

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing

Lars Chr. Monkerud og Jan Erling Klausen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



**Fornyning og utvikling
av lokaldemokratiet
i kommuner med vedtak
om sammenslåing**

Andre publikasjoner:

NIBR-rapport 2019:19

Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene.

NIBR-rapport 2016:20

Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.

NIBR-rapport 2016:18

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering.

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Lars Chr. Monkerud
Jan Erling Klausen

Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing

NIBR-rapport 2020:1

Tittel: Fornying og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing

Forfatter: Lars Chr. Monkerud og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2020:1

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-297-4 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3705

Prosjektnavn: Fornying og utvikling av lokaldemokrati i kommuner med vedtak om sammenslåing

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Lars Chr. Monkerud

Referat: Rapporten undersøker planlagte tiltak for fornying og utvikling av lokaldemokratiet blant kommuner med vedtak om sammenslåing (fra og med 2020) og som også deltar i Kommunal- og moderniseringsdepartementets prosjekt *Fremtidens lokaldemokrati i sammenslåtte kommuner*. Rapporten peker på at flere av kommunene i utvalget har en portefølje av medvirkningstiltak for den nye kommunen som *til sammen* tilgodeser de fleste typer «demokratiske gevinster». På den andre siden finner gjennomgangen også flere kommuner som legger opp til nye tiltak som *enten* er brede og inkluderende *eller* gir en særlig velfundert og innsiktsskapende medvirkningsopplevelse. Rapporten finner videre at man arbeider bredt med innføring og videreutvikling av digitale løsninger i de nye kommunene, og at slike opplegg ofte går sammen med satsing på medvirkningstiltak som innebærer «dypere» involvering fra deltagende innbyggere. Gjennomgangen viser også en tendens til at man legger opp til en aktiv politisk rolle for de folkevalgte i de nye kommunene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2020

Antall sider: 50

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet - Storbyuniversitetet har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en underveisevaluering av lokaldemokratiltak blant kommuner med vedtak om sammenslåing. Rapporten gir en oversikt over de tiltakene kommunene oppgir å arbeide med i deres planer for de «nye», sammenslåtte kommunene.

Underveisevalueringen benytter seg av svar fra spørreundersøkelser til de aktuelle sammenslåingskommunene som har deltatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets prosjekt *Fremtidens lokaldemokrati i sammenslåtte kommuner*. Svarene analyseres på bakgrunn av funn fra tidligere forskning om «demokratisk fornyelse», særlig med hensyn til funn om ulike deltagelsesformer. Rapporten kartlegger videre arbeidet med digitale løsninger, samt planer for den politiske organiseringen og politiske arbeidsmåter i de nye kommunene. Forskergruppen har i prosjektperioden (2017-2019) også deltatt i samlinger og konferanser med kommunene som deltar i prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i sammenslåtte kommuner*.

Forskergruppen har bestått av Lars Chr. Monkerud (NIBR, leder), Jan Erling Klausen (NIBR og UiO) og Marthe Indset (NIBR). Lars Chr. Monkerud og Jan Erling Klausen har sammen skrevet rapporten, og Marthe Indset har bidratt i datainnsamlingen og kontakten med deltagerkommunene. Vi vil gjerne takke kommunene som har bidratt med informasjon i underveisevalueringen, samt Anne-Karin Ødegård som har vært kontaktperson hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Oslo, Januar 2020

Erik Henningsen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Summary	6
1 Innledning.....	8
2 Demokratisk fornyelse i sammenslåtte kommuner.....	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Demokratisk fornyelse og demokratiske innovasjoner	10
2.3 Mot et verktøy for å vurdere «demokratisk forbedring».....	12
3 Kriterier for demokratisk forbedring	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Inkludering.....	15
3.3 Folkelig kontroll	16
3.4 Velfundert deltagelse	17
3.5 Innsikt og innsyn	18
3.6 Effektivitet.....	18
3.7 Kobling til det representative systemet	19
4 Kommunene rapporterer om tiltak og fokusområder	20
4.1 Innledning.....	20
4.2 Datainnsamlingen og opplegget for klassifisering av nye kommuner etter «tiltaksprofiler» over innrapporterte medvirkningstiltak.....	20
4.3 Medvirkningstiltak i de nye kommunene.....	23
4.4 4.4 De nye kommunenes arbeid med digitale opplegg	27
4.5 Politisk organisering i de nye kommunene	31
4.6 Oppsummering: Kommuner med brede «tiltaksporteføljer», arbeidet med digitale løsninger og nye politiske løsninger	38
5 Oppsummerende konklusjon	40
Litteratur.....	42
Appendiks.....	43

Tabelliste

Tabell 2.1: Medvirkningstiltak i de nye kommunene (N=44).....	12
Tabell 4.1: Sammenhengen mellom demokratiske kriterier i medvirkningstiltak (Pearsons r) (N=57 tiltak)	24
Tabell 4.2: Digitale løsninger og kanaler i de nye kommunene.....	29
Tabell 4.3: Den nye kommunens arbeid med digitale løsninger og kanaler (N=26 nye kommuner).....	30
Tabell 4.4: Sammenhengen mellom demokratikriterier i medvirkningstiltak og arbeidet med digitale løsninger og kanaler (N=22 nye kommuner)	30
Tabell 4.5: Roller og organisering i den nye kommunen	34
Tabell 4.6: Organiseringen av langsiktige utvalg i den nye kommunen.	35
Tabell 4.7: Den nye kommunens innhenting av erfaringer eksternt (N=25 nye kommuner).....	38
Tabell 4.8: Medvirkningstiltak det arbeides med i nye Asker kommune.....	38

Figurliste

Figur 4.1: Antall medvirkningstiltak i de nye kommunene (N=22 nye kommuner).	23
Figur 4.2a: De nye kommunenes medvirkningstiltaksprofiler (antall tiltak i parentes). Gjennomsnitts- (søyler) og maksimumsskårer (punkter) (0 til 1; vertikal akse) på demokratiske kriterier (horisontal akse).....	25
Figur 4.2b: De nye kommunenes medvirkningstiltaksprofiler. Gjennomsnitts- (søyler) og maksimumsskårer (punkter) (0 til 1; vertikal akse) på demokratiske kriterier (horisontal akse) ...	26
Figur 4.3a: Kommunestørrelse og antall representanter i kommunestyret (N=81 kommuner). Forventet antall representanter (heltrukne linjer) og lovens minimumskrav (stiplede linjer).	32
Figur 4.3b: Kommunestørrelse og antall representanter i kommunestyret (N=81 kommuner). Forventet antall representanter (heltrukne linjer) og lovens minimumskrav (stiplede linjer).	32
Figur 4.4: Organisering av arbeidsmåten i politiske saker i den nye kommunen (N=25 nye kommuner).	35
Figur 4.5: Antall tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (N=25 nye kommuner).	36
Figur 4.6: Omfanget av tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (høyere skåre tilsier flere tiltak) (N=25 nye kommuner).	37

Appendiks

Tabell A1: Ulike kriterier ved kommunenes «tiltaksprofiler» (N=22 kommuner).	43
Tabell A2: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og antall kommunestyrerepresentanter	43
Tabell A3: Ulike kriterier ved tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (N=25 kommuner).	44
Figur A1: De nye kommunenes svargivning over tid. (a) tidlig i undersøkelsesperioden, (b) sent i undersøkelsesperioden. (N=26 kommuner).....	44
Illustrasjon A1: Eksempel på SharePoint-side for deling og diskusjon av planer mv. i de nye kommunene.....	45
Illustrasjon A2: Spørreskjema til de nye kommunene.....	46

Sammendrag

Rapporten gir en oversikt og vurdering av planlagte tiltak i kommuner som deltar i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) prosjekt *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner*. Prosjektet har fra KMDs side hatt som formål å mobilisere og inspirere kommuner med sammenslåingsvedtak til å benytte anledningen til å fornye og utvikle sitt lokaldemokrati. Prosjektet og rapporten har fire temaer: 1) medvirkningsordninger, 2) digitale løsninger, 3) politisk organisering og 4) politiske arbeidsmåter. Den empiriske oversikten i rapporten analyserer svarene de deltagende kommunene har gitt i en spørreundersøkelse om tiltak under de fire nevnte temaene.

Først i rapporten presenterer vi en kort bakgrunn for begrepet om «demokratisk fornyelse», med særlig vekt på medvirkningstiltak. I forlengelsen av dette presenterer vi et mer formelt opplegg for å evaluere ulike medvirkningstiltak etter særlig viktige og ulikartede kriterier for «demokratiske verdier», basert på foreliggende forskning (bla. Smith 2009). En anbefaling her er at man bør vektlegge et bredt sett med ulike kriterier i sin «tiltaksportefølje», siden enkelttiltak sjelden kan tilgodese *alle* mulige «demokratiske goder» eller «demokratiske kriterier»:

- Et medvirkningstiltak kan være mer eller mindre *inkluderende*, ved at det favner mange innbyggerne (for eksempel forberedte «folkemøter» eller «innbyggeravis») heller enn at det retter seg mot spesielle grupper (for eksempel «ungdomsråd» og «barneråd»).
- Det kan ellers gi stor grad av *folkelig kontroll*, ved at det for eksempel har innslag av beslutningsmyndighet hos deltagerne, heller enn at det kun er opprettet for å innhente informasjon fra eller gi informasjon til befolkningen.
- Tiltaket kan videre basere seg på *velfundert deltagelse*, slik at deltagerne i et for eksempel et «oppgaveutvalg» kan bli stilt overfor informasjon og fakta som skal diskuteres og drøftes inngående, heller enn at deltagelsen er mer passiv og mottagende (som i løserer former for «nærutvalg»).
- Det kan gi stor grad av *innsikt og innsyn* for deltagerne, ved at det innebærer at deltagerne godt forstår sin egen rolle (i for eksempel et «lokalsamfunnsutvalg»), og at i etterkant gis innsyn i arbeidet (for eksempel når det gis ut «sluttrapport» fra et prosjekt der befolkningsgrupper deltar).
- Det kan videre være mer eller mindre *effektivt*, altså kreve få ressurser i form av tid og penger for både innbyggere og kommunen selv, slik som for eksempel utgivelse av «innbyggeravis eller «informasjonsblad», eller kreve større ressurser (for eksempel «oppgaveutvalg»).
- Endelig kan medvirkningstiltaket *kobles* mer eller mindre til det representative systemet. Tiltaket kan for eksempel tydeliggjøre koblingen til det representative nivået ved at folkevalgte selv deltar i ordningen, eller det kan tydeliggjøres at arbeidet i tiltaket skal spilles inn til kommunepolitikken.

I den empiriske gjennomgangen av kommunenes tiltak, slik de oppgir disse i en spørreundersøkelse, finner vi for det første en klar sammenheng mellom de ulike kriteriene for ulike «demokratiske goder» i ulike medvirkningstiltak: Tiltak som er svært inkluderende, for eksempel folkemøter, gir ikke særlig med folkelig kontroll eller velfundert deltagelse, men slike kan til gjengjeld være svært (økonomisk) effektive. Dette understreker anbefalingen om at den enkelte kommunen bør legge vekt på flere tiltak som samlet sett kan tilgodese alle eller de fleste typer «demokratiske goder».

For det andre finner vi at flere kommuner nettopp har en slik bred tiltaksportefølje - som sammen tilgodeser flere «demokratiske goder». På den annen side finner vi også at flere kommuner ikke

har en slik bred portefølje, men heller legger mest vekt på brede og inkluderende tiltak eller på ordninger som gir innbyggerne en mer velfundert og innsiktsskapende medvirkningsopplevelse. I denne sammenhengen kan altså førstnevnte typer kommuner, med en bred tiltaksportefølje, stå som eksempler til etterfølgelse.

For det tredje ser vi at kommunene i prosjektet arbeider systematisk med å utvikle digitale løsninger og kanaler, og trolig i større grad enn i kommune-Norge ellers. Spesielt arbeides det med å videreutvikle vanlige kanaler for kommunikasjon (e-post, sms mv.), og særlig arbeides det med digitale løsninger som understreker koblingen mellom innbyggere og folkevalgte (for eksempel gjennom overføring av kommunestyremøter). Dette tyder på at arbeidet med digitale løsninger av kommunene ses som understøttende til medvirkningstiltak som innebærer «dypere» involvering fra innbyggerne («folkelig kontroll», «velfundert deltagelse» og «kobling mellom innbyggerne og det representative nivået»).

For det fjerde viser analysene en klar tendens til at antallet kommunestyrerepresentanter er høyere i de nye kommunene enn det enn ellers skulle forvente (for tilsvarende store kommuner). Dette kan bety at god representasjon fra «gamle» kommunedeler ses som spesielt viktig når den nye kommunen skal etablere seg. Det ses videre en tendens til at de nye kommunene, gjennom fremstøt for å organisere og utvikle det politiske nivået, legger vekt på en aktiv politisk rolle for de folkevalgte – gjennom for eksempel at faste utvalg i nærmest alle tilfeller gis innstillings- og vedtaksmyndighet, og at disse i de aller fleste tilfeller skal bemannes fullt ut med kommunestyrerepresentanter («gjennomgående representasjon»).

Summary

The report summarizes planned measures to enhance local democratic processes in Norwegian municipalities. Specifically, it assesses different measures among municipalities which parttake in the *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* project initiated by the Ministry of Local Government and Modernisation. From the Ministry's viewpoint the project's aim has been to mobilize and inspire local governments that are about to consolidate with respect to regeneration and development of local democratic practices. The project and the present report looks at four thematic areas of local democracy: 1) participatory arrangements, 2) digital solutions, 3) political organization and 4) political working procedures. The empirical overview presented in the report is based on answers from a survey to municipalities that have participated in the project.

In the first part of the report we present a short background to the concept of "democratic inovations", with particular emphasis on participatory arrangements. Subsequently, and based on previous research (Smith 2009), we develop a more formal tool for assessing such arrangements along the lines of important criteria underlying specific "democratic values". One clear recommendation is that local governments should adopt a particularly broad portfolio of arrangements, since no single arrangement is likely to accommodate for *all* possible "democratic values":

- A participatory arrangement may be *inclusive* to a greater or lesser extent in that it may reach out to a large number of citizens (e.g. in popular hearings or town meetings) or, rather, involve special groups (e.g. "youth advisory boards" or the like).
- The arrangement may entail real *popular control* in that it grants participants some measure of decision making power (as in "participatory budgeting"), or it may, conversely, be set up to facilitate (one-way) information flows from or to citizens.
- It may give rise to some degree of *considered judgement* on the part of participants. Specifically, participants may to a greater or lesser extent be exposed to larger amounts of information and facts for them to process in discussions and deliberations.
- The arrangement may in addition yield some degree of *transparency* in that participants gain a thorough understanding of their own roles (through a detailed description of the arrangement, say) and are given the opportunity to assess their work in retrospect (through minutes or reports, say).
- It may be more or less *efficient* to the effect that it demands from participants and the local government itself a only a small amount of resources (in the form of time or money; e.g. in the publishing of simple information flyers, say) or, conversely, requests that participants invest more of their time and skills (in serving on a regular advisory board, say).
- Finally, the participatory arrangement may more or less *transferable* in terms of the effect it has on the larger political system. For instance, transferability in this sense is enhanced if local government officials or politicians themselves parttake in the arrangement, or if it is clear how the work done in the arrangement will affect local policy in a formal sense.

In the empirical analyses of municipal arrangements we find, first of all, that there are certain dependencies among the criteria for "democratic values". For instance, participatory arrangements that are highly *inclusive* are in practice quite short on *popular control* and *considered judgement*. (although they might be quite efficient). This underscores the recommendation that local governments should adopt a broad portfolio of participatory arrangements which, taken together, may accomodate several or all types of "democratic values".

Second, we find that several municipalities do indeed employ a broad portfolio of participatory arrangements. Nevertheless, we also find that a number of local governments do not. In stead, they either set up participatory arrangements that are broad and inclusive *or* arrangements that offer participants more in terms of considered judgement and transparency. Needless to say, the first type of local governments, i.e. those with broad portfolios of participatory arrangements, may serve as role models for the latter.

Third, the analyses reveal that many local governments participating in the project are working systematically with the development of digital solutions for popular participation, and probably more so than what is common for local governments in general. This applies to work with common channels, such as e-mail and sms, and, importantly, solutions that underline the linkage between citizens and elected local politicians (for instance efforts to set up digital broadcasts of local council meetings). In other words, the analyses suggest that municipalities see a vital role for digital solutions in enhancing especially “deeper” forms of participation (i.e. type of arrangements that involve higher levels of “popular control”, “considered judgement” and “transferability”).

Fourth, analyses reveal that the new and amalgamated local governments opt for larger local councils than one would otherwise expect (given locality population size). This pattern suggests that strong representation from “old” parts of the newly amalgamated municipality is seen as quite important. Furthermore, there is a clear tendency for parttaking municipalities to embrace a particularly active political for elected local politicians (as seen in reported patterns of planned committee powers and structure).

1 Innledning

Denne evalueringsrapporten gir en oversikt over *planlagte tiltak* i kommuner som deltar i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) prosjekt *Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing* som senere skifter navn til *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner*. Underveisevalueringen er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppdraget til NIBR og UiO har vært å gjøre en uavhengig og forskningsbasert underveisevaluering av planlagte lokaldemokratiltak og grep i kommuner som deltok i Kommunal- og moderniseringsdepartementets prosjekt.¹

Kommunene som er med i *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* omfatter altså ikke alle kommuner med vedtak om sammenslåing, men dem som også har vedtak i kommunestyre eller fellesnemnd om at de ønsker å delta i nettopp dette prosjektet. Mens det tidligere er kartlagt aktiviteter for å utvikle lokaldemokratiet i sammenslåingskommuner som sådan (samt i kommuner som ikke skal slå seg sammen),² tar denne rapporten tar altså for seg sammenslåingskommuner som deltar i en spesiell *satsing* fra KMDs side. Satsingen, eller prosjektet, har fra KMDs side hatt som formål å mobilisere og inspirere kommuner med sammenslåingsvedtak til å benytte anledningen til å fornye og utvikle sitt lokaldemokrati. Etter invitasjon fra daværende statsråd Jan Tore Sanner meldte 88 gamle kommuner, som skulle bli 32 nye kommuner, seg på prosjektet. Alle hadde vedtak i kommunestyret eller fellesnemnda om at de ønsket å delta i prosjektet og å arbeide med å utvikle og fornye lokaldemokratiet i den nye kommunen. Prosjektet tok for seg fornying- og utvikling innenfor fire temaer: *politisk organisering, arbeidsformer, digitalisering og medvirkning*. En referansegruppe med representanter fra fire kommuner, KS, to forskere – under ledelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fulgt prosjektet.

Prosjektet innebar at de deltakende kommunene fikk kr. 100 000 kr i tilskudd (for 2018) til utviklingsarbeidet, tilbud om å delta på to lokaldemokratikonferanser og to samlinger med formål å inspirere og å lære av andre kommuner og erfaringer fra forskningen (fra inn- og utland), tilbud om å få gjort en tilstandsanalyse av lokaldemokratiet i de «gamle» kommunene som skulle slås sammen (gjennomført av KS³) – og dessuten tilbud om å bli en del av denne felles underveisevalueringen. *Alle* sammenslåingskommunene har dessuten fått tilbud om å delta på de to lokaldemokratikonferansene om som KMD arrangerte i 2017 og 2018. Flere sammenslåingskommuner enn de som deltok i KMD-prosjektet deltok på en eller begge disse konferansene.

KMD har altså gitt forskergruppen fra NIBR og UiO, som står bak den foreliggende rapporten, i oppdrag å evaluere ulike lokaldemokratiltak og -grep som de nye kommunene innenfor prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* planlegger.

Rapporten er en *tilbakemelding til de deltagende kommunene*: Formålet er at den skal gi en oversikt over og karakteristikk av tiltakene kommunene innenfor prosjektet planlegger i prosjektperioden – til inspirasjon for videre arbeid med demokratiltakene. Forskergruppen har ved deltagelse ved nevnte konferanser og samlinger også bidratt med innspill med hensyn til viktigheten av spesielt «varierte» tiltak for innbyggermedvirkning, og tatt opp mulige virkninger og konsekvenser av politiske organisasjonsvalg ellers. I rapporten vises det også til foreliggende forskning på disse feltene, med særlig vekt på hva kommunene kan gjøre i form av «demokratiske innovasjoner» for å øke kvaliteten i innbyggermedvirkningen. Prosjektet og rapporten har fire temaer: 1) medvirkningsordninger, 2) digitale løsninger, 3) politisk organisering og 4) politiske arbeidsmåter. Grunnlaget for den empiriske oversikten og evalueringen er særlig

¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/lokaldemokrati/id2547742/>.

² En omfattende oversikt over medvirkningstiltak i norske kommuner ble gjennomført for KS i 2013, se rapporten *Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* (Klausen mfl. 2013). Et annet prosjekt undersøkte *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. (Hanssen mfl. 2013).

³ Jf. KS' lokaldemokratiundersøkelse som i hovedsak er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med bidrag fra KS. Resultater ligger på www.bedrekommune.no

svarene de deltagende kommunen har gitt i en spørreundersøkelse om tiltak under de fire nevnte temaene.

Rapporten er i det videre organisert som følger: Først gir vi i del 2 av rapporten en kort bakgrunn for begrepet om «demokratisk fornyelse», med særlig vekt på medvirkningstiltak. Her presenteres også en første oversikt over de tiltakene de nye kommunene oppgir å arbeide med. I del 3 presenterer vi et opplegg for å evaluere ulike medvirkningstiltak etter særlig *viktige og ulikartede kriterier* for «demokratiske verdier», basert på foreliggende forskning (bla. Smith 2009). Et hovedpoeng her er en anbefaling om at man bør vektlegge et *bredt sett med ulike kriterier* i sin «tiltaksportefølje». I del 4 presenteres tiltakene kommunene arbeider med, langs de fire nevnte tematiske aksene: 1) medvirkningsordninger, 2) digitale løsninger, 3) politisk organisering og 4) politiske arbeidsmåter. Et hovedformål her er å trekke frem *enkelte kommuner som synes å legge opp til et særlig bred tiltaksportefølje*, men også å påpeke at *mange kommuner i prosjektperioden legger vekt på å utvikle et snevrere sett av tiltak*. Det kan altså synes som at det er et visst behov for «mer inspirasjon», og at enkeltkommuner derfor godt kan trekkes frem som eksempler andre kan hente inspirasjon og lærdom fra. Del 5 av rapporten oppsummerer og tydeliggjør hovedfunnene.

2 Demokratisk fornyelse i sammenslåtte kommuner

2.1 Innledning

I Norge er lokaldemokratiet en bærebjelke i både samfunnslivet og det politiske systemet. Lokaldemokratiet bygger på ideene om *lekmannsstyre* og *lokalt selvstyre*. Byer og lokalsamfunn skal kunne styre seg selv, og lokalpolitikken skal være en arena for alminnelige innbyggere. Selvstyreverdiene er en del av vårt selvbilde som nordmenn. Lokaldemokratiet har blitt kalt en «skole i demokrati», og dette er en skole hvor generasjoner av nordmenn har vært aktive elever. Når Norge i dag rangeres som et av verdens mest velfungerende demokratier, må en av årsakene være den store aktiviteten i kommunestyre, partilag, lokale foreninger, aksjonsgrupper, brukerutvalg og av engasjerte individer opp gjennom generasjonene. For å trygge demokratiet i fremtiden, er det avgjørende at dette lokale engasjementet opprettholdes og videreutvikles.

Selv om det lokalpolitiske engasjementet er stort mange steder, er det mange kommunepolitikere som savner en sterkere infrastruktur for å kanalisere innspill fra innbyggerne inn i de politiske prosessene. De politiske partiene har mistet mye av sin posisjon som massebevegelser, ettersom antallet partimedlemmer har sunket. Noen partigrupper har utfordringer med å finne mange nok kandidater til valglistene. Dette skaper utfordringer for lokaldemokratiet. Selv om lokalpolitikere er opptatt av å fange opp befolkningens ønsker og behov, slik at politikken som føres blir mest mulig treffsikker, opplever mange at det er vanskelig å skaffe seg tilstrekkelig innsikt. I kontroversielle saker ønsker mange at det fantes bedre ordninger for dialog med velgerne. Men det er også et potensiale for å engasjere innbyggere og sivilsamfunn sterkere i saker som gjelder kommunens langsiktige utvikling, for eksempel i planleggingen.

Ønsket om demokratisk fornyelse og vitalisering har i de siste par årene stått høyt på den politiske dagsorden i mange av de 119 kommunene som slås sammen i 2020 (Bjerge 2019).⁴ Informasjonen som er hentet inn fra prosjektet denne rapporten bygger på, viser at det har blitt lagt ned et stort arbeid i å planlegge nye tiltak for å øke det politiske engasjementet, og styrke mulighetene for dialog med kommunens innbyggere. Under kommunereformen ble kommunesammenslåing noen ganger fremholdt som en trussel mot lokaldemokratiet. Det ble hevdet at sammenslåing ville svekke nærheten mellom velgere og folkevalgte, og gjøre den lokalpolitiske arenaen mer avskrekkende og mindre inviterende. Demokrati-tiltakene som er planlagt i de nye kommunene kan tolkes som et forsøk på å oppveie og forebygge slike uønskede virkninger. Flere folkevalgte vi har kommet i kontakt med i løpet av prosjektets gang har gitt uttrykk for at det å involvere innbyggerne har stor betydning for at den nye kommunen skal få en god start.

2.2 Demokratisk fornyelse og demokratiske innovasjoner

Tiltak som settes i verk for å styrke og fornye lokaldemokratiet kalles ofte «demokratiske innovasjoner». «Demokratisk innovasjon» betyr at hensikten med tiltaket er å gi en *forbedring* av demokratiet, og at tiltaket er *nyskapende*. Men et tiltak kan godt regnes som nyskapende, selv om andre har tatt det i bruk tidligere. «Innovasjon» betyr i denne sammenhengen ikke nødvendigvis å finne opp noe helt nytt i verden. Det er uansett ofte vanskelig å finne ut hvor nye

⁴ I en tidlig gjennomgang av intensjonsavtaler (2016-2017) melder KMD selv om liten aktivitet hos kommunene på lokaldemokratiområdet (noe som var medvirkende til igangsettelse av prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner*).

ideer og tiltak egentlig har sin opprinnelse, siden tanker, ideer- og modeller for politisk organisering, arbeidsmåter og nye digitale løsninger - flyter fritt i det moderne og globale nettverkspregede samfunnet. Men selv om man henter ideer og inspirasjon fra andre kommuner, vil det vanligvis kreve betydelig kreativitet og mange praktiske tilpasninger å få et tiltak til å fungere i sin egen kommune. «Ren kopiering» av løsninger fra andre kommuner er ofte en feilslått strategi, siden omstendigheter og forutsetninger kan variere mye fra kommune til kommune. Iverksetting av et tiltak vil alltid til en viss grad innebære nyskaping og innovasjon, dersom det ikke har blitt forsøkt i egen kommune tidligere.

Betydningen av å «forbedre» demokratiet er ikke entydig. Det har blitt fremsatt mange ulike teorier om hva demokratiet innebærer, og disse teoriene peker delvis i ulike retninger. Tilhengere av *representativt demokrati* vil antagelig si at demokratiet styrkes ved at valgdeltagelsen øker, ved at de folkevalgte får bedre styring over administrasjonen, eller ved at innsynet i politiske prosesser og mulighetene for ansvarliggjøring av de folkevalgte blir bedre. Tilhengere av *direkte demokrati* vil derimot først og fremst ønske flere mekanismer for direkte folkelig kontroll, for eksempel gjennom bindende folkeavstemninger eller deltagende budsjettering. Teoriene om *deliberativt demokrati* tilsier at demokratiet styrkes dersom det legges opp til fri og ubundet debatt, der alle slags synspunkt kan fremmes og brytes mot hverandre – uten bruk av hersketeknikker, feilinformasjon eller utilbørlig press. Mange tilhengere av teoriene om *deltagerdemokratiet* mener at demokratiet først og fremst forbedres hvis deltagerne lærer av deltagelse, og får en opplevelse av å bli myndiggjort. Det finnes også teorier som legger spesiell vekt på å inkludere grupper som ofte marginaliseres i den politiske debatten, teorier som fremhever viktigheten av å knytte foreningslivet opp mot de lokalpolitiske prosessene, og teorier som vil styrke «representasjonen» til økologiske, ikke-menneskelige interesser i politikken.

De ulike teoriene fremhever altså hver sine sider ved demokratiet. Noen ganger kan det hende at demokrati-normene står i motsetning til hverandre. I slike tilfeller blir det vanskelig å si hva «demokratisk forbedring» egentlig innebærer. La oss se på noen tenkte tilfeller:

- Hvis en gruppe av innbyggere engasjerer seg spesielt i en politisk sak, for eksempel ved å danne en aksjonsgruppe, vil mange se på dette som et positivt tegn på politisk engasjement. Men tilhengere av representativt demokrati er ofte spesielt opptatt av demokratisk *likhet* – at alle medborgere skal ha den samme innflytelsen over politikken. Hvor stor innflytelse er det rimelig at aksjonsgruppen skal få, når den kanskje har en brøkdel av innbyggerne som medlemmer eller bare representerer en liten gruppes synspunkter og interesser?
- Noen vil mene at alle tiltak som settes i verk for å gå i dialog med innbyggerne må være åpne for alle, slik at alle får like muligheter til å påvirke politikken. Men ikke alle har like gode forutsetninger for å delta politisk, så i praksis er det fare for at de åpne ordningene favoriserer innbyggere som allerede har gode muligheter til å øve innflytelse. Vil det i så fall være en demokratisk forbedring å satse på ordninger som retter seg mot utvalgte grupper?
- Tilhengere av deliberativt demokrati vil mene at politisk deltagelse bør være velinformert, og legge vekt på at demokratiltakene skal innebære diskusjon og argumenter for og imot ulike syn. Men det er fare for at slike ordninger kan bli ekskluderende. Mange innbyggere hverken vil eller kan sette av nok tid til å delta på lange debattmøter flere ganger i året. Dessuten er noen innbyggere usikre på sine egne evner til å forsvare sine synspunkter i fri debatt.

Det finnes ikke noen entydig forståelse av demokratibegrepet som løser alle slike dilemmaer. Det er vanskelig å tenke seg at ett tiltak – én enkeltstående «demokratisk innovasjon» – skal kunne forbedre demokratiet på alle mulige måter. En voksende erkjennelse i demokrati-litteraturen er derfor at tiltak for å fornye og forbedre demokratiet må bygge på en sammensatt

demokratiforståelse. I praksis innebærer dette at man bør sette i verk flere nye tiltak av ulik art, enten samtidig eller i rekkefølge. Hvert av disse tiltakene kan være egnet til å fremme noen demokratiske kvaliteter, men ikke andre. Poenget er å utvikle et knippe av tiltak, som fremmer demokratiet på flere ulike måter.

2.3 Mot et verktøy for å vurdere «demokratisk forbedring»

I de senere år har det vokst frem en egen litteratur som drøfter ulike kriterier for demokratisk forbedring. Disse kriteriene er ment å brukes til å evaluere demokratiske innovasjoner. Tanken er nettopp å vise hvordan noen innovasjoner kan «score» høyt på noen kriterier, mens andre innovasjoner scorer høyt på andre. Et sett med kriterier som har fått stor oppmerksomhet, ble utviklet av Graham Smith ved senteret for demokratistudier på Westminster-universitetet i Storbritannia. Smith gjennomførte i 2005 en undersøkelse av i alt 57 «demokratiske innovasjoner» på oppdrag for den britiske maktutredningen (Smith 2009). Forskningen hans er utpreget praktisk, med et fokus på hvordan de teoretiske demokratimodellene kan brukes av kommunepolitikere, tjenestemenn og andre som er opptatt av demokratisk forbedring og fornying.

Vi skal i neste kapittel se nærmere på Smiths kriterier for demokratisk forbedring, og drøfte hvordan disse kriteriene kan brukes til å veilede utviklingen av demokratiiltak. Aller først kan det imidlertid være på sin plass å foregripe karakteristikken av de tiltakene kommunene som har deltatt i prosjektet har rapportert om (som behandles inngående i kapittel 4). Tabell 2.1 lister opp medvirkningstiltak kommunene opplyser at de arbeider med. Disse er kategorisert tematisk og i tråd med en løselig typologi, basert på organiseringsprinsipper og saksfelt.⁵ Tabellen kan gi et enkelt førsteinntrykk av både mangfoldet av tiltak, og «dilemmaene» knyttet til tiltakene som skal analyseres nærmere videre i rapporten.

Tabell 2.1: Medvirkningstiltak i de nye kommunene (N=44).

Folkemøter og møtepunkter (11)

(Innbyggerpunkt/-treff, knutepunkt, dialogmøter, folkemøter, tema- og fokusmøter, møter med organisasjonsledere, høring – råd og sivilsamfunn, stand på martna)

Lokalutvikling og nærdemokrati (11)

(Kommunedelsutvalg, lokalsamfunnsutvalg, områdeutvalg, nærdemokratiordninger, lokale verksteder, lokale innbyggertorg, nærmiljøråd, koordinator for lokalsamfunnsutvikling/ lokaldemokrati)

Oppgaveutvalg og innbyggerpanel (5)

(Oppgaveutvalg, innbyggerpanel)

Innbyggerundersøkelser (3)

(Spørreundersøkelse, innbyggerundersøkelse, surveybasert innbyggerpanel)

Prosjekter (3)

(Verktøykasse for medvirkning, stedskompasset, bli kjent-midler)

Utvalg og rådsorganer (5)

(Politisk utvalg for "kultur og samskaping", hovedutvalg for medborgerskap, næringsråd, ungdomsråd)

Annet (6)

(Bolystteam, frivillighetssentral, overordnet retningsplan, digitalisering av tjenesteområder, digital opplæring, informasjonsblad)

⁵ Til sammen 44 av de innrapporterte tiltakene lar seg kategorisere på denne måte.

Mange kommuner planlegger å iverksette ganske brede og åpne tiltak for kontakt med innbyggere og sivilsamfunn, som vi har satt under overskriften *folkemøter og møtepunkter*. Noen av disse tiltakene gjennomføres i form av forhåndsannonserte møter som avvikles på et spesielt tidspunkt, slik som dialogmøter og fokusmøter. Mange av disse møtene er åpne for publikum, men noen møter rettes mot spesielle deltagere, slik som organisasjonsledere. Andre tiltak tar form av møtepunkt, stands og innbyggertorg. Dette er ikke «møter» med fastsatt program med en start og en slutt, men anledninger for innbyggere til å treffe folkevalgte på et gitt sted i løpet av et gitt tidsrom. En av kommunene skal gjennomføre høringsmøter, hvor det informeres om arbeidet med kommunesammenslåingen og hvor innspill skal tas med videre.

To kommuner planlegger å opprette flere «innbyggertorg», på ulike steder i kommunen, for eksempel på biblioteket. Dermed blir disse møtepunktene en av flere former for *lokalutvikling og nærdemokrati*; en tilnærming mange kommuner har valgt. Flere av kommunene som satser på å engasjere innbyggere og sivilsamfunn innenfor geografisk avgrensede deler av kommunen, planlegger også å etablere egne utvalg for hvert område. Kommunene bruker betegnelsene kommunedelsutvalg, lokalsamfunnsutvalg, områdeutvalg og nærmiljøråd for slike utvalg.⁶ Noen kommuner skal opprette egne stillinger som administrativ koordinator for disse utvalgene.

Fire kommuner oppgir at de skal opprette *oppgaveutvalg*. Slike utvalg bemannes av litt ulike kombinasjoner av politikere, innbyggere og representanter for næringsliv og sivilsamfunn. Oppgaveutvalg får vanligvis i oppdrag å diskutere spesifikke temaer, og komme frem til forslag som kan spilles inn til kommunestyret som underlag til senere behandling av saken det gjelder. En noe lignende ordning blir benevnt som et «*innbyggerpanel*», der en gruppe på 40 innbyggere deltar på en serie av idéverksteder sammen med folkevalgte og ansatte i kommunen.⁷ Dette innbyggerpanelet vil dermed ha mye til felles med ordningene andre kommuner benevner som «oppgaveutvalg»

Innbyggerundersøkelser og høringer er ordninger som skal kanalisere synspunkter og oppfatninger fra lokalsamfunnet og inn i kommunepolitikken. I to kommuner skal det gjennomføres spørreundersøkelser til innbyggerne. En kommune skal etablere et surveybasert innbyggerpanel i form av et fast utvalg av innbyggere, som skal få tilsendt spørsmål om spesielle saker etter hvert som behovet for tilbakemeldinger melder seg. Denne typen innbyggerpanel skal dermed fungere mest som en spørreundersøkelse. Dermed fungerer dette innbyggerpanelet litt annerledes enn panelet som ble nevnt ovenfor, i presentasjonen av oppgaveutvalg.

Tre kommuner har rapportert om planer vi har kategorisert som *prosjekter*. «Verktøykasse for medvirkning» er en erfaringsbasert håndbok i bruken av metoder som kommunen har brukt, i arbeidet med kommunesammenslåingen. Dette omfatter innbyggerundersøkelser, folkemøter, dialogmøter og arbeidsverksteder med politikere, administrasjon og innbyggere, ideutvalg og andre metoder. Hensikten er å stimulere medvirkningsarbeidet. «Stedskompasset» er et folkehelseverktøy for stedsutvikling og innbyggerdialog. «Bli kjent-midler» er en pott som foreninger, privatpersoner og ansatte kan søke om, for å finansiere tiltak for å bli bedre kjent på tvers av kommunene som slår seg sammen.⁸

Tre av kommunene skal etablere nye *rådsorganer*; nemlig næringsråd og ungdomsråd.⁹ To kommuner har oppgitt at de skal opprette nye utvalg under kommunestyret, for å arbeide spesielt med medvirkning og samskaping.

⁶ Kommunelovens §12 gir kommunestyret anledning til å opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen, og gir bestemmelser om valg, beslutningsmyndighet og andre forhold. Men i NIBRs undersøkelse ble ikke kommunene bedt om å spesifisere lovgrunnlaget for de lokale utvalgene de planlegger å opprette.

⁷ Det er den aktuelle kommunen som bruker betegnelsen innbyggerpanel. Andre kommuner bruker det samme begrepet for en surveybasert ordning til et fast utvalg av innbyggere (jf. neste avsnitt). For å unngå uklarhet har vi valgt å presisere den surveybaserte ordningen som «surveybasert innbyggerpanel»

⁸ NIBR er ikke kjent med varigheten til denne ordningen.

⁹ Etter ny kommunelov plikter alle kommuner å opprette ungdomsråd.

Annet-kategorien omfatter tiltak som på ulike måter skal legge til rette for informasjon, digital tilgjengelighet, samordning av frivillig innsats og lokalpolitisk engasjement. En kommune skal etablere et «bulystteam» som skal arbeide med prosjekter som blir initiert av bygdesamfunn, lag og organisasjoner. Overordnet retningsplan er utformet i samarbeid mellom folkevalgte, administrasjonen, brukere og tillitsvalgte.

3 Kriterier for demokratisk forbedring

3.1 Innledning

Som nevnt i innledningen, bygger evalueringen av prosjektet «Fremtidens lokaldemokrati» mye på Graham Smiths kriteriebaserte tilnærming til demokratisk forbedring. Smith fremsatte i alt fire kriterier for demokratisk forbedring, og to kriterier som er mer praktisk orienterte. Tanken er at disse kriteriene viser til viktige kvaliteter innenfor de fleste demokrati-teoriene. I dette kapittelet drøfter vi disse kriteriene nærmere. Vi viser noen konkrete spørsmål det er verdt å stille seg, når en kommune skal iverksette et nytt demokrati-tiltak.

Denne rapporten bygger på de deltagende kommunenes innsendte planer for demokratiutvikling, og ikke på en evaluering av faktisk iverksatte demokratitiltak. Derfor gir ikke rapporten grunnlag for å anbefale bruk av spesifikke tiltak, eller å advare mot andre. Når vi viser til noen konkrete ordninger i dette kapittelet, er hensikten å illustrere hvordan de demokratiske kriteriene kan være *ment* å bli ivaretatt. Vi tar altså ikke stilling til hvordan eksempel-ordningene faktisk fungerer, og gir ikke spesifikke anbefalinger om hva kommuner bør gjøre. Vi vil også påpeke at flere av ordningene vil omfattes av lovfestede bestemmelser, som må ivaretas når tiltakene utformes og iverksettes.¹⁰

Innretningen på lokaldemokratisk medvirkning vil variere mellom ulike land, siden det er store forskjeller når det gjelder kommunenes oppgaver og handlefrihet. Men fordi Smiths kriterier er utviklet på grunnlag av generell demokratiteori, er de relevante uavhengig av nasjonal kontekst. Kriteriene er likevel noe justert av oss, for å tjene prosjektets formål, og vi legger disse til grunn for analysene og anbefalingene i rapporten.

3.2 Inkludering

Det første kriteriet er *graden av inkludering*, altså spørsmålet om hvem som faktisk deltar og blir hørt. Noen tiltak er åpne for alle. Dette gjelder for eksempel folkemøter og debattmøter av ulikt format. Slike møter annonseres gjennom ulike kanaler, og avholdes i lett tilgjengelige lokaler, for eksempel på biblioteket eller på kommunehuset. Folkemøter brukes ofte til å oppnå dialog med innbyggerne. Det er vanlig at det åpnes for spørsmål fra salen. Noen ganger legges slike møter opp på en slik måte at debatt og innspill får en fremtredende plass på programmet.

Selv om slike møter kan ha mange positive effekter, er det grunn til å tenke gjennom hvordan demokratisk inkludering faktisk fungerer. For det første er det mye forskning som viser at en helt åpen invitasjon ofte ikke fører til at et tverrsnitt av befolkningen faktisk møter opp. Selv om de fleste demokratiteorier bygger på idealet om at alle skal ha lik rett til å delta, viser det seg i praksis at mange grupper blir underrepresentert. Marginaliserte grupper i samfunnet, grupper som er utsatt for diskriminering og utenforskap, minoritetsgrupper og individer som av en eller annen grunn har en svak forbindelse til samfunnslivet, vil ofte bli underrepresentert. I så fall er det fare for at demokrati-tiltaket faktisk styrker ulikheten i politiske ressurser blant innbyggerne. De som allerede er flinke til å påvirke, får enda en kanal til å øve innflytelse.

Kriteriet *grad av inkludering* handler ikke bare om hvorvidt tiltaket er åpent for alle, men også om hvem som faktisk møter opp. Flere grupper er erfaringsmessig tilbakeholdne med å delta. Men kriteriet *grad av inkludering* har også konsekvenser for hvordan demokrati-tiltaket organiseres og gjennomføres. Det er ikke bare viktig å få folk inn gjennom døra, det er også viktig å sikre seg at alle som deltar faktisk blir hørt. Hvis alle har samme mulighet til å ta ordet, viser det seg ofte at

¹⁰ Det faller utenfor dette prosjektets rammer å gi en dekkende juridisk gjennomgang av de relevante lovbestemmelsene.

det er de mest ressurssterke som melder seg først. I så fall er det en fare for at folkemøtet ikke virker inkluderende, men tvert imot forsterker ulikheter.

Det er viktig å tenke nøye gjennom hvilke kanaler man bruker til å annonsere møtet, hva som er egnet tidspunkt, hvordan det kan organiseres transport. Det er også verdt å vurdere om det kan brukes prosedyrer som sikrer at alle som ønsker det, faktisk kommer til orde og blir hørt. Dette tilsier at folkemøter bør planlegges og fasiliteres med dette for øye. Men i litteraturen om demokratisk fornyelse er det som nevnt et viktig poeng at ingen tiltak kan innfri alle tenkelige demokratiske kriterier. Hvis kommunen setter i verk demokratiltak som er åpne for alle, og hvor gjennomføringen av tiltaket ikke innebærer tett organisering og fasilitering, kan tiltaket suppleres med andre tiltak som er mer egnet til å sikre inkludering av spesielle grupper. Hvis noen kanaler er åpne for alle, kan andre kanaler rette seg spesielt mot utvalgte grupper. Det viktige er at tiltakene *samlet sett* kan sikre at et bredt spekter av innbyggerne faktisk møter opp, og faktisk har mulighet til å bli hørt.

3.3 Folkelig kontroll

Det neste kriteriet er graden av *folkelig kontroll*. Spørsmålet er da hvor stor grad av innflytelse og myndighet demokrati-tiltaket gir til innbyggerne som deltar. Dette kriteriet kan reise flere problemstillinger som det er verdt å tenke gjennom. Det er klart at innbyggere som faktisk møter opp og aktiviserer seg, har en rimelig forventning om å kunne øve innflytelse på spørsmålet som tas opp. Hvis ikke, vil noen oppleve å bli ført bak lyset, og at kommunen egentlig ikke hadde noen intensjon om å høre på innspillene som ble gitt. Dette kan i verste fall føre til at innbyggernes engasjement *svekket* i stedet for å styrkes, noe som selvsagt vil gå helt på tvers av intensjonene.

«Folkelig kontroll» handler mye om det som kalles «politisk effektivitet». I demokratilitteraturen har politisk effektivitet både en intern og en ekstern komponent. Intern effektivitet dreier seg om troen på egen evne til delta i politikken, for å fremme sine egne synspunkter. Ekstern effektivitet dreier seg om troen på at det politiske systemet er responsivt; at folkevalgte og tjenestemenn i kommunen faktisk hører på det man sier, og er opptatt av å svare på innbyggernes ønsker og behov. Hvis et demokratiltak faktisk skal føre til demokratisk forbedring og fornyelse, er det viktig at de som deltar både får en opplevelse av å få styrket sin egen evne til å påvirke, og et mer positivt inntrykk av at systemet er opptatt av å fange opp signalene.

I internasjonale sammenligninger er Norge et land hvor normene om *representativt demokrati* står spesielt sterkt. I andre land brukes for eksempel bindende folkeavstemninger til å fatte beslutninger. Man har også ordninger hvor innbyggerne kan ta initiativ til saker, som deretter avgjøres med folkeavstemning. Men i Norge har vi ingen lovregulerte mekanismer for direkte demokrati. Ingen politiske *vedtak* fattes gjennom deltagelsesbaserte ordninger.¹¹ Det er vanlig å legge vekt på at de folkevalgte representerer hele befolkningen, og at frie og rettferdige valg gir de folkevalgte et mandat for å fatte beslutninger for hele fellesskapet, hvor alle har hatt samme mulighet til å bestemme sammensetningen av det folkevalgte organet. Og fordi det folkevalgte organet skal kunne stilles til ansvar for egne beslutninger, må den endelige beslutningen også ligge hos de folkevalgte. I Norge er det vanlig å mene at representativt demokrati ivaretar demokratisk likhet og ansvarsutkrevelse på en god måte. En konsekvens av dette, er at alle deltagende ordninger må regnes som rådgivende.

Men selv om denne prinsipielle tilnærmingen legges til grunn, er det mulig å nyansere spørsmålet om folkelig kontroll. Det kan være mulig å «myndiggjøre» innbyggere som deltar, uten at dette går på tvers av normene og prinsippene som ligger bak det representative demokratiet.

¹¹ Som kjent åpner kommuneloven for bruk av rådgivende folkeavstemninger. Dessuten gir bestemmelsene om innbyggerforslag innbyggerne anledning til å fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Men disse ordningene fungerer innenfor det representative demokratiet, og er ikke direktemokratiske ordninger.

«Myndighet» kan også handle om å ha mulighet til å sette saker på dagsorden. Selv om kommunen noen ganger ønsker å få innbyggernes synspunkter om et spesielt spørsmål, kan det også være grunn til å vurdere demokratiltak som gir innbyggerne mulighet til å sette dagsorden på eget initiativ. Videre kan en del ordninger gjøre det mulig å gi de som deltar myndighet til å fatte vedtak i et avgrenset utvalg av saker. Et eksempel på slike ordninger er kommunedelsutvalg etter kommuneloven. Et slikt utvalg har gode muligheter til å sette lokale saker på dagsorden i kommunepolitikken, basert på innspill fra innbyggerne lokalt. De kan også få avgrenset beslutningsmyndighet. Flere kommuner har gode erfaringer med slike ordninger. I en kommune ble det etablert praksis at nærmiljøutvalgene disponerte en kommunal bevilgning til lokale utviklingstiltak, hvor bevilgningen ble tildelt ett lokalområde hvert år. Denne praksisen gjorde at utvalget kunne planlegge og diskutere hvordan tilskuddet kunne disponeres, når det ble deres tur. Dette mobiliserte også betydelig innsats og ressurser lokalt.

3.4 Velfundert deltagelse

Det tredje kriteriet er *velfundert deltagelse*. Hvis kommunen får gode innspill som bidrar til bedre og mer treffsikre politiske beslutninger, er dette en form for demokratisk forbedring. Poenget med lokaldemokratiet er jo å *styre* - å veie verdier og interesser opp mot hverandre, for å løse problemer og utnytte muligheter. Hvis et tiltak gjør det mulig å få innspill som gjør at politiske beslutninger gir bedre tilsvar på innbyggernes ønsker og behov, er dette et uttrykk for forbedring av folkestyret. Her er altså ikke hensikten først og fremst å øke innbyggernes deltagelse, men å bruke deltagelse til å forbedre beslutninger i folkevalgte organer, ved å forbedre beslutningsgrunnlaget.

For å oppnå et forbedret beslutningsgrunnlag, kan det være grunn til å bruke ordninger som sikrer at de som deltar også bruker ekstra tid til å sette seg inn i saken, og reflektere grundig over egne synspunkter. Kriteriet «velfundert deltagelse» bygger særlig på ideer fra den «deliberative» demokratiteorien. Tanken er at fri diskusjon og meningsutveksling gjør at ulike oppfatninger brynes mot hverandre. I stedet for å gå inn i en slik prosess for å kjempe for et klart standpunkt man har tatt på forhånd, er poenget at selve prosessen skal være *meningsdannende*. Man skal kunne gjøre seg opp en oppfatning gradvis, og i samspill med de andre deltagerne. Samtidig skal man få tilgang til relevant faktainformasjon, som gjør at man får et godt grunnlag for egne meninger.

Som vist ovenfor, er det flere kommuner som planlegger å opprette ordninger som benevnes som «oppgaveutvalg» og i ett tilfelle som «innbyggerpanel». Slik vi oppfatter de kortfattede beskrivelsene som kommunene har gitt av disse ordningene, er det snakk om tiltak som er spesielt innrettet for å ivareta kriteriet om velfundert deltagelse. Et oppgaveutvalg kan bestå av utvalgte representanter for grupper i lokalsamfunnet – for eksempel barn og unge – samt tjenestemenn fra kommunen, og noen ganger folkevalgte. Denne gruppen må være innstilt på å legge inn tid og innsats. Til gjengjeld er tanken at prosessene kan åpne for mye kreativitet og verdifulle innspill. Uten å ta stilling til hvor godt oppgaveutvalg faktisk fungerer i praksis, kan oppgaveutvalg være en god illustrasjon av tiltak hvor *hensikten* er å ivareta kriteriet velfundert deltagelse.

Opgaveutvalg kan aldri bli en ordning som aktiviserer betydelige deler av innbyggerne. Dette har selvsagt delvis å gjøre med at ordningen er ganske tidkrevende for dem som deltar. Men det er også slik at diskusjoner og åpen meningsdannelse ikke passer for alle innbyggere, eller alle saker. I et demokrati må det være åpning for å gi uttrykk for egne oppfatninger direkte og ufiltrert. Særlig dersom et forslag berører ens egne materielle interesser direkte, er det ikke sikkert at det er så mye åpning for åpne og meningsdannende diskusjoner. Da kan aksjonsgrupper eller folkeavstemninger være mer egnede tiltak. Men dette er et nytt eksempel på at ikke noe enkeltstående tiltak kan ivareta alle mulige demokratiske kvaliteter. Oppgaveutvalg kan være spennende og verdifulle ordninger for å få innspill som kan støtte opp under politiske beslutninger

i kommunen. Men de er ikke egnet for å øke det samlede lokaldemokratiske engasjementet i kommunen, eller til å la innbyggere kjempe for å fremme egne interesser.

3.5 Innsikt og innsyn

Det fjerde kriteriet er *innsikt og innsyn*. Dette kriteriet henspiller først og fremst på at aktivt medborgerskap bare er mulig, dersom det går an å sette seg inn i sakene som er på den politiske dagsorden. For at velgerne skal kunne holde de folkevalgte til ansvar for sine beslutninger, er det åpenbart en forutsetning at det er åpenhet rundt både debatter og vedtak. Kommunelovens bestemmelser om at politiske møter skal kunngjøres, at politiske saksdokumenter skal være tilgjengelige for allmennheten, og at møter i politiske organer skal være åpne for dem som ønsker å overvære dem, er fastsatt for å ivareta slike hensyn. Den «parlamentariske styringskjeden» som innebærer at forvaltningen kan stilles til ansvar av de folkevalgte, og at de folkevalgte i sin tur kan stilles til ansvar av velgerne, skal sikre at styringen av offentlig sektor ivaretar medborgernes politiske, sivile og sosiale rettigheter.

Men åpenhet og innsyn er ikke bare en forutsetning for at valgdemokratiet skal fungere. Også alt annet politisk engasjement er betinget av at medborgerne kan holde seg orientert om politiske prosesser. Om ønsket er å følge med på skolepolitikken, eldreomsorgen eller kommunale utviklingsprosjekter, er det avgjørende å kunne sette seg inn i de sakene som til enhver tid er oppe, og følge med hvordan slike saker utvikler seg fra utredning til vedtak. Implikasjonen er at alle demokratiske «innovasjoner» bør gjennomføres slik at offentligheten og lokale media har innsikt og innsyn i også slike politiske prosesser. Dette er spesielt viktig fordi det vanligvis bare er en begrenset andel av innbyggerne som faktisk deltar i hvert «tiltak». Dersom det avholdes et folkemøte, må sakliste og eventuelle underlagsdokumenter publiseres på forhånd. Dessuten bør det publiseres god informasjon i etterkant, om hva som fremkom på møtet. Kommunen bør vurdere å legge prinsippet om *meroffentlighet* til grunn – altså å publisere dokumentasjon også ut over kommunelovens krav, der disse er gjeldende.

Kriteriet *innsikt og innsyn* har imidlertid også implikasjoner for de som selv deltar i demokratiltaket. Smith understreker betydningen av at de som deltar, har innsikt i beslutningsprosessen som tiltaket eventuelt er et ledd i. Hva er deltagerens rolle i kommunepolitikken? Hva skal innspill og dialog fra demokrati-tiltaket føre til? Er tiltaket en del av en mer omfattende planleggings- eller beslutningsprosess? Kan deltagerne forvente at innspillene deres blir brakt videre til folkevalgte organer? Ved å avklare slike spørsmål, kan kommunen unngå å skape falske forventninger.

3.6 Effektivitet

Det femte kriteriet Smith legger til grunn, er *effektivitet*. Dette er et administrativt kriterium, og retter seg ikke direkte mot en prinsipiell, demokratisk verdi. Poenget med å bruke effektivitet som et kriterium for å evaluere demokrati-tiltak, er å rette oppmerksomheten mot at alle slike tiltak koster tid og ressurser – både for kommunen som arrangør, og for den enkelte deltager. Noen demokrati-tiltak krever at den som deltar setter av forholdsvis mye tid og innsats. For eksempel vil en deltager i et oppgaveutvalg få innkalling til flere møter av en viss varighet, og innsatsen innebærer ofte å sette seg inn i ulike typer av saksunderlag. Men det å delta på «åpen halvtime» i kommunestyret er fort gjort, og krever ikke betydelig forarbeid. For kommunens del vil effektiv ressursbruk alltid være et relevant spørsmål, og dette gjelder både rene utlegg og bruk av timeinnsats. Budsjettene til slike tiltak vil alltid være begrensede, uavhengig av hvor høyt den enkelte kommune velger å prioritere arbeidet med demokratiltak. Dermed blir effektivitet også her et relevant kriterium.

3.7 Kobling til det representative systemet

Det siste kriteriet vi legger til grunn, *kobling til det representative systemet*, er hentet fra en annen del av litteraturen enn Smiths bok. Tanken er at demokratiske innovasjoner kan innrettes slik at de i varierende grad har en direkte forbindelseslinje til de folkevalgte organer. Det å sikre slike forbindelseslinjer kan ha flere hensikter. For det første: En av de viktigste hensiktene med demokratisk fornyelse, er å støtte opp under dialog og informasjonsutveksling mellom velgerne og de folkevalgte. Kommunestyrets medlemmer kan ønske å bli mer responsive overfor velgerne; å bli bedre i stand til å fange opp velgernes ønsker og behov, slik at politiske vedtak kan bli mer treffsikre og i større grad være tilsvar på det velgerne ønsker.

De fleste som faktisk deltar og engasjerer seg i lokalpolitikken, gjør det fordi de ønsker å øve innflytelse over lokale saker. Gitt at det demokratiske styringssystemet i Norge har en representativ innretning, kan ikke enkeltvelgere med rimelighet forvente å få gjennomslag for sitt syn til enhver tid. Men som velger har man en rimelig forventning om at det man kommer med av innspill og henvendelser, blir mottatt og videreformidlet. Det er lite meningsfullt å delta på et tiltak som retter seg mot kommunepolitikken, uten at det gis noe tegn til at det man sier, faktisk blir hørt og lagt merke til.

Mange «demokratiske innovasjoner» er innrettet for å sikre toveis kommunikasjon mellom velgere og folkevalgte, noe som gir tiltaket kobling til det representative systemet. Dette kan skje ved at det skrives referater eller rapporter fra tiltaket, som kan sikre videreformidling av det som kom ut av tiltaket, gjennom diskusjoner og innspill. Men det kan også skje ved at de folkevalgte selv deltar i tiltaket, slik vi har vist ved tidligere. Dermed muliggjøres direkte, muntlig kommunikasjon, ansikt til ansikt.

4 Kommunene rapporterer om tiltak og fokusområder

4.1 Innledning

I denne delen av rapporten presenterer vi resultater fra spørreundersøkelsen NIBR gjennomførte i perioden 2018-2019, altså undersøkelsen som kartlegger prosjektkommunenes *tiltak for medvirkning*, deres arbeid med *digitale løsninger* og deres arbeid med *organiseringen av det politiske arbeidet* i den nye kommunen. Først presenteres kort opplegget for datainnsamlingen, med vekt på svarinnngang og datakvalitet, hvilke kilder som bredt ligger til grunn for oversikten som følger, samt hvordan data er tolket eller kodet langs de linjer som er beskrevet i tidligere kapitler. Her må det påpekes at ulike faktorer har bidratt til at svarinngangen fra de nye kommunene ikke har vært ideell – dels har det i undersøkelsesperioden ikke vært praktisk mulig å etterspore hele porteføljen av *mulige tiltak* det arbeides med i en *pågående prosess*, og det har i mange tilfeller ført til at beskrivelsen av enkelttiltak fra kommunenes side også har vært mangelfull.¹²

Derneft følger en gjennomgang av arbeidet som de nye kommunene har lagt ned i prosjektperioden, langs de linjer som ble nevnt ovenfor, og basert på svarene fra spørreundersøkelsen. I det aller minste vil dette kunne gi en pekepinn om hvilke typer tiltak de nye kommunene arbeider med, og det gir muligheter for å peke på enkeltkommuner – med god og bred svargivning – der arbeidet med fornyelse av demokratiet kan beskrives mer inngående.

Avslutningsvis peker vi på noen enkeltkommuner som synes å vektlegge en særlig bred og omfattende portefølje av tiltak, som fanger opp flere typer demokratiske verdier, og som også arbeider bredt med medvirkningstiltak, digitale løsninger og organiseringen av det politiske arbeidet. Vi peker også på noen særlige «nyvinninger» blant tiltakene vi observerer, dvs. tiltak som er særlig innovative, og som derfor bør følges opp i fremtidige undersøkelser.

4.2 Datainnsamlingen og opplegget for klassifisering av nye kommuner etter «tiltaksprofiler» over innrapporterte medvirkningstiltak

I opplegget for innsamling av data som NIBR utarbeidet tidlig i 2018 lå det et opplegg for deling av foreløpige planer, notater og dokumenter mv. fra kontaktpersoner i de nye kommunene, alt innenfor en plattform (i SharePoint)¹³ der det også var muligheter for dialog og tilbakemeldinger. Av ulike årsaker ble denne plattformen lite brukt: Dels var mange kommuner i «startgropa» i prosessen rundt utformingen av enkelttiltak, dels var dokumenter og notater som kunne vært delt i plattformen foreløpige (i den forstand at de, for eksempel, ventet på behandling i fellesnemda

¹² I figur A1 i appendikset, som viser svarinngangen over tid for de nye kommunene, ser en tydelig at det ikke er videre sammenheng mellom ett mulig mål for «hvor langt man er kommet» (dvs. antallet tiltak man arbeider med) og svartilbøyelighet. Om noe ser man i begynnelsen av perioden en svak tendens til at de som holder på med mye/mange tiltak (men som da allikevel er langt unna et formelt vedtak for tiltakene) i større grad svarer - siden antallet tiltak der øker mer enn antallet kommuner, dvs. det er kommuner med mange (uferdige) «baller i lufta» som da svarer (først). Dette, samt forhold som beskrives nærmere i teksten, betyr at man ikke kan finne noen enkel sammenheng mellom tiden som er gått fra prosjektstart og hvor omfattende og presis innrapporteringen er (kontaktpersonene i sammenslåingsprosjektene har også meldt tilbake om ulike årsaker til manglende innrapportering). Vi finner dog enkelte tegn på at omfanget av arbeidet med demokratitiltak har økt i undersøkelsesperioden: Mens Bjerge (2019) ser på totalt 55 tiltak blant 35 nye kommunekonstellasjoner *blant de som kan hentes informasjon om på nettsider mv.*, finner vi i en lengre undersøkelsesperiode frem til 57 (kodbare) tiltak blant 22 kommunekonstellasjoner som *egenhendig rapporterer inn de ulike tiltakene* (på tross av ulike hindringer i rapporteringsarbeidet som nevnt i teksten).

¹³ Se eksempelet i Illustrasjon A1 i appendikset.

eller i det nye kommunestyret). Det har hele tiden vært en forutsetning for forskningsprosjektet at beskrivelsen av ulike tiltak fra de nye kommunene side omhandler «tiltak i prosess», men det har allikevel altså vært vanskelig å kartlegge de ulike tiltakene gjennom tilgang til kommunale dokumenter.¹⁴ Like selvsagt er det en forutsetning at den informasjonen prosjektet har samlet inn – mest gjennom spørreundersøkelsen – også omhandler tiltak som det har vært arbeidet med, og som kan endres eller justeres underveis. Med andre ord er det i oversikten som følger ikke meningen å vise frem tiltak som helt sikkert kommer til å innføres eller videreføres i de nye kommunenes første periode, men snarere å vise til typiske, eller fremtredende, tiltaksporteføljer som det har vært arbeidet med i sammenslåingsprosessen.¹⁵

Det er altså i hovedsak data fra spørreundersøkelsen som ligger til grunn for oversikten som presenteres her.¹⁶ I en tidlig fase ble et omfattende spørreskjema sendt ut til kontaktpersonene i de nye kommunene, der man ble bedt om å svare nokså inngående om detaljer og forventninger til ulike tiltak. Ettersom responsraten var svært lav gjennom 2018¹⁷, selv etter påminnelser gjennom ulike kanaler, ble et noe forenklet spørreskjema sendt ut høsten 2019.¹⁸ Pr. oktober hadde 26 av de 32 kommunene¹⁹ som deltok i KMDs prosjektet; Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner, besvart hele eller deler av spørreskjemaet, og det er tiltakene og løsningene blant disse som gjennomgås i oversikten som følger.

Mens de fleste av spørsmålene i spørreskjemaet har faste og standardiserte svarkategorier²⁰, er det på sin plass å si litt mer om klassifiseringen av tiltakene for medvirkning og hvordan disse er kodet i data. For det første er det slik at respondentene navngir og beskriver tiltakene, slik at det vil ligge noe skjønn i hvordan det enkelte tiltak skal klassifiseres for eksempel langs dets evne til å «inkludere bredt». For det andre er det ikke alle tiltak som lar seg klassifisere lett eller i det hele tatt. I det følgende viser vi til noen konkrete eksempler på kodepraksis og til tilfeller der det oppgitte tiltaket ikke kodes i det hele tatt.

For å ta det siste først, vil for eksempel et tiltak som benevnes «frivillighetserklæring» kunne ta mange former i seg selv, og en slik erklæring vil også kun beskrive det egentlige tiltaket (for «samarbeid med de frivillige»). Dette kan altså stå som eksempel på et tiltak som man nok tenker på for fremtiden og som man arbeider med, men som ikke ennå er klart nok beskrevet eller nedtegnet, hverken i en egen foreliggende erklæring eller nok til at det kan beskrives nærmere i en spørreundersøkelse.²¹ Etter en gjennomgang av datamaterialet på dette punktet sitter vi igjen med 57 enkelttiltak som kan kodes etter de kriteriene vi tegnet opp i de forgående delene av rapporten.

¹⁴ Her kan det vises til Bjerges (2019) masteroppgave, som et prosjekt som er «avledet» av den foreliggende evalueringen. Her ble det hentet inn tilgjengelige dokumenter fra nye og «gamle» kommuners nettsider tidlig i 2019 (*ibid.*:26-27), og slike kan både gi et grunnlag for analyser (etter Smiths (2009) kriterier) og fylligere beskrivelser av enkelttiltak.

¹⁵ Flere av kontaktpersonene for de nye kommunene har understreket dette i direkte kommunikasjon med prosjektgruppa.

¹⁶ Data fra spørreundersøkelsen suppleres med foreliggende data om (de gamle) kommunene (bla. om antallet representanter i kommunestyret og befolkningsstørrelse).

¹⁷ Mye grunnet forhold som beskrevet i foregående avsnitt.

¹⁸ Se Illustrasjon A2 (spørreskjema) i appendikset.

¹⁹ Dette inkluderer Narvik, som senere har trukket seg fra prosjektet, men som altså er med i datamaterialet som presenteres her.

²⁰ Se spørreskjema i appendikset.

²¹ Andre (medvirknings)tiltak som oppgis av kommunene omhandler for eksempel nye stillinger i kommuneorganisasjonen (for eksempel «koordinator for lokal samfunnsutvikling»), arbeid med «kommuneplan», eller helt vagt formulerte tiltak slike som «verktøykasse for medvirkning». Slike oppgitte tiltak kodes/benyttes heller ikke i denne oversikten.

Vi har gitt hvert demokrati-tiltak en skåre for hvert av kriteriene for demokratisk fornyelse. Når det gjelder kriteriene ved medvirkningstiltakene som kodes følger vi en enkel «formel» der vi gir tiltaket verdien

- i) 0 dersom tiltaket tilgodeser kriteriet lite eller ikke i det hele tatt,
- ii) 0,5 dersom det tilgodeser kriteriet noe, eller
- iii) 1 dersom det tilgodeser kriteriet i svært stor grad.²²

Som vist i tidligere deler av rapporten ser vi her på seks ulike kriterier (Smith 2009: 162-184). Nedenfor lister vi under hvert kriterium opp noen tiltak som nevnes av de nye kommunene, og disse kan i denne rekkefølgen nettopp stå som eksempler på tiltak som er i samsvar med det aktuelle kriteriet fra henholdsvis mye (gis verdi 1) til relativt mindre (gis verdi 0,5) eller ikke i det hele tatt (gis verdi 0).

Inkludering. Ordningen kan være bred, åpen og inklusiv (for eksempel forberedte «folkemøter» eller «innbyggeravis»). Dette kan kontrasteres med mindre tilgjengelige former («stands» eller «møteplass/knutepunkt for ulike aktører»), eller ordninger som har et smalere nedslagsfelt for spesielle grupper (slik som i «ungdomsråd» og «barneråd»).

Folkelig kontroll. Ordningen kan ha innslag av for eksempel «deltagende budsjettering»²³, som innebærer faktisk beslutningsmyndighet, via opplegg der (deler) av befolkningen i kan ha stor grad av dagsordenkontroll, eller den kan innebære en bevilgende rolle (slike som «grendelag» eller «oppgaveutvalg»), eller også kun være opprettet for å innhente informasjon fra eller gi informasjon til befolkningen.

Velfundert deltagelse. Deltagerne i for eksempel «oppgaveutvalg» kan bli stilt overfor mye informasjon og fakta som skal diskuteres og drøftes i utvalget, mens dette ikke vil gjelde for løse former i for eksempel et «nærutvalg», eller i deltagelsesformer der man kun inntar en passiv og mottagende rolle.

Innsikt og innsyn. Ordningen kan innebære at deltagerne godt *forstår sin egen rolle*, i og med at ordningen har en bestemt plass i beslutningsprosessen (i for eksempel et «lokalsamfunnsutvalg»). Ordningen kan også innebære at det i etterkant gis innsyn i *outputs* fra arbeidet (for eksempel når det gis ut «sluttrapport» fra et prosjekt der befolkningsgrupper deltar).

Effektivitet. Ordningen kan innebære mye («oppgaveutvalg»), middels («innbyggermøter») eller liten («innbyggeravis» eller «informasjonsblad») ressursbruk, i form av tid og andre ressurser, for både innbyggere og kommunen selv.

Kobling. Ordningen kan tydeliggjøre koblingen til det representative systemet ved at folkevalgte selv deltar i ordningen (som er vanlig i «oppgaveutvalg»), eller at det ellers tydeliggjøres at arbeid i ordningen spilles inn til kommunepolitikerne.

Før gjennomgangen av mønstre som viser seg i kommunenes «tiltaksprofiler» bør vi ha det følgende in mente: For det første er det ingen av tiltakene som kommunene nevner for oss som gir innbyggerne full beslutningsmyndighet, slik som for eksempel med deltagende budsjettering. Med andre ord gir vi ingen av tiltakene høyeste verdi på kriteriet «folkelig kontroll». For det andre nevnes det i bare ett av de beskrevne tiltakene noe om «innsyn» i resultatene fra tiltaket. Her kodes altså alle tiltak unntatt ett med verdien 0 (intet *formelt* opplegg for folkelig innsyn). I gjennomgangen som følger utelater vi derfor videre analyser etter innsynskriteriet. Den ene

²² Dette er samme kodepraksis, om enn mer grovindelt, som i Bjerge (2019:28-29), der kriteriene gis verdier fra 0 (eller 1) til 3. Vi avstår samtidig fra å «vektlegge» ulike kriterier (ulikt Bjerge (2019:29-30)), slik at man for eksempel kan komme frem til et «kompakt» begrep om «(medvirknings)demokrati». Forskningen på feltet gir ikke grunnlag for slike øvelser (*ibid.*). For vårt formål er det tilstrekkelig og nødvendig at vi beregner snittskårer for ulike kriterier – for å vise hvorvidt den enkelte kommunen (muligens) heller mot en viss «demokratiforståelse» og å beregne «maksimumsskårer» for å vise om den enkelte kommunen har en særlig bred tiltaksportefølje (som er den klare anbefalingen som springer ut av forskningen på feltet). Dette diskuteres nærmere i teksten rundt figur 4.2a og b nedenfor.

²³ Dette nevnes ikke av noen av kommunene.

kommunen som positivt nevner et «innsynskriterie», her i form av formell sluttrapportering, sier om tiltaket at det er et

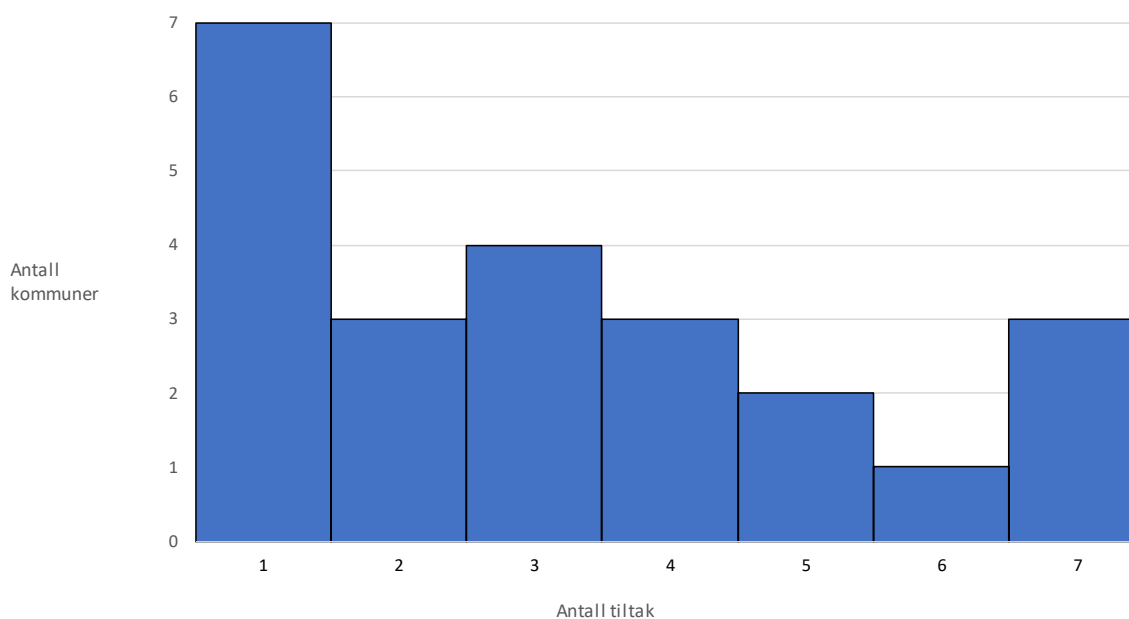
«[u]ngdomsråd med rep[resentanter] fra alle skoler samt gjennomføring av årlige ungdomskonferanse. Sluttrapport fra prosjektet er forventet i november.»

For det tredje, og slik som gjennomgangen i tidligere deler av rapporten viser, vil tiltakene som nevnes av kommunene i stor grad kunne tilgodese ett eller få kriterier *på bekostning av andre*. I praksis er det for eksempel svært vanskelig for et tiltak som involverer innbyggerne sterkt (etter kriteriet «folkelig kontroll» eller «velfundert deltagelse») å være særlig effektivt. I gjennomgangen som følger viser vi også at dette er tilfelle i våre data, noe som kan underbygge at data også er kodet «riktig» (fra tekst i beskrivelsene i rådata til tall-verdier som beskrevet ovenfor).

4.3 Medvirkningstiltak i de nye kommunene

Blant de 22 kommunene som har rapportert om ulike medvirkningstiltak kan en se at de aller fleste oppgir kun ett tiltak (sju kommuner), men at mange (tolv kommuner) også har flere enn tre tiltak som de oppgir å arbeide med i perioden (figur 4.1).

Figur 4.1: Antall medvirkningstiltak i de nye kommunene (N=22 nye kommuner).



Som nevnt ovenfor, er det en klar tendens til at det enkelte tiltak kun vil kunne tilgodese noen få viktige demokratiske kriterier. I tabell 4.1 vises korrelasjonen mellom skårene langs de enkelte kriteriene. Med andre ord viser tabellen om det finnes negative eller positive sammenhenger mellom disse kriteriene. Mønsteret er tydelig: For eksempel vil tiltak som vektlegger «inkludering» også *nedtone* kriterier som «folkelig kontroll» og «velfundert deltagelse», med en negativ og statistisk utsagnskraftig korrelasjon på -0,61 i begge tilfeller. En slik negativ sammenheng finner en også mellom for eksempel kriteriet «kobling» (til det representative nivået) og «effektivitet», og en finner også forventede positive sammenhenger. For eksempel kan vi se en klar tendens til at tiltak som underbygger «innsikt» også tilgodeser «velfundert deltagelse» (en korrelasjon på 0,89 der 1,0 er maksimalverdien). I det hele tatt er alle de observerte sammenhengene i tabell 4.1

rimelige ut fra teoretiske forventninger, noe som også kan underbygge at kodingen av tiltakene er rimelig.²⁴

Tabell 4.1: Sammenhengen mellom demokratiske kriterier i medvirkningstiltak (Pearsons r) (N=57 tiltak)

	Inkludering	Folkelig kontroll	Velfundert deltagelse	Innsikt	Innsyn	Effektivitet
Folkelig kontroll	-0.61					
Velfundert deltagelse	-0.61	0.96				
Innsikt	-0.54	0.91	0.89			
Innsyn	(-0.14)	(0.18)	(0.19)	(0.18)		
Effektivitet	0.76	-0.75	-0.75	-0.68	(-0.14)	
Kobling	-0.63	0.70	0.75	0.64	(0.13)	-0.82

Korrelasjoner i parentes er ikke signifikante på 5%-nivå.

I figur 4.2a og b gjengis det «totale bildet» for kommunenes «tiltaksprofiler». Her har vi rangert kommunene etter hele porteføljen av deres tiltak, først etter inkluderings-kriteriet, dernest kriteriet om folkelig kontroll osv. (i rekkefølgen som en finner i lista ovenfor). Søylene representerer gjennomsnittsskårer på de ulike kriteriene, mens prikker representerer maksimumsverdier. På denne måten viser søylene hvordan en typisk «profil» for den enkelte kommunen ser ut: Der man har mer enn ett tiltak å rapportere om, vises en bred portefølje av tiltak – som tilgodeser flere kriterier – som et «bredt bånd» av søyler (uten «hull»). Eksempler her nye Stad kommune, som gjennom sine tiltak ser ut til å dekke flere demokratiske behov (se figur 4.2a). En motsats her kan være den nye kommunen som består av Hamarøy og deler av Tysfjord, som med sine fire tiltak ser ut til å legge mest vekt på bred folkelig inkludering og effektive (ikke for ressurskrevende) ordninger for deltagelse. Samtidig ser en av prikkene at Stad også skårer maksimalt på alle kriterier²⁵, noe også for eksempel Molde gjør. Men en ser også at Molde i sine fem tiltak har relativt flere tiltak enn Stad som tilgodeser inkludering og effektivitet (siden søylene her er høyere i Moldes tilfelle).

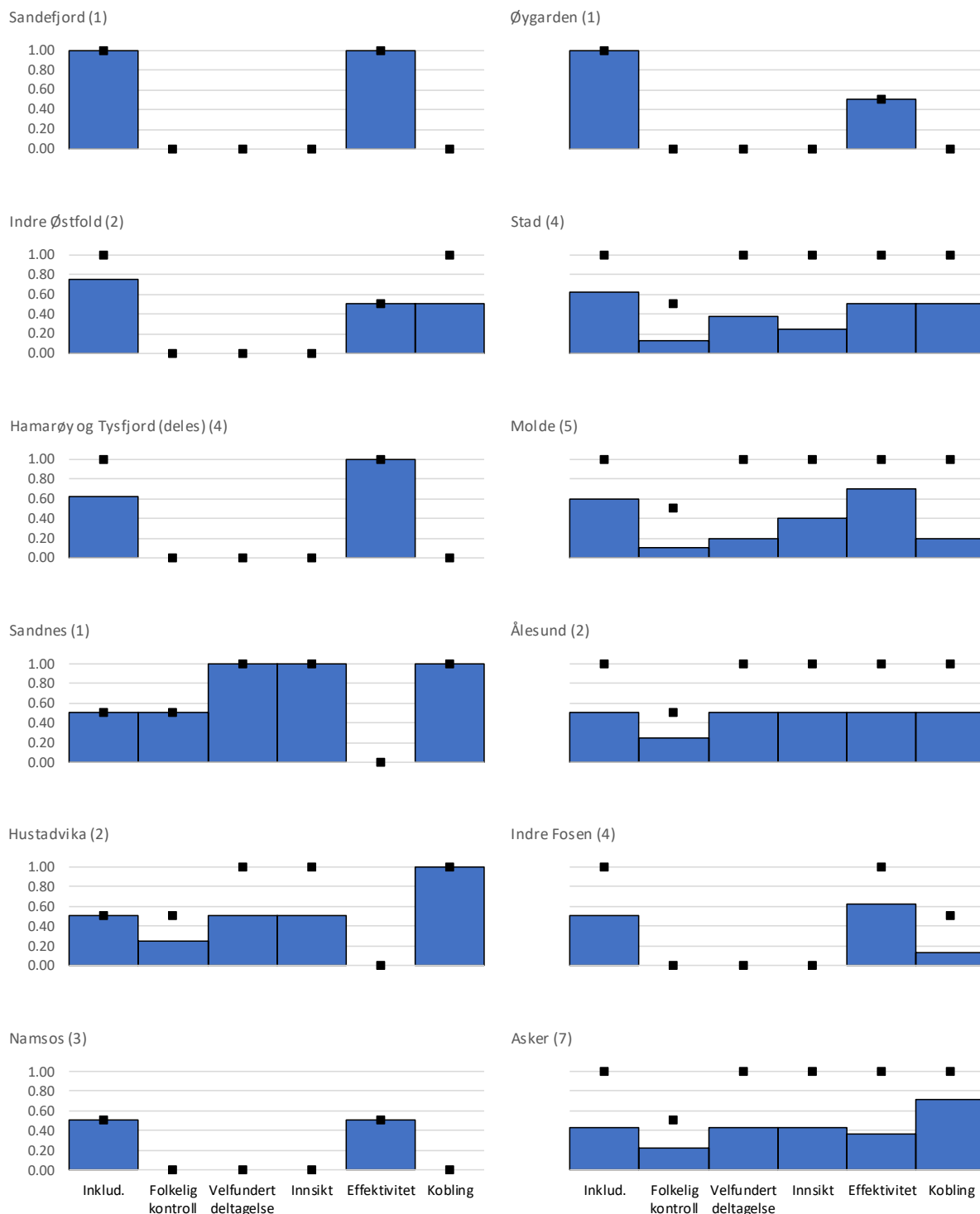
I forlengelsen av dette, kan vi også se tendenser til at enkelte kommuner i sin «profil» enten legger mest vekt på brede og inkluderende tiltak (Hamarøy og Tysfjord, som nevnt) eller legger vekt på ordninger som gir innbyggerne en mer velfundert og innsiktsskapende medvirkningsopplevelse (for eksempel Tjeldsund og Nordre Follo).²⁶ Dette betyr at det kan være et visst *potensiale* for nettopp å tydeliggjøre overfor kommunene at folkelig medvirkning kan komme i mange former, og at en *gjør lurt i å ha en tiltaksportefølje som tilgodeser flere sentrale demokratiske verdier*. En slik *bevisstgjøring* er selvsagt et av hovedformålene med (særlig de innledende delene av) denne rapporten.

²⁴ Dette er i tråd med tidligere funn hos Bjerger (2019:93) som for eksempel negativ korrelasjon mellom «folkelig kontroll» og «effektivitet».

²⁵ Der maksimal observert skåre på «folkelig kontroll» blant kommunene altså er 0,5. Se ovenfor.

²⁶ En slik tendens bekreftes av en enkel faktoranalyse av kommunenes «profiler», der (maksimums)skårer for kriterier som legger vekt på disse opplevelsene «klumper seg sammen» i distinkte dimensjoner som står i en viss motsats til hverandre (se tabell A3 i appendikset).

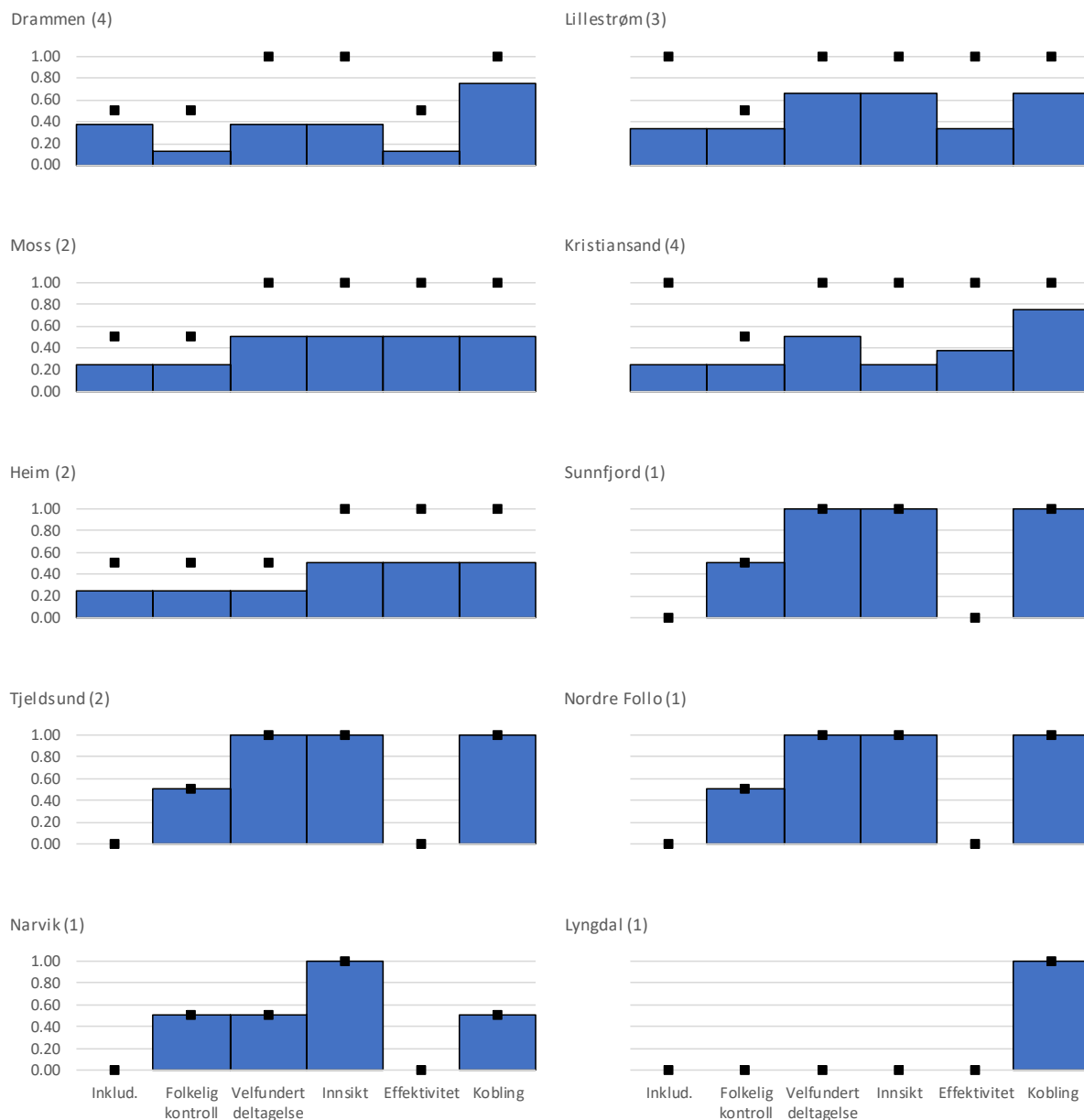
Figur 4.2a: De nye kommunenes medvirkningstiltaksprofiler (antall tiltak i parentes). Gjennomsnitts- (søylor) og maksimumsskårer (punkter) (0 til 1; vertikal akse) på demokratiske kriterier (horisontal akse).



På bakgrunn av det vi tidligere i rapporten har sagt om viktigheten av å ha en «bred portefølje» for ulike demokratiske tiltak – dog med det rommet for nyanser som også ligger i visse «slagsider» a la det en ser mellom Stad og Molde – kan vi trekke frem følgende nye kommuner som rapporterer om minst ett tiltak som setter hvert enkelt demokratisk kriterium høyt: *Stad, Molde, Ålesund, Asker, Lillestrøm og Kristiansand*. I en annen gruppe finner vi kommuner som tilgodeser alle kriteriene, men ikke «maksimalt», *Drammen, Moss og Heim*, mens andre

kommuner har enkelte «hull» i tiltaksporteføljen (i den forstand at man mangler tiltak som dekker et visst behov).

Figur 4.2b: De nye kommunenes medvirkningstiltaksprofiler. Gjennomsnitts- (søylor) og maksimumsskårer (punkter) (0 til 1; vertikal akse) på demokratiske kriterier (horisontal akse).



Denne karakteristikken bidrar altså til *identifisere* enkeltkommuner som gjennom ulike tiltak ser ut til å dekke bredt det man i utgangspunktet kan se som viktige kriterier ved medvirkningsprosessen. Slik sett kan den bidra til å identifisere kommuner som bør følges tettere i egne undersøkelser fremover – for å få ytterligere innsikt i hvordan ulike tiltak for eksempel kan *virke sammen*. Men karakteristikken kan også kritiseres. For det første er det et langt lerret å bleke for forskningen å komme nærmere hvilke virkninger ulike deltakelsesformer har for (lokal)politiske utfall i bredt. Forskningen på dette feltet har mye dreiet seg om en *systematisering* av kriterier for deltagelse – gjerne etter de kriteriene vi legger til grunn. Her må en regne med at ulike kriterier i det minste bidrar til å øke innbyggernes følelse av egen mestring (eller *efficacy*) eller også faktisk kan bidra til bedre politikk. Den empiriske forskningen på dette feltet er imidlertid

mangelfull.²⁷ For det andre skal det understrekes at tiltakene og ordningene som karakteriseres her ofte ikke er *ferdig utviklet, sjeldent vedtatte og langt mindre iverksatt*. Problemene som vi var inne på i foregående del må altså tas på alvor: Siden tiltakene som rapporteres inn kan være mangelfullt «målt», er det på sin plass å understreke at kommunene som i oversikten (figur 4.2a og b) ikke *rapporterer* om særlig tiltaksaktivitet eller *observeres* å ha et snevert fokus i tiltakenes nedslagsfelt *ikke nødvendigvis er «etternølere» i virkeligheten*. Igjen vil vi derfor understreke at oversikten først og fremst kan bidra til å identifisere enkelte kommuner med et særlig stort fokus på en bred portefølje av medvirkningstiltak.

Et beslektet type kritikk, særlig mot forskningen på feltet, gjelder innsikter om kontekstuelle forholds betydning. Her er det selvsagt slik at en forskning på feltet som først og fremst er opptatt av en *systematisering* av mulige demokratigevinster ved ulike enkle ordninger *ikke* kan begynne å spekulere i slike spørsmål. Dels er det også slik at det ikke er noen åpenbare konkrete kontekstuelle forhold som slår en som spesielt viktige i denne sammenhengen. Er det for eksempel slik at ordninger som skal gi (deler av) befolkningen spesielt velfundert deltagelse kan «virke bedre» i spesielt store kommuner? Eller spesielt sammensatte kommuner?²⁸ Dels kan slike spørsmål (om forventede virkninger) best stilles der det er et visst «spenn» i konteksten – noe som taler for at en videre analyse av sammenslåingskommuner langs disse linjene ikke blir særlig meningsfull.

For eksempel vil ett viktig kontekstuell forhold som befolkningsstørrelse ha ulike «effekter» i form av forskjeller mellom de aller minste kommunene og resten. I gruppen som vi analyserer har den minste nye kommunen drøye 4 200 innbyggere, det er én ny kommune med knappe 8 900 innbyggere, og resten varierer i innbyggertall mellom 10 000 og 140 000. Med andre ord, som en *nødvendig følge* av selve sammenslåingsprosessen, ser man her på en kommunegruppe som er *særlig homogen* med hensyn til befolkningsstørrelse (slik at dette kontekstuelle forholdet neppe vil kunne ha de store virkninger uansett). Dessuten: Figur 4.2a og 4.2b gir i seg selv ikke noe klart inntrykk av at valget av ulike typer tiltak eller tiltaksprofiler varierer med for eksempel kommunestørrelse (siden man kan «kjenne igjen» kommunene det her dreier seg om). I formelle tester, der vi ser på korrelasjoner mellom kommunestørrelse og antallet kommuner som inngår i sammenslåingen på den ene siden og valg av medvirkningsordninger som tilgodeser et spesielt demokratisk kriterium eller også en indeks for en «bred» tiltaksprofil²⁹ på den andre siden, finner vi *svake og stort sett insignifikante sammenhenger*.³⁰ Dette, sammen med at vi ikke kan ha særlige velfunderte hypoteser om kontekstuelle forhold (dvs. som kan generaliseres på en fornuftig måte), betyr at diskusjonen her i stor grad unngår å trekke inn kontekstuelle forhold.³¹

4.4 De nye kommunenes arbeid med digitale opplegg

Et sentralt aspekt ved innbyggernes deltagelse og kobling til det representative nivået i kommunen er digitalisering, altså ulike kanaler (slik som sms, e-post og sosiale medier) som kan lette kontakten mellom representanter og innbyggere, samt ulike andre løsninger og plattformer som kan bygge opp under «informasjonsflyten» mellom disse. Dels kan slike kanaler og plattformer (for eksempel gode nettsider, med god tilgang til referater mv.) ses som uavhengige «infrastrukturtiltak» som alltid bør være på plass. Men slike kan også ses som spesielt viktige for

²⁷ Ingen av de toneangivende arbeidene som, på nokså sammenlignbart vis, analyserer demokrati- og medvirkningsbegrepene på denne måten forsøker empirisk å etterspore virkninger i form av økt efficacy eller endog bedre politiske utfall (for eksempel målt ved brukererfaringer). Se Saward (2003), Goodin (2005), Elstub og Escobar (2017), Smith (2009), Geissel og Joas (2013) og Fung (2006-). Oppfølgingsstudier av enkeltkommuner og enkelttiltak i herværende studie kan for eksempel gi et bidrag her.

²⁸ Der et videre spørsmål er om ulike ordninger faktisk virker på ulike måter (som dette prosjektet selvsagt ikke kan gi svar på).

²⁹ Målt som antallet kriterier med maksimumsskåre over alle den enkelte kommunens medvirkningstiltak.

³⁰ Den ene signifikante sammenhengen ($r=-0,51$, $p=0,03$) gjelder den mellom (log)befolkningsstørrelse og innsynskriteriet, men viser uansett ikke til et generelt trekk. Hele sammenhengen består i forskjellen mellom Tjeldsund (som er den minste kommunen i materialet) som den eneste med «noe innsyn» for det aktuelle tiltaket (se omtale på s. 19) og resten.

³¹ Vi kommer allikevel inn på slike forhold der det er naturlig i diskusjonen videre (dvs. vi vil trekke inn kommunestørrelse og «kommunesammensetning» der det kan være rimelig).

at spesielle medvirkningstiltak _ slike vi har sett på hittil – skal kunne virke godt (vi kommer tilbake til dette poenget nedenfor). I spørreskjemaet ble det spurt om ulike slike digitale løsninger kommunene arbeider med, samt om hvilke digitale kanaler for kommunikasjon man legger opp til å bruke. Svarene gjengis i tabell 4.2.

For det første fremgår det av kolonnen helt til høyre at ikke alle kommuner svarer på de ulike spørsmålene. Særlig gjelder dette enkelte av de digitale løsningene som er relativt «nye i tiden» («beacons» og «digital borgermelding»),³² men også for eksempel «blogg» som en plattform for å kommunisere med innbyggerne – kun 6-9 kommuner svarer på disse spørsmålene. Samtidig ser vi at kommunene gjennomgående legger opp til innføring/videreutvikling av svært mange av de ulike løsningene. For eksempel vil *alle* de 22 svarende kommunene overføre kommunestyremøter digitalt, og svært høye andeler vil også bruke/videreføre de «vante» digitale kanalene (sms, e-post, sosiale medier).³³ Alt i alt kan det synes som at kommunene i prosjektet legger opp til utstrakt bruk og videreutvikling av et bredt spekter av digitale løsninger og kanaler.

I tabell 4.3 ser man også denne tendensen. Der har vi summert opp antallet digitale «løsninger» den enkelte kommunen nevner sett i forhold til en andel av mulige løsninger (de 8 mulige i øvre del av tabell 2), og tilsvarende antallet digitale kanaler det arbeides med til en andel blant mulige kanaler (de seks mulige i nedre del av tabell 2). Tabellen viser at enkelte kommuner vil benytte seg av/videreutvikle et bredt spekter av digitale løsninger og kanaler (maksimumsverdier oppunder 1,00), men at en «typisk», altså i snitt, benytter seg av rundt halvparten av de mulige løsningene (dette kan være fornuftig siden mange løsninger/kanaler nok kan være substitutter for hverandre).

³² "Beacons" er digitale enheter som er plassert på utvalgte steder i kommunen, for eksempel på bussholdeplasser eller utenfor skoler og barnehager. Enhetene kommuniserer med en applikasjon som innbyggere kan installere på mobiltelefonen, og gir varsler om aktuell og oppdatert informasjon når brukeren nærmer seg stedet der enheten er utplassert. "Digital borgermelding" er også basert på en mobil-applikasjon, som gir innbyggerne en kanal for å melde inn konkrete spørsmål til kommunen. Dette kan for eksempel være observasjoner av gatelys som har gått ut, eller hull i asfaltdekket.

³³ I følge Kommunal- og moderniseringsdepartementets Organisasjonsdatabase er andelen blant alle kommuner som benytter seg av henholdsvis sms og sosial medier 67 og 89 prosent i 2016 (Monkerud mfl. 2016:116). Kommunene som studeres her kan altså sies å ligge i «forkant» i bruken av digitale kommunikasjonskanaler. Samme sted rapporteres om at kun 49 prosent av alle kommuner overfører digitalt (eller på annen måte) fra kommunestyremøter (*ibid.*: 114).

Tabell 4.2: Digitale løsninger og kanaler i de nye kommunene.

	Ant. som svarer "ja"	Ant. som svarer
<i>Hvillke digitale løsninger arbeider Kommunen med?</i>		
Skal kommunen tilby en mobilapplikasjon («app») for informasjon og innspill?	7	10
Skal det utvikles web-baserte grensesnitt for informasjon og innspill?	13	14
Skal kommunen innføre digital «borgermelding» for direkte innspill fra brukere/pårørende til aktuell instans i tjenesteapparatet?	4	6
Skal kommunen utvikle lokasjonsbaserte digitale informasjonssystemer («beacons»)?	5	9
Legges det opp en strategi for «åpne data»/ forbedre innbyggernes tilgang til eksisterende digital informasjon om komm. tjenester?	15	18
Skal møtene i kommunestyret overføres digitalt?	22	22
Skal ordfører eller andre orientere via web-basert videoløsning før og/eller etter kommunestyremøtene?	5	11
Skal kommunen utvikle muligheter for/tilby Web-enquete/web-dialog?	13	14
<i>Planlegger kommunen å bruke eller videreutvikle følgende digitale kanaler?</i>		
Sms	17	19
E-post	16	17
Sosiale medier	22	22
Diskusjonsforum	8	12
Chat	16	17
Blogg	5	8

Tabell 4.3: Den nye kommunens arbeid med digitale løsninger og kanaler (N=26 nye kommuner).

	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Standardavvik
Indeks for digitale løsninger	0.00	0.40	0.88	0.25
Indeks for digitale kanaler	0.00	0.54	1.00	0.29
Samleindeks for digitale løsn./kanaler	0.00	0.46	0.86	0.24

Siden gode digitale opplegg kan synes å være svært viktige for å understøtte koblingen mellom innbyggerne og det representative nivået, er det på sin plass å se på *sammenhengen* mellom fremstøtene de nye kommunene gjør på dette feltet og de medvirkningstiltak de ellers arbeider med. I tabell 4.4 gjengis korrelasjonene mellom gjennomsnittsskårene på enkeltkriteriene ved medvirkningstiltakene, slik som presentert i foregående del av kapitlet, og indeksene for henholdsvis arbeid med digitale løsninger og kanaler (fra tabell 3). Det viser seg at den sterkeste og tydeligste sammenhengen *ikke* er mellom arbeid med «koblingskriteriet» i seg selv og indeksene (kun en insignifikante og svakere korrelasjoner på 0,36 og 0,02), men mellom indeksen for «arbeid med digitale løsninger» og henholdsvis medvirkningskriteriene «folkelig kontroll», «velfundert deltagelse» og «innsikt». Med andre ord understøtter dette en hypotese om at kommunene i arbeidet med medvirkningsløsninger, sett som enkelttiltak og -ordninger *sammen med* underliggende infrastruktur, også ser på digitale løsninger som viktige for å virkeliggjøre spesielt *involverende medvirkning*. Vi ser samtidig at nær alle sammenhenger også er positive, noe som understøtter en antagelse om digitale løsninger/kanaler som infrastruktur, men også at sammenhengen med spesielt «involverende medvirkningskriterier» ikke er særlig tydelig for de vante kanalene for direkte kommunikasjon (indeksen for «digitale kanaler», dvs. sms, e-post mv.). Dette understøtter også en antagelse om at slike kanaler ikke i seg selv legger opp til noen form for «dypere» deltagelse – og at kommunene som arbeider med det siste også er klar over dette.

Tabell 4.4: Sammenhengen mellom demokratikriterier i medvirkningstiltak og arbeidet med digitale løsninger og kanaler (N=22 nye kommuner)

	Indeks for digitale løsninger	Indeks for digitale kanaler
Inkludering	(0.22)	(-0.05)
Folkelig kontroll	0.62	(0.24)
Velfundert deltagelse	0.63	(0.19)
Innsikt	0.62	(0.24)
Innsyn	(0.05)	(0.06)
Effektivitet	(0.28)	(0.03)
Kobling	(0.36)	(0.02)

Korrelasjoner i parentes er ikke signifikante på 5%-nivå.

4.5 Politisk organisering i de nye kommunene

I spørreskjemaet spurte vi de nye kommunene blant annet om antallet representanter de nye kommunestyrene skulle ha, og om de planlegger å opprette langsiktige eller kortsiktige utvalg, med eller uten beslutningsmyndighet og «gjennomgående representasjon», komiteer (uten beslutningsmyndighet) og/eller kommunedelsutvalg.³⁴

En første interessant indikasjon på hvordan en sammenslåing håndteres ligger i betraktninger rundt det nye kommunestyrets størrelse. Alt annet likt vil et større kommunestyre kunne gi representasjon til flere grupper (her: gamle kommunedeler), men det er ikke helt åpenbart hva en skal legge i det som er et «stort nok» kommunestyre for å imøtekomme eventuelle «krav» om slik representasjon. En mulighet er å sammenligne de nye kommunestyrene (med hensyn til størrelse) med det en ellers kunne forvente, gitt befolkningsstørrelse mv. I figur 4.3a vises kommunestyrets størrelse for 81 av de «gamle» kommunene som er med i herværende prosjekt.³⁵ I figuren angis de gamle kommunenes kommunestyrestørrelse, minimumsstørrelsen slik kommuneloven krever det³⁶, samt en rimelig (snitt)forventning gitt kommunens befolkningstall.³⁷ En ser en tydelig tendens til at kommunestyrets størrelse øker med økende befolkning og at de aller fleste kommunestyre har en størrelse som ligger godt over minimumskravet.

Dersom man gjentar den samme oppstillingen for de nye kommunene er mønsteret mye det samme, men allikevel med viktige forskjeller. En ser også i figur 4.3b den vanlige tendensen til at kommunestyrets størrelse øker med befolkningsstørrelse, samt noen tendenser til «sprang» når en går fra et «minimumskrav» til et annet. Den viktige forskjellen ligger i at forventningen, eller tendensen, ligger *betydelig høyere* for de nye kommunene. Dette kommer klart frem for gruppene av kommuner med mellom 10 001 og 50 000 innbyggere og med mellom 50 001 og 100 000 innbyggere (der mesteparten av data også forekommer): Mens en kan forvente at antallet representanter i den første gruppen ligger et sted *mellom 30 og 40 for de gamle kommunene*, forventer man at dette tallet for en *ellers sammenlignbar gruppe nye kommuner ligger mellom 40 og 50*.³⁸

³⁴ Se spørreskjema i appendiks, der spørsmål om ulike utvalg og komiteer henviser til lovparagraf i (ny) kommunelov. Også her kan forskningen sies å være noe mangelfull med hensyn til ettersporing av *empiriske virkninger* (om enn ikke like mangelfull som den som ser på «demokratiske innovasjoner» i medvirkningstiltak, se note 27). Enkelte unntak finnes blant annet i Offerdal og Ringkjøb (1995) og Monkerud mfl. (2009) som begge analyserer oppfattede politikerroller som påvirket av Politisk organisering (etter parlamentarisme vs. formannskapsorganisering og komite- og utvalgsorganisering).

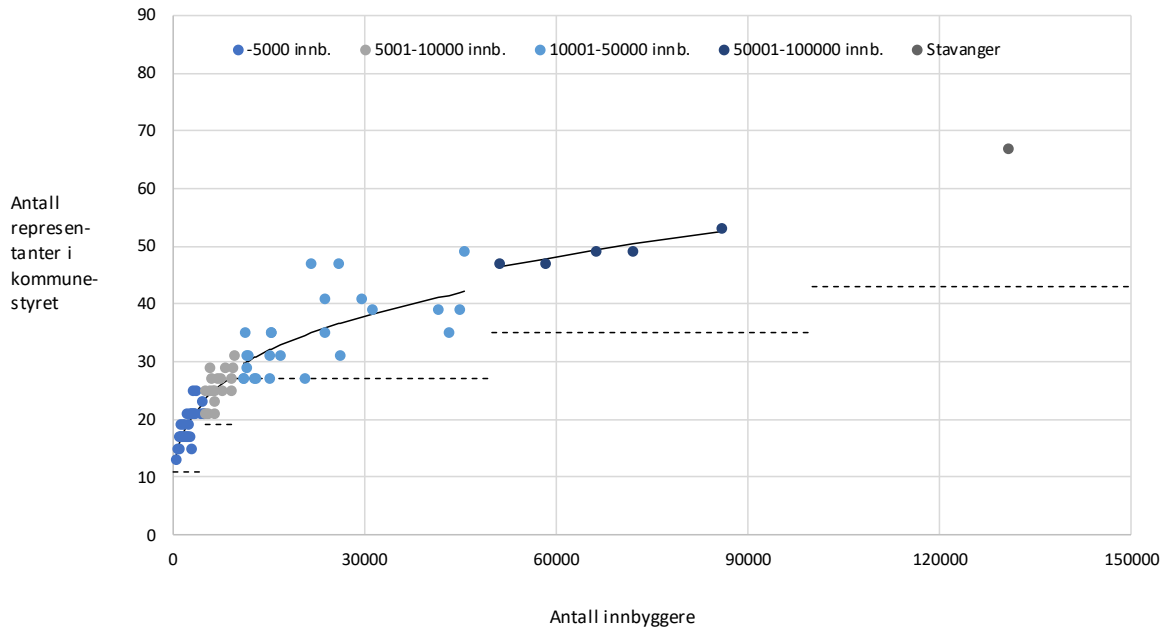
³⁵ I analysene her utelater vi gamle kommuner som deles i og med en sammenslåing, og også nye kommuner som vil bestå av deler av gamle kommuner (dvs. vi utelater Hamarøy, Tysfjord, Hemne, Halså, Snillfjord, Narvik og Ballangen og de nye kommunene disse vil inngå i).

³⁶ Etter kommunelovens § 5-5, som setter minstetall for antallet representanter for kommuner av en viss størrelse i nest siste årsskifte før den gjeldende kommunestyreperioden (sliksom videreført fra gammel kommunelov). Vi benytter oss følgelig av 2014- og 2018-tall for befolkningsstørrelse (SSB) i de to figurene.

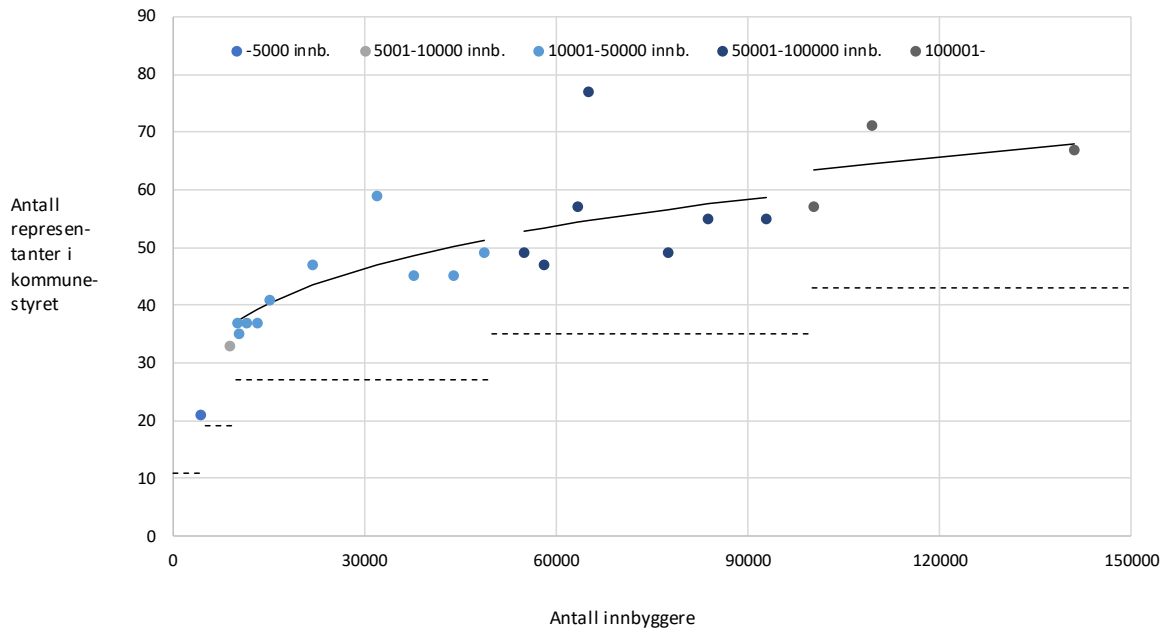
³⁷ Se detaljer i tabell A2 for beregningen av forventet kommunestyrestørrelse.

³⁸ En fordel i denne analysen er at man ser på den *samme gruppen kommuner* både før og etter en sammenslåing. I tabell A2 (siste kolonne) vises også at dette er en generell tendens: Det er ikke spesielt for nye kommuner som enten består av flere (nokså like kommuner) eller for en ny kommune som består av en stor gammel kommune i sentrum.

Figur 4.3a: Kommunestørrelse og antall representanter i kommunestyret (N=81 kommuner). Forventet antall representanter (heltrukne linjer) og lovens minimumskrav (stiplede linjer).



Figur 4.3b: Kommunestørrelse og antall representanter i kommunestyret (N=22 nye kommuner). Forventet antall representanter (heltrukne linjer) og lovens minimumskrav (stiplede linjer).



Dette er en betydelig forskjell, og en tilsvarende, om enn svakere tendens ser man i den andre gruppen kommuner (med en «snitt-økning» på om lag fem flere representanter). Dette er i tråd med en hypotese om at det følger noe «spesielt» med en sammenslåing, i alle fall i forbindelse

med dagens kommunereform, og at et «krav» om tilstrekkelig representasjon for de «gamle» kommunedelene imøtekommes med et *spesielt romslig kommunestyre*.³⁹

I spørreskjemaet spurte vi også om den nye kommunen planlegger å opprette kommunedelsutvalg, som representerer en annen måte å imøtekomme slike «krav» om representasjon for «gamle» kommunedeler. Her oppgir fem kommuner at de skal opprette slike (med mellom 1 til 11 kommune/bydeler).⁴⁰ Det er ikke noen videre sammenheng mellom det å ville opprette kommunedelsutvalg og et høyt antall representanter i kommunestyrene, slik vi så på det i figur 3a og b. Det skal allikevel nevnes at Molde, med sine 59 representanter i det nye kommunestyret (den eneste med det antallet i figur 3b) har et svært høyt antall kommunestyrerepresentanter (jf. avstanden fra «forventningslinja») og en ordning med kun ett kommunedelsutvalg for en «gammel og mindre kommunedel».⁴¹

I mange kommuner har kommunesammenslåingen blitt en anledning til å ta politiske arbeidsformer og politisk organisering opp til ny vurdering. Ut ifra presentasjoner og diskusjoner på samlinger i prosjektet «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner» har mange kommuner vært opptatt av spørsmål som har vært aktuelle i kommunepolitikken gjennom mange år. Et relevant spørsmål har vært hvordan man kan sikre *politisk, folkevalgt styring* over kommunens virksomhet.⁴² Dette spørsmålet har flere sider ved seg. For det første har et tilbakevendende tema vært at mange politiske saker i de enkelte sektorene av kommunal tjenesteyting kan være komplekse. Lover, forskrifter og avtaleverk er ofte omfattende og detaljerte, planleggings- og beslutningshorisontene kan være lange, og ikke minst kan beslutningene ha viktige faglige implikasjoner for tjenestene det dreier seg om. Det kan være krevende for fritidspolitikere å sette seg godt nok inn i et saksfelt til å kunne utøve en effektiv styringsrolle. Dette kan tilsi politisk *spesialisering*, altså at den enkelte politiker velger et spesielt saksfelt eller sektor, og bygger opp styringskompetanse innenfor dette. Slik spesialisering kan oppnås ved bruk av en sektormodell for politisk organisering, noen ganger slik at inndelingen av faste utvalg korresponderer med avdelinger i kommuneadministrasjonen. Den enkelte politiker får på denne måten et avgrenset utvalg av saker å arbeide spesielt med, noe som kan gjøre det enklere å bygge opp politisk kompetanse innenfor denne gruppen av saker.

Dersom de folkevalgte bygger opp slik spesialisert politisk kompetanse, kan en effekt være at de nærmer seg å *matche* kommunedirektørens kompetanse. En spesialisert politisk kompetanse kan bidra til å motvirke en situasjon preget av «rådmannsvælde», der kommunepolitikere blir passive «sandpåstrøere» til innstillinger fra rådmannen. Rådmannen kan på sin side støtte seg på et aktivisert (eller spesialisert) politisk miljø, som bedre vil kunne gi politiske signaler om ønsket kurs – også når innstillingene utarbeides. Noen erfaringer tilsier at det å delegerer myndighet til faste, sektoriserede utvalg kan styrke den politiske lederrollen. Arbeidet i utvalget blir mer interessant, og tillegges større vekt, når det delegeres beslutningsmyndighet. Et annet moment er at de folkevalgte til en viss grad kan ha direkte kontakt med tjenestesteder og ansatte innenfor «sin» sektor, noe som kan bidra til å ytterligere øke gevinstene av politisk spesialisering.⁴³

³⁹ Mønsteret her er i alle fall motsatt tendensen i senere tid, der (stabile, ikke-sammenslåtte) kommuner reduserer antallet kommunestyrerepresentanter (eller lar det forbli uendret). Det er også motsatt tendensen i tidligere sammenslåingsprosesser (for eksempel i Østfold på 90-tallet), der man også reduserte antallet representanter ned fra det som man ellers kunne forvente (se for eksempel SSB-tabell 01182, <https://www.ssb.no/statbank/table/01182/>).

⁴⁰ Dette er noe mer enn tendensen blant alle (dvs. ikke-sammenslåingskommuner) i KMDs Organisasjonsdatabase (Indset mfl. 2019:7).

⁴¹ Dette er en innovativ løsning som bryter med et «universelt prinsipp» om «territoriell universalisme» innenfor kommunens grenser.

⁴² Kommunene ble i spørreundersøkelsen også bedt om å svare på om man skulle innføre parlamentarisk styreform. Ingen av de nye kommunene oppgir at dette skal innføres.

⁴³ Direkte kontakt mellom sektorpolitikere og grener av administrasjonen går på tvers av den klassiske «timeglassmodellen» for kommunal organisering, der all kontakt mellom kommunens politiske liv og administrative apparat går via administrasjonssjefen, som øverste leder for kommunens samlede administrasjon. Men denne modellen er omstridt i mange kommuner, og det er hevdet at det er galt å avskjære de folkevalgte fra slik kontakt.

Samtidig har den politiske spesialiseringsgraden blitt utfordret av konkurrerende reformtrender. Hovedutvalgsmodellen innebar at sektorutvalgene skulle endres, slik at hvert utvalg dekket et bredere spekter av saker enn bare én distinkt gren av administrasjonen. En del kommuner gikk over til alternative spesialiseringsprinsipper for å dele inn de faste utvalgene, for eksempel funksjonsbasert spesialisering. Dette prinsippet innebærer at de faste utvalgene spesialiseres etter funksjon, for eksempel utvikling og drift. I en periode innebar reformer inspirert av *New public management* at de folkevalgte skulle gå inn i en mer overordnet, strategisk styringsrolle, noe som innebar en mer indirekte rolle overfor det sektoriserede tjenestetilbudet. I en del kommuner ble sektorutvalgene erstattet av saksforberedende kommunestyrekomiteer, uten delegert myndighet.

Dette, og andre trender, kan slik sett tolkes som en bevegelse bort fra den spesialiserte sektorpolitikken. Men i de senere år ser man tegn til at det ønskes en mer aktiv politisk styringsrolle. Folkevalgte i mange kommuner har diskutert nye arbeidsformer og organiseringsmåter som skal styrke den lokalpolitiske styringsrollen på ulike måter. Noen av disse grepene har fokusert på ordførerrollen, et tema som tidligere ble aktualisert særlig gjennom forsøkene med direkte valg til ordfører på 1990-tallet. Som det fremgår av tabell 4.5, har flere av kommunene bestemt at ordføreren skal få rett til å innstille til kommunestyret, og dessuten få delegert vedtaksmyndighet i enkeltsaker.⁴⁴ To (større) kommuner (Kristiansand og Narvik) skal leie inn politiske rådgivere for ordføreren (se figur 4.4 nedenfor). Det er vanskelig å vite på forhånd hvor omfattende og betydningsfulle disse endringene blir. Men dette er uansett endringer som kan gjøre ordføreren til en noe mer fremtredende individuell lederskikkelse, kanskje særlig innad i kommunepolitikken.

Som vi kan se i tabell 4.5 skal de aller fleste kommuner fortsatt organisere seg med faste utvalg, og trolig er dette noe som står særlig i fokus i prosjektkommunene: Omtrent alle sammenslåingskommunene i undersøkelsen, dvs. 96 prosent, opplyser at de skal organisere seg med faste utvalg, og de aller fleste blant disse gir også utvalgene innstillings- og vedtaksmyndighet (95 prosent) (tabell 4.6). Det er også en klar tendens til at utvalgene det her er snakk om bemannes fullt ut med kommunestyrerepresentanter («gjennomgående representasjon» i 73 prosent av tilfellene). Samlet sett vitner disse mønstrene om at de nye kommunene i stor grad ønsker en aktiv politisk styringsrolle, slik som diskutert ovenfor.

Tabell 4.5: Roller og organisering i den nye kommunen

	Andel kommuner	N
Ordføreren skal ha rett til å innstille til kommunestyret	0.35	20
Ordføreren får delegert vedtaksmyndighet i enkeltsaker	0.63	19
Kommunen skal ha langsiktige utvalg (lignende tidligere faste utvalg)	0.96	25
Kommunen skal ha kortsiktige utvalg (lignende tidligere ad-hoc-komiteer)	0.48	23
Kommunen skal ha komiteer uten avgjørelsesmyndighet	0.30	23

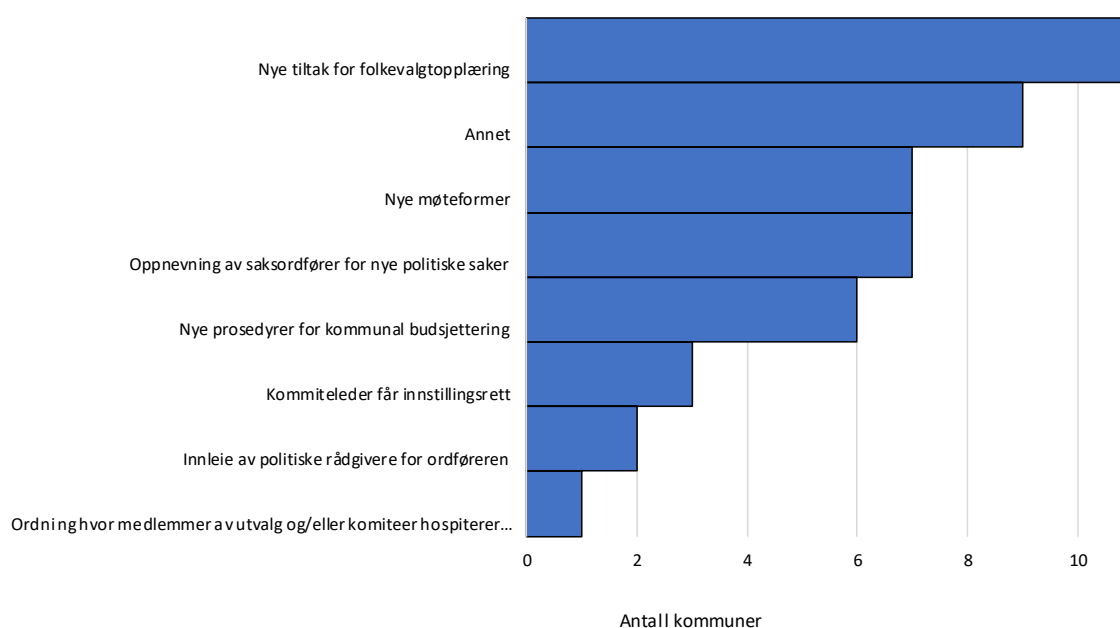
⁴⁴ I siste oversikt i KMDs Organisasjonsdatabase fra 2016 er det kun 27 prosent av alle kommuner som gir ordføreren innstillingsrett (Monkerud mfl. 2016:41).

Tabell 4.6: Organiseringen av langsiktige utvalg i den nye kommunen.

	Andel kommuner	N
Langsiktige utvalg skal kunne innstille direkte til kommunestyret	0.73	22
Langsiktige utvalgene får delegert vedtaksmyndighet	0.95	22
Langsiktige utvalg bemannes fullt ut av medlemmer av kommunestyret	0.73	22

Når det gjelder nye arbeidsformer ser vi mange indikasjoner på hvordan en del kommuner jobber for å utvikle og styrke den politiske lederrollen (figur 4.4). *Oppnevning av saksordførere for nye politiske saker* er et grep som skal styrke den politiske komponenten i utviklingen av forslag som skal avgjøres i kommunestyret.⁴⁵ Ordningen med saksordfører betyr at et medlem av en politisk komité velges som ansvarlig for å følge saken gjennom de forberedende faser og til den fremmes for vedtak i kommunestyret. Derfor kombineres ofte ordningen med politisk saksordfører med at komiteen overtar rådmannens innstillingsrett. Vi ser av figur 4.4 at 7 av de 25 kommunene som svarer på det aktuelle spørsmålet skal innføre politisk saksordfører. I tre av kommunene skal dessuten komitelederen få innstillingsrett. Dette innebærer også at innstillingsretten «politiseres» ved at den flyttes fra rådmannen og til en folkevalgt komiteleder.

Figur 4.3: Organisering av arbeidsmåten i politiske saker i den nye kommunen (N=25 nye kommuner).

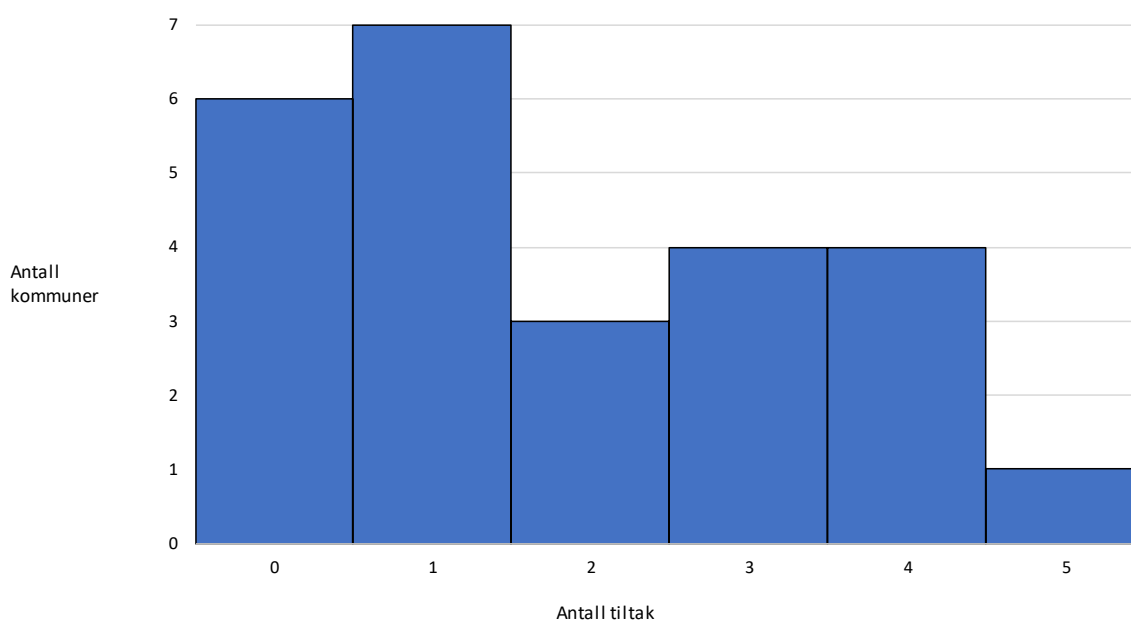


Også andre nye arbeidsformer er ment å styrke den politiske styringsfunksjonen. Mange kommuner skal styrke folkevalgtopplæringen, og det eksperimenteres med nye møteformer. Seks av kommunene skal prøve ut nye prosedyrer for kommunal budsjettering. Fellesnevneren for disse prosedyrene er ofte at de er ment å få frem politiske prioriteringer klarere.

⁴⁵ Men dette kan også ses som en spesielt uheldig «sammenblanding» av de administrative og politiske deler av saksbehandlingen.

Det er ganske mange kommuner som har planer om å prøve ut nye arbeidsformer. Som det fremgår av figur 4.5, skal 19 av de 25 kommunene som har besvart undersøkelsen på dette punktet prøve ut minst ett tiltak, og de fleste skal prøve ut mer enn ett. Dette viser at kommunesammenslåingen og/eller deltagelse i prosjektet «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner» har gitt støtet til betydelig fornyingsaktivitet i det politiske arbeidet.⁴⁶ Vi ser også at villigheten til å prøve ut nye arbeidsformer fordeler seg ganske jevnt mellom kommunene, uavhengig av størrelse. I figur 4.6 er kommunene gitt en indeks-skåre, som gjør at de er plassert høyere i figuren jo flere nye arbeidsformer de har planlagt å innføre. Videre er de sortert etter størrelse, fra venstre til høyre. Siden kommunene er fordelt ganske jevnt i figuren, er det ikke noe som tilsier at små eller store kommuner er mer innovative enn andre. Det som imidlertid fremgår av figur 4.6, er at ønsket om å prøve ut nye arbeidsformer hører sammen med ønsket om å bruke nye tiltak for opplæring av folkevalgte (grønne felt), nye organisasjonsformer (gult felt) og andre tiltak (blå felt).⁴⁷ Slik sett er det noen kommuner som planlegger å endre og fornye mange sider ved kommunens politiske liv, mens andre er mer tilbakeholdne.

Figur 4.4: Antall tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (N=25 nye kommuner).



Undersøkelsen vår inneholdt et par spørsmål om hvorvidt kommunen har hentet inspirasjon og erfaringer utenfra i sitt arbeid, som en indikasjon på den enkelte kommunenes behov eller ønsker om å «grunngi» arbeidet med lokaldemokratiutvikling. Mer presist spurte vi om hvorvidt man henholdsvis hadde innhentet eksterne foredragsholdere fra Danmark eller Sverige, eller begge land, samt om man selv hadde vært på studietur til ett eller begge av disse landene.⁴⁸ Oversikten i tabell 7 viser at langt de færreste hadde gjort noen av delene, men også at tre kommuner har

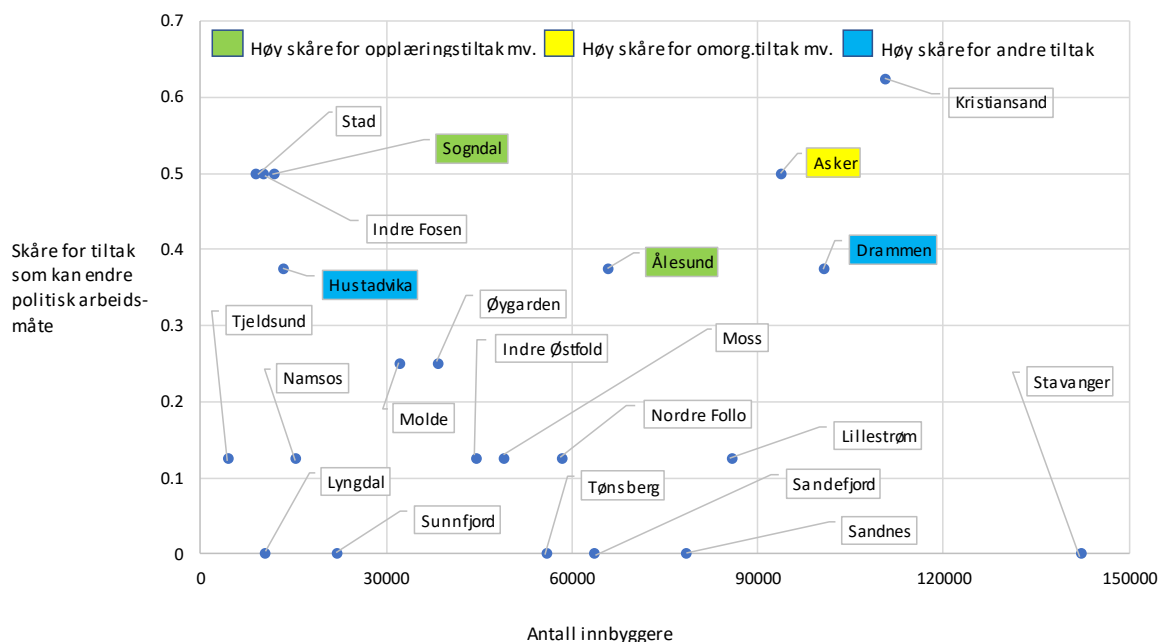
⁴⁶ Tendensene til arbeid med tiltak for nye politiske arbeidsformer er ikke tidligere blitt undersøkt systematisk blant alle sammenslåingskommuner.

⁴⁷ Se detaljer i tabell A3, som viser tendenser til at enkelte kommuner mest innfører et knippe tiltak som skal endre politiske arbeidsmåter ved hjelp av «innstillingsrett til komiteleder», «ordninger med hospitering» og «opplæringstiltak» (mye opplæringsfokus), mens enkelte mest innfører tiltak som dreier seg mye om organiseringen av det politiske arbeidet (faktor F2) og atter andre innfører «andre», mer uspesifiserte tiltak.

⁴⁸ I Danmark utløste kommunereformen i 2007 en rekke tiltak for å styrke demokrati og folkevalgt styring i de nye storkommunene, og flere av ideene og tiltakene har gitt inspirasjon til norske kommuner. I Sverige har det vært stort fokus på nye metoder for innbyggermedvirkning. KS har vært en aktiv formidler av ideer og erfaringer fra Sverige til norske kommuner, gjennom sin forbindelse med den svenske søsterorganisasjonen SKL - Sveriges Kommuner och Landsting. Se www.dialogguiden.se for nærmere informasjon.

gjennomført studietur til ett av landene og hatt foredragsholder på besøk fra det ene landet. Og de som henter en foredragsholder fra et av nabolandene har vanligvis reist på studietur dit også. Det er altså en tendens til at enkelte kommuner er mer «på hugget» med å hente inn erfaringer utenfra enn andre.⁴⁹ Og omfanget av studieturer – som viser et ønske om å lære om nye arbeidsmåter – har en viss sammenheng med både kommunestørrelse og antallet «nye arbeidsmåter» det arbeides med. De to kommunene som opplyser at de har vært på studietur til både Danmark og Sverige er henholdsvis Asker og Ålesund, og de opplyser samtidig at arbeider med henholdsvis tre og fire tiltak for å organisere «arbeidsmåten i politiske saker» (figur 4.6). Denne observasjonen skal selvsagt tolkes med varsomhet. Man kan ikke utlede fra dette at studieturer for eksempel kan bidra til å øke innsatsen eller kvaliteten i nærdemokratiarbeidet. I det aller minste kan man i alle fall *peke på de nevnte kommunene* som gode kilder til relevante erfaringer (siden de har «sett seg litt rundt» i de nordiske landene) og samtidig har et særlig bredt nedslagsfelt for arbeidet med å organisere den nye kommunen.

Figur 4.5: Omfanget av tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (høyere skåre tilsier flere tiltak) (N=25 nye kommuner).



⁴⁹ Korrelasjonen mellom «studietur» og «foredragsomfang» i tabell 7 er på $r=0,60$ ($p=0,00$).

Tabell 4.7: Den nye kommunens innhenting av erfaringer eksternt (N=25 nye kommuner).

	Ikke invitert foredragsholdere fra Danmark eller Sverige	Invitert foredragsholdere fra enten Danmark eller Sverige	Invitert foredragsholdere fra både Danmark eller Sverige
Ikke studietur til Danmark eller Sverige	12	1	-
Studietur til enten Danmark eller Sverige	6	3	1
Stuidetur til både Danmark og Sverige	-	1	1

4.6 Oppsummering: Kommuner med brede «tiltaksporteføljer», arbeidet med digitale løsninger og nye politiske løsninger

Gjennomgangen i dette kapitlet har for det første vist at det er enkelte kommuner som synes å ha et særlig bredt og variert syn på «lokaldemokrati» som begrep. Dette kommer til uttrykk ved at de i de *medvirkningstiltakene* de arbeider med tilgodeser flere typer (deltager)demokratiske verdier, at de arbeider aktivt med et bredt spekter av *digitale løsninger*, og at de jobber godt med utvikling av generelle *arbeidsmåter i og organisering av det politiske nivået*. Og siden det også er en tendens til at enkelte kommuner legger vekt på kun *noen* viktige kriterier i så måte, kan slike kommuner stå som eksempel som andre kommuner kan lære av. For å illustrere dette kan man for eksempel trekke frem Asker kommune som opplyser om arbeid med følgende medvirkningstiltak (tabell 4.8):

Tabell 4.8: Medvirkningstiltak det arbeides med i nye Asker kommune.

1	2	3	4	5	6	7
Lokalsamfunnsutvalg (LSU)	Oppgaveutvalg (OU)	Innbygger- torg	Hovedutvalg for medborgerskap	Innbyggerpanel	Jevnlige dialogmøter	Innbyggerundersøkelser

I nye Asker kommune vil Innbyggerundersøkelsene (tiltak nr. 7) *inkludere* brede grupper og være svært *effektive* med hensyn til bruk av tid og ressurser. Noe mer ressurser vil måtte påregnes (særlig for innbyggerne) når innbyggerpanelene (5) skal komme sammen, men vil også gi «dypere» involvering fra innbyggernes side. Enda mer ressurser vil måtte påregnes brukt på lokalsamfunnsutvalget (1) og oppgaveutvalg (2), men slike tiltak vil samtidig gi enda bedre muligheter for at innbyggerne opplever «dypere» involvering i form av eksponering overfor fakta, diskusjoner og drøftinger av sakskomplekser (mer *innsikt* og *velfundert deltagelse*) i fora sammen med folkevalgte (mer *kobling* til det representative nivået).⁵⁰ I gjennomgangen har vi også pekt på

⁵⁰ Her skal det også påpekes at Asker gjennom «hovedutvalg for medborgerskap» ikke bare (nødvendigvis) kobler seg til og gir innbyggerne en rolle, men faktisk også gir «medvirkning» som saksfelt en slags formell status.

andre kommuner som – gjennom arbeidet med lignende tiltak – legger særlig vekt på en slik «bred» tiltaksportefølje: *Stad, Molde, Ålesund, Lillestrøm og Kristiansand*. I tillegg har Asker også et bredt fokus i arbeidet med digitale løsninger og i arbeidet med å endre og videreutvikle arbeidsmåten og organiseringen i det representative nivået.⁵¹

For det andre har gjennomgangen av tiltakene som kommunene gjennomfører vist at:

- Arbeidet med *digitale løsninger og kanaler står høyt i fokus i prosjektkommunene*, og mest sannsynlig i større grad enn i kommune-Norge ellers (Monkerud mfl. 2016: 114-116). Her arbeides det med å videreutvikle tradisjonelle kanaler for kommunikasjon (e-post, sms mv.), men særlig arbeides det tungt med digitale løsninger som fasiliterer mer formelle og essensielle sider ved innbygger-folkevalgt-kommunikasjonen (overføring av kommunestyremøter mv.).
- Digitale løsninger kan som nevnt ovenfor sees av kommunene som *understøttende til medvirkningstiltak som innebærer «dypere» involvering fra innbyggerne («folkelig kontroll», «velfundert deltagelse» og «kobling mellom innbyggerne og det representative nivået»)*.
- Man ser en klar tendens til at *antallet kommunestyrerepresentanter øker mer enn det enn kan forvente*. Dette kan være en indikasjon på at *god representasjon* fra «gamle kommunedeler» ses som spesielt viktig. Man ser også en tendens til at de nye kommunene, gjennom fremstøt for å organisere og utvikle det politiske nivået, ser ut til å fremelske en *aktiv politisk rolle for de folkevalgte*.

⁵¹ Asker trekkes også frem som en kommune med et spesielt bredt tiltaksspekter av Bjørge (2019:99).

5 Oppsummerende konklusjon

I rapporten har vi først gitt en kort innføring i forskningen rundt det som kan kalles «demokratisk fornyelse», med særlig vekt på medvirkningstiltak. Vi har presentert en enkel oversikt over de tiltakene de nye kommunene arbeider med – mye med utgangspunkt i hvordan disse kan kategoriseres etter organisatoriske forhold og saksfelt. Deretter har vi spisset argumentene rundt begrepet om demokratisk fornyelse, med særlig vekt på de spesifikke demokratiske gevinstene en kan oppnå med forskjellige tiltak. Her har vi benyttet oss av Smiths (2009)⁵² kriteriebaserte tilnærming. Ulike medvirkningstiltak kan være *mer eller mindre inkluderende*, ved at det favner alle innbyggerne (for eksempel forberedte «folkemøter» eller «innbyggeravis») heller enn at det retter seg mot spesielle grupper (for eksempel «ungdomsråd» og «barneråd»).

Tiltaket kan ellers gi stor grad av *folkelig kontroll*, ved at det for eksempel har innslag av «deltagende budsjettering», dvs. at innbyggeren gis faktisk beslutningsmyndighet, heller enn at det kun er opprettet for å innhente informasjon fra eller gi informasjon til befolkningen.

Det kan videre basere seg på *velfundert deltagelse*, der for eksempel deltagerne i et «oppgaveutvalg» kan bli stilt overfor mye informasjon og fakta som skal diskuteres og drøftes i utvalget «nærutvalg», heller enn at deltagelsen er mer passiv og mottagende (som i løserer former for «nærutvalg»).

Tiltaket kan gi stor grad av *innsikt og innsyn* for deltagerne, på den måten at ordningen innebærer at deltagerne godt forstår sin egen rolle (i for eksempel et «lokalsamfunnsutvalg»), og at den innebærer at det i etterkant gis innsyn i arbeidet (for eksempel når det gis ut «sluttrapport» fra et prosjekt der befolkningsgrupper deltar).

Tiltaket kan videre være mer eller mindre *effektivt*, dvs. kreve få ressurser i form av tid og penger for både innbyggere og kommunen selv, slik som for eksempel utgivelse av «innbyggeravis eller «informasjonsblad», eller kreve større ressurser (for eksempel «oppgaveutvalg»).

Endelig kan man stille spørsmål om hvor godt *koblet* tiltaket er til det representative systemet. Tiltaket kan for eksempel tydeliggjøre koblingen til det representative systemet ved at folkevalgte selv deltar i ordningen (som er vanlig i «oppgaveutvalg»), eller at det ellers tydeliggjøres at arbeidet i tiltaket skal spilles inn til kommunepolitikken.

I forskningen rundt demokratisk fornyelse (*democratic innovations*) (Smith 2009, Elstub og Escobar 2017, Fung 2006, Geisse og Joas 2013, Goodin 2005, Saward 2003, Bjerger 2019) er det en klar erkjennelse av at «demokratiske gevinster» langs disse dimensjonene er svært ulikartede: Mens «dypere» former for deltagelse i seg selv nok vil øke den enkeltes opplevelse av mestring eller *efficacy* (i et deltagerdemokratisk perspektiv), vil andre gevinster kunne være bedre politikk (*outputs*), for eksempel som følge av at et aktuelt tiltak gir et bedre informasjonsgrunnlag for kommunale beslutninger. Mens det ikke lett kan avklares hvilke slike effekter som er de «viktigste» er det derfor også en erkjennelse i forskningen om at man bør legge vekt på en bred forståelse av demokratiske verdier i denne sammenhengen. I den empiriske analysen av tiltakene kommunene i prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* oppgir å arbeide med, er det nettopp en slik forståelse som legges til grunn.

I den empiriske gjennomgangen av kommunenes tiltak, basert på en slik bred forståelse av «demokratiske gevinster», finner vi for det første en klar sammenheng mellom de ulike gevinster som medvirkningstiltak kan gi: Tiltak som er svært inkluderende, for eksempel folkemøter, gir ikke særlig med folkelig kontroll eller velfundert deltagelse, men slike kan til gjengjeld være svært (økonomisk) effektive. I tråd med en «bred forståelse» av demokratiske gevinster, slik som vist til ovenfor, leder dette i praksis frem til en anbefaling om at kommunene bør legge vekt på *flere*

⁵² Smith (2009), som vi her vist til mye gjennom rapporten, er, så vidt vi kan se, den mest gjennomgripende sammenfatningen av de

tiltak som samlet sett kan tilgodese alle eller de fleste typer «demokratiske gevinster». I så måte kan opplegget som vi benytter oss av for å karakterisere kommunenes «tiltaksprofiler» eller «porteføljer» ses på som en «sjekkliste» som den enkelte kommunen kan vurdere egne tiltak opp mot.

For det andre finner vi at *mange kommuner nettopp har en slik bred tiltaksporteføje*.⁵³ På den annen side finner vi også at flere kommuner *ikke* har det, men heller legger mest vekt på brede og inkluderende tiltak *eller* på ordninger som gir innbyggerne en mer velfundert og innsiktsskapende medvirkningsopplevelse. I denne sammenhengen kan altså førstnevnte typer kommuner, med en bred tiltaksporteføje, stå som eksempler til etterfølgelse (i rapporten blir Asker trukket frem som eksempel).

For det tredje finner vi at kommunene i prosjektet arbeider systematisk med å utvikle digitale løsninger og kanaler, og trolig i større grad enn i kommune-Norge ellers. Spesielt arbeides det med å videreutvikle vante kanaler for kommunikasjon (e-post, sms mv.), og særlig arbeides det med digitale løsninger som *fasiliterer* koblingen mellom innbyggere og folkevalgte (for eksempel gjennom overføring av kommunestyremøter). Med andre ord finner vi at arbeidet med digitale løsninger av kommunene ses som *understøttende til medvirkningstiltak som innebærer «dypere» involvering fra innbyggerne («folkelig kontroll», «velfundert deltagelse» og «kobling mellom innbyggerne og det representative nivået»).*

For det fjerde ser vi i analysene en klar tendens til at *antallet kommunestyrerepresentanter er høyere i de nye kommunene enn det enn ellers skulle forvente (for tilsvarende store kommuner)*. Dette kan være en indikasjon på at *god representasjon* fra «gamle» kommunedeler ses som spesielt viktig. Man ser også en tendens til at de nye kommunene, gjennom fremstøt for å organisere og utvikle det politiske nivået, ser ut til å fremelske en *aktiv politisk rolle for de folkevalgte* – gjennom for eksempel at faste utvalg i nærmest alle tilfeller gis innstillings- og vedtaksmyndighet, og at disse i de aller fleste tilfeller skal bemannes fullt ut med kommunestyrerepresentanter («gjennomgående representasjon»).

⁵³ Vi trekker her frem Asker, Stad, Molde, Ålesund, Lillestrøm og Kristiansand som eksempler.

Litteratur

- Bjerger, N. (2019): «Demokratiske innovasjoner i kommune-Norge: bidrag til et sterkere lokaldemokrati?», Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Elstub, E. og Escobar, O. (2017): «A Typology of Democratic Innovations», paper til *Political Studies Association's Annual Conference*, 10.-12. april 2017, Glasgow, UK. Se <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/A%20Typology%20of%20Democratic%20Innovations%20-%20Elstub%20and%20Escobar%202017.pdf>.
- Fung, A. (2006): «Varieties of Participation in Complex Governance», *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Geissel, B. og Joas, M. (2013): *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?*, Berlin; Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Goodin, R. (2005): «Sequencing Deliberative Moments», *Acta Politica*, 40(2), 182-196.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E. og Winsvold, M. S. (2013): *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. Vol. 2013:4. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Indset, M., Stokstad, S. og Monkerud, L. C. (2019): «Kommunedelsutvalg og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner», NIBR-notat 2019:102.
- Klausen, J. E., S. Arnesen, D. A. Christensen, B. Folkestad, G. S. Hanssen, M. Winsvold, and J. Aars. (2013): *Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Uni Rokkansenteret.
- Monkerud, L. C., Saglie, J. og Vabo, S. I. (2009): «Representantroller i et reformert lokaldemokrati», kapittel 13 i Saglie, J. (red.): *Det nære demokrati - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen, J. E. (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20.
- Saward, M. (2003): «Enacting Democracy», *Political Studies*, 51(1), 161–179.
- Smith, G. (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge:Cambridge University Press.

Appendiks

Tabell A1: Ulike kriterier ved kommunenes «tiltaksprofiler» (N=22 kommuner).

	F1	F2
Velfundert deltagelse	0.98	0.05
Folkelig kontroll	0.98	0.00
Innsikt	0.98	0.00
Kobling	0.82	-0.06
Effektivitet	0.11	0.94
Inklusjon	-0.04	0.92
Innsyn	0.06	-0.55
Korrelasjon mellom faktorer:	-0.21	

Principal components med *Oblimin*-rotasjon. Faktorer med egenverdi > 1 beholdt. Faktorladninger over 0.60 markert.

Tabell A2: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og antall kommunestyrerepresentanter (log).

	Kommuner før sammenslåingen (N=81)	Kommuner etter sammenslåingen (N=22)	Kommuner etter sammenslåingen (N=22)
Kontstant	1.03 *** (0.18)	1.33 *** (0.40)	1.22 ** (0.47)
Befolkningsstørrelse (log)	0.02 *** (0.02)	0.20 *** (0.05)	0.23 *** (0.06)
5001-10000 innb. (=1)	0.02 (0.04)	0.30 *** (0.04)	0.29 *** (0.05)
10001-50000 innb. (=1)	0.06 (0.06)	0.39 *** (0.06)	0.36 *** (0.07)
50001-10000 innb. (=1)	0.13 (0.09)	0.39 ** (0.16)	0.33 (0.20)
100001- innb. (=1)	0.27 ** (0.11)	0.45 ** (0.17)	0.37 (0.23)
Eff. ant. kommuner			-0.04 (0.05)
Justert R^2	0.90	0.80	0.79

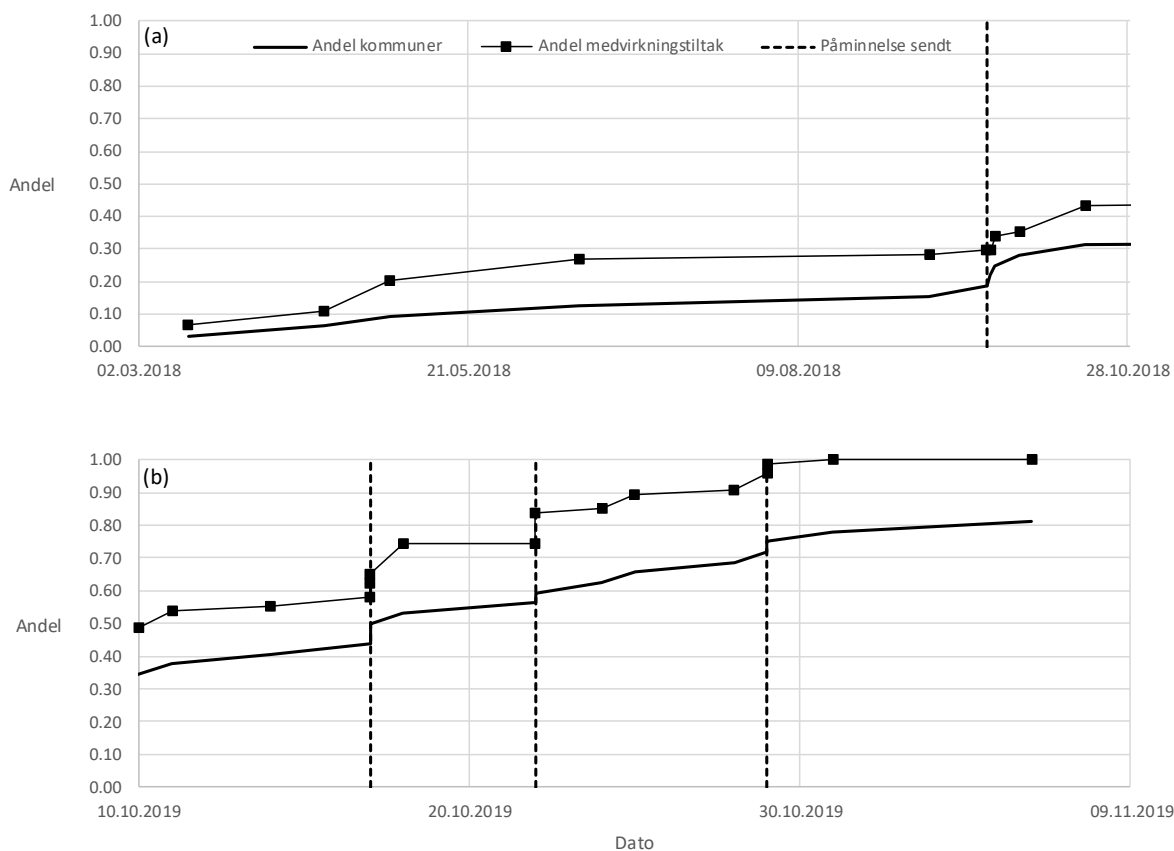
* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Robuste standardfeil i parentes.

Tabell A3: Ulike kriterier ved tiltak for organisering av arbeidsmåten i politiske saker (N=25 kommuner).

	F1	F2	F3
Komiteleder får innstillingsrett	0.83	0.12	-0.23
Ordning hvor medl. av utvalg/komiteer hospiterer i andre utvalg/komiteer	0.81	-0.29	0.11
Nye tiltak for folkevalgtopplæring	0.59	0.37	0.39
Oppnevning av saksordførere for nye politiske saker	0.07	0.84	-0.06
Innleie av politiske rådgivere for ordføreren	-0.25	0.68	0.24
Nye prosedyrer for kommunal budsjettering	0.05	0.64	-0.16
Nye møteformer, vennligst spesifiser:	0.37	0.06	0.80
Annet	-0.33	-0.15	0.75
Korrelasjon mellom faktorer:	F1	-	0.09
	F2	-	0.03

Principal components med Oblimin -rotasjon. Faktorer med egenverdi > 1 beholdt. Faktorladninger over 0.50 markert.

Figur A1: De nye kommunenes svargivning over tid. (a) tidlig i undersøkelsesperioden, (b) sent i undersøkelsesperioden. (N=26 kommuner).



Illustrasjon A1: Eksempel på SharePoint-side for deling og diskusjon av planer mv. i de nye kommunene.

The screenshot shows a SharePoint page for 'Nye Kristiansand kommune'. The page title is 'Nye Kristiansand kommune' and it is a 'Privat gruppe'. The page is published on 16.4.2018. The main content area contains a document titled 'I forbindelse med KMDs prosjekt, "Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner som har vedtak om sammenslåing" vil By- og regionforskningsinstituttet NIBR v/ OsloMet - storbyuniversitetet gjennomføre en underveisvurdering av de konkrete tiltakene de nye kommunene vil sette ut i livet. Dette betyr at vi i prosjektgruppen ved NIBR er avhengige av å hente inn god informasjon om de ulike tiltakene fra din kommune, samt at du som kontaktperson også skal få gode tilbakemeldinger fra NIBR i form av praktiske innspill og evalueringer.

For enkelhets skyld har vi i menyen (kolonnen) til venstre på denne siden samlet en del nyttige svarveier, som gjør at du som kontaktperson for den nye kommunen gjennom en enkel "portal" kan ha en god dialog med prosjektet, samt ha muligheter for å laste ned og opp relevant informasjon:

- for å laste opp relevante dokumenter, dvs. ulike planer slik de beskriver målsetninger for, intensjoner bak og praktiske forhold rundt de ulike lokaldemokratiltakene kommunen ønsker å gjennomføre, velg **Last opp planer og dokumenter**, og velg deretter **Last opp** (eller **upload**) i menyen øverst på siden.
- for å laste ned dokumenter som prosjektet etterhvert vil publisere - dvs. evalueringer av de ulike tiltakene, velg **Tilbakemeldinger fra prosjektet** og **klikk deretter på den aktuelle filen** for å lese dokumentet. Alle relevante dokumenter blir liggende i det "arkivet" som vises til høyre men vi kommer også til å legge ut direkte lenker til **aktuelle dokumenter i kolonnen til høyre** på siden du står på nå (under **Siste**).
- for å komme direkte til spørreskjema om lokaldemokratiltak (som vi vil sende ut lenke til via egen e-post), velg **Lenke til spørreskjema**.
- for å gi tilbakemeldinger til prosjektet kan du bruke **Kommentarer**-funksjonen (**Comments**), som du finner helt nederst på siden. Eventuelt kan du også kontakte prosjektmedlemmene **Lars Chr. Monkenud**, **Marte podstet** eller **Jan Erling Klauvå** på e-post.
- du kan når som helst komme tilbake til "hovedsiden" (der du står nå) ved å velge **Hjem** i menyen til venstre.

Siste:
Presentasjon av prosjektet (PowerPoint) (formål, temaer, arbeidsmåter mv.) finner du [her](#).

Microsoft Teams
Communicate with your colleagues in real time by creating a Team for your Office 365 Group. Create a Team

Kommentarer
Legg til en kommentar. Skriv inn @ for å omtale noen. Legg inn

Illustrasjon A2: Spørreskjema til de nye kommunene.

Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

I denne undersøkelsen spør vi deg som kontaktperson om planen for fornying og utvikling av lokaldemokratiet i den nye kommunen. Svarene dine skal gi oss grunnlag for å gi kommunen tilbakemelding på planen for utvikling av lokaldemokratiet i den nye kommunen, og for å skrive den endelige rapporten fra underveisevalueringen.

Du kan gå fremover i skjemaet ved å trykke 'Neste', eller bakover ved å trykke 'Forrige'. Du kan lagre svarene du har gitt ved å trykke 'Lagre svar på denne siden'. Du kan når som helst gå ut av skjemaet, og ta det opp igjen ved en senere anledning ved å trykke på lenken i invitasjons-e-posten. Svarene du allerede har gitt, blir lagret automatisk.

Undersøkelsen består av tre deler: Om tiltak for innbyggermedvirkning kommunen, om bruk av digitale løsninger, samt om politisk organisering.

Del 1: Innbyggermedvirkning

Vi regner med at planen for utvikling av lokaldemokratiet i den nye kommunen inneholder tiltak for å engasjere innbyggere og legge til rette for medvirkning. I denne undersøkelsen ber vi deg i første omgang å liste opp de spesifikke tiltakene for å involvere og engasjere innbyggere som den nye kommunen tenker å gjennomføre (fyll inn i boksene nedenfor).

1 Hvilke tiltak planlegger kommunen?

Navnet på tiltaket:

Kort beskrivelse av tiltaket:

Legg til

Ta bort siste

Neste

Lagre svar på denne siden

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

Del 2: Bruk av digitale løsninger

Vi er spesielt opptatt av å fange opp planer om å bruke nye digitale løsninger for å legge til rette for innbyggerdialog. De følgende spørsmålene er ment å fange opp dette spesielt. Vi ber deg derfor gå gjennom spørsmålene nedenfor, selv om noen av tiltakene du allerede har beskrevet (i del 1) også skulle innebære bruk av digitale løsninger.

2.1 Hvilke digitale løsninger arbeider kommunen med?

	Ja	Nei	Vet ikke
Skal kommunen tilby en mobilapplikasjon («app») for informasjon og innspill?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal det utvikles web-baserte grensesnitt for informasjon og innspill?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal kommunen innføre digital «borgermelding» for direkte innspill fra brukere/pårørende til aktuell instans i tjenesteapparatet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal kommunen utvikle lokasjonsbaserte digitale informasjonssystemer («beacons»)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legges det opp en strategi for «åpne data», for å forbedre innbyggernes tilgang til eksisterende digital informasjon om kommunale tjenester?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal møtene i kommunestyret overføres digitalt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal ordfører eller andre orientere via web-basert videoløsning før og/eller etter kommunestyremøtene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal kommunen utvikle muligheter for/tilby Web-enquete/web-dialog	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.2 Planlegger kommunen å bruke eller videreutvikle følgende digitale kanaler for informasjon og interaksjon med innbyggerne?

	Ja	Nei	Vet ikke
Sms	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Epost	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiale media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diskusjonsforum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Chat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blogg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[Forrige](#)[Neste](#)[Lagre svar på denne siden](#)

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

Del 3: Politisk organisering

De følgende spørsmålene dreier seg om den overordnede politiske organiseringen i den nye kommunen.

[Forrige](#)[Neste](#)[Lagre svar på denne siden](#)

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

3.1 Skal kommunen innføre parlamentarisk styringsform?

- Ja
 Nei

3.2 Hvor mange medlemmer skal det være i det nye kommunestyret?

3.3 Hvor mange medlemmer skal det være i det nye formannskapet?

3.4 Skal ordføreren ha rett til å innstille til kommunestyret? (koml § 5-14)

- Ja
 Nei

3.5 Skal ordføreren få delegert vedtaksmyndighet i enkeltsaker? (koml § 6-1(4))

- Ja
 Nei

3.6 Skal den nye kommunen organiseres med utvalg under kommunestyret? (koml § 5-7)

- Ja, med langsiktige utvalg (lignende tidligere faste utvalg)
 Ja, med kortsiktige utvalg (lignende tidligere ad-hoc-komiteer)
 Nei

[Forrige](#)

[Neste](#)

[Lagre svar på denne siden](#)

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

3.6-I Hvordan skal de langsiktige utvalgene organiseres?

	Ja	Nei
Skal de langsiktige utvalgene kunne innstille direkte til kommunestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal de langsiktige utvalgene få delegert vedtaksmyndighet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal de langsiktige utvalgene bemannes fullt ut av medlemmer av kommunestyret (gjennomgående representasjon)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3.6-II Hvordan skal de kortsiktige utvalgene organiseres?

	Ja	Nei
Skal de kortsiktige utvalgene kunne innstille direkte til kommunestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal de kortsiktige utvalgene få delegert vedtaksmyndighet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skal de kortsiktige utvalgene bemannes fullt ut av medlemmer av kommunestyret (gjennomgående representasjon)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[Forrige](#)

[Neste](#)

[Lagre svar på denne siden](#)

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

3.7 Skal den nye kommunen opprette komiteer uten avgjørelsesmyndighet, til forberedende behandling av saker til kommunestyret? (kompl §5-9)

- Ja
 Nei

3.8 Skal den nye kommunen opprette kommunedelsutvalg for hele eller deler av kommunens territorium? (kompl §5-1(2) d, jf. § 5-7)

- Ja
 Nei

[Forrige](#)

[Neste](#)

[Lagre svar på denne siden](#)

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

3.9 Nedenfor listes opp en del tiltak som kan iverksettes for å endre arbeidsmåten i politiske saker? Vennligst kryss av for de tiltakene som den nye kommunen tenker å iverksette. (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Oppnevning av saksordfører for nye politiske saker
- Komiteleder får innstillingsrett
- Nye prosedyrer for kommunal budsjettering
- Nye tiltak for folkevalgtopplæring
- Nye møteformer, vennligst spesifiser:
- Innleie av politiske rådgivere for ordføreren
- Ordning hvor medlemmer av utvalg og/eller komiteer hospiterer i andre utvalg/komiteer
- Annet, vennligst spesifiser:

Forrige

Neste

Lagre svar på denne siden

Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet: Undersøkelse om tiltak og organisering i den nye kommunen

Helt til slutt ønsker vi å få vite litt om din kommune på ulike måter har innhentet erfaringer med aktuelle demokratiltak i Danmark eller Sverige?

Har din kommune gjennomført studietur/besøk til Danmark eller Sverige? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Ja, til Danmark
- Ja, til Sverige
- Nei

Har din kommune invitert foredragsholdere fra Danmark eller Sverige? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

- Ja, fra Danmark
- Ja, fra Sverige
- Nei

Forrige

Send inn svar

Lagre svar på denne siden