "Sosial forankring og aktivt medlemskap i frivillige organisasjoner" i Deltakelse i frivillige organisasjoner: forutsetninger og effekter Enjolras, Bernhard, Kari Steen-Johnsen og Guro Ødegård (red), s. 27-48. Oslo/Bergen: Senter for sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35, 216-224.

- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2011) Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger.
- Burgess, Jacquelin, et al. (2007) Deliberative mapping: a novel analytic-deliberative methodology to support contested science-policy decisions. *Public Understanding of Science*, 16, 299-322.
- Christensen, Dag Arne, et al. (2010) Evaluering av innbyggerinitiativordningen. Oslo, NIBR / Rokkansenteret.
- Christensen, Dag Arne & Tor Midtbø (2011). Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si? Working paper 2011:2. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø & Jacob Aars (2013). 'Tilfredshet med kommunale tjenester: Spiller partipolitikken noen rolle?' I J. Bergh & D.A. Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati – Et lokalvalg i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt Forlag (kommer).
- Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge. Difi-rapport 2010:01. Oslo: Difi.
- Esaiasson, Peter (2010) Is Citizen Political Involvement Always a Plus? I Amnå, Erik (red.) *New Forms of Citizen Participation: Normative Implications*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Estlund, David (2003) *Why not Epistocracy? . Desire, Identity and Existence: Essays in honor of T. M. Penner*. Academic Printing and Publishing.
- Falleth, E.I, G. S. Hanssen og I.L. Saglie (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR- rapport 2008: 37. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Falleth, Eva og Gro Sandkjær Hanssen (2012) "Medvirkning i planlegging", kapittel 11 i Aarsæther, N., E. Falleth, T. Ringholm og R. Kristiansen (2012) *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Fishkin, James (1991) *Democracy and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*, {Yale University Press}.

- Fiskaa, H. (2005). Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning. *European Planning Studies*, 13 (1) 157-174.
- Flynn, Brendan (2009) Planning Cells and Citizen Juries in Environmental Policy: deliberation and Its Limi. I Coenen, Frans H. J. M. (red.) *Public Participation and better Environmental Decisions*. Dordrecht, Springer Netherlands.
- Font, Joan og Blanco, Ismael (2007) Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research*, 46, 557-589.
- Gilljam, Mikael (2003) Deltagardemokrati med förhinder. I Gilljam, Mikael og Hermansson, Jörgen (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö, Liber AB.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillian PressLtd
- Habermas, Jürgen (1971) *Borgerlig offentlighet : dens framvekst og forfall : henimot en teori om det borgerlige samfunn*, Oslo, Gyldendal.
- Hanssen, G.S and I.L. Saglie (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory and Practice*, 11(4) 491-513.
- Holsen, T. (2000). *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. Notat for planlovutvalget. Notat 3/2000. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holst, Cathrine (2012) *Epistocracy: conceptual clarifications*. University of Oslo.
- Horten, A.S. (2013) *Medvirkning i kommuneplanens samfunnsdel*. Forelesning på videreutdanningskurs i planlegging arrangert av UMB og Drammen kommune, Drammen 10.januar 2013.
- Jarl, Maria (2003) *Deltagardemokraterna og den representativa demokrati*. I Gilljam, Mikael og Hermansson, Jörgen (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö, Liber AS.
- Klausen, Jan Erling og Dag Arne Christensen (2006) *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati, vedlegg til NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet. Knudtzon, Lillin Cathrine og Tjerbo,

- Trond (2010) De unge stemmene: innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker, Oslo, NIBR.
- Landemore, H el ene (2013) Crowdsourcing the Constitution: Some Considerations on the Icelandic Experiment. 4th International Conference on Democracy as Idea and Practice. Oslo.
- Montin, Stig (2007) Mobilizing for participatory democracy? The case of democracy policy in Sweden. I Zittel, Thomas og Fuchs, Dieter (red.) Participatory Democracy and Political Participation. London, Routledge.
- Nordahl, B. (2006). Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments. Doctoral thesis 2006:96. Trondheim, Norwegian University of Science and Technology.
- NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. Oslo: Milj overndepartementet.
- NOU (2006:7) Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Pateman, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratchett, Lawrence (1999) New fashions in public participation: towards greater democracy? Parliamentary Affairs, 52, 616-633.
- Rhodes, R.A. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.
- Røsnes, A. (2005). Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I Fimreite, A.L., og T. Medalen (red). Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ. Oslo: Scandinavian Academic press.
- Sager, T. (1991). Planlegging med samfunnsperspektiv – analysemetode. Trondheim: Tapir forlag.

- Schmidt, L., J. Guttu og L. Knudtzon (2011). Medvirkning i planprosessen i Oslo kommune. NIBR-rapport 2011:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Scott, M., P. Russel and D. Redmond (2007). Active citizenship, civil society and managing spatial change in the rural-urban fringe. *Policy & Politics*, 35:1, 163-190.
- St meld 33. 2007-2008 Eit sterktlokaldemokrati. Oslo: KRD.
- Wøhni, A. (2007). Virker medvirkning virkelig? Sluttrapport av evaluering av planmedvirkning i storbyene. Asplan Viak AS.
- Rasch, B.E. (2004) Innledning, i Midgaard, K. og B.E. Rasch (red) Demokrati – vilkår og virkninger. Bergen: Fagbokforlaget, s. 11-20.
- Olsson, J. and S. Montin (red) (1999) Demokrati som experiment, Forsøksverksamhet och förnyelse i svenske kommuner. Örebro: Novemus.
- Rakkestad kommune (2011) Rapport fra plansmie for Rakkestrad sentrum. 31.januar – 4.februar 2011. Hentet fra <http://www.plansmier.org/>
- Saglie, Jo og Bjarte Folkestad (2013) «Deltakelse i riks- og lokalpolitikk: to sider av samme sak?» I Johannes Bergh & Dag Arne Christensen (red.), Et robust lokaldemokrati – Et lokalvalg i skyggen av 22. juli 2011. Oslo: Abstrakt Forlag (kommer).
- Sisk, Timothy D., et al. (2001) Democracy at the local level : the International IDEA handbook on participation, representation, conflict management and governance, Strömsborg, International IDEA.
- Skogerbø, Eli og Winsvold, Marthe (2008) Nettet som debattarena. I Enli, Gunn og Skogerbø, Eli (red.) Digitale dilemmaer: Nye medieformer, nye utfordringer. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Smith, Graham (2005) Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. London, The POWER Inquiry.
- SOU (1999:77) Demokrati och medborgarskap. Demokratiutredningens forskarvolum 2.

Susskind, Lawrence og Cruikshank, Jeffrey L. (1987) *Breaking the impasse : consensual approaches to resolving public disputes*, New York, Basic Books.

Wänström, Johan (2013) *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. I Västsverige, Kommunforskning i (red.) Göteborg.*

ZR (2012) *Referendum: Eighty Percent Want Natural Resources Declared National Property.* Iceland Review. Reykjavik.