

NOU

Noregs offentlege utgreiingar **2006:7**

Det lokale folkestyret i endring?

Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

Utgreiing frå Lokaldemokratikommisjonen oppnemnt ved kronprinsregentens
resolusjon 12. mars 2004.

Gjeven til Kommunal- og regionaldepartementet 4. april 2006.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0876-9
ISBN 978-82-583-0876-5

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Regjeringa oppnemnde ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004 ein kommisjon for lokaldemokratiet. Kommisjonen legg med dette fram si andre, og siste, utgreiing.

Oslo 4. april 2006

Leif Johan Sevland
leiar

Dag Hagen Berg	Trude Brosvik	Odd Arild Kvaløy
Björg Tysdal Moe	Trine Monica Myrvold	Ivar Ramberg
Liv Røssland	Halvdan Skard	Sonja Alice Steen
Runolv Stegane	Kristin Marie Sørheim	Björg Wallevik
Morten Øgård		

Dag Arne Christensen

Hans-Erik Ringkjøb

Dag Vestrheim

Innhald

1	Hovudkonklusjonar, mandat, samansetjing og arbeidet	7	3.2.7	Tiltak for å betre sosial representativitet i folkevalde organ	75
1.1	Innleiing	7	3.2.8	Personskiftet i lokalpolitikken	79
1.2	Situasjonen for det representative lokaldemokratiet	7	3.2.9	Færre verv og kandidatar.	80
1.3	Alternative deltakingskanalar og lokaldemokrati	13	3.2.10	Dei folkevalde sine arbeidsvilkår	81
1.4	Kommunal organisering, selskapsdanning og frivillige organisasjonar	19	3.3	Kommisjonen sine konklusjonar	83
1.5	Oppnemning og samansetjing	22	4	Innverknad mellom val	85
1.6	Lokaldemokratikommisjonen sitt mandat	22	4.1	Eit nytt politisk deltakingsmønster ..	85
1.7	Arbeidet i kommisjonen	25	4.1.1	Syn på demokrati	85
2	Eit lokaldemokrati under press?	27	4.1.2	Konkurransedemokrati	86
2.1	Innbyggjarane, demokratiet og kommunen	27	4.1.3	Deltakardemokrati	87
2.1.1	Oppslutnad om demokratiet	27	4.1.4	Samtaledemokrati	87
2.1.2	Politisk tiltru	29	4.1.5	Kvar går lokaldemokratiet?	88
2.2	Valdeltaking i Noreg og i andre land	30	4.2	Folkerøystingar	89
2.3	Er høg valdeltaking viktig?	33	4.2.1	Typar av folkerøystingar	90
2.4	Kva forklarar frammetet?	33	4.2.2	Lokale folkerøystingar i Noreg: Reglar og erfaringar	90
2.4.1	Individbaserte forklaringar	33	4.2.3	Lokale folkerøystingar i andre land: Reglar og erfaringar	92
2.4.2	Kontekstbaserte forklaringar	35	4.2.4	Fordelar og ulemper med folkerøystingar: Den prinsipielle debatten	96
2.5	Tiltak for å auke deltakinga i lokalval	39	4.2.5	Tidlegare norske reformforslag	98
2.5.1	Felles valdag	39	4.3	Lokaldemokrati på nett	101
2.5.2	Stemmeplikt	42	4.3.1	Norsk IKT-strategi: Mykje forvaltning - mindre demokrati?	101
2.5.3	Stemmerett for 16-åringar	43	4.3.2	IKT: Tilgang og bruk	103
2.5.4	Valavviklinga	44	4.3.3	Ulike visjonar om IKT og demokrati	104
2.5.5	Elektronisk stemmegjeving	45	4.3.4	Kommunale heimesider: Nye deltakingskanalar?	105
2.6	Oppsummering	48	4.4	Lokale demokratiltak	109
2.7	Kommisjonen sine konklusjonar	49	4.4.1	Kva skjer i kommunane?	109
3	Politiske parti, lokalpolitisk rekruttering og representativitet .	53	4.4.2	Dialogbaserte demokratiltak	111
3.1	Eit partipolisert lokaldemokrati	53	4.4.3	Tiltak retta mot enkeltgrupper	114
3.1.1	Partia som deltakingsarena	53	4.4.4	Om å måle og evaluere lokaldemokratiet	115
3.1.2	Partia – eit framandelement i lokalpolitikken?	58	4.5	Brukardemokrati	117
3.1.3	Partia sine utfordrarar - dei lokale listene	62	4.5.1	Innleiing	117
3.1.4	Alternativet – eit lokaldemokrati utan parti?	64	4.5.2	Kva er brukardemokrati?	118
3.2	Rekruttering og representativitet	65	4.5.3	Ordningar for brukardemokrati	119
3.2.1	Eit representativt lokaldemokrati? ...	66	4.5.4	Brukardemokrati og lokaldemokrati	124
3.2.2	Lokalpolitisk rekruttering	69	4.5.5	Kommisjonen sitt syn	127
3.2.3	Partia sine nominasjonar	70	5	Kommunal organisering, kommunal selskapsdanning og frivillige organisasjonar	132
3.2.4	Rekruttering til lokale lister	71	5.1	Innleiing	132
3.2.5	Legg partia vekt på representativitet?	73	5.2	Det representative lokaldemokratiet: Ansvar og politisk organisering	133
3.2.6	Utveljing og sjølvutveljing	74	5.2.1	Utvalsmodellen i endring	134
			5.2.2	Kommunal parlamentarisme	136

5.2.3	Omorganisering – eit vanskeleg verkemiddel?	137	5.4.6	Argument mot sterke band mellom lokale frivillige organisasjonar og kommunen	154
5.2.4	Direkteval av ordførar	138	5.4.7	Frivillige organisasjonar som demokratiske ledd mellom lokalsamfunn og kommune	154
5.2.5	Nærare om borgarmeisterrolla i Danmark	141	5.4.8	Kommisjonen sitt syn	157
5.2.6	Eit lokalstyre basert på konflikt eller konsensus	142	6	Økonomiske og administrative konsekvensar av kommisjonens forslag	159
5.3	Mot ei fragmentering av lokalstyre?	143	Litteraturliste	161	
5.3.1	Ulike organisasjonsformer	144	Vedlegg		
5.3.2	Omfang av ulike selskapsformer	145	1	Brukermedvirkning; realiteter og idealer	176
5.3.3	Selskapsdanning og legitimitet	146	2	Innbyggerinitiativ og lokal-demokrati.....	189
5.3.4	Selskapsdanning i praksis	146	3	Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?.....	209
5.3.5	Selskapsdanning og lokal-demokratiet	148	4	Valgdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte?	233
5.4	Kommunane og dei frivillige organisasjonane	149			
5.4.1	Innleiing	149			
5.4.2	Kva er frivillige organisasjonar?	149			
5.4.3	Frivillig sektor i endring	150			
5.4.4	Frivilligpolitikk i nyare tid	152			
5.4.5	Argument for samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjonar	153			

Kapittel 1

Hovudkonklusjonar, mandat, samansetjing og arbeidet¹

1.1 Innleiing

Lokaldemokratikommisjonen har hatt i oppdrag å analysere og vurdere vilkåra for og utforminga av lokaldemokratiet (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004). Kommisjonen har lagt eit overordna omsyn til grunn for arbeidet: *Å auke deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken*. I arbeidet har kommisjonen tatt utgangspunkt i både mandatet og den pågåande debatten om lokaldemokratiet. Mandatet er todelt og arbeidet er presentert i form av to offentlege utgreiingar. Den første delen av mandatet er å gjere greie for og drøfte kva konsekvensar utviklinga av forholdet mellom staten og kommunane har å seie for eit levande lokaldemokrati. Ei viktig problemstilling er dette forholdet sin innverknad for lokalpolitisk deltaking og engasjement. I kommisjonen si første utgreiing – *NOU 2005:6 Samspill og tillit* - viser kommisjonen til at eit godt samspel mellom styringsnivå og eit omfattande og tydeleg lokalt spelerom er viktige føresetnader for å auke deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken. I NOU 2005:6 føreslår kommisjonen fleire tiltak for å nå målet om auka deltaking og engasjement i lokalpolitikken:

- Grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret.
- Større fridom for kommunane i skattepolitikken.
- Tiltak for å styrke samspelet mellom kommunesektoren og staten.

Denne utgreiinga presenterer resultatet av kommisjonen sitt arbeid med den andre delen av mandatet. Temaet er måten lokaldemokratiet kjem til uttrykk på i dei enkelte lokalsamfunna. Kommisjonen sine framlegg og vurderingar er å finne i fire kapittel:

- I kapittel 2, *Eit lokaldemokrati under press?*, kjem kommisjonen med tiltak for å medverke til å stanse den negative utviklinga i valdeltakinga.

- I kapittel 3, *Politiske parti, lokalpolitisk rekruttering og representativitet* - drøftar kommisjonen situasjonen for dei politiske partia, dei lokale listene si rolle i lokaldemokratiet og kva som skal til for å sikre god rekruttering til kommunestyra/fylkestinga.
- I kapittel 4, *Innverknad mellom val*, vurderer kommisjonen forholdet mellom deltaking innanfor det representative lokaldemokratiet og alternative deltakingsformer.
- I kapittel 5, *Kommunal organisering, kommunal selskapsdanning og frivillige organisasjonar*, drøftar kommisjonen konsekvensar av ulike omorganiseringstiltak i kommunane, kva rolle kommunale selskap spelar i høve til lokaldemokratiet og korleis samspelet mellom kommunane og frivillige organisasjonar kan styrke lokaldemokratiet.

Den overordna budskapet frå kommisjonen, dei to utgreiinga sett under eitt, er at staten og kommunane har eit felles ansvar for å medverke til eit levande og deltakingsorientert lokaldemokrati. Denne instillinga (og den andre delen av kommisjonen sitt mandat) er delt inn i tre hovudbolkar: 1) Spørsmålet om situasjonen for det representative lokaldemokratiet, 2) spørsmålet om kva rolle alternative deltakingskanalar kan og bør spele i lokaldemokratiet, og 3) spørsmål knytt til kommunane som politiske institusjonar. Dette kapitlet oppsummerar kommisjonen sine vurderingar og forslag med bakgrunn i desse tre punkta.

1.2 Situasjonen for det representative lokaldemokratiet

Kommisjonen sitt mandat rører ved ei rekke utfordringar for det representative lokaldemokratiet. Kommisjonen skal mellom anna:

«Gjøre rede for utviklinga i valgdeltakelsen og mulige forklaringar på hvorfor den er gått tilbake. Kommisjonen skal i denne forbindelse drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutninga om og tilliten til lokaldemokratiet. Hva kan gjeres for å styrke

¹ I innstillinga dekkjer kommuneomgrepet både kommunane og fylkeskommunane der ikkje anna er spesifisert.

valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt? - Kommisjonen skal redegjøre for legitimitetsgrunnlaget for lokaldemokratiet - Partiene lokalt har mistet medlemsoppslutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? - Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk. – Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet? – Det meste av rekrutteringa til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn i et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004)

Mandatet uttrykker ei viss uro for det representative demokratiet si framtid. I den offentlege debatten er spesielt den reduserte valdeltakinga og den sviktande oppslutnaden om partia som medlemsorganisasjonar stadig tilbakevendande tema. At desse kjerneinstitusjonane i det norske representative demokratiet har ein svakare folkeleg forankring enn før har ført til ein fagleg og politisk debatt om vilkåra for eit velfungerande folkestyre. Ikkje minst har Makt- og demokratiutgreiinga peikt på at utviklinga har medverka til at utøvinga av folkevalt mynde er svekka i alle ledd. Kommisjonen har følgeleg lagt stor vekt på å diskutere situasjonen, og premissane, for det representative lokaldemokratiet. Spesielt gjeld det spørsmål om innbyggjarane sitt forhold til lokaldemokratiet - det sviktande frammøtet ved lokalval - og vilkåra for rekruttering til kommunestyre og fylkesting.

Valdeltakinga

Kapittel 2 i innstillinga gjer greie for utviklinga i valdeltaking i Noreg og i ein del andre land. Det vert stilt spørsmål om kva som kan forklare den negative trenden, og kva konsekvensar det kan ha. Kapitlet vurderer fleire tiltak som kan påverke valdeltakinga i positiv retning. Kommisjonen meiner

det sviktande frammøtet i lokalvala representerer ei spesiell utfordring.

Deltakinga ved norske kommuneval er gjennomgåande lågare enn ved stortingsval. Valdeltakinga ved kommuneval er redusert frå 81 prosent i 1963 til 59 prosent i 2003. Ved fylkestingsvalet i 2003 deltok berre 55,6 prosent av veljarane. Ein må heilt attende til 1922 for å finne ei lågare valdeltaking. Heimesitjarpartiet har auka sin oppslutnad i sju lokalval på rad. Samanlikna med andre land ligg den norske valdeltakinga midt på treet, men den er markert lågare i Noreg enn i dei to andre skandinaviske landa både ved nasjonale og lokale val. Danmark skil seg ut med høg og stabil valdeltaking både ved nasjonale og lokale val. Den høge deltakinga i svenske lokalval kan bli forklart med at desse vert haldne samtidig med val på nasjonalforsamlinga.

Talmateriale gjev likevel ikkje eit eintydig negativt bilede av norsk valdeltaking. Trass i at valdeltakinga var rekordlåg ved kommunevala i 1995 og 1999, var det berre 12 prosent av veljarane som sat heime ved begge vala. I tillegg viser ei studie kommisjonen har fått utført at variasjonen i frammøte kommunane imellom frå 1949 til i dag ser ut til å bli større (sjå vedlegg 4). Det inneber at trass i at det lokaldemokratiske engasjementet (i form av valdeltaking) er fallande, er det samtidig meir variert. Kommunalar som like etter andre verdskrig hadde låg valdeltaking har mobilisert sterkare enn kommunalar som i utgangspunktet hadde høg valdeltaking. Eksempelvis kan Fedje kommune vise til ein auke i valdeltakinga på heile 51,8 prosentpoeng frå 1947 til 2003. Faktisk har valdeltakinga auka i ei rekkje av dei små kommunane når etterkrigstida vert sett under eitt. Frå 1980-talet har valdeltaking ved kommuneval, i motsetnad til stortingsval, vore prega av større variasjon. Variasjonen kommunane imellom er størst ved fylkestingsval, noko som inneber at også desse har eit lokalt preg. Denne variasjonen tyder på at det lokalpolitiske spelar ei rolle for deltakinga.

Kva er så den negative trenden i valdeltakinga eit uttrykk for? Høg deltaking vert gjerne sett på som eit teikn på eit vitalt og levande lokaldemokrati. Motsett vert låg deltaking vurdert som eit uttrykk for at lokaldemokratiet har låg legitimitet og at det representative styresettet i kommunane står svakt. Til dette er det å seie at lokaldemokratiundersøkingane eintydig viser at lokaldemokratiet har massiv og stabil støtte i befolkninga. Ikkje berre det, dei same undersøkingane viser at det også er positive utviklingstrekk. Det direkte politiske engasjementet i form av deltaking i demonstrasjonar, boikottar og underskriftskampanjar har

auka over tid. I faglitteraturen blir dette tolka slik at det skjer ei utvikling frå eit kollektivt til eit meir individuelt retta politisk engasjement, og frå fokus på saker med kollektive siktemål til saker som meir snevert gjeld meg og mine.

Med bakgrunn i denne diskusjonen har *kommisjonen* vurdert kor viktig valdeltakinga er for lokaldemokratiet, og diskutert tiltak som kan auke valdeltakinga på kortare eller lengre sikt. *Kommisjonen* registrerer at borgarane er nøgde både med lokaldemokratiet og med dei tenestene kommunane leverer. Borgarane sitt samfunnsengasjement har heller ikkje blitt mindre, snarare tvert imot. Dette er med på å moderere det relativt dystre perspektivet som pregar debatten om situasjonen for lokaldemokratiet.

Innbyggjarane har tillit til lokaldemokratiet. Tillit til lokalt sjølvstyre og sentrale organ som kommunestyre og fylkesting er eit mål på kvaliteten til lokaldemokratiet. Eit vilkår for å ivareta og vidareutvikle lokaldemokratiet er systematisk kunnskap om tillit og legitimitet. Korleis kan tillit og legitimitet haldast ved like og betrast? Det veit vi for lite om. Slik kunnskap bør ikkje berre gjelde for kommunesektoren i gjennomsnitt, men for den enkelte kommune og fylkeskommune. Etter kommisjonen si meining er det avgjerande viktig å få fram slik kunnskap. Kommisjonen oppmodar derfor staten og KS til å få fram slik kunnskap. Data om tillit og legitimitet bør samlast inn med jamne mellomrom slik at ein kan følgje utviklinga over tid. Kommisjonen foreslår derfor at:

- Staten og kommunesektoren sørgjer for forskning som gir kunnskap om kva faktorar som påverkar innbyggjarane sin tillit til lokaldemokratiet. Kommisjonen ber om at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet

At det folkelege engasjementet ser ut til å finne andre kanalar enn gjennom val er ikkje uproblematisk. Kommisjonen meiner det er negativt for lokaldemokratiet at valdeltakinga fell, og at skilnaden i deltakingsnivået mellom lokale og nasjonale val er blitt større. Kommisjonen er spesielt uroleg for at dette kan føre med seg større sosiale forskjellar i den politiske deltakinga. Kommisjonen har sett det som ei viktig oppgåve å medverke til å snu den negative trenden i valdeltakinga.

Kommisjonen meiner det er positivt at det ser ut til at det er politikken sjølv, og ikkje rammene rundt, som har mest å seie for frammøte ved val. Er

lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram. Her kan både staten og kommunane sjølve medverke aktivt til at lokalvala vert opplevde som viktige nok av borgarane.

- Staten kan gjennom utstrakt desentralisering av makt og ansvar og tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivå, synleggjere at kommunane og lokalvala er sentrale i det norske politiske systemet. Kommisjonen har i si første ugreiing peikt på grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyre og større fri-dom til kommunane i skattepolitikken som viktige tiltak.
- *Fleirtalet* i kommisjonen vil understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar for å setje saker på dagsorden som opptek folk, og for å tydeleggjere dei lokale politiske alternativa. Slik tydeleggjering kan eksempelvis skje ved at dei lokale partia i forkant av lokalvala gjer det klart for veljarane kva styringsalternativ dei har å velje mellom. Dette er spesielt viktig i ein situasjon der valkampar med manglande alternativ og lite spenning viser seg å trekkje i retning av låg valdeltaking. Er alternativa tydelege og sakene viktige nok så vil det også skjerpe veljarane si interesse for å delta i valet.
- Eit *mindretal* (medlemane Brosvik og Stegane) vil her understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar i å setje saker som opptek folk på dagsorden og tydeleggjere politiske skilnader. Partia går til val på eigen politikk og eigne ordførarkandidatar. Det kan vere skilnader i korleis ein ønskjer konkrete saker løyste og korleis ein vil søkje fleirtal for å få dette til. Somme stader kan det vere naturleg at ein på førehand klargjer kva parti ein ønskjer å samarbeide med etter valet. Andre stader er det tradisjon for å klargjere standpunkt og å finne fram til styringsdyktige alternativ i etterkant av valet. Då er det viktig at ein ovafor veljarane gjer det klart at ein etter valet vil forhandle om best mogleg gjennomslag for eigen politikk, og at dette er avgjerande for kva parti ein vil samarbeide med i valperioden. Dette gjeld både for val av ordførar og val av politisk styringsalternativ.
- Kommisjonen meiner det er mogleg å gjere noko med dei administrative prosedyrane knytt til valavviklinga. Sjølv om det neppe er vanskeleg å få stemt slik vallova er utforma i dag, vil effekten av nye tiltak for å lette tilgjenge til vallokala ha positiv effekt. Innanfor rammene av dagens vallov har kommunane eit stort spelerom. Dette spelerommet bør kommunane bruke aktivt og til å tenkje nytt. Det ser mellom anna ut til at val på

ein kviledag kan gje positiv effekt på frammøtet, og kommisjonen vil derfor oppforde kommunane til å halde vallokala opne søndagen.

- Kommisjonen ser det også som vesentleg at det også vert informert om at veljarane har høve til å stemme blankt. Det å stemme blankt kan også vere ei medviten valhandling. I valstatistikken bør det gå klårt fram kva som er blanke stemmer og kva stemmer som er forkasta.
- Kommisjonen meiner vallova bør ta som utgangspunkt at alle menneske skal ha lik rett til å utøve sine demokratiske rettar. Menneske med funksjonsnedsettingar utgjer ein høvesvis stor del av innbyggjarane og kommisjonen meiner det er eit demokratisk problem om det ikkje vert tilrettelagt godt nok for denne gruppa. Kommisjonen meiner vallokala skal vere tilgjengelege for alle, og at alle skal ha same rett til å utøve stemmeretten. Kommisjonen registrerer at kommunane, departementet og dei funksjonshemma sine organisasjonar i samarbeid har utvikla retningslinjer som tilfredstilte kravet om universell utforming. Kommisjonen ser det som vesentleg å sikre at desse retningslinjene vert følgde opp lokalt.
- Kommisjonen vil understreke at det bør bli satstærkt på å utvikle elektroniske valløysningar som kan garantere tilfredstillande tryggleik for veljarane. Det langsiktige målet med dette arbeidet bør vere at elektronisk stemmegjeving kan bli gjennomført utanfor rammene av eit vallokale. Kommisjonen meiner at staten i samarbeid med kommunane må spele ei aktiv rolle på dette området med sikte på å utvikle sikre og brukarvennlege valteknologiske løysingar. Det inneber at ein raskt bør komme i gang med utprøving og testing av elektronisk stemmegjeving både for enkelte veljargrupper (t.d. funksjonshemma), i samband med førehandsrøystinga og i avviklinga av lokale rådgjevande folkeavstemmingar. Ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og Regionaldepartementet har skissert eit opplegg for planmessig og systematisk evaluering av forsøk med elektronisk stemmegjeving. Kommisjonen støttar dette opplegget, og meiner det er viktig å komme i gang med dette arbeidet.

Utover dette er det lansert ei rekkje enkelttiltak for å auke valdeltakinga. Diskusjonen i kommisjonen kring desse tiltaka har avdekka at det ikkje er lett å vedta konkrete institusjonelle endringar som umiddelbart vil snu utviklinga i positiv retning utan at det samstundes kan gje uheldige utslag. Fleire av tiltaka reiser prinsipielle spørsmål som går

utover omsynet til valdeltakinga åleine, noko som gjer at det er ulike syn i kommisjonen med omsyn til kva grep som er naudsynte å ta.

Enkelte har tatt til orde for å innføre *stemmeplikt*, med påfølgjande bøter for veljarar som ikkje møter opp. Som eit alternativ til stemmeplikt som eit straffeelement i vallova, er det *føreslått premiering* ved eksempelvis eit særskilt skattefrådrag for dei som faktisk stemmer.

- Kommisjonen er samd i at slike verkemiddel ikkje er ein farbar veg. Lokaldemokratiet blir ikkje meir vitalt og levande gjennom påbod og lokkemidlar. Kommisjonen meiner stemmeplikt er spesielt problematisk fordi det set variasjonen i valdeltaking ut av funksjon som ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet. Endringar i deltakinga gjer at det vert ført ein kontinuerleg debatt om situasjonen for lokaldemokratiet. Når det gjeld premiering til innbyggjarar som deltek i val, har kommunane i dag full fridom til å nytte seg av slike verkemiddel. Kommisjonen vil ikkje innskrenke kommunane sitt handlingsrom på dette området.

Kommisjonen har drøfta spørsmålet om vala si innbyrdes plassering.

Fleirtalet i kommisjonen

- går inn for at gjeldande ordning med felles valdag for kommunestyreval og fylkestingsval vert vidareført. Desse medlemmane legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør stå i fokus i eit lokalval, og meiner ein felles valdag for alle val vil medføre ei ytterlegare nasjonalisering av lokalpolitikken. Ved stortingsval er det dei nasjonale sakene og spesielt regjeringsspørsmålet som vil vere sentrale. For veljarane vil det ha den konsekvens at det vert endå vanskelegare å stille lokalpolitikarane til ansvar ved valet. Fleirtalet meiner også at ein felles valdag vil representere ei kunstig oppblåsing av valdeltakinga, og slik sett fungere som ein dårleg indikator for dei reelle vilkåra for det norske lokaldemokratiet. Endeleg vil ordninga med felles valdag medføre at den gjennomsnittlege stemmerettsalderen aukar. Fleirtalet går vidare inn for at kommunane i større grad bør få fridom til sjølve å fastsetje sin eigen valdag i valåret.

Eit *mindretal* i kommisjonen (medlemmane Sørheim, Røssland, Steen, Kvaløy og Skard)

- går inn for felles valdag for stortings-, fylkestings- og kommunestyreval. Felles valdag er eitt av få tiltak som vil auke valdeltakinga. Mindretalet meiner også at felles valdag kan vere eit viktig tiltak for å auke den politiske interessa

og for å sikre at heilskapsperspektivet på politikken kjem betre fram. Kommunane utfører i stor grad oppgåver innanfor rammer sett av staten. Det er difor avgjerande for lokalpolitikken korleis den nasjonale politikken blir utforma. Stortingsfleirtalet og Regjeringa vil i stor grad ha innverknad på korleis kommunane skal og kan løyse oppgåvene sine. Kommunale oppgåver er i fokus og vert i stor grad avgjerande for valresultatet også ved Stortingsval, t.d. eldreomsorg, skolepolitikk og barnehagepolitikk. Det er også rikspolitikarane som i stor grad dominerer valkampen både ved lokalval og stortingsval. Ein felles valdag vil tydeleggjere ansvaret mellom dei ulike styringsnivåa, disiplinere politikarane og skape ein felles debatt og forståing rundt viktige problemstillingar som må løysast i samarbeid mellom forvaltningsnivåa. Mindretalet meiner at felles val vil auke tilliten mellom stat og kommunar og tilliten til dei folkevalde og dei politiske partia på alle nivå. Mindretalet meiner dette ikkje vil svekke høvet til samtidig å få fokus på lokale saker og lokale kandidatar. Det vil bli lettare med politisk ansvarsutkrevjing både sentralt og lokalt enn no. I dag kan ein få regjeringsskifte og fullstendig endring av politikk ovafor kommunane midt i ein kommunestyreperiode.

Eit anna *mindretal* (medlem Ramberg)

- går inn for felles valdag for stortingsval og fylkes-/regionval. Kommunestyrevala vert haldne etter dagens ordning. Dette medlem legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør ha eige fokus i eige val. Medlemet har lagt stor vekt på at det lokale sjølvstyre, det lokale handlingsrommet og lokale prioriteringar blir respektert betre ved å halde eige lokalval enn dagens ordning og eventuelt ny ordning med felles val. Dette medlem har også lagt vekt på at ved lokalval fokuserer borgarane meir på personar enn på parti, at lokale lister kan vere demokratifremmande og at direkte val på ordførarar lettare kan la seg gjennomføre ved å innføre eit eige kommuneval. Dette medlem har merka seg Soria Moria erklæringa, som uttrykker sterke ambisjonar i å flytte makt og mynde til det fylkesvise/regionale nivået. Ved å slå saman fylkes-/regionval og stortingsval, vil ansvaret mellom fylkes-/region og stortingsnivået tydeleggjerrast samtidig som desse nivåa blir sett i samanheng.

Kommisjonen har vurdert spørsmålet om stemmerettsalderen ved lokalval bør bli sett ned frå 18 år til 16 år.

Fleirtalet i kommisjonen går

- inn for å halde på gjeldande stemmerettsalder. Fleirtalet legg avgjerande vekt på at stemmerettsalderen bør fylgje myndigheitsalderen, som i dag er 18 år.

Mindretalet (medlemene Stegane, Ramberg, Berg, Sevland og Tysdal Moe)

- går inn for at stemmerettsalderen bør bli sett til 16 år ved lokalval. Desse medlemene legg avgjerande vekt på at stemmeretten er ein demokratisk rett, og at stemmerett for 16 åringer kan medverke til større politisk engasjement blant ungdom.

Parti, rekruttering og representativitet

Partia har vore og er framleis ein av dei viktigaste aktørane i lokaldemokratiet. Dei har nærast monopol på rekrutteringa til folkevalde organ og har som ei sentral oppgåve å vere bindeledd mellom innbyggjarane og det politiske systemet. Situasjonsrapporten er likevel at partia på mange vis slit på lokalplanet. Dette kjem til uttrykk gjennom stadig lågare medlemstal, færre aktive og stor arbeidsbyrde på dei som er att. Dette representerer ei utfordring for partia som organisasjonar, for rekrutteringa til lokalpolitikken og for representativiteten i folkevalde organ. Partia har sjølv gjort tiltak for å auke deltakinga og engasjementet, men synest ikkje å ha lukkast. Tek ein derimot utgangspunkt i at vurderingane av dagens parti ofte baserer seg på samanlikning med unike periodar i partihistoria då partilivet blomstra, eller med ein situasjon ein trur har vore, ser det ikkje like dystert ut. Og, samanlikna med andre land er talet på partimedlemmer framleis rimeleg høgt i Noreg. Vidare er det også teikn som tyder på at den negative utviklinga er i ferd med å flate ut ved at medlemstala er i ferd med å stabilisere seg. Også rekrutteringsarbeidet i partia ser ut til å ha blitt noko enklare. Ved sist kommuneval var det få parti som rapporterte om at dei hadde problem med å stille liste. Men, årsaka til dette finn ein ikkje i partia sitt rekrutteringsarbeid, men heller i det at kravet til talet på listekandidatar er redusert samtidig som er det blitt færre offentlege verv å fylle.

I Noreg, som i dei fleste andre land, er det eit ideal om at folkevalde organ skal vere sosialt representative. Trass i at det i partia sitt rekrutteringsarbeid er eit sterkt fokus på å få representert ulike grupper i kommunestyra og fylkesting, er resultatet framleis at desse organa ikkje er sosialt representative. Den typiske representant er mann, i 40-50 åra, har høg inntekt og betre utdanning enn

gjennomsnittet. Likevel har kvinnerepresentasjonen i fylkestinga og kommunestyra auka meir eller mindre kontinuerleg over tid. I perioden 1963-2003 har talet på kvinner i norske kommunestyre gått frå 6,3 prosent til 35,8 prosent. Ein slik positiv tendens er også mogleg å spore når det gjeld den politiske integreringa av innvandrargruppene. Sjølv om innvandrarak er noko underrepresenterte samla sett, viser det seg at i kommunar med mange innvandrarak vert desse godt representerte i folkevalde organ. Dette gjeld særleg kommunane Drammen og Oslo. Det er fleire grunnar til at det er barrierar for representasjon av ulike sosiale grupper. Ein grunn finn ein i partia sitt rekrutteringsarbeid, ein annan i at enkelte grupper er mindre villige til å stille til val enn andre. Den overordna utfordringa for partia er å unngå å miste fleire medlemmar og i tillegg rekruttere nye. Om ikkje vil deira problem med å rekruttere kandidatar frå eit breitt spekter av samfunnslivet bli større.

I lokalpolitikken vert dei etablerte politiske partia supplerte av *lokale lister*. Dei lokale listene utgjør eit stabilt element i norsk lokalpolitikk og stiller til val i meir enn 40 % av kommunane. I dei aller fleste tilfelle endar det med at dei vert representerte i kommunestyret. Lokaldemokratikommisjonen har fått gjennomført ei eiga undersøking blant kandidatar på lokale lister ved kommunevalet i 2003, og denne undersøkinga viser mellom anna at ei rekke av listene er etablerte fordi ein ikkje er nøgd med dei politiske partia i lokalpolitikken. Blant eit utval av listekandidatar på desse listene svarte 75 % at ein svært viktig grunn til å stille lister var misnøye med dei etablerte partia.

For *kommisjonen* utgjør dei politiske partia grunnpilarane i det representative demokratiet. Dei står mellom anna for rekrutteringa til lokalpolitikken, utforminga av partia sin politikk og er både eit koplingspunkt mellom veljarane og dei valde, og mellom politikarar på ulike nivå. *Kommisjonen* er uroa over utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Dei politiske partia har ei klar eigeninteresse i å ta desse utviklingstrekkja alvorleg. Kva tiltak som konkret skal setjast inn må vere opp til dei enkelte partia å avgjere. Sjølv om partia er grunnleggjande for vårt politiske system, må dei fritt kunne velje arbeidsmåte og organisasjonsform. Denne fridomen er fundamental for dei politiske partia, og dermed er lovregulering ikkje eit eigna verkemiddel. *Kommisjonen* vil likevel utfordre dei politiske partia til å ta eit endå større ansvar for å engasjere innbyggjarane i partiarbeid. Dette for å sikre det representative demokratiet også i framtida. Større økonomiske ressursar for å fremje det lokalpoli-

tiske arbeidet er eit nødvendig verkemiddel, til dømes gjennom auka stemmestøtte til lokale lister og politiske parti.

Eit *mindretal*, (medlemne Kvaløy og Sørheim), har framlegg om eit konkret verkemiddel som kan hjelpe på rekrutteringsarbeidet:

- Det vert innført skattefrådrag for medlemskontingent i politiske parti, slik det t.d. er for fagforeiningskontingent.

Eit anna *mindretal*, (Berg og Ramberg), meiner at det bør jobbast meir aktivt for å hindre at medlemstala i partiorganisasjonane fell ytterlegare og fremjar følgjande framlegg:

- Regjeringa vert oppfordra til å setje ned ei arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak som kan motverke fallande medlemstal i politiske parti.

Eit viktig supplement i lokalpolitikken er dei lokale listene. *Kommisjonen* finn det vanskeleg å forsvare dei høge krav som er sett for å stille lister ved lokalval. På det grunnlag ønskjer *kommisjonen* å foreslå endringar i reglane for at slike lister skal stille til val.

Fleirtalet støttar følgjande framlegg:

- Dei gjeldande reglane for å stille liste vert videreførde, men med den endring at dersom ei liste som ikkje er knytt til eit registrert parti vert representert i kommunestyret fell krava om underskrifter bort ved neste val. Ei lokal liste som har vore representert vil dermed kunne stille til val ved neste val ut frå dei same reglane som gjeld for dei registrerte politiske partia i kommunen.

Eit *mindretal*, (medlemne Berg, Brosvik, Stegane, Sørheim og Øgård), støttar fleirtalet, men ønskjer å gå noko lenger i å redusere krava for å kunne stille liste ved lokalval. Desse medlemne meiner at dei gjeldande reglane gjer terskelen for å stille til val for lokale lister for høg og ønskjer dermed at kravet til underskrifter for å få godkjent ei liste vert redusert. Desse medlemne støttar følgjande framlegg:

- Kravet til underskrifter for å kunne stille liste ved lokalval vert redusert frå 2 til 1 % av dei røysteføre.

Kommisjonen er ikkje nøgd med den sosiale representativiteten i lokale folkevalde organ. Tiltak overfor partia sine nominasjonar eller listeforslag er likevel ikkje aktuelt av omsyn til den frie nominasjonsretten. Likevel har partia eit stort ansvar, då 95 % av alle folkevalde ved førre kommuneval vart valde frå partilister. Her vil *kommisjonen* peike på

at legitimiteten til dei folkevalde organ mellom anna er avhengig av at alle grupper tek del i politisk arbeid. Det er i dag ingen reglar for korleis partia skal nominere kandidatar til val. Rekrutterings- og nominasjonsprosessar med brei og omfattande deltaking er difor svært ønskeleg.

Kommisjonen er skeptisk til utviklinga mot stadig færre offentlege verv og at gjennomgåande representasjon har breidd om seg i kommunane. Det kan etter kommisjonen si mening ikkje vere eit argument for å redusere talet på folkevalde at det gir økonomiske innsparingar. Dei demokratiske kostnadane, i form av at kretsen av medborgarar med lokalpolitisk erfaring vert mindre, ved at det vert vanskelegare å oppnå god representativitet, ved at dei mindre partia får problem med å bli representerte og at breidda i syn og haldningar vert redusert, er større enn dei økonomiske innsparingane ein måtte oppnå. Å ha mange lokale folkevalde er ein styrke for lokaldemokratiet. Den gjennomgåande representasjonen reduserer på same måte omfanget av deltakinga i lokalpolitikken. Når dei same personane sit i stadig fleire verv, fører det til at andre politisk aktive som ikkje er folkevalde, i mindre grad vert dregne inn i politisk arbeid. Lokalpolitikken vert i større grad profesjonalisert. Færre av aspirantane til framtidige folkevalde verv får høve til å ta på seg verv som kan fungere som opplæring, medan dei som allereie er folkevalde blir sitjande med ein stor arbeidsbyrde i form av mange verv. *Kommisjonen* vil åtvare mot denne utviklinga.

Kommisjonen meiner difor at kommunestyra må ta ein grundig debatt om korleis lokaldemokratiet kan fungere på best mogleg måte i sin kommune, inkludert spørsmål om kva saker som skal delegerast til administrasjonen og korleis den politiske organiseringa best mogleg sikrar høg deltaking og høg representativitet.

Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt til rette, både praktisk og økonomisk, for at alle kan delta. Det er viktig at ordningane om honorar for folkevalde verv ikkje ekskluderer til dømes trygdemottakarar, studentar og førtidspensjonistar frå å kunne takke ja til folkevalde verv. Folkevalde bør få dekt utgifter til reise, til nødvendig barnepass eller andre omsorgsoppgåver, tapt arbeidsforteneste, møtegodtgjersle osv. Møtegodtgjeringa bør halde eit nivå som samsvarar med den tidsbruken møtet og førebuing til møte representerer. Demokratiet er viktig for heile samfunnet og kostnaden skal ikkje dekkjast av den enkelte. *Kommisjonen* ber departementet forsikre seg om at det vert lagt til rette for at studentar kan ta på seg politiske verv, mellom anna ved at studentar som inne-

har politiske verv ikkje mister rett til studielån som følge av honorering av verva.

Eit *mindretal* (Berg og Stegane) uttrykkjer bekymring over at sjølvstendig næringsdrivande ofte kjem dårleg ut m.o.t. tapt arbeidsforteneste. Dette gjeld særleg for småbedriftseigarar og gründerar.

1.3 Alternative deltakingskanalar og lokaldemokrati

I kapittel 4 - *Innverknad mellom val* - vert det vist til at det norske politiske deltakingsmønsteret er i endring. Deltaking i val og parti vert supplert/erstatta med andre og meir individbaserte deltakingsformer. Innbyggjarane er ikkje lenger passive støttetroppar innanfor ulike kollektiv, men ser på seg sjølve som sjølvstendige politiske aktørar. Den norske Makt- og Demokratiutgreiinga meiner dette representerar ei utvikling i negativ retning. Det vert slått fast at balansen mellom ulike deltakingsformer er endra i ein slik grad at det kan få negative konsekvensar for viktige representative verdiar. Dette har skapt ein debatt om kva dei nye utviklingstrekka i det norske demokratiet kan ha av konsekvensar. Dette spenningsforholdet mellom ulike deltakingsformer er tydeleg også i lokaldemokratikommisjonen sitt mandat:

«Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet. Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunenes beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter på internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem. Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklinga av demokratiet»

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Kommisjonen ser det som positivt at innbyggjarane sitt politiske engasjement har auka. Kommisjonen meiner det ikkje nødvendigvis er ein motsetnad mellom individuelt saksorientert politisk engasjement og politisk arbeid innanfor rammene

av det representative lokaldemokratiet. Utviklinga inneber likevel ei utfordring for kommunane med omsyn til å kanalisere innbyggjarane sitt engasjement inn i dei representative vedtaksprosessane. Kapittel 4 i innstillinga vurderer alternative deltakingskanalar på lokalnivået og desse sitt forhold til det representative demokratiet. Kapitlet gjer greie for ulike demokratiltak både i Noreg og i andre land. Hovudutfordringa for kommisjonen har vore å vurdere kva tiltak som kan medverke til å utvikle og fornye lokaldemokratiet i positiv retning. Kapitlet vurderer: bruken av ulike typar lokale folkerøystingar – den nye teknologien si rolle i lokaldemokratiet – ulike forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverknad i lokale avgjerdsprosessar – og den tiltakande brukarstyringa av offentleg sektor og kva konsekvensar dette kan ha for lokaldemokratiet.

Lokale folkerøystingar

Kommunelova seier ingenting om *folkerøystingar* kan eller må haldast. I følgje lova kan kommunane ikkje arrangere bindande folkerøystingar i kommunale/fylkeskommunale saker utan at det ligg særskilt lovheimel til grunn. Dette hindrar likevel ikkje kommunane/fylkeskommunane i å ha rådgjevande folkerøystingar før avgjerder blir fatta i representative organ. Kommunane/fylkeskommunane gjennomfører ofte ulike typar opinionsundersøkingar, som til ein viss grad er formalisert i lovverket. Det gjeld mellom anna Plan- og bygningslova, der det blir lagt stort vekt på informasjon og at innbyggjarane skal kunne uttale seg om eventuelle planforslag. Tilsvarande står det i inndelingslova at kommunestyret bør sørge for å få fram synspunkta til innbyggjarane om endring av kommunegrensene. Og vidare, at ei slik høyring kan ta form av ei folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking eller liknande. Endeleg vart det i 2003 innført ein forslagsrett i Kommunelova. Regelen pliktar kommunestyret/fylkestinget til å ta stilling til forslag som gjeld kommunal verksemd, om minst 2 prosent av innbyggjarane eller 300 personar i kommunen krev det. Kommisjonen har fått utført ei undersøking av enkelte erfaringar med innbyggjarinitiativordninga (sjå vedlegg 2). Departementet har gått ut frå at denne regelen også kan bli brukt til å krevje at kommunestyret tek spørsmålet om å halde ei folkerøysting opp til vurdering, men at fleirtalet i kommunestyret i så fall står fritt til å avgjere om det skal haldast folkerøysting eller ikkje. I dag er det berre spørsmålet om målform i skulen som er omfatta av innbyggjarane sin rett til å krevje folkerøysting.

Folkerøystingsinstituttet har vore eit viktig innslag i det norske lokaldemokratiet. I perioden 1970-2000 har det blitt arrangert heile 514 folkerøystingar rundt om i kommunane. Tilsvarande tal for dei nordiske nabolanda Danmark, Sverige og Finland er under 50 innanfor nokolunde same tidsperiode. Det er spesielt i alkohol- og språkpolitikken at den norske særlovgevinga tidlegare har medført at folkekemeininga har spelt ei avgjerande rolle for politikkutviklinga. Kommuneinndeling har vore eit anna viktig tema for lokale folkerøystingar. Totalt sett har nesten halvparten av kommunane i landet erfaring med lokale folkerøystingar.

Ny teknologi og lokaldemokrati

Internett og ny informasjons- og kommunikasjons-teknologi (IKT) var ukjende ord for dei fleste av oss for berre nokre tiår sidan. I dag er dette sentrale tema både i media, i regjeringar sine handlingsplanar og i den offentlege debatten. Styresmaktene i vestlege demokrati ser i dag på data-nettverk som eit sentralt virkemiddel for å utforme og levere tenester. Spesielt blir Internett vurdert som eit stadig viktigare kommunikasjonsverktøy i forhold til innbyggjarane, næringsliv og mellom ulike delar av offentleg sektor. Resultatet er at omgrepa *elektronisk forvaltning* og *elektronisk demokrati* er blitt nøkkelord i moderne demokrati- og forvaltningsdebatt. For forvaltninga skal IKT bli ein viktig reiskap for å effektivisera og vidareutvikla det offentlege tenestetilbodet. På demokratisida ser mange teknologientusiastar på den nye teknologien som sjølve nøkkelen til ein ny demokratisk gullalder. Det er med andre ord ei sterk tru på at ny teknologi, spesielt Internett, vil ha stor innverknad på måten forvaltning, demokrati, og samfunn utviklar seg. Lokaldemokratikommisjonen er beden om å sjå på måten kommunane brukar den nye teknologien til å kommunisere med innbyggjarane.

Bruk av Internett i lokaldemokratiet kan bli sett både frå innbyggjarane og politikarane sine ståsteder. For innbyggjarane kan ei kommunal heimeside opne for å føre politiske samtalar, setje saker på dagsorden, presentere forslag eller kommentere politikarane sine, krevje endringar i politiske vedtak eller søke informasjon og faktakunnskap. Internett kan også gje lokalpolitikarane fleire kanalar å spele på. Politikarane kan nå direkte heim til folk med sin politiske budskap utan å gå vegen om lokale media. Politikarane kan presentere bakgrunnen for sine standpunkt, eller debattere med innbyggjarane om kva politikk som bør førast eller kva utvikling som bør etterstrevast. Media sitt

monopol på informasjon forsvinn når innbyggjarane kan søkje faktakunnskap på kommunane sine heimesider, og når politikarane kan gå i direkte debatt og dialog med innbyggjarane. Døme på slike dialogar er e-postlister, diskusjonar via elektronisk post, eller nettavrøystingar. Omfanget av slike nettdebattar er stort. Dagspressa sine nettstader er t.d. typisk kopla opp mot diskusjonsgrupper av typen – *'sei di meining ved å trykke her'*. Tilsvarende kan kommunane, om dei vil, stimulere til offentleg debatt og gje innbyggjarane nye kanalar for politisk innverknad. Bodskapen frå forskarane er likevel at det største demokratiproblemet knytt til bruk av IKT i kommunepolitikken, er at ein stor del av befolkninga enno er avskorne frå slik deltaking.

Når det gjeld innhaldet på kommunane sine heimesider, vil ei vurdering av dette sjølvstyre vere avhengig av forventningane. Enkelte har vurdert resultatet som nedslåande med bakgrunn i dei moglegheitene nettet gjev for å utvikle nye deltakingsformer. Heimesidene kan knapt karakteriserast som ein alternativ deltakingskanal, men som ei støtte for det representative demokratiet. Det er enkelte innslag av medverknadsdemokrati på nettsidene, men dei er ikkje framtrudende. Reduserer ein forventningane noko kan tilbodet frå kommunane si side bli vurdert som nokså godt, spesielt gjeld det informasjonsretta tiltak. I tillegg har kommunepolitikarane teke i bruk IKT som ein arbeidsreiskap. Det faktum at teknologien slik medverkar til å forenkla, effektivisere og stø opp under det representative demokratiet er i seg sjølv ei vinning. Tek ein i tillegg omsyn til kor nytt Internett egentleg er, har det skjedd mykje sidan den første kommunale heimesida vart etablert for ti år sidan.

Andre lokale demokratitiltak

I mange norske kommunar er fornyinga av lokaldemokratiet sett på dagsorden. Trass i at 1990-talet har vore prega av dystre perspektiv med omsyn til framtida for lokaldemokratiet, er det veksande interesse for forsøk retta mot å mobilisera innbyggjarane. Det viser at lokaldemokratiet har ein sterk posisjon i norsk politikk.

Kapittel 4 viser at det er stor variasjon i demokratarbeidet kommunane imellom. Enkelte kommunar gjer mykje, andre er meir passive. Det er ikkje noko som tyder på at kommunar med spesielle utfordringar på demokratisida driv eit meir aktivt demokratarbeid enn kommunar utan slike utfordringar. Verken låg valdeltaking eller deltakingsutviklinga over tid ser ut til å ha effekt på den enkelte kommune sin demokratinnsats. Derimot

er kommunestorleik ein viktig faktor. Større kommunar gjennomfører fleire demokratitiltak enn dei små. Ei tolking av dette kan vere at avstanden mellom dei som styrer og dei styrte er større i store kommunane. Kommuneforskninga viser at partipolitikken spelar ei større rolle i store kommunar enn i dei små, som på si side kan vise til at befolkninga er meir nøgde med måten lokaldemokratiet fungerer på. Ei anna tolking er at storleik fangar opp ressursvariasjonen mellom kommunane. Større kommunar har fleire administrative resursar å setje inn for å utvikle nye demokratitiltak. Det som likevel ser ut til å ha størst forklaringskraft for variasjonen, er den enkelte kommune sin generelle moderniseringsiver. Kommunar som har gjennomført målstyring, marknadstilpassing og er endringsvillige, gjennomfører fleire demokratifornyande tiltak. Norske kommunar er dermed nokså aktive på demokratisida, men denne aktiviteten ser ikkje ut til å ha bakgrunn i ein gjennomtenkt demokratipolitikk.

Brukardemokrati

Involvering av brukarane av offentlege tenester er ikkje noko nytt verken i kommunal eller statleg samanheng. Historisk har kommunane lange tradisjonar for å trekke brukarane med i kommunale vedtaksprosessar og i utforminga av kommunale tenester. Tilsvarende har organiserte brukarrepresentantar vore med i arbeidet med å utvikle nye nasjonale velferdstenester. På begge nivå har brukarinvolvering gjeve viktige innspel og korrektiv til utviklinga av offentleg sektor. Kommisjonen er beden om å vurdere kva ulike typar brukardemokrati har å seie for lokaldemokratiet.

Kapittel 4 vurderer brukarinvolvering som demokrativerktøy. Spørsmål som vert diskutert er: Kva fordeler og ulemper kan brukardemokratiet ha? Kva er brukardemokrati? På kva måte bidreg brukarinvolvering til å utvikle lokaldemokratiet? Korleis kan brukarinteressene kome i konflikt med heilskapen i lokaldemokratiet? Korleis kan dei folkevalde organa greie å avvege mellom brukarinteressene og avgjerder som tener heilskapen best? Det ligg også føre ein eigen forskingsrapport der temaet er handsama (sjå vedlegg 1).

Kommisjonen sine vurderingar og tiltak

Kapitel 4 har tatt opp ei rekkje tiltak som kan legges til rett for at innbyggjarane kan delta i lokaldemokratiet også mellom vala. Det er gjort greie for bruken av ulike typar folkerøystingar både i Noreg og i andre land. Kommunane sin bruk av ny teknologi

i forvaltninga generelt og i lokaldemokratiet spesielt er diskutert, og det same gjeld ulike forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Endeleg har kommisjonen vurdert brukarstyringa i offentleg sektor og moglege konsekvensar for lokaldemokratiet. Med utgangspunkt i dette trekker kommisjonen opp sine konklusjonar.

Folkerøystingar si rolle i lokaldemokratiet

Kommisjonen har diskutert fire spørsmål knytt til utforming og bruk av folkerøystingsinstituttet. For det første gjeld det spørsmålet om det er trong for lovregulering av den eksisterande praksisen med rådgjevande lokale folkerøystingar. For det andre om det bør opnast for bindande folkerøystingar i kommunane. For det tredje om innbyggjarane gjennom ein initiativrett skal kunne setje saker på dagsorden eller etterprøve dei folkevalde si utforming av politikken. Og, for det fjerde, om det politiske mindretalet i kommunestyra/fylkestinga også skal kunne krevje folkerøystinga i ei sak.

Fleirtalet i kommisjonen

- ser på det representative demokratiet som fundamentet for det lokale folkestyret. Bindande folkerøystingar/folkeinitiativ vil representere eit brot med dette prinsippet, og gjere det vanskelegare å utforme ein heilskapleg lokalpolitikk. Fleirtalet meiner at den eksisterande ordninga med rådgjevande folkerøystingar fungerer tilfredsstillande og gir kommunane fleksibilitet med omsyn til å gjennomføre folkerøystingar. Fleirtalet går heller ikkje inn for ei ordning der mindretalet i kommunestyra/fylkestinga får høve til å krevje folkerøysting i saker som desse organa handsamar.

Mindretalet (medlemene Røssland, Ramberg og Stegane)

- meiner det er trong for lovregulering på dette feltet. Desse medlemene meiner det ofte kjem opp saker som kommunestyra/fylkestinga kan ha problem med å avgjere og ta ansvar for. Det kan vere saker der motsetnadane går på tvers av dei partipolitiske skiljelinene, eller saker som vert sett på dagsorden utan å ha vore tema i ein valkamp. I slike saker er det rimeleg at politikarane kan overlata vedtaksansvaret til veljarane. Mindretalet går difor inn for at kommunar som ønskjer det skal få høve til å gjennomføre bindande folkerøystingar. Med bakgrunn i same argument bør det også bli innført ein initiativrett for innbyggjarane der dei får høve både til setje nye saker på dagsorden og til å et-

terprøve dei folkevalde si utforming av politikken. Når det gjeld initiativretten, bør terskelen for å utløyse ei folkerøysting vere høg. Ei løysing er å setje underskriftskravet til 10 prosent av dei røysteføre, eller å regulere underskriftskravet med bakgrunn i kommunestorleiken. Eit krav på 10 prosent vil gjere det vanskelegare å kvalifisere eit initiativ i store byar som Oslo og Bergen, enn i mindre kommunar. Mindretalet meiner at lovverket bør utformast slik at verken bindande folkerøystingar eller folkerøystingar initierte av innbyggjarane skal kunne nyttast i spørsmål som gjeld minoritetar sine levekår eller i spørsmål som kan ha konsekvensar for grunnleggjande menneskerettar.

Kommisjonen har også vurdert den nye regelen om innbyggjarinitiativet i kommunelova, som trådte i kraft 1. juli 2003. Kommisjonen vil understreke at

- initiativretten er ein ny og viktig kanal også for dei unge. Det er ikkje eit krav i lova om at dei som eventuelt står bak eit initiativ har stemmerett. Det betyr at også personar under 18 år kan fremje forslag. Kommisjonen meiner at det ikkje bør innførast høgare tersklar for innbyggjarinitiativ enn det som gjeld i dag. Det er også viktig at kommunestyra klargjer for innbyggjarane kva som kan bli oppnådd med eit initiativ, kva type saker initiativretten ikkje gjeld for, og korleis initiativ vert handsama (kor lang tid det tek før saka kjem opp). Kommisjonen meiner det hadde vore ein fordel om kommunane fekk større fridom til å delegere handsaminga av innbyggjarinitiativa til det organet dei sjølve meiner bør vurdere saka.

Ny teknologi og lokaldemokrati

Kommisjonen meiner kommunale nettsider er ein viktig reiskap for kommunane både med omsyn til det å levere gode tenester og til å komme i dialog med borgarane. Kommunale nettsider er ein sentral kanal for innsyn og informasjon i lokalpolitikken. Kommisjonen ser det som vesentleg at Internett i større grad enn i dag vert brukt til å synleggjere det politiske ved kommunane og til tovegskommunikasjon med borgarane. Det inneber at det folkevalde aspektet på nettsidene bør bli betre, og at lokalpolitikarane bør bli meir tilgjengelege for innbyggjarane via nettet. Kommisjonen meiner at den nye teknologien er eit viktig arbeidsverktøy for lokalpolitikarane, og at satsing på dette feltet vil vere ein viktig reiskap i arbeidet med å betre arbeidsvilkåra for dei folkevalde.

Kommisjonen vil peike på den nye teknologien som eit viktig verkemiddel for å sikre opne prosessar i kommunane. På dette punkt vil kommisjonen generelt gje uttrykk for at grunnlaget for innsyn, deltaking og eit levande demokrati er at politisk verksemd i folkevalde organ går føre seg for opne dører med mindre lov eller føresegner seier noko anna. Kommisjonen vil oppfordre kommunane om å bruke meir offentlegheitsprinsippet i sakshandsaminga og sørge for at alle tilsette får tilbod om ein gjennomgang av dei krava offentlegheitslova set til open sakshandsaming. Døme på tiltak for å fremje mest mogleg opne prosessar i kommunane kan vere å innføre ein openheitsplakat som skal henge på alle kommunale kontor, slik t.d. Buskerud fylkeskommune har gjort.

Kommisjonen meiner at bruk av IKT i lokalforvaltninga kan medverke til å betre den kommunale servicen. Mellom anna opnar teknologien for at innbyggjarane kan få raskare tilbakemelding frå eigen kommune i sakshandsaminga. Kommisjonen meiner at det generelt sett er nødvendig å betre kommunal service ved å ha klare rutinar når det gjeld å gi innbyggjarane svar på spørsmål. Kommunane bør som eit minstekrav leggje seg på ei svarrutine som følgjer forvaltningslova sine reglar, og, i det minste, gi eit førebels svar innan 14 dagar.

Kommisjonen vil peike på enkelte konkrete IKT-baserte tiltak som gjer det lettare for innbyggjarane å følgje med i den lokalpolitiske debatten. Eit viktig verktøy er overføring av kommunestyremøte via lyd eller bilete. Det er ein klar fordel om dette ikkje berre skjer direkte, men at den enkelte sjølv får høve til å høyre/sjå når det er ønskeleg. Ei løysing med overføring av kommunestyremøte kan lett bli kombinert med at innbyggjarane også får høve til å stille spørsmål til lokalpolitikarane og få dette kommentert i løpet av debatten. Eit anna tiltak er å synleggjere partipolitikken si rolle i lokaldemokratiet via heimesidene i større grad enn det som er tilfelle i dag. Eit godt døme i så måte er Hole kommune, der det er ein link frå kommunen sin nettstad til ei politisk debattside styrt av dei politiske partia.

Lokale demokratiltak

Kommisjonen meiner det er eit positivt trekk ved lokaldemokratiet at engasjementet er stort blant borgarane. Lokaldemokratiet har mykje å vinne på å dra nytte av dette engasjementet. I dette kapitlet er det vist til fleire demokratiltak som kommunane/fylkeskommunane kan hente inspirasjon frå. Kommisjonen går derimot ikkje inn for lovregule-

ring på dette feltet. Til det er dei demokratiske utfordringane, behova og deltakingmønsteret for ulikt frå kommune til kommune. Enkelte av dei tiltaka som er skisserte her, kan fungere godt i nokre kommunar, men ikkje i andre. I kapitlet er det også vist til tiltak som langt frå er veldokumenterte med tanke på om dei har ein positiv eller negativ effekt på deltakinga. Likevel kan dette vere tiltak som kan danne grunnlag for forsøk eller skape debatt om utforminga av lokaldemokratiet.

Kommisjonen vil likevel signalisere enkelte prinsipp som bør bli lagde til grunn når innbyggjarane vert trekte inn i den politiske prosessen. For det første meiner kommisjonen at ein ikkje bør innføre tiltak som rokkar ved kommunestyret sin politiske autoritet. Det skal ikkje vere tvil om at det er dei folkevalde si oppgåve å gjere politiske prioriteringar. For det andre er det viktig å ha fokus på tiltak som får i tale dei som har vanskar med å bli høyrd i demokratiske prosessar, og ikkje nødvendigvis dei som ropar høgast. Dette er eit sentralt prinsipp ved det representative demokratiet som styreform. For det tredje bør kommunane/fylkeskommunane ha tenkt gjennom at det å høyre innbyggjarane også krev at det vert gjeve tilbakemelding. Tiltak som vert innført utan ein gjennomtenkt strategi på kva dialogen skal brukast til, fungerer som regel dårleg. Dette kapitlet har peika på ulike metodar kommunane kan ta i bruk for å bevisstgjere seg sjølve i demokratiarbeidet.

Kommisjonen meiner det er positivt at kommunar evaluerer og synleggjer situasjonen for lokaldemokratiet i kommunen. Både CLEAR-metoden til Europarådet og demokratirevisjon kan vere aktuelle metodar for kommunar som ønskjer å drive demokratievaluering og -utvikling. Det er viktig at kommunen både lærer av egne erfaringar når det gjeld kor godt lokaldemokratiet fungerer og av erfaringar frå andre kommunar. Her ber kommisjonen, som nemnt, om

- at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet.

Kommisjonen ser på deltakinga blant dei unge som ei spesiell utfordring.

- Kommisjonen vil peike på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisere dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag. For det første bør deltakinga avgrensast til dei under 18 år, som er gjeldande stemmerettsalder. For det andre bør

kommunane sørgje for at det følgjer ressursar med ordninga. Her handlar det om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor.

- Kommisjonen vil også peike på at det ikkje er noko til hinder i lovverket for å velje ungdom under 18 år som medlemar av kommunale nemnder og utval. Det som i dag stengjer for dette i mange kommunar er at kommunane i stor grad har vedteke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon. Kommisjonen vil be kommunane om å vurdere dette særskilt når ein drøftar kommunal organisering.
- Kommisjonen meiner også at skulen bør ta større ansvar for demokratiopplæringa blant dei unge. Kommisjonen meiner dette kan skje i eit samarbeid med kommunane. Kommunane kan utarbeide eit opplæringstilbod som gir dei unge kunnskap om korleis kommunen (demokratiet) og det politiske arbeidet fungerer. Kommisjonen vil understreke at også dei politiske partia har eit særleg ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar blant dei unge.
- Kommisjonen vil igjen vise til innbyggjarinitiativordninga som ein viktig ny kanal for politisk deltaking også for dei unge.

Brukarinnverknad i lokaldemokratiet

Kommisjonen konstaterer at kommunane har eit rikt innslag av verkemiddel for å trekke brukarane av kommunale tenester inn i utforminga av tenestetilbodet. Mest utbreidd er kommunane sin bruk av brukarundersøkingar. Desse viser at brukarane jamt over er nøgde med det kommunane leverer av tenester.

Brukardemokratiske verkemiddel kan vere eit viktig element for at det vesle demokratiet skal fungere. Mange spørsmål som gjeld den daglege drifta i kommunen kan avgjerast under medverknad frå brukarane av tenestene. Dette er spørsmål som sjeldan kjem opp på den politiske dagsorden i kommunen sine representative organ. Med dagens ordningar vil dette kunne vere spørsmål som det er administrasjonen og tenesteutøvarane som med bakgrunn i profesjonell kompetanse og skjønn tek stilling til. Difor er det her heller snakk om å gje brukarane større innverknad på det som profesjonelle aktørar tradisjonelt har teke stilling til, enn å ta makt frå dei folkevalde. Brukarmedverknad og -styring gir fleire lekfolk høve til å delta i kommunal verksemd. Dette trur kommisjonen kan vere med å styrke forholdet mellom kommunen og innbyggjarane samt stimulere engasjementet for politisk deltaking i kommunen.

Kommisjonen vil understreke lokalpolitikarane si ombudsrolle. Det er viktig at innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester får høve til å gi uttrykk for si meining om kommunen sin tenesteproduksjon til dei folkevalde. Det bør vere eit krav til dei folkevalde at dei skaffar seg informasjon om kva innbyggjarane meiner om det kommunale tenestetilbodet. Ei sterk vektlegging av dialog med innbyggjarane som brukarar av offentlege tenester, bør vere ei sentral oppgåve for dei folkevalde. Ei styrking av ombudsrolla styrker dei folkevalde organa sin legitimitet og kan sikre at vedtak i folkevalde organ i større grad er i samsvar med innbyggjarane sine forventningar.

Kommisjonen ser at ulike former for brukardemokrati kan kome på tvers av det tradisjonelle representative demokratiet. Mange spørsmål er av slik karakter at det må vere samfunnskollektivet ved dei folkevalde, som må ta stilling til dei. Difor er det viktig at det vert etablert formelle rammes for brukarane sin medverknad. I den grad kommunane legg opp til å trekkje brukarane med i styringsorgan og til og med gje dei styringsfullmakter, må innhaldet i fullmaktene og grensene for innverknad vere tydelege. Kommisjonen vil av den grunn understreke at kommunestyret framleis har den overordna rolla i styring og tilrettelegging av rammene for verksemda ved kommunale velferdsinstitusjonar, sjølv om det vert lagt til rette for brukarstyring innafor enkeltinstitusjonar.

Kommisjonen vil åtvare mot at kommunane tek i bruk brukardemokratiske verkemiddel som symboltiltak. Dette vil vere tilfelle når det vert sett i verk medverknadsordningar der brukarane vert trekte inn, men der det systematisk ikkje vert teke omsyn til deira syn. Dette vil kunne redusere tilliten til demokratiet og kommunen.

Kommisjonen ser at fritt brukarval kan vere eit verkemiddel for å oppnå brukarinnverknad i kommunane. Gjennom å kunne velje bort tenesteleverandørar kjem det også signal om potensielle til å utvikle seg for vedkomande leverandør. Dette er ei form for styring der brukarane har eit sterkt verkemiddel for å gje uttrykk for tilfredsheit med tenesta. Ulemper med brukarval er at brukaren må bruke ressursar på å skaffe seg informasjon om ulike leverandørar. Det er ikkje sikkert at det er innbyggjargrunnlag nok i kommunen til etablering av alternative tilbydarar og det kan oppstå ulikskapar i tilbodet fordi den beste leverandøren ikkje kan levere til alle som etterspør tenesta hjå han. Kommisjonen vil understreke at det er opp til kvar enkelt kommune om dei vil ta i bruk fritt brukarval. Kommisjonen ser ikkje behov for endring i den nasjonale

reguleringa i forhold til om kommunane skal kunne ta i bruk fritt brukarval.

Kommisjonen vil peike på at kommunane etter kommunelova har spelerom for å utpeike driftsstyre for velferdsinstitusjonar med innslag av, eller fleirtal av, brukarrepresentantar. Kommunane kan utnytte dette spelerommet, prøve ut ordningar med brukarstyring og evaluere verknadene av denne type tiltak. *Kommisjonen* vil her peike på at det er nødvendig at ansvarsområdet til driftsstyra vert tydeleg i forhold til dei folkevalde sitt ansvar.

Kommunane har i dag ei rekkje ordningar for å trekkje brukarane med i utforminga av kommunale tenester. Folkemøte, brukarråd, brukarpanel, brukarundersøkingar er døme på det. *Kommisjonen* ser at kommunane har stor nytte av denne type ordningar til dømes som premissleverandørar før avgjerder i kommunestyre og andre folkevalde organ. Også her er det avgjerande at ordningane blir utforma innan ei ramme der det ikkje er tvil om at det er dei folkevalde som har det overordna ansvaret i kommunen. Det er også ein fordel at ordningane er utforma slik at alle, eller eit representativt utsnitt av innbyggjarane, får sjanse til å kome med sitt syn.

Både eldrerådet og ei representasjonsordning for funksjonshemma er lovfesta organ.

Fleirtalet i kommisjonen meiner

- at det må vere opp til kommunane sjølve om dei ønskjer å etablere slike råd. *Kommisjonen* føreslår dermed at desse ikkje lenger blir lovfesta. Dagens lovpålagde ordning med eldreråd/representasjonsordning for funksjonshemma kan gje eit uheldig signal om at desse gruppene ikkje bør nominerast eller delta på lik linje med andre i det representative systemet, og kan såleis vere med å legitimere at dei trekker seg frå politisk virke. Dessutan bør kommunane til ei kvar tid vere frie til å opprette råd for grupper som dei ser er underrepresenterte og som treng ekstra moglegheiter til å kunne påverke. Dette kan endre seg frå kommune til kommune og over tid.

Eit *mindretal* (medlem Myrvold)

- deler fleirtalet sitt syn når det gjeld eldreråd, men vil framleis at ei eiga representasjonsordning for dei funksjonshemma skal vere lovfesta. Dei funksjonshemma utgjer ei mindre gruppe, og har gjerne færre kanalar inn i den politiske prosessen enn det dei eldre har.

Eit anna *mindretal* (Røssland og Steen)

- støtter ikkje forslaget om å avvikle eldreråd og ei eiga representasjonsordning for funksjons-

hemma som lovfesta organ og let det vere opp til kommunane å avgjere om dei ønskjer slike råd eller ikkje. Desse medlemmane meiner det framleis er viktig at desse organa er lovmessig sentralt forankra.

Kommisjonen har ikkje handsama lojalitetsplikt og ytringsfridom for tilsette. Dette er ei aktuell problemstilling når det gjeld kontakten mellom tilsette som fagpersonar og folkevalde i ombodsrolla og når det gjeld dei tilsette sine rettar m.o.t. å delta i samfunnsdebatten. Likevel vil *kommisjonen* oppfordre kommunane til å vere atterhaldne med å gje instruksar eller utarbeide reglement for dei tilsette som set skrankar for ytringsfridomen og krav til lojalitetsplikta. Slike reglement er uheldige både for dei folkevalde i ombodsrolla, som skal halde seg orientert om kommunalt servicenivå, og for dei tilsette som innbyggjarar og borgarar. Når det gjeld høvet til å uttale seg til pressa, har kommunen sjølv sagt full styringsrett på kven som kan uttale seg på vegne av kommunen.

1.4 Kommunal organisering, selskapsdanning og frivillige organisasjonar

I *kommisjonen* sitt mandat blir det peikt på ei rekke problemstillingar ved den kommunale organiseringa som *kommisjonen* skal vurdere:

For det første:

«Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?» For det andre blir det pekt på «en tiltakende tendens til at viktige beslutningar trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. *Kommisjonen* skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet». Og for det tredje at «Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagner demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?».

(kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Desse sidene ved lokaldemokratiet er nærare drøfta i kapittel 5.

I høve den kommunale organiseringa er det i kapitlet lagt særleg vekt på spenninga mellom konsensusorienterte og konfliktorienterte organisasjonsmodellar. I dei snart 15 åra som er gått sidan vi fekk den gjeldande kommunelova, har det i kommunane skjedd store omorganiseringsprosessar der det mellom anna har vore målsettingar knytt til å styrke den lokale deltakinga og engasjementet. Eit overordna spørsmål er knytt til i kva grad desse ulike omorganiseringstiltaka har hatt innverknad på lokaldemokratiet. Her blir formannskapsmodellen, komitéorganisering og lokal parlamentarisme drøfta. Vidare vert direkteval av ordførar drøfta, som er eit av få tiltak som har hatt som mål å auke valdeltakinga ved kommuneval. Hovudtema er dermed endringar i den politiske organiseringa av kommunane.

I andre del av kapitlet blir kommunal selskapsdanning drøfta særskilt. Også utviklinga på dette området kan til ein viss grad sjåast i samheng med kommunane sin fridom i organisasjonsspørsmål. Her har kommisjonen fått gjennomført ei analyse av selskapsorganiseringa i to kommunar der spørsmålet om politisk styring og kontroll var hovudfokus (sjå vedlegg 3). Hovudproblemstillingane er knytte til omfanget av selskapsdanningar i Noreg, om kommunane gjennom selskapsdanning gir frå seg handlingsrom og til slutt om politikarane framleis har høve til å styre sjølve om ulike verksemdar vert organiserte som eigne selskap. For kommunar som står overfor ulike alternativ i val av organisasjonsform vil ei viktig vurdering vere knytt til kva kommunepolitikarane skal ha direkte kontroll med og område som der det vil vere tilstrekkeleg med indirekte kontroll.

Siste del av kapitlet omhandlar frivillige organisasjonar. Frivillige organisasjonar er ikkje ein del av kommisjonen sitt mandat, men kommisjonen oppfattar dei frivillige organisasjonane som ein viktig del av lokaldemokratiet. Spørsmål som vert drøfta gjeld særleg utviklinga for frivillig sektor i kommunane og ikkje minst kva forhold kommunane har til denne delen av sivilsamfunnet. Også på dette feltet har det skjedd store endringar dei siste 10 åra som også har konsekvensar for det lokaldemokratiske engasjementet.

Kommunal organisering

Eit ofte nytta verkemiddel i kommunane for å oppnå ulike effektar er ulike former for omorganisering. På dette området viser det seg at det kan vere vanskeleg å spore effektar av desse prosessane når det

gjeld lokalpolitisk engasjement og deltaking. Mykje tyder på at omorganiseringsprosessane i liten grad har hatt eit styrka lokaldemokrati i form av høgare aktivitet som eit overordna mål. Dei har meir vore styringsreformer framfor demokratireformer.

Når det gjeld spørsmålet om kommunal organisering meiner *kommisjonen* at det er viktig med eit mangfald av organisasjonsmodellar tilpassa kommunale føresetnader og utfordringar. *Kommisjonen* vil i tråd med si første innstilling, NOU 2005:6, peike på at omorganiseringstiltaka i større grad må ha som mål å auke det politiske engasjementet mot innbyggjarane og i mindre grad vere omorganiseringsprosessar til innvortes bruk for administratorar og politikarar. Skal fridomen kommunane har til å organisere seg som dei vil få større verdi, bør den nyttast som eit bidrag til å styrke lokaldemokratiet. Omorganiseringstiltak som legg betre til rette for politisk engasjement og deltaking vil kunne vere positive bidrag i retning av demokrati-reformer i lokalpolitikken.

I spørsmålet om direkteval av ordførar er *fleirtalet* i kommisjonen

- positiv til ordninga og ønskjer at kommunane sjølve kan velje om dei vil ha direkteval av ordførar eller ikkje. *Fleirtalet* meiner likevel at det er ein føresetnad for ordninga at den direktevalde ordføraren vert tildelt meir mynde enn det han har i dag.

Eit *mindretal*, (medlem Røssland),

- er også positiv til direkteval av ordførar, men at det skal vere opp til kommunane sjølve å avgjere kor stor mynde den enkelte ordførar skal få.

Eit anna *mindretal*, (medlemene Kvaløy, Steen og Sørheim),

- er prinsipielt motstandar av direktevald ordførar. Desse medlemene meiner at ei ordning med direktevald ordførar vil ytterlegare utydeleggje re ansvarsforholda i lokalpolitikken. Direkte ordførarval fører til stort personfokus, makt-konsentrasjon og svekkar det representative demokratiet og partia/dei lokale listene si rolle.

Kommunal selskapsdanning

Eit resultat av kommunale omorganiseringsprosessar er at kommunane i stor grad etablerer ulike selskap på sida av den tradisjonelle kommunale organisasjonen. Veksten for kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale føretak har vore enorm dei siste åra. Denne utviklinga representerer eit avvik frå den tradisjonelle modellen der veljarane kan halde politikarane

ansvarleg ved val fordi styra i desse selskapa vert haldne ansvarleg av politikarane og ikkje innbyggjarane. Dette reiser interessante problemstillingar både i høve demokratisk kontroll og innsyn, og i forhold til kva mynde som på denne måten blir flytta ut av dei folkevalde organa. Kva ansvar sit kommunestyra tilbake med sett i lys av den aukande selskapsdanninga i kommunane?

Kommisjonen meiner

- det er viktig at kommunane har fridom i spørsmålet om kommunal organisering og at dette også omfattar ulike kommunale selskapsformer.

Mindretalet, (medlemene Berg, Kvaløy, Stegane og Ramberg),

- vurderer den kommunale selskapsdanninga som problematisk sett i høve til dei demokratiske prosessane. Desse medlemene meiner den auka bruken svekker den politiske styringa og kontrollen. Vidare vil det føre til auka fragmentering, utydeliggjering av ansvar og unødvendig byråkratisering.

Kommisjonen meiner det er knytt utfordringar til den store veksten i fristilte selskap som kommunane engasjerer seg i. Bakgrunnen for dette er at kunnskapsgrunnlaget til no berre seier noko om veksten i kommunale selskap, men ikkje særleg mykje om kva ansvar og mynde kommunane og lokalpolitikarane etter kvart står tilbake med. *Kommisjonen* ønskjer

- å få kartlagt dette og ikkje minst korleis lokalpolitikarane sjølve opplever den aukande selskapsdanninga lokalt.

Når kommunar først har valt å ta i bruk ulike selskapsformer, er *kommisjonen* oppteken av at kommunane tek rolla si som eigar på alvor. For å sikre demokratisk styring, kontroll og innsyn er det avgjerande at kommunane er medvitne sitt ansvar som eigar av selskapa. Her kan kommunane både ta i bruk dei styringsmekanismane som er innebygde i dei ulike styringsformene, men kan i tillegg utvikle eigne styringsmekanismer som allereie er tekne i bruk i enkelte kommunar. Som døme ønskjer *kommisjonen* å peike på at kommunane kan utvikle ein eigen eigarstrategi, leggje fram eigarmelding for politisk handsaming, arrangere eigarmøte mellom kommunen og ulike selskap og klargjere politikarane si rolle overfor selskapa.

Frivillige organisasjonar

Når det gjeld samarbeidsrelasjonar, er det mellom anna utvikla overfor dei frivillige organisasjonane i

kommunane. Her har utviklinga vist ei styrking av frivillige organisasjonar med sterk lokalt fotfeste, medan dei nasjonale organisasjonane sitt grep om den frivillige innsatsen lokalt er redusert. Same kva type frivillige organisasjonar ein finn lokalt, yter dei eit viktig bidrag til kommunane og lokaldemokratiet. Dei er arenaer for trening i demokrati og utgjer ein viktig ressurs ikkje minst som rekrutteringsbase til folkevalde organ.

Kommisjonen er oppteken av det skal vere kanalar mellom kommune og det sivile samfunnet. Det frivillige organisasjonslivet er ein viktig kanal for slik kontakt og *kommisjonen* ønskjer at kommunane skal leggje til rette for eit levande organisasjonsliv lokalt. At innbyggjarane aktiviserer seg saman med andre for å skape eit godt lokalsamfunn er til det beste for lokaldemokratiet. Frivillige organisasjonar har ein demokratisk verdi i den grad medlemene gjennom si deltaking der blir kjende med kvarandre og lærer å praktisere demokrati og ved at det frivillige organisasjonslivet bidreg til tillit mellom innbyggjarane. Frivillige organisasjonar er viktige demokratiske aktørar som fremjar ulike interesser og verdiar og sikrar eit større mangfald i demokratiet.

Kommunane har eit ansvar for ein aktiv frivillig sektor. Difor er det viktig at kommunane på ulike måtar legg til rette for frivillig verksemd. Det kan gjerast gjennom å gje støtte i form av pengar og ved tilrettelegging, til dømes ved at kommunen vederlagsfritt eller til kostpris kan tilby lokale som organisasjonane kan nytte seg av.

Frivillige organisasjonar spelar ei sentral rolle i forhold til vidareutvikling av lokalsamfunna. Organisasjonar kan fungere som verkstader for nye idear og utvikling av dei. Organisasjonsdanning rundt nye oppgåver og aktivitetar er eit resultat av den organisasjonsfridomen demokratiet gir oss. Dette skjer gjerne lokalt og er med å gjere lokalsamfunna rikare og meir attraktive å leve i. Også i eit slikt perspektiv er det viktig at kommunane legg til rette for frivillige organisasjonar. Samspel mellom kommune og organisasjonar kan gje ekstra resultat både i forhold til samfunnsutvikling og utvikling av kommunen sin velferdsproduksjon.

For dei frivillige organisasjonane viser det seg at organisasjonslivet lokalt er i vekst, men då for dei organisasjonane som har ingen eller berre svak tilknytning til ein nasjonal organisasjon. Vidare har det vore ein nedgang i det lokale organisasjonslivet med ei sterk nasjonal forankring. *Kommisjonen* meiner at denne utviklinga ikkje har svekka grunnlaget for å trekke organisasjonar med i utviklinga av lokaldemokratiet. Veksten i lag og foreiningar

som har nabolaget som arbeidsområde, gir nettopp ein sjanse til utvikling av nærdemokratiet i kommunen.

Utviklinga stiller derimot staten overfor nye utfordringar når det gjeld å gje støtte til frivillige organisasjonar. Det lokale organisasjonslivet som har svak eller ingen tilknytning til ein nasjonal organisasjon, bør i større grad nytte godt av statlege ressursar som i dag kjem det frivillige organisasjonslivet med sterk nasjonal forankring til gode. I dag skjer store delar av fordelinga på sentralt hald gjennom det sentrale leddet i dei frivillige organisasjonane. Dette kan gje eit dårleg samsvar mellom lokale behov og faktisk tildeling. KS sitt velferdsutval hadde i KOU 2003:3 «Velferd, virkelighet og visjoner» eit framlegg om at kommunane i større grad enn i dag skulle stå for fordelinga av statlege midlar til lokale organisasjonar (KS, 2003).

- Kommisjonen sluttar seg til ei slik løysing som også vil bidra til ei samordning av tilskotsordningane.

Kommisjonen er oppteken av at det i stor grad må vere opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekke vekslar på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet. For mange kommunar vil frivillige organisasjonar og lag fungere som bindeledd mellom kommunen og det sivile samfunn og det vil vere naturleg å trekke dei inn i den kommunale høyringsstrukturen. I utvikling av kommunedemokratiet kan det leggjast opp til meir eller mindre formelle ordningar med lokalutval. Her kan lokale frivillige organisasjonar på kommunedelnivå bli trekt inn eller utgjere basisen i lokalutvalet.

Dersom ein kommune gjer eit val i forhold til demokratiutvikling basert på å stimulere til frivillig aktivitet og bruk av frivillige organisasjonar, er det viktig at det vert lagt til rette for det gjennom formelle strukturar og økonomiske stimuli. Dei formelle strukturane kan vere faste møteplassar mellom dei frivillige organisasjonane i kommunen og kommunen. Ein formell struktur vil også innehalde reglar og prosedyrar for arbeidsdeling og plikter og rettar for dei som deltek på ein slik arena.

Kommisjonen er oppteken av at kommunar som vektlegg samhandling med frivillige organisasjonar har ein medviten politikk på korleis dette forholdet skal organiserast og formaliserast. Det bør klargjerast korleis dei pengane kommunen skyter inn for å støtte frivillig innsats, skal nyttast. Eksempelvis gjennom ein plan for korleis støtta skal brukast og som ein kan vurdere bruken av midlane mot.

1.5 Oppnemning og samansetjing

Forslaget om oppretting av ein lokaldemokratikommisjon vart fremja i Dokument nr. 8:4 (2003-2004). Forslaget blei behandla i Stortinget 10. februar og fekk der samrøystes tilslutning. Lokaldemokratikommisjonen blei oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Kommisjonen vart nedsett med ein representant frå kvart av dei politiske partia som sit på Stortinget, fire representantar frå kommunesektoren samt to uavhengige representantar. Kommisjonen fekk følgjande samansetjing.

- Ordførar Leif Johan Sevland, Stavanger (leder for kommisjonen)
- Kommunalråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, Bergen
- Ordførar Trude Brosvik, Gulen
- Ordførar Kristin Marie Sørheim, Tingvoll
- Organisasjonssjef Runolv Stegane, Sigdal
- Kommunalråd Liv Røssland, Bergen
- Rektor Ivar Ramberg, Sandefjord
- Kontorsjef Dag Hagen Berg, Hadsel
- Styreleiar i KS Halvdan Skard, Bærum
- Fylkespolitikar Anne Tingelstad Wøien, Gran
- Rådgevar Bjørg Wallevik, Kristiansand
- Varaordførar Bjørg Tysdal Moe, Stavanger
- Førsteamanuensis Morten Øgård, Kristiansand
- Forskar Trine Monica Myrvold, Oslo

I oktober 2005 gjekk medlemmene Anne-Grete Strøm-Erichsen og Anne Tingelstad Wøien ut av kommisjonen og vart erstatta av fylkesråd Sonja Alice Steen, Sortland og nestleiar i KS Odd Arild Kvaløy, Stavanger.

Kommisjonen sitt sekretariat har vore samansett av forskar dr. philos Dag Arne Christensen, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen, forskar dr. polit. Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen, og seniorrådgjevar cand. polit. Dag Vestrheim, Kommunal- og regionaldepartementet

1.6 Lokaldemokratikommisjonen sitt mandat

Lokaldemokratikommisjonen vart ved resolusjon 12. mars 2004 gitt følgjande mandat:

A. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling

Kommisjonen skal med utgangspunkt i a) trekk ved forholdet mellom staten og kommunesektoren

og b) egenskaper ved kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige relevante nasjonale og lokale samfunnsforhold analysere den aktuelle situasjonen for lokaldemokratiet. I denne analysen skal kommisjonen redegjøre for og diskutere:

1. *Redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet.*

Et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfyller sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/regional samfunnsutvikling samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen. Kommisjonen skal vurdere sammenhengen mellom hvordan kommunene/fylkeskommunene ivaretar hovedfunksjonene sine og legitimiteten de oppnår. Hvor viktig er det for legitimiteten at kommunene legger opp til bred befolkningsdeltakelse i forhold til hvilke resultater som oppnås ved tjenesteproduksjon og lokalsamfunnsutvikling? Kan bred deltakelse bidra til at det skapes bedre forståelse for utfallet av en sak?

2. *Redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati.*

Redegjørelsen og diskusjonen bør inneholde:

- En gjennomgang av hovedtrekkene for hvordan utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har vært siden 1975.
- Diskusjon om hvordan utviklingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren har påvirket lokaldemokratiet. Hva betyr statlig styring for vilkårene for lokaldemokratiet? Hva skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrom?
- Drøfting av forholdet mellom uttalte nasjonale mål for lokaldemokratiet og den løpende politikken som nasjonale styresmakter fører overfor kommunesektoren. Drøfting av forholdet mellom trekk ved oppgaveporteføljen i kommunene og lokaldemokratiet. Hvor stort er omfanget av oppgaver hvor lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. bl.a. debatten om utvikling i rettighetslovgivningen? Hvor er det lokale spillerommet stort?
- Drøfting av hvordan den politisk dynamikk som gjør seg gjeldene sentralt, bidrar til å påvirke lokaldemokratiet. Hvilken rolle spiller de ulike aktørene på nasjonalt nivå i beslutningsprosesser som har konsekvenser for kommunesektoren? Diskusjonen her

knyttes til organisering av beslutningsprosesser i staten som påfører kommunesektoren nye plikter, regler og oppgaver.

- Redegjøre for og drøfte samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Hvordan er samhandlingen organisert og hvordan foregår den? I hvor stor grad foregår samhandlingen som en dialog som bidrar til gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene? I hvor stor grad preges samhandlingen som en hierarkisk relasjon hvor staten vektlegger ensidig å fortelle hva kommunene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det? Er den nasjonale politiske retorikken på lokaldemokratiets side?
 - Vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter.
 - Belyse hvordan endringene i de statlige styringssystemer i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene siden, og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre siden, virker inn på lokaldemokratiet.
 - Redegjøre kortfattet for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler.
3. *Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake.*
- I denne forbindelse kan det være grunn til å peke på andre utviklingstrekk som kan relateres til utviklingen i valgdeltakelsen. Partiene lokalt har mistet medlemsopplutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? Et annet forhold knytter seg til utvikling av borgerplikten. Er denne på tilbakeveg som drivkraft for at innbyggerne avgir stemme? Hvordan forholder den yngre generasjon seg til borgerplikten? Hvordan bidrar skolen til å skape bevissthet om hvor viktig det er å delta i demokratiet? Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk (sak/helhet).
- Kommisjonen skal i denne forbindelsen også drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutningen om og tilliten til lokaldemokratiet.
4. *Gjøre rede for de folkevalgte organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgte arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer.*

Det har vært en tendens at antallet direkte og indirekte valgte politikere har blitt redusert. Hva betyr denne utviklingen for den demokratiske styringen av kommunene? Hva betyr den for kontakten mellom innbyggerne og folkevalgte?

Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet?

Det meste av rekrutteringen til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

En vesentlig andel av de folkevalgte blir skiftet ut fra valg til valg. Har dette betydning for virkemåten til lokaldemokratiet?

Mange tiltak kan settes i verk for å styrke rekrutteringen til lokalt folkevalgte organer.

Hvordan tilrettelegges det for deltakelse i lokalpolitikken, for eksempel gjennom økonomiske insentiver, tilrettelegging av møtene og utforming av sakspapirene?

5. *Redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse.*

Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet.

Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunens beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter på Internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem.

Kommisjonen skal vurdere om graden av åpenhet i kommunene overfor innbyggerne er av betydning for legitimiteten for og styrken til lokaldemokratiet.

Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklingen av demokratiet.

Kommisjonen skal gjøre rede for utviklingen i innbyggerrollen, med særlig vekt på borger- og brukerrollen, og drøfte hvilke konsekvenser det kan for lokaldemokratiet at brukerrollen synes mer vektlagt.

6. *Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet.*

Det kan reises en rekke spørsmål ved hvordan kommunal organisering kan ha betydning for lokaldemokratiet:

Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?

Vi ser en tiltakende tendens til at viktige beslutninger trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. Kommisjonen skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet.

Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagnar demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?

Mange kommuner legger vekt på å trekke brukerne med i utformingen av kommunal tjenesteyting. Eksempler er innføring av brukerstyring ved at brukerne trekkes med i styringen av enkeltinstitusjoner. Brukermedvirkning skjer også gjennom møter mellom institusjoner og brukerne eller gjennom brukerundersøkelser. Hva betyr denne form for deltakelse for demokratiet?

Mange kommuner lar representanter for de kommunalt ansatte delta i kommunale organer. Hva betyr arbeidstakemedvirkning for lokaldemokratiet?

Mange kommuner legger også til rette for at det opprettes særskilte organer for enkeltgrupper av innbyggerne. Eksempler er opprettelse av barnas kommunestyre og ungdomsråd i

mange kommuner. Hva betyr denne form for tiltak for lokaldemokratiet?

Det er en aktuell problemstilling for mange kommuner å slå seg sammen med nabokommunen(e). Det er ulike oppfatninger om hva dette betyr for lokaldemokratiet, fra dem som hevder at lokaldemokratiet fungerer best i mindre enheter til dem som hevder at det må en viss størrelse til for at kommunene skal være reelle prioriteringsorganer. Hva er forholdet mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati?

7. *Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.*

Både riksmedias og lokale medias rolle i forhold til lokaldemokratiet skal synliggjøres.

8. *Utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.*

Hva er likheter og ulikheter i forhold til Norge som kan ha betydning for lokaldemokratiets funksjonsmåte? Se på erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati.

B. Foreslå tiltak

På bakgrunn av analysene rundt situasjonen for lokaldemokratiet skal kommisjonen komme med anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Disse kan knyttes til:

Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?

Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?

Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.

Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.

Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.

Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

C. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler

Lokaldemokratikommisjonen skal i sin funksjonsperiode bidra til samfunnsdebatt på ulike arenaer med sikte på en bevisstgjøring rundt lokaldemokratiets vilkår og virkemåte. Kommisjonen skal bidra til å formidle gode eksempler på kommuner som legger til rette for utvikling av lokaldemokratiet.

D. Utredninger og tidsramme

Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom

staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005 og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

E. Kunnskapsmateriale

Kommisjonen bygger på tidligere forskning og utviklingsarbeide, bl.a. Makt- og demokratiutredningen. I tillegg skal kommisjonen innenfor gitte økonomiske rammer hente inn eksterne utredninger og forskning.

F. Eventuell endring i mandat og sammensetning

Kommunal- og regionalministeren kan gjøre endringer i mandatet og kommisjonens sammensetning dersom dette anses nødvendig jf. kgl. res. av 28. januar 2000.

1.7 Arbeidet i kommisjonen

Kommisjonen har konsentrert arbeidet sitt om to utgreiingar. Den første utgreiinga NOU 2005:6 *Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet* vart lagt fram for Kommunal- og regionaldepartementet 18. april 2005.

I arbeidet med den andre utgreiinga har kommisjonen hatt seks møte. Eitt av møta vart halde i Berlin som del av ein studietur. Kommisjonen har på fleire av møta hatt vitjing av både fagekspertise og lokalpolitikarar. Forskar Jo Saglie, Institutt for samfunnsforskning og professor Tor Bjørklund, Institutt for statsvitskap, Universitet i Oslo har innleia om hovudfunna frå Lokalvalundersøkinga 2003. Ordførar Anders B. Werp frå Øvre Eiker kommune har gjort greie for KS-prosjektet den Samfunnsaktive kommunen. Forskar Jacob Aars, og forskar Hans Erik Ringkjøb har innleia om notatet *Kommunale selskapsformer i vekst – Eit demokratisk problem?* Forskar Jan Erling Klausen Norsk Institutt for by- og regionforskning har gjort greie for notatet *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*. Professor Bernt Aardal har presentert rapporten *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter* utarbeidd av ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og regionaldepartementet.

I samband med kommisjonen sin studietur til Berlin innleia Franz-Reinhard Habel, sprecher des Deutschen Städte und Gemeindebundes om deltaking og lokaldemokrati i Tyskland. Dr. Ursula Hoffmann-Lange, Professor für Politikwissenschaft, Universität Bamberg, presenterte forskning på erfaringane med 16-års røysterettsalder i enkelte tyske delstatar. Carsten Herzberg, Centre

Marc Bloch (Berlin) gjorde greie for open budsjettering i europeiske kommunar generelt og tyske kommunar spesielt.

Til kommisjonens arbeid har det etter oppdrag blitt levert følgjande skriftlege bidrag:

- Marit Helgesen, Institutt for by- og regionforskning: *Brukermedvirkning; realiteter og idealer. Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene*
- Jan Erling Klausen, Norsk Institutt for By- og regionforskning og Dag Arne Christensen, Rokkansenteret: *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*
- Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret, Signy Vabø, Høgskolen i Oslo, og Jacob Aars, Rokkansenteret: *Kommunale selskapsformer i vekst – Eit demokratisk problem?*
- Tor Midtbø, Universitetet i Bergen: *Valgdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte?*

Bidraga er trykte som vedlegg til innstillinga.

Kommisjonen gjennomførte konferansen *Lokaldemokrati i endring* i Stavanger 3. november 2005. Tema for konferansen var ulike former for medverknad frå innbyggjarane si side i lokaldemokratiet. Følgjande innlegg var presenterte på konferansen:

- *Utfordringer for lokaldemokratiet* v/ordfører Leif Johan Sevland, leder av Lokaldemokratikommisjonen
- *Lokaldemokrati i endring. Mer deltakerdemokrati eller et annerledes representativt demokrati?* v/ professor Mikael Gilljam, Gøteborgs Universitet.
- *Media og lokaldemokrati – hva gjør lokalpolitikk til interessant mediastoff?* v/ Magni Øvrebotten,

leiar Nynorsk mediesenter, Førde og Kommun råd Odd Anders With, Trondheim kommune

- *Partiene lokalt – i ferd med å gå ut på dato?* v/ forsker Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret og Harald Victor Hove, bystyrerepresentant i Bergen og nestleder i Unge Høyre
- *Ungdom og lokaldemokrati eller demokrati uten ungdom?* v/forsker Guro Ødegård, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring og medlem av ungdomsrådet i Tingvoll, elev Oda Simahaug
- *Brukerdemokrati – økt medvirkning eller?* v/ forsker Marit Helgesen, Norsk Institutt for by- og regionforskning og ordfører Per Arne Olsen, Tønsberg kommune
- *Hvilke muligheter gir IKT lokaldemokratiet?* v/ førsteamanuensis Morten Øgård, Høgskolen i Agder og medlem av Lokaldemokratikommisjonen og Informasjonsleder Per Aa Mandt, Hole kommune
- *Frivillige organisasjoners rolle i lokalpolitikken. Kan frivillige bidra til et sterkere lokaldemokrati?* v/forsker Dag Wollebek og Lars Skjoldal, leder Velforeningenes Fellesutvalg i Haugesund
- *Lokalbefolkningen som ressurs* v/forsker Jacob Aars, Rokkansenteret
- *Kontakten mellom politikerne og innbyggerne kan utvikles* v/ordfører Trygve Westgård, Askim kommune

Innlegga frå konferansen er tilgjengelege på kommisjonen sine nettsider (<http://www.odin.dep.no/krd/lokaldemokrati/bn.html>).

Kapittel 2

Eit lokaldemokrati under press?

Dei fleste land registrerer redusert deltaking i lokalval, og svakare band mellom veljarar og parti. I Noreg er frammøtet redusert i sju lokalval på rad samstundes som dei politiske partia er svekka som medlemsorganisasjonar og står utan den breie folkelege forankringa dei hadde før. Presset mot kjerneinstitusjonane i det representative demokratiet har skapt uro om framtida og situasjonen for folkestyre. Makt- og demokratiutgreiinga har levert ein dyster diagnose for det norske folkestyret (Østerud mfl. 2003). Så langt har arbeidet til maktutgreiinga resultert i ei stortingsmelding om Makt og demokrati og opprettinga av lokaldemokratikommisjonen (St.meld.nr.17 2004-2005). På same måte som i Noreg, har det både i Sverige og Danmark blitt publisert omfattande demokratiutgreiingar der vilkåra for folkestyret er analysert (SOU 2000:1, Togeby mfl. 2003). Innanfor rammene av Nordisk Råd har også eit eige demokratiutval vurdert situasjonen (Demokratiutvalget 2004). Lokaldemokratikommisjonen har på toppen av dette fått som mandat å «analysere og vurdere lokaldemokratiet sine vilkår og utvikling» (Kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004). Det sviktande frammøtet ved lokalval og svakare oppslutnad om dei politiske partia som medlemskapsorganisasjonar har ført til ein omfattande debatt om folkestyret er godt nok, og om korleis det kan vidareutviklast. Lokaldemokratikommisjonen er gitt i oppdrag å «gjere greie for utviklinga i valdeltakinga og moglege forklaringar til kvifor den har gått tilbake», og føreslå tiltak som kan «styrkje valdeltakinga på kortare og lengre sikt» (ibid.).

Temaet i dette kapitlet er kva forskinga seier om situasjonen for dei representative deltakingskanalane i lokaldemokratiet. To spørsmål er sentrale:

1. Først, spørsmålet om innbyggjarane sitt forhold til demokratiet. Kor sterk er legitimiteten? Kva haldningar har innbyggjarane til lokaldemokratiet, og til ulike politiske institusjonar?
2. Deretter blir det gjort greie for utviklinga i valdeltakinga i Noreg og i ein del andre land. Kva kan forklare den negative trenden, og kva konsekvensar kan det ha? Diskusjonen endar opp med å vurdere ulike tiltak som kan påverke val-

deltakinga i positiv retning. Neste kapittel ser på rolla til dei politiske partia i lokalpolitikken.

2.1 Innbyggjarane, demokratiet og kommunen

Nasjonal og internasjonal forskning har dei to siste tiåra ikkje berre vore oppteken av innbyggjarane sine haldningar til ulike politiske institusjonar, men også av å kartleggje det politiske åtferdsmønsteret. Nokre resultat frå desse undersøkingane blir oppsummert her. Spørsmålet om korleis innbyggjarane engasjerer seg politisk ved sida av valkanalen blir tatt opp i kapittel 4.

2.1.1 Oppslutnad om demokratiet

Vallovutvalet viser til data frå perioden 1981-1997 om innbyggjarane sine haldningar til det norske politiske systemet samanlikna med andre land (NOU 2001:3, s.53). Innbyggjarane i ei rekke land er spurde om dei meiner «demokratiet er den beste styreform», og om «demokrati er ein god måte å styre på». I dei fleste land er meir enn 80 prosent samd i påstandane. Det går vidare fram at oppslutnaden om demokratiet er større i land med lange demokratiske tradisjonar.

Meir konkret er spørsmålet om innbyggjarane er nøgde med måten demokratiet fungerer på. Slike målingar er gjennomførte i regi av EU sidan 1970-talet, i form av det såkalla Eurobarometer. Her viser talmaterialet at det er mykje større variasjon på tvers av land. I 1995 toppa Danmark og Noreg lista. Meir enn 80 prosent i dei to landa var nøgde med måten demokratiet fungerte på. Italia hadde lågast score med 20 prosent, etterfølgt av Hellas med 30 prosent. Sverige og Finland plasserte seg rundt gjennomsnittet for EU-landa samla (55 prosent). Også Makt- og Demokratiutgreiinga si medborgarundersøking viser at gjennomsnittsnordmannen er rimeleg nøgd med måten demokratiet fungerer på (Strømsnes 2003). Likevel svarar heile 81 prosent at dei anten er heilt eller delvis samd i at det er vanskeleg å sjå kor skiljelinene mellom dei politiske partia går.

Tabell 2.1 Syn på valet sin relevans, nøgd med lokaldemokratiet og det samla tenestetilbodet etter kommunen sitt innbyggjartal. Prosent

Kommunens innbyggjartal		-2 499	2 500- 4 999	5 000- 9 999	10 000- 19 999	20 000- 59 999	60 000+	Total
Valet sin relevans	1999	67	59	59	57	55	59	58
Valet stor/ein viss relevans for kva som vil skje i kommunen	2003	70	66	66	60	65	68	65
Kva parti som får fleirtal har stor/ein viss relevans for ein personleg	1999	65	66	65	67	66	73	68
	2003	68	66	69	69	72	79	73
Tilfreds	1999	83	84	83	84	84	78	82
Svært nøgd med lokaldemokratiet	2003	88	81	79	82	75	71	76
Svært nøgd/nokså nøgd	1999	80	79	79	79	77	74	77
m/tjenestetilbodet	2003	82	82	80	80	78	76	78

Kjelde: Saglie og Bjørklund 2005: utdrag av tabell e) s. 333

Biletet blir litt meir uklart når ein ser på innbyggjarane sine haldningar til demokratiske kjerneinstitusjonar. Det gjeld undersøkingar av tiltru til forsvaret, rettsvesen, politi, parlament og offentleg forvaltning. Her var utviklinga generelt negativ for dei fleste land i perioden 1981-91, også i Noreg og Sverige (NOU 2001:3). For Noreg snudde derimot utviklinga i positiv retning på 1990-talet (Aardal 1999). I 1997 meinte 80 prosent av veljarane at vala spelte ei avgjerande rolle, og 89 prosent hadde eit positivt syn på dei politiske partia. Vallovutvalet konkluderer følgeleg med at dei fleste samfunnsinstitusjonar ser ut til å ha stor tiltru i befolkninga (NOU 2001:3,s.54).

Lokaldemokratiet har tilsvarande sterk støtte i befolkninga. Dette er gjennomgåande i alle dei tre lokalvalundersøkingane som er gjennomførte (1995, 1999 og 2003). Eit fleirtal av innbyggjarane meiner vala har stor relevans for det som vil skje i eigen kommune og kva parti som får fleirtal spelar ei rolle for den enkelte (tabell 2.1). Partivalet spelar ei større rolle i dei største kommunane, noko som stadfestar at partipolarisering er viktigare nettopp i desse kommunane. På spørsmålet om «du stort sett er svært nøgd, nokså nøgd, lite nøgd eller overhovudet ikkje nøgd med den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune» svarte heile 82 prosent i 1999 «svært» eller «nokså nøgd» med lokaldemokratiet (Bjørklund 2005:205). Tal frå 1999 viser at innbyggjarane er nøgde uavhengig av kommunestørleik, medan det i 2003 undersøkinga er ein tendens til at innbyggjarane i små kommunar er meir nøgde. Når det gjeld tenestetilbodet, er mønsteret det same – innbyggjarane er svært nøgde, og mest nøgde er innbyggjarar i mindre kommunar.

I 1998 vart det gjennomført ein samanliknande studie av innbyggjarane sine haldningar til lokalde-

mokratiet i fem europeiske land: Noreg, Danmark, England, Nederland og Sveits (sjå Kjær og Mouritzen 2003). Analysen viser at i land der kommunesektoren er stor (Noreg og Danmark) blir kommunane også oppfatta å ha større relevans for innbyggjarane. I Noreg og Danmark er to tredeler av veljarane samde i påstanden om at lokalvala spelar ei viktig rolle. I Nederland er berre kvar fjerde spurte samde, medan 84 prosent av sveitsarane sa seg einige. I Sveits har kommunale vedtak relativt sett mindre å seie for innbyggjarane, men dei vedtak som vert tekne er i høg grad ein funksjon av lokaldemokratiske prosessar (sjå kapittel 4). I sum viser også denne undersøkinga at det representative demokratiet står seg sterkt blant nordmenn, også samanlikna med andre land.

Innbyggjarane meiner også at kommunane spelar ei langt viktigare rolle for den enkelte sin kvardag i dag enn dei gjorde på 1970-talet (Bjørklund 1999). Spørsmålet er på kva måte kommunane blir opplevd som viktigare? Kommuneinstitusjonen har eit viktig særtrekk; den er både eit forvaltningsorgan og ein politisk institusjon. Eit tema i litteraturen er at kommunen som politisk arena i aukande grad konkurrerer med kommunen som forvaltningsorgan (Rose og Pettersen 1998). Velferdsstaten har forsterka kommunane si rolle som tenesteleverandørar, noko som skal ha skapt bestemte oppfatningar av kva lokaldemokrati er, og kva borgarrolle som dominerer. Det kan dermed ha blitt lagt for mykje vekt på kva lokalsamfunna kan gjere for enkeltindividet, og for lite på kva plikter den enkelte har i forhold til demokratiet generelt. Eksempelvis er servicekommunen, der kommunen tek seg av hovuddelen av produksjonen av tenester i samfunnet, blitt eit sentralt omgrep. Omfattande politiske reformer har stimulert til ei borgarrolle der enkeltindividet blir sett på

Tabell 2.2 Tiltru til lokale og rikspolitiske aktørar etter kommunen sitt innbyggjartal.

Tillitsskala								
Kommunens innbyggjartal		-2 499	2 500- 4 999	5 000- 9 999	10 000- 19 999	20 000- 59 999	60 000+	Total
Svært/ganske stor tiltru lokalpolitikarar	1995	72%	73%	74%	65%	64%	60%	66%
Svært/ganske stor tiltru rikspolitkarar	1995	52%	56%	53%	53%	55%	58%	55%
Tiltru opinionsbalanse lokalpolitikarar ¹	1999	+22	+21	+17	+6	0	-8	+4
Tiltru til lokalpolitikarar	2003	5,91	5,52	5,34	5,39	4,98	4,88	5,15
Tiltru til rikspolitkarar	2003	4,15	4,04	4,30	4,52	4,22	4,35	4,30
Tiltru til ordføraren	2003	6,65	6,16	6,22	6,03	5,68	5,23	5,74
Tiltru til regjeringa	2003	3,92	3,82	4,12	4,42	3,99	4,37	4,16
Tiltru til kommunestyret	2003	6,21	5,97	5,61	5,70	5,32	5,24	5,51
Tiltru til fylkestinget	2003	4,33	4,11	4,12	4,07	3,89	4,08	4,07
Tiltru til Stortinget	2003	4,83	4,66	5,00	5,15	5,00	5,21	5,05

¹ Oponionsbalansen er rekna ut ved å ta differansen mellom «større tiltru» og «mindre tiltru».

Kjelde: Saglie og Bjørklund 2005: utdrag av tabell e s. 333. Spørsmålet om tiltru er målt på ein skala frå 0 til 10, der 0 inneber «Inga tiltru» og 10 «Svært stor tiltru».

anten som brukar, klient eller kunde i det kommunale velferdssystemet. Resultatet er at den tradisjonelle borgarrolla er svekka (ibid.). Bjørklund (1999) viser at innbyggjarane nettopp ser på produksjonen av tenester som kommunane si viktigaste oppgåve. Bodskapan frå denne litteraturen er at kommunane sitt omdømme er blitt meir avhengig av at dei leverer tenester som innbyggjarane er nøgde med. Stava (2005) viser derimot til at demokratikjenneteikna ved kommunane også spelar ei viktig rolle for korleis innbyggjarane vurderer demokratiet i kommunen.

2.1.2 Politisk tiltru

Eitt sentralt tema i internasjonal debatt har vore spørsmålet om innbyggjarane si tiltru til politikarar og folkevalde organ. Slike undersøkingar er gjennomførte nasjonalt i Noreg og Sverige så langt tilbake som til 1960 (Holmberg 1999, Aardal 1999). Andre land starta med slike undersøkingar på 1970-talet. Vallovutvalet viser at trenden er eintydig negativ i land som Tyskland og Sverige, men mindre tydeleg i Noreg, Danmark og Nederland (NOU 2001:3, s.55-56). Spesielt har utviklinga vore negativ i Sverige, der heile 75 prosent i 1998 var samde i påstanden om at «dei som sit i riksdagen tek ikkje mykje omsyn til kva vanlege folk tenkjer og meiner». Noreg har ikkje hatt ei tilsvarande utvikling, slik at tiltrua i dag ligg litt over nivået på slutten av 1960-talet (Aardal 1999). Strømsnes (2003), som har analysert data frå Makt- og Demokratiutgreininga si medborgarundersøking, er ikkje like opti-

mistisk. Undersøkinga viser nemleg at heile 76 prosent er samde i påstanden om at partia berre er interesserte i folk sine stemmer og ikkje i deira meiningar. Heile 82 prosent seier seg samde (heilt eller delvis) i påstanden om at ein aldri kan stole på at noko parti har tenkt å halde det dei har lova (Strømsnes 2003:173). Strømsnes sin konklusjon er at dette er «alvorlige tall» (ibid.).

Tiltru til lokalpolitikarar og lokale politiske institusjonar er tematisert i lokalvalundersøkinga frå 2003-valet (Saglie og Bjørklund 2005). Samanlikningsgrunnlaget her er rikspolitkarar og rikspolitiske institusjonar (Stava 2005). Det går fram av tabell 2.2 at innbyggjarane har gjennomgåande større tiltru til lokalpolitikarane, kommunestyra, og ordføraren enn til tilsvarande aktørar på nasjonalt nivå. Tiltrua til kommunestyra er størst i små kommunar, medan tiltrua til Stortinget er størst i store kommunar. Det er mindre kunnskap om innbyggjarane sitt forhold til fylkeskommunen. Klausen og Østveiten (1999) viser at det er få som har direkte negative oppfatningar av fylkeskommunen. Tiltrua til fylkeskommunen er ikkje lågare enn for dei andre styringsnivåa, men det er langt fleire som svarar at dei ikkje veit. Dette kan ha samanheng med manglande interesse for fylkeskommunen som styringseining, og at fylkestinget vert opplevd som fjernare enn andre politiske organ (ibid., Christensen mfl. 2004a). I 1997 meinte 39,7 prosent at fylkeskommunen burde nedleggast.

Stava (2005:266) meiner dette viser at det først og fremst er gjennom dei lokale politiske institusjonane ein byggjer tiltru. Dette må derimot bli sett i

forhold til kva som kan forklare at tiltrua er større til lokalpolitiske institusjonar, og at dette gjer seg spesielt gjeldande i små kommunar. Eit inntak til å sjå på årsaksforholda kan vere studiar av tiltrua til rikspolitkarane. Hovudfunnet i denne litteraturen er at det er ein samanheng mellom haldningar til konkrete politiske saker og politisk tiltru (Aardal og Valen 1995, Aardal 1999, NOU 2001:3,s.56) Tiltrua til rikspolitkarane gjekk, t.d. ned under EF-debatten i 1972, men steig att på 1980-talet. Tilsvarande viser analysar frå stortingsvalet i 1997-valet at det var ein samanheng mellom tiltru og skepsis til innvandring. Også svenske undersøkingar viser at mistru til den til ei kvar tid førte politikken går hand i hand med aukande politisk mistru (Holmberg 1999). Større tiltru til lokalpolitkarar enn til stortingspolitkarane kan dermed ha samanheng med at den rikspolitiske debatten har eit sterkare polarisert preg enn den lokalpolitiske. Winsvold og Myrvold (2005) viser då også, i ein studie av den politiske debatten i sju lokalaviser før kommunevalet 2003, at den politiske kulturen i dei minste kommunane er kjenneteikna av konsensusorientering med ein tilsvarande låg temperatur i den politiske debatten.

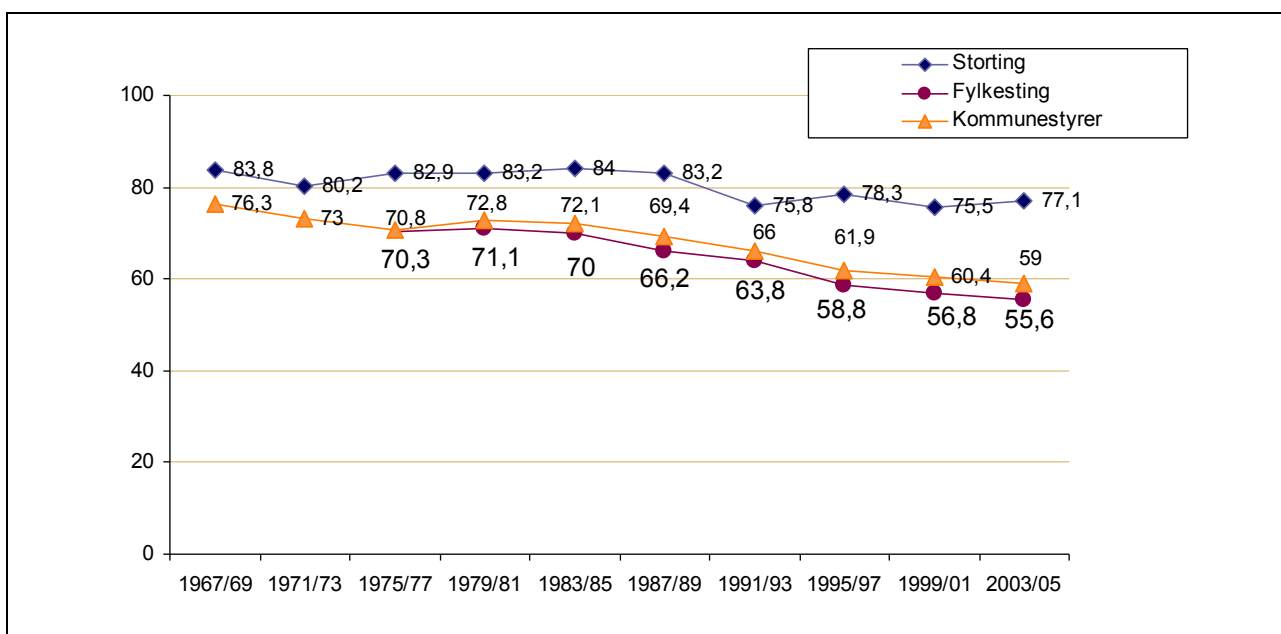
I diskusjonen om politisk tiltru er det viktig å understreke at det er visse metodiske problem knytt til denne typen av målingar (Möller 1999). Tiltru er eit vanskeleg og komplisert fenomen å måle. Vallovutvalet peiker på at det er grunn til å tru at det har blitt lettare å få folk til å uttrykkje seg negativt om politkarane. Eit moderne samfunn ønskjer seg kritiske innbyggjarar, slik at det nærast har utvikla seg ei norm om at innbyggjarane skal

vere skeptiske til politkarar: «Kritikk oppfattes som politisk korrekt, stor tillit som naivt» (NOU 2001:3,s.56). Innbyggjarane er politisk interesserte, utdanningsnivået er høgt og veljarane har større tru på eigen politisk kompetanse. I amerikansk politisk kultur og forskning finn ein ekstremvarianten av dette perspektivet. Her blir det nemleg sett på som ei føremon at innbyggjarane dyrkar mistrua og mistanken mot sine representantar. Berre slik vil politkarane frykte veljarane sin dom på valdagen (Oscarsson 2003). Mistru og kritikk kan dermed bli sett på som eit naturleg fenomen i eit moderne demokrati.

Denne gjennomgangen viser at det ikkje er utbreidd misnøye med det norske lokaldemokratiet. Lokaldemokratiet står seg godt både samanlikna med rikspolitiske institusjonar og med andre land. Dei aller fleste er nøgde med måten lokaldemokratiet fungerer på i sin kommune, og tiltrua til dei representative institusjonane på lokalnivået er sterk. Ein hovudkonklusjon i den siste lokalvalundersøkinga er nettopp at det ikkje er snakk om noko legitimitetskrisa for lokaldemokratiet (Saglie 2005:322). Høg tiltru er likevel ikkje nok til å hindre at valdeltakinga går i negativ retning.

2.2 Valdeltaking i Noreg og i andre land

Samanlikna med andre deltakingsformer er det å stemme ved val ein aktivitet som krev lite av den enkelte. Trass i dette blir stadig fleire veljarar



Figur 2.1 Norsk valdeltaking 1967-2005. Prosent

verande heime på valdagen. Figur 2.1 viser valdeltakinga i stortings-, fylkestings- og kommunestyreval over tid. Det går fram at oppslutninga ved stortingsvala har vore relativt stabil, med ein liten nedgang på 1990-talet. Deltakinga i kommune- og fylkestingsval ligg konsekvent lågare enn dei nasjonale, og trenden går eintydig i negativ retning. «Heimesitjarpartiet» har auka sin oppslutnad i sju lokalval på rad. Nedgangen ser dermed ikkje ut til å skuldast tilfeldige hendingar knytt til enkeltval, men representerer ein klar trend. Det gjev ekstra grunn til uro. Valdeltakinga ved lokalvalet i 2003 låg heile 22 prosentpoeng under toppåret i 1963, og 11 prosentpoeng under snittet for heile perioden etter 1945. Med andre ord: At alle stemmer, stemmer ikkje lenger (Midtbø og Christensen 2001). Lokalvala representerer den største utfordringa. Det at stadig fleire verken identifiserer seg med dei politiske partia eller ser det som ei borgarplikt å stemme avspeglar seg sterkare lokalt enn nasjonalt.

Likevel er den norske valdeltakinga ikkje spesielt låg samanlikna med andre land. Tabell 2.3 viser at norske veljarar plasserer seg rundt gjennomsnittet for EU i nasjonale val. Deltakinga i stortingsval er likevel markert lågare enn i dei nordiske nabolanda Sverige, Danmark og Island, men høgare enn i Finland. I dei fleste europeiske land har valdeltakinga gått attende i nasjonale val dei siste åra. Spesielt gjeld dette Storbritannia, der valdeltakinga er redusert med meir enn 18 prosentpoeng sidan 1992. I Tyskland har deltakinga derimot auka frå 77 prosent i 1990 til 83 prosent i 1998.

Når det gjeld lokalval, viser tabell 2.4 at framøteprosenten i Noreg er låg samanlikna med

Tabell 2.3 Valdeltaking ved nasjonale val i EU medlemsland og Noreg, 1945-2002.

	Minimum	Maksimum	Snitt
Belgia	90	95,1	92,5
Austerrike	80,4	96,8	91,3
Italia	81,4	93,9	89,8
Luxemburg	86,5	91,6	89,7
Nederland	73,2	95,6	87,2
Danmark	80,6	89,9	86
Sverige	77,4	91,4	85,7
Tyskland	77,8	91,1	85
Hellas	75	84,5	79,9
Finland	65,3	85,1	76
Portugal	61	91,7	75,7
England	59,4	83,6	75,2
Frankrike	60,3	82,7	74,8
Spania	68,1	79,8	73,6
Irland	66,1	75,9	73,2
Norge	75,5	85,4	80,3
EU samla	59,4	96,8	83

Kjelde: Rose 2004:18.

Norden elles. I det siste lokalvalet i Sverige var valdeltakinga 78 prosent, i Danmark 70 prosent og på Island 83 prosent. Finland har ein deltakingsprosent på line med den norske. Samanlikna med land utanfor Norden er framøteprosenten ved lokalval ikkje spesielt låg (sjå figur 2.2). Noreg plasserer seg her i intervallet frå 55 til 65 prosent, der om lag halvparten av landa ligg. Aardal (2002:36) peiker på at sjølv om valdeltakinga var rekordlåg ved kommunevala i 1995 og 1999, var det berre 12 prosent

Tabell 2.4 Valdeltaking ved lokalval i Norden 1960-2005 (Prosent)

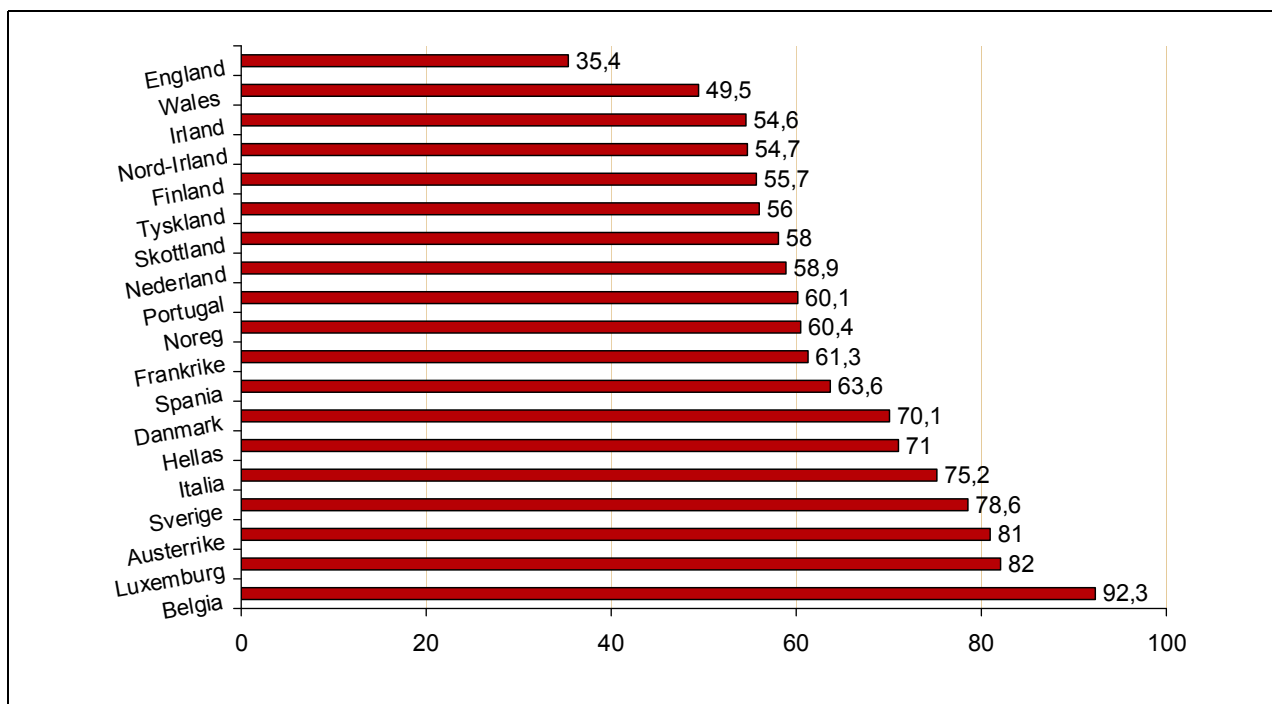
Finland		Sverige		Island		Norge		Danmark	
År	%	År	%	År	%	År	%	År	%
1960	75	1966	83	1966	86	1963	81	1966	77
1964	79	1970	88	1970	87	1967	76	1970	73
1968	77	1973	91	1974	88	1971	73	1974	63
1972	76	1976	91	1978	85	1975	71	1978	73
1976	79	1979	89	1982	85	1979	73	1981	73
1980	78	1982	90	1986	82	1983	72	1985	70
1984	74	1985	88	1990	82	1987	69	1989	68
1992	71	1988	84	1994	87	1991	66	1993	71
1996	61	1991	84	1998	82	1995	62	1997	70
2000	56	1998	78	2002	83	1999	60	2001	85
2004	59	2002	78			2003	59	2005	70

Kjelde: Nordiske statistiske sentralbyrå.

av veljarane som sat heime ved begge vala. England har lågast deltaking; der den er heilt nede i 35 prosent. På toppen tronar Belgia og Luxemburg, i begge land er deltaking i val obligatorisk.

I ein forskingsrapport utført på oppdrag av kommisjonen drøftar professor Tor Midtbø spreininga i valdeltakinga ved alle typar val frå 1949 (fylkestingsval frå 1975/1977) til 2005 (sjå vedlegg 4). I motsetning til tradisjonelle undersøkingar er Midtbø ikkje oppteken av nivået på valdeltakinga, men variasjonen i frammøte kommunane imellom. Er dei lokale variasjonane i valdeltakinga blitt viska ut over tid? Har valdeltakinga blitt meir einsarta på tvers av kommunegrensene? Skulle det vise seg å vere riktig, så kan det forsterke det lokaldemokratiske problemet ytterlegare ettersom det lokalpolitiske særpreget bleiknar. Fortrengjer det nasjonale det lokale, så bør ikkje berre valdeltakinga vere lågare ved kommuneval enn ved stortingsval (som den er), men også variasjonen kommunane imellom forventast å bli redusert. Di større avvik mellom den lokale og nasjonale deltakinga, og di mindre avvik kommunane imellom, dess større grunn til uro for lokaldemokratiet. Analysen viser ei klar standardisering av frammøte fram til midten av 1980-talet. Kommunar som i 1949 (alternativ 1975/1977) hadde låg valdeltaking, har mobilisert monaleg sterkare enn kommunar som i utgangspunktet hadde høg valdeltaking. Eksempelvis kan Fedje kommune vise til ein auke i valdeltakinga på heile

51,8 prosentpoeng frå 1947 til 2003. Faktisk har valdeltakinga auka i ei rekkje av dei små kommunane når etterkrigstida vert sett under eitt. Undersøkinga gjev fram til midten av 1980-talet støtte til ei utvikling i retning av ei standardisering av valdeltakinga. Frå 1980-talet har derimot valdeltakinga ved kommuneval, i motsetnad til stortingsval, vore prega av ein større variasjon. Medan nivået i deltakinga ved stortingsval berre fortset å bli likare og likare på tvers av kommunegrensene, har valdeltakinga ved kommuneval begynt å variere meir. Faktisk nærmar forskjellen mellom kommuneval og stortingsval seg det den var rett etter krigen, berre med motsett forteikn. Variasjonen kommunane imellom er aller sterkast ved fylkestingsval, noko som inneber at også desse har eit klart lokalt preg. Rapporten konkluderer med at sjølv om valdeltakinga ved kommuneval fell over tid, har spreininga i deltakingsnivået blitt større. Det lokalpolitiske engasjementet er fallande, men samtidig meir variert. Variasjonen i valdeltakinga viser at det lokale spelar ei rolle. Midtbø (vedlegg 4) avsluttar analysen med å drøfte tre moglege kategoriar av faktorar som kan forklare den nye spreininga i valdeltakinga. For det første har det på individnivå skjedd ei utvikling mot ein stadig meir flytande veljarmasse. Dette kan ha skapt større standardisering ved å svekke dei geografiske forskjellane. Likevel er det mogleg at flyktige veljarar etterkvart har gjenspegla seg i større variasjon mellom dei



Figur 2.2 Deltaking ved lokalval i europeiske val (siste val i perioden 1994-2001).

Kjelde: Klausen 2005:365.

enkelte kommunane. For det andre er det på kommunenivå teikn til ei politisering av kommunane mellom anna i form av eit oppsving for dei lokale listene, auka retting på listene og auka variasjon i partiopplutnad på kommunenivå. Dette kan ha medverka til ei større spreiding kommunane imellom. Det at variasjonen er sterkt knytt til kommunestorleik og at standardisering berre fortset ved stortingsval, kan tyde på at eigenskapane ved kommunane sjølve er blitt viktigare for å forklare spreidinga i valdeltakinga. For det tredje kan ei generell nasjonal svekking av partia som medlemsorganisasjonar ha ført til ein svakare standardiseringsprosess sjølv om dei nasjonale media kanskje kan ha motverka noko av denne tendensen. Heller ikkje den økonomiske og sosiale standardiseringa som har følgd i kjølvantet av velferdsstatsutbygginga har vore sterk nok til å motverke ulikskap i kommunane sine mobiliseringsevner.

Talmaterialet og forskingsrapporten reiser fire spørsmål: 1) Kva tyder valdeltakinga for lokaldemokratiet? 2) Kva forklarar variasjon i valdeltakinga over tid og mellom land? 3) kvifor er deltakinga ved lokale val systematisk lågare enn ved nasjonale val? Og, 4) kva tyder lokal politisk mobilisering for fram møte? Neste avsnitt drøftar moglege svar på desse spørsmåla.

2.3 Er høg valdeltaking viktig?

«En deltakelse på under 60 prosent utfordrer vårt demokratiske system og dets legitimitet. Når stadig færre deltar i det politiske systemet gjennom valg, kan det stilles spørsmålstegn ved de avgjørelser politikere kan ta på fellesskapets vegne» (KS-uttale i samband med 2003 valet, sitert i Aardal 2002:11.)

Fallande valdeltaking har skjerpa merksemda om dette forholdet i ei rekke land (Elklit mfl. 2005:19). Høg- og helst stigande - valdeltaking vert ofte sett på som eit teikn på brei folkeleg tilslutnad til dei representative institusjonane. Det viser at fellesskapet er sterkt og at det politiske systemet har brei støtte i folket. Låg- og spesielt fallande - valdeltaking kan motsett bli tolka som eit teikn på mindre tiltru og at det demokratiske styresettet står svakt. Lågt fram møte kan dermed reise spørsmål ved kommunestyra sin politiske legitimitet. Som vist avdekkar derimot lokalvalundersøkingane at lokaldemokratiet har massiv og stabil støtte i befolkninga. Er låg valdeltaking eit uttrykk for at folket både er taust og nøgd (Offerdal 2005) eller er det eit utviklingstrekk som demokratiet må ta på større alvor? Spørsmålet er drøfta i lokalvalunder-

søkinga (Bjørklund og Saglie 2000). I følgje desse forskarane er høg/låg valdeltaking ikkje avgjerande for korleis lokaldemokratiet fungerer. Auka valdeltaking treng ikkje vere synonymt med eit vitalt lokaldemokratiet. Som døme vert det vist til Solund kommune der valdeltakinga steig med 12 prosentpoeng i 1999 med bakgrunn i ein partipolitisert personstrid som splitta lokalsamfunnet. I tillegg vert det peikt på at deltakingsmønsteret er i endring. Parallelt med at valdeltakinga set stadig nye negative rekordar, har aktiviteten elles vist seg å nå stadig nye høgder (Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000, Bjørklund 2005).

2.4 Kva forklarar fram møtet?

For å forklare variasjon i valdeltaking skil faglitteraturen mellom *individuelle* - og *kontekstuelle* forklaringsar (Crewe 1981, Christensen og Midtbø 2001, Aardal m.fl. 2002)¹. *Individforklaringar* tek utgangspunkt i eigenskapar ved den enkelte veljar. Av slike eigenskapar finn ein ikkje berre sosiale bakgrunnsvariablar, men også politisk orientering, partitilknytning og kjensla av «borgarplikt». *Kontekstforklaringar* rettar fokus mot karakteren ved sjølve valet. Døme på kontekstuelle forklaringsar kan vere institusjonelle faktorar som administrative prosedyrar i valordninga og politiske faktorar som graden av konkurranse ved valet. Variasjonen i valdeltaking mellom land (tabell 2.4 og 2.5) og mellom ulike typar av val i Noreg (figur 2.1), tyder på at rammene rundt vala er viktig for korleis individ handlar og tenkjer om politikk. Viktige funn i faglitteraturen blir her oppsummert med bakgrunn i dei to forklaringsstypane.

2.4.1 Individbaserte forklaringsar

Innanfor *rasjonell individorientert* deltakingforskning er utgangspunktet den enkelte veljar sine avvegingar mellom vinstar og kostnader knytt til det å stemme. Tanken er at ein rasjonell veljar vil møte opp i vallokalet så lenge vinsten er større enn kostnaden. I følgje perspektivet vil det strengt tatt ikkje vere rasjonelt å delta i det heile. Det er alltid kostnader knytt til å delta - i form av utlegg for transport til og frå stemmelokalet, tapt inntekt og

¹ For å forklare *kvifor innbyggjarane stemmer er det rimeleg å bruke dei same teoretiske perspektiva* som forklarar kva parti dei stemmer på (sjå Listhaug 1989). Den meir teoretisk orienterte litteraturen som omhandlar valdeltaking kan delast inn i tre kategoriar; rasjonelle – sosiologiske – og sosiopsykologiske modellar (Pattie og Johnston 1998:264-266).

Tabell 2.5 Sosiale trekk som kan påverke valdeltaking

<i>Høg deltaking</i>	<i>Låg deltaking</i>
Høg inntekt	Låg inntekt
Høg utdanning	Lite utdanning
Yrke:	Yrke:
Næringsverksemd	Ufaglærte arbeidrarar
Administrativt tilsette	Tilsette i service næringar
Menn	Kvinner
Middelaldrande (35-55)	Ungdom (under 35)
Fastbuande over tid	Mobile
Gift	Einslege
Medlemskap i organisasjonar	Isolerte individ

Kjelde: Crewe 1981

kostnader knytt til å halde seg informert om kva dei enkelte partia står for. Kostnadane er i tillegg større i fleirpartisystem som det norske, enn i system der konkurransen står mellom to parti (Helland 2002). Vinsten ved å stemme er avhengig av om den enkelte si stemme kan påverke valutfallet og kor viktig dette utfallet blir vurdert å vere. Sidan sjansane for at ei enkelt stemme skal påverke mandatfordelinga er svært liten, vil vinsten i følgje dette perspektivet alltid vere mindre enn kostnaden. Implikasjonen blir at det beste er å halde seg heime på valdagen. Fenomenet går i litteraturen under namnet «stemme-paradokset». No kan likevel det å stemme ha verdi utover det reint instrumentelle gjennom at stemmegjevinga inneheld eit ekspressivt element ved at veljaren får høve til å uttrykke partitilknytning og å utføre si borgarplikt. Hovudkonklusjonen i litteraturen er at sidan ikkje berre forteneasta, men også kostnadane, ved stemmegjeving alltid vil vere låge (sjå Aldrich 1993), så er ei streng rasjonell fortolking til avgrensa hjelp for å forstå variasjonar i valdeltakinga (Helland 2002).

Sosiologisk deltakingforsking fokuserer på enkeltindividet sin sosiale bakgrunn. Deltaking vert sett i forhold til variablar som utdanning, kjønn, alder, inntekt, bustad osv. Tabell 2.5 viser ulike sosiale bakgrunnsvariablar som tradisjonelt har blitt sett på som viktige nok til å påverke deltakingmønsteret. I følgje tabellen vil sjansane vera størst for at ein i vallokalet vil møte ein middelaldrande, gift mann med høg utdanning og inntekt som har vore busett lenge på same stad og som er medlem i ein eller fleire organisasjonar.

Dette perspektivet er oppteke av dei politiske konsekvensane av det sviktande frammøtet. Blir innbyggjarane invitert til å delta, er det viktig at

ikkje berre nokre grupper, men alle stiller opp (Pateman 1970). Sviktar frammøtet så aukar også faren for større politisk ulikskap. Makt- og demokratiutgreiinga peikar nettopp på at lågt frammøte i lokalvala har medført større sosiale og politiske forskjellar blant veljarane (Østerud mfl. 2003). Både norske og internasjonale undersøkingar viser derimot at effekten av sosiale bakgrunnsvariablar på valdeltakinga er forbausande svak (Pattie og Johnston 1998:272, Bjørklund 1999, 2005). I Noreg ser både kjønn og inntekt ut til å bety mindre enn før når deltakarane skal skiljast frå heimesitjarane (Bjørklund 2005). Tilsvarende viser ei tverrnasjonal studie av 22 land (der Noreg ikkje er med) at individuelle sosiale kjenneteikn har langt svakare effekt på valdeltakinga enn den konteksten individet inngår i (Franklin 1996). Den positive budskapet er dermed at dei sosiale forskjellane blant veljarane ikkje ser ut til å ha auka trass i at valdeltakinga har gått attende. Dette kan derimot ikkje overskygge at det framleis er ulikskap i den politiske deltakinga, og at redusert deltaking aukar sjansen for større politisk ulikskap (Elklit mfl. 2000).

Det er klare utfordringar knytt til det å mobilisere enkeltgrupper til å delta. Både norske og internasjonale undersøkingar viser at heimesitjargruppa blir stadig yngre (Bjørklund 2005, Franklin 1996, 2004). I 2003 sat heile 62 prosent av dei under 30 år heime på valdagen. I perioden 1971-2003 vart frammøtet blant dei under 30 år redusert med 21 prosentpoeng. Gjennomsnittsalderen på veljarane har dermed auka. Også blant innvandrargruppene er deltakinga låg og fallande (Bjørklund 2005). I 2003 nytta 41 prosent av norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn stemmeretten. Utanlandske statsborgarar hadde ei valdeltaking på 35 prosent. Variasjonen er stor mellom ulike etniske grupper. Høgast deltaking hadde personar med dansk bakgrunn (73 prosent), medan innvandrarar med bakgrunn frå Makedonia hadde lågast deltaking (20 prosent). Blant pakistanarar og vietnamesarar, som er dei største innvandrargruppene, var valdeltakinga på høvesvis 40 og 30 prosent. Alder og tid busett i Noreg har størst forklaringskraft for frammøte blant innvandrargruppene (SSB 2003). Det er ingen forskjell når det gjeld kjønn. I aldersgruppene under 30 år deltok berre 25 prosent i 2003, medan valdeltakinga for personar som har budd lengst i Noreg (30 år og over) var 28 prosentpoeng høgare enn for dei med kortast butid (0-9 år). I 2003 hadde totalt 43 137 ikkje-vestlege innvandrarar med utanlandsk statsborgarskap stemmerett. I tillegg kom 82 293 ikkje-vestlege innvandrarar som hadde norsk statsborgarskap. Desse gruppene

utgjorde 3,6 prosent av veljarane, ein auke på 1 prosentpoeng frå 1999-valet.

Utover det å sjå deltaking som ein konsekvens av sosial bakgrunn, er innbyggjarane sine *haldningar* viktige for å forklare politisk deltaking. Kva ein meiner, bestemmer kva ein gjer. Veljarar som interesserer seg for politikk, som kan identifisere seg med dei politiske partia og som har tiltru til det politiske systemet, blir forventa å delta oftare enn andre. I eit slikt perspektiv blir låg valdeltaking gjerne sett på som eit resultat av politisk framandgjerding. Opplever ein politikken som irrelevant og urettferdig, skal den verke passiviserande. Politisk interesse ser derimot ikkje ut til å vere ein garanti for deltaking. Sjølv dei som ser på det å stemme som ei plikt, møter ikkje alltid opp i vallokala (Aardal mfl. 2002). Ideen om val som borgarplikt er på retur blant innbyggjarane, og står særleg svakt blant dei unge (Bjørklund 1998, Rose 2002). Som einsidig forklaring på valdeltaking er pliktelelementet likevel ikkje tilstrekkeleg (Christensen og Midtbø 2001, Franklin 2004). Valdeltakinga ved stortingsval svingar, og det er neppe sannsynleg at normene til den enkelte veljar svingar i tilsvarande tempo. I tillegg er forklaringa problematisk gitt det store gapet mellom deltaking i lokalval og stortingsval (jamfør figur 1). Om normer driv deltakinga, kvifor slår dei sterkare ut i stortingsval enn i lokalval? Det er dei same innbyggjarane som stemmer i begge val. Det betyr ikkje at normer og haldningar ikkje påverkar avgjerda om å stemme, men som einsidig forklaring er det ikkje nok.

Nyare deltakingsforskning fokuserer sterkt på omgrepet *sosial kapital* (Putnam 1993, 2000). Her er forholdet mellom politisk deltaking og det enkelte lokalsamfunn si evne til å handle som fellesskap sentralt. Tette naboskap og ulike former for frivillig organisering på lokalnivået skal auke tiliten mellom innbyggjarane. I neste omgang skal dette styrke både samarbeidet og deltakinga i lokalsamfunna. Bodskapen i denne litteraturen er nedslåande. Dei frivillige organisasjonane tapar terreng, innbyggjarane orkar ikkje ta på seg verv og det frivillige arbeid går tilbake. Framfor å løyse oppgåvene i fellesskap, føretrekk innbyggjarane i stadig større grad å klare seg på eiga hand. Det er gjort forsøk på å teste om perspektivet har effekt på valdeltakinga og resultatata frå desse undersøkingane peikar i ulike retningar (Helland 2002). Ein studie, basert på kommunedata, finn at små kommunar har høgare deltaking enn dei større fordi det i dei små kommunane kan utøvast meir effektiv sosial kontroll gjennom tette band mellom innbyggjarane (Hansen m. fl. 2002). Analysen brukar religiøs åtferd (oppmøte i kyrkja), bidrag til humani-

tære organisasjonar, skilsmissefrekvens og talet på unge innbyggjarar som mål på omfanget av sosial kapital. Rose (2002) testar, med bakgrunn i individdata, ein tilsvarande modell og finn at omfanget av sosial kapital på individnivå ikkje har effekt på om den enkelte deltek i val eller ikkje.

Det ser dermed ut til at effekten av trekk ved individet (i form av sosial bakgrunn og haldningar) har avgrensa effekt på valdeltakinga. Unntaka er alder og innvandrarbakgrunn. Det at slike tradisjonelle og stabile forklaringsfaktorar til individuell valåtferd (som politisk sosialisering og ulike klassetilknyping) er svekka, har medverka til ei forskyving i forskingslitteraturen mot å fokusere på politiske mobilisering og kontekstuelle forklaringsar. Med andre ord: Lågt frammøte skuldast karakteren ved sjølve vala, meir enn karakteren til dei som ikkje møter fram (Franklin 2004:2).

2.4.2 Kontekstbaserte forklaringsar

Eit representativt demokrati er lite effektivt om ikkje hovudrolleinnehavarane i demokratiet – innbyggjarane, partia og media - har visse kvalitetar og legg gode føresetnader for å gjennomføre ein god valkamp (Oscarsson 2001:241). *Partia* si oppgåve er å presentere tydelege alternativ, føre ein sakleg politisk debatt og mobilisere medlemar og sympatisørar. *Innbyggjarane* bør ha eit samfunnsengasjement og vere i stand til å orientera seg om dei politiske alternativa slik at dei kan vege dei mot kvarandre. *Media* skal granske parti og kandidatar, kommentere politiske hendingar og utspel på ein sakleg måte og gjennom det informere innbyggjarane om politikken. Alle val skjer innanfor nokre rammer – institusjonelle og politiske – som meir eller mindre påverkar kor mange som deltek i valet og korleis dei stemmer. Mange undersøkingar viser at det er ein klar samanheng mellom slike forhold og valdeltakinga. Nedanfor vert det sett på enkelte forhold som vanlegvis blir sett på som viktige. Gjennomgangen konsentrerer seg om dei faktorane som kan verke mobiliserande, som kan styrke veljarane sine ønskjer om å delta i valet.

Ei viktig forklaring er det reint *politiske knytt til det enkelte val*. At det politiske innhaldet i valkampen vert opplevd som sentralt er blitt stadig viktigare for at partia skal klare å mobilisere veljarane (Strøm 1998). Ikkje berre partia isolert sett, men *konkurransen* mellom dei, påverkar valdeltakinga. Di meir usikkert og viktigare valutfallet er, di større grunn er det til å forvente høgt frammøte. I internasjonal litteratur er det få som utelukkar ein effekt av partikonkurranse på valdeltakinga (Pattie og Johnston 1998, Hoffmann-Martinot mfl. 1996,

Blais og Dobrzynska 1998, Leighley 1995, Franklin 2004)². I norske stortingsval har det vist seg at situasjonar med klare styringsalternativ og eit usikkert styrkeforholdet mellom desse, fører til mobilisering både blant veljarane og dei politiske aktørane. Er regjeringsspørsmålet på dagsorden, aukar merksemda rundt valkampen. Dette klargjer dei politiske alternativa slik at veljarane sine informasjonskostnader vert reduserte (Narud og Valen 1996). Denne intense atmosfæren trekker partia inn i rampelyset og veljarane ut av sofakroken. Frammøte i norske stortingsval er då også større når regjeringsalternativa er klare (ibid., Pettersen 1988). Mangelen på regjeringsalternativ var mellom anna den mest nærliggjande forklaringa på lågt fram møte ved stortingsvalet i 1993 (Aardal og Valen 1995). Ein studie av perioden 1953-1997 viser at den gjennomsnittlege valdeltakinga er 5 prosent høgare når regjeringsspørsmålet er usikkert enn når dette spørsmålet er avgjort på førehand (Christensen og Midtbø 2001). Stortingsvalet i 2005 var det første sidan 1989 der veljarane vart stilt framføre to relativt førehandsdefinerte regjeringsalternativ (Berglund og Karlsen 2005). Mange forventar at dette ville snu trenden med lågt fram møte. Det viste seg å ha liten effekt, og ei nærliggjande forklaring er at regjeringsalternativa ikkje var så klare likevel. Det borgarlege alternativet med Bondevik var avhengig av støtte frå Framstegspartiet, noko dei ikkje fekk. Det er ikkje berre regjeringsspørsmålet som mobiliserer, det same gjeld konkrete politiske saker. Under folkerøystinga om EU i 1994 var fram møtet rekordhøgt med heile 89 prosent, den høgaste valdeltakinga nokosinne i Noreg.

Lågt fram møte i lokalval kan bli sett på som ein direkte konsekvens av partikonkurransen på nasjonalt nivå. Nasjonal partikonkurransen kan nemleg ha ført til at politikarane lokalt har fått mindre å seie når dei store linene i politikken blir utforma. Lokaldemokratiet skal nærast ha blitt ein illusjon, og det å stemme ei reint symbolsk politisk handling (Baldersheim mfl. 1997). Staten skal sakte, men sikkert, ha tatt «kvelartak» på lokaldemokratiet. Ervik (2005) finn at svakt finansielt spelrom lokalt har ein viss (om enn liten) negativ

effekt på veljarane sin motivasjon for å delta i lokalval, men stimulerer på den andre sida til deltaking i stortingsval. På same måte er det vist til at det store avviket mellom lokal og nasjonal valdeltaking i Storbritannia samanlikna med Frankrike, kan forklarast med at hjå dei førstnemnde er dei lokale styresmaktene i større grad eit avmektig administrerande organ for dei sentrale styresmaktene (Hoffmann-Martinot mfl. 1996). Franske lokale styresmakter kan bygge på eit klarare, meir veldefinert og smalare konstitusjonelt grunnlag. Lokaldemokratikommisjonen har allereie føreslått å tydeleggjere det lokale ansvaret gjennom å gje kommunane større fridom i skattepolitikken (NOU 2005:6). Friare skatterett for kommunane kan vere eit viktig bidrag til å styrke borgarrolla og tydeleggjere konfliktane i lokalpolitikken.

Ei anna vanleg forklaring på sviktande fram møte i lokalval legg vekt på det *breie ansvarsinnhavet* i lokalpolitikken. Formannskapsmodellen er i hovudtrekk innretta på å finne lokalpolitiske løysingar som famnar flest moglege, og i mindre grad av å synleggjere dei lokalpolitiske konfliktane (Larsen 1996). Kritikken mot slike politiske system er enkel: Dess meir konsensusorientert politikken blir, dess vanskelegare blir det for veljarane å utkrevje ansvar om dei ikkje skulle vere nøgde med den førte politikken (Grönlund 2004:279). Problemet med samarbeidsdemokratiet skal først og fremst vere mangelen på ein fungerande politisk opposisjon. Aardal og Valen (1997:68) hevdar at lågt fram møte ved lokalval kan bli relatert til eit fallande konfliktnivå. Dette argumentet vert støtta ved at den partipolitiske samansettinga av kommunestyra skal ha liten effekt på korleis utgiftene i kommunane blir prioritert (Sørensen 1989). Likevel er det vanskeleg å finne generelle effektar av lokal konkurranse på valdeltakinga fordi kommunestyrevala i dei 431 kommunane er svært ulike. Ein dansk studie peikar på at kommunevala er (Elklit mfl. 2000:12): «Fredelige og rolige nogle steder – grensende til det kedelige – mer spændende og dramatiske andre steder, ikke minst i forbindelse med konstitueringsdrøftelserne, som nogle steder endog går i gang, før stemmerne er talt opp». Lokalvalundersøkinga sitt døme frå Solund kommune viser derimot (trass eit ekstremt konfliktnivå) at konfliktar stimulerer til deltaking. At det skjer noko både før, og under valkampen ser ut til å ha blitt stadig viktigare for korleis enkeltindivid stemmer og for valutfallet.

Kva er det så som mobiliserer veljarane i lokalpolitikken? Midtbø (vedlegg 4) peiker på at fleire trekk ved kommunevala sjølve kan vere forklaringsgar på trenden til større variasjon i valdeltakinga

² Malta og Sveits er døme på to ytterpunkt på ein slik konkurranseskala (Franklin 2004). Malta har ei valdeltaking på over 90 prosent (utan obligatorisk stemmegjeving). Landet har ei proporsjonal valordning, to parti i sterk konkurranse med kvarandre og eitt styringsnivå. I Sveits er det få, og stadig færre, som møter opp på valdagen. Ein grunn til det er at Sveits i 1959 kutta bandet mellom valresultatet og regjeringsmansetjinga. Sveitsiske parti er på førehand garantert lik representasjon i Nasjonalrådet, noko som gjer at verken partia eller veljarane har særleg grunn til å engasjere seg på valdagen.

kommunane imellom. Ei moglegheit er at det er konkurransen mellom kandidatane heller enn konkurransen mellom partia som trekkjer veljarane til valurnene i lokalval. Veljarane er meir opptekne av *personvalet* ved kommuneval enn ved stortingsval (Rommetvedt 1998, Skare 1998). I 1991 svarte heile 40 prosent av veljarane at eigenskapar ved kandidatane var viktig for partivalet lokalt (Ibid:67). Skare (1998:74) viser at skiljelinene i lokalpolitikken ofte kryssar partigrensene slik at veljarane nyttar eigenskapane ved kandidatane, ikkje partia, som rettesnor for stemmegjevinga. Innslag av personval ved lokalval kjem til uttrykk ved listeretting, og spørsmålet er om slik retting påverkar valdeltakinga. Ein studie viser at samanhangen mellom valdeltaking og talet på retta stemmesetlar har auka frå 1980-talet (Christensen og Midtbø 2001). Dess meir retting, dess høgare deltaking. Undersøkinga er basert på ein svært enkel modell og andre studiar peiker i ulike retningar. Enkelte finn inga effekt av listeretting på frammøte (Hansen mfl. 2002), medan andre finn ein positiv effekt (Rose 2002). Forsøka med direkte ordførarval ser heller ikkje ut til å ha hatt effekt (Buck m. fl. 2005, sjå kapittel 5). Valdeltakinga gjekk også attende i 2003-valet trass endringar i valordninga som hadde som intensjon å auka veljarane sin innverknad på personvalet (Christensen mfl. 2004a). Internasjonal forskning tyder ikkje på at personvalet har effektar på valdeltakinga, det vere seg i positiv eller negativ lei (Karvonen 2002, 2004). Likevel blir det i ei større dansk undersøking peikt på at ei tydeleg personvalsordning kan ha medverka til at valdeltaking i danske lokalval ligg på eit høgt nivå (Elklit mfl. 2005:209). I Noreg er listeretting langt meir vanleg i småkommunar, og det kan vere at det i staden for engasjement og personfokusering heller er nærleik og oversyn som medverkar til høg valdeltaking. Retting på listene kan vere eit *resultat* av auka engasjement, og ikkje ei årsak til dette engasjementet. Ei brennbar lokal sak som splittar kandidatane på tvers av partigrensene vil kunne medverke til *både* meir retting og større deltaking.

Lokale lister kan også tilføre lokalpolitikken eit konkurranseelement. Tidlegare undersøkingar har dokumentert ein negativ samanheng mellom talet på lokale lister og valdeltaking (Hjellum 1967). Det kan bety at dess meir oppsplitta det lokale partisystemet blir, dess lågare valdeltaking. Dette er også i tråd med funn frå internasjonal forskning (Franklin 2004). Nyare forskning viser likevel at førekomsten av lokale lister i seg sjølv ikkje påverkar valdeltakinga i negativ lei over tid (Aars og Ringkjøb 2005). Samanhangen ser no ut til å gå

Tabell 2.6 Stortingsval og lokalval: Nivåforskjellar i valdeltaking (Prosentpoeng)

	Stortingsval/ Kommunestyreval	Stortingsval/ Fylkestingsval
1961-1963	- 1,9	-
1965-1967	9,3	-
1969-1971	10,8	-
1973-1975	9,4	9,9
1977-1979	10,1	11,8
1981-1983	11,1	13,2
1985-1987	14,6	17,8
1989-1991	17,2	19,4
1993-1995	13	16,1
1997-1999	17,9	21,5
2001-2003	16,5	19,9

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

i motsett retning, i alle høve når lokale lister vert målt i oppslutnad og ikkje i tal. Ei mogleg forklaring er at det ikkje er listene i seg sjølv som utløysar engasjementet, men heller at slike lister oppstår i kommunar der visse lokale saker er spesielt kontroversielle (ibid.). Det betyr at når lokale lister oppstår i tilknytning til kontroversielle lokale saker, trekkjer det deltakinga opp.

Type val er definitivt ein faktor som har stor innverknad på deltakingsnivået. Lågare deltaking ved norske *lokalval* kan skuldast at veljarane opplever at det er mindre som står på spel her enn ved stortingsval. I lokalvalundersøkinga i 1995 vart veljarane spurde om kva val dei såg på som viktigast. 69,4 prosent svarte stortingsvalet, 1,5 prosent nemnde fylkestingsvalet, medan 26,5 prosent svarte kommunestyrevalet. Skilnadane i deltakingsnivået mellom ulike typar val er slik sett ikkje overraskande. Tabell 2.6 viser ein trend i retning av større skilnader i frammøte mellom nasjonale og lokale val. Over tid varierer frammøte med mellom 5- og 21,5 prosentpoeng. I 2003 valet var frammøtet 16,5 prosentpoeng lågare enn ved siste stortingsval (2001). Tilsvarande tal for fylkestingsvalet var 19,9 prosentpoeng. Fylkestingsvala representer dermed ei spesiell utfordring. Det viser seg endå til at langt færre ville møtt fram om fylkestingsvala hadde blitt haldne på ein eigen valdag (Bjørklund og Saglie 2000:165). Den låge deltakinga ved fylkestingsval kan dermed tyde på at institusjonen manglar tillit i befolkninga (Aardal 2002:35). Undersøkingar viser då også at fylkeskommunen vert opplevd som mindre viktig enn dei to andre styringsnivåa (Klausen og Østtveiten 1999).

I internasjonal faglitteratur er slike nivåforskjellar sett i lys av såkalla *første* - og *andrerangsval* (Oscarsson 2001). Deltakinga varierer fordi både parti, veljarar, kandidatar og media opplever at meir står på spel i nasjonale val. I andrerangsval (regionale, lokale og EU-val) mobiliserer partia ikkje like sterkt og mediedekninga er mindre. Resultatet er at slike val ikkje gir veljarane like mykje stimulans til å engasjere seg i valkampen. Eit kronisk problem er at andrerangsval sjeldan handlar om dei «rette» spørsmåla. Nasjonale forhold – som økonomi, inflasjon, arbeidsløyse eller utanrikspolitikkk – dominerer sakskartet. Deltakinga i nasjonale val er då også med få unntak, større enn i dei lokale (Oscarsson 2001). Størst er skilnaden i Storbritannia (35 prosent), medan den i Danmark, Spania, Tyskland, Irland, Nederland og Noreg ligg rundt 15 prosentpoeng. I Portugal er forskjellen mindre, mellom 5-10 prosentpoeng. Unntaka er Frankrike og Austerrike der det ikkje er nokon skilnad. I Finland låg frammøtet i kommunevala på same nivå som dei nasjonale vala fram til byrjinga av 1990-talet. Etter at landet vart EU-medlem i 1995 har deltakinga i lokalvala gått ned. Ved kommunevalet i 2000 var valdeltakinga 55,8 prosent, nesten ti prosentpoeng lågare enn ved riksdagsvalet i 1999. Det å introdusere eit nytt styringsnivå (EU) ser ut til å ha endra finske veljarar si oppfatning av lokalvala som viktige i negativ lei (Oscarsson 2001). Nivåskilnadane kan likevel ikkje åleine forklare trenden i den lokale deltakinga. *Nasjonale (og lokale) media*, ikkje minst fjernsynet, har endra føresetnadane for å drive valkamp. Media si rolle i demokratiet har utvikla seg via tre fasar: På 1960-talet erstatta media partia som den dominerande kommunikasjonsskanalen i det politiske systemet – på 1970-talet begynte media å oppetre som sjølvstendige politiske aktørar – og, på 1980-talet tilpassa dei politiske aktørane seg media i stadig større grad (SOU 1999:126). Resultatet er at den politiske debatten har flytta seg frå partia sine organisasjonar og inn i fjernsynet. Partia kjem langt ned på lista over kva informasjonskanal veljarane ser på som viktig når dei skal ta sitt partival, medan TV tronar suverent på toppen (Aardal mfl. 2004). Tidlegare partileiar i SV, Erik Solheim, har spissformulert det slik (1999 s.10): «Den partileder som ikke er på TV er død. Han drar dessuten partiet med seg i graven». I ein moderne valkamp spelar media ei sjølvstendig rolle, samstundes som partia i større grad er blitt avhengige av media for å nå ut med budskapen.

Spørsmålet er korleis nasjonale media generelt og fjernsynet spesielt stimulerer til mobilisering (og dermed deltaking) i val. Trass i at lokalvalun-

dersøkingane viser at lokale saker har meir å seie for veljarane sitt partival enn rikspolitikken, er det avgrensa kunnskap om kva ein moderne TV-orientert valkamp betyr for lokale val og det spesifikke lokalpolitiske. Er det ulik grad av intensitet i TV-kanalane si dekning av stortingsval kontra lokalval? Skuldast det i så fall at TV-kanalane ser på eit lokalval som mindre viktig enn eit stortingsval? Brukar fjernsynsskanalane like mykje resursar (personellmessig og økonomisk) ved lokalval som ved stortingsval? Og, sist, men ikkje minst, i kva grad medverkar fjernsynet si dekning av lokalvala til ei nasjonalisering av lokalpolitikken? Når det er sagt, inneber ei orientering mot det lokalpolitiske å synleggjere det lokale mangfaldet, noko som ikkje er lett i fjernsynssamanheng. I tillegg er det ikkje overraskande om spennande val får meir intens mediedekning enn val der mykje er avgjort på førehand. Likevel er det viktig å diskutere om nasjonale media legg til rette for ein valkamp der veljarane får den informasjonen dei treng for å stille lokalpolitikkarane til ansvar for den politikken som har blitt ført. Det kan sjå ut som om media i liten grad er opptekne av dette spørsmålet. Studiar viser at framtidsdebattar vert sett på som visjonært, medan det å debattere fortida vert oppfatta som historieskriving og i verste fall som mas (Kumlin 2003). Ein studie av stortingsvalkampen i 2001 konkluderer med at:

«Partienes dagsorden fortrenses av medienes, og medienes innretning mot underholdning og «spill» gir velgerne et dårlig grunnlag for å gjøre en velinformert vurdering av partienes innsats i politikken. Dette minsker deres evne til å holde partiene ansvarlige for politiske beslutninger. Spørsmålet er om det også virker negativt inn på mobiliseringen av velgerne. På den annen side har partiene og politikerne ikke bare tilpasset seg medienes virkemåte og betingelser, men i stor grad også gjort dem til sine egne»

(Aardal mfl. 2004:397).

Dette kan bety at ein moderne nasjonal medievalkamp ikkje nødvendigvis aukar engasjementet og interessa for valet. Det er faktisk grunn til å tru at nasjonale media ofte kan verke demobiliserande på veljarane heller enn mobiliserande (ibid.).

Frå slutten av 1980-talet har Noreg toppa den internasjonale statistikken over avisforbruk per innbyggjar (Høst 2005a, 2005b). Den viktigaste årsaka til det er at lokalavisene står svært sterkt i Noreg (ibid.). Desse avisene hadde sterk vekst på 1970- og 1980-talet, og oppretthaldt stillinga på 1990-talet. Dei siste åra har veksten halde fram, men opplagstala er stabile (ibid.). Landslaget for

Lokalaviser (LLA) rapporterer om ein samanhengande vekst frå 1993. Medan LLA sine medlemsaviser hadde 330 00 lesarar i 1993, var tilsvarande tal 983 964 i 2004³. I eit lokalval spelar lokalavisene dermed ei viktig (og kanskje stadig viktigare) rolle for lokal politisk mobilisering. Skålnes (2005) har studert forsøket med eigen valdag i Nittedal kommune og valkampen der. Veljarane i kommunen såg på lokalavisa som den desidert viktigaste informasjonskjelda for lokalpolitikk. Rikspressen eller dei regionale avisene, radio, internett og ulike møter (partimøte eller folkemøte) vart oppfatta som langt mindre viktig. Ein studie av eit utval av innbyggjarar i Hedmark og Møre og Romsdal etter valet i 1999 finn det same (St.prp.nr.62 1999-2000). Dette viser at når folk skal danne seg ei oppfatning av kva dei skal stemme ved kommune- og fylkestingsval så ser lokale media ut til å vere viktigare enn dei nasjonale. Også lokalradiostasjonar ser ut til å vere ei viktig informasjonskjelde i mange kommunar. Ein studie av 105 lokalradiostasjonar i 1999-valet viser at lokalstoff også får stor plass. Ein av fire stasjonar sende over 20 timar med valstoff. Det er grunn til å tru at lokale media medverkar til å synleggjere lokalpolitiske motsetnader. Winsvold og Myrvold (2005:159), har sett på den politiske debatten i sju lokalaviser, og finn at målet med oppslaga i kommunar med sterk politisk debatt nettopp var å tydeleggjere motsetnadane politikarane imellom. Lokalmedia fungerer nok likevel svært forskjellig i ulike kommunar (Jamtøy 2001). I store kommunar spelar media ei større rolle ved at den politiske kommunikasjonen liknar på det ein finn i rikspolitikken. I mellomstore kommunar spelar media ei meir avgrensa rolle, medan dei minste kommunane på mange måtar manglar ein lokal offentlegheit.

2.5 Tiltak for å auke deltakinga i lokalval

Hovudbodskapen i litteraturen er at det er sjølv innhaldet i politikken meir enn rammene rundt, som påverkar graden av heimesitting. Blir valet opplevd som viktig, og utfallet usikkert, vil valdeltakinga auke. Det vil seie at kommunane og partia lokalt sjølv har ei viktig oppgåve i å setje saker på dagsorden som opptek folk og tydeleggjer lokale motsetnader. Men sjølv om administrative forhold knytt til valordninga neppe er like viktige som dei

reint politiske, er dei ikkje uvesentlege. Nedanfor blir ei rekkje tiltak drøfta med bakgrunn i norsk og internasjonal faglitteratur. Statsvitaren Arend Lijphart (2000) har oppsummert praktiske lærdommar av tiltak retta mot å auke deltakinga. Han har to tips som vil ha ein udiskutabel effekt på graden av heimesitting: Felles valdag og stemmeplikt.

2.5.1 Felles valdag

Vallova (§ 9-1) bestemmer at «Valg av representantar til fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode». Lova gjev såleis ikkje rom for å fastsetje individuelle valdagar i den enkelte kommune. I samband med 2003-valet fekk likevel Nittedal kommune, med heimel i forsøkslova, høve til å halde val på eigen dato. Valet i Nittedal gjekk føre seg den 16.juni 2003, tre månader før det ordinære kommunevalet (Skålnes 2005).

Vala si innbyrdes plassering er drøfta av Vallovutvalet (NOU 2001:3,s.121-124). Utvalet ser spesielt på to reformforslag. For det første forslag om å innføre den svenske ordninga med felles valdag der alle val vert haldne på ein og same dag. For det andre å slå saman stortings- og fylkestingsval. Hovudargumentet for den svenske ordninga med felles valdag er at ordninga medverkar til å sikre at heilskapsperspektivet på politikken kjem tydeleg fram. Utforminga av den nasjonale og lokale politikken vert diskutert og avgjort samstundes. Ein felles valdag tydeleggjer den samanhengen som uvilkårleg er til stades mellom nasjonale og lokale prioriteringar. Utover dette blir det peikt på at dette er eit av få tiltak som vil påverke valdeltakinga positivt på kort sikt. Argumentet mot forslaget er at lokalpolitikken med det vil hamne i skuggen av rikspolitikken. Fleirtalet i Vallovutvalet gjekk inn for å vidareføre ordninga med felles valdag for kommunestyre- og fylkestingsval, og la avgjerande vekt på at

«begge disse valgene er å anse som lokalvalg, og dermed hører naturlig sammen. Det er de lokale/regionale sakene som står i fokus, og som bør stå i fokus. Ved stortingsvalg er det de nasjonale sakene – særlig regjeringsspørsmålet – som vil være sentrale. En kombinasjon av stortingsvalg og fylkestingsvalg vil lett føre til at interessen for fylkestingsvalget og de sakene som er sentrale ved det valget «forsvinner» i fokuseringen på stortingsvalget. Utvalget vil også peke på at partiene og andre som stiller liste ved kommunestyre- og fylkestingsvalg ofte ser de to valgene i sammenheng når kandi-

³ Takk til Magni Hjertenes Flyum, organisasjonssekretær i LLA, for informasjon om organisasjonen sine medlemsaviser.

datene settes opp på valglistene. Denne sammenhengen blir det vanskeligere å ivareta dersom valgene kommer på forskjellige tidspunkt. En annen uheldig virkning av felles valgdag vil være at noen vil være opp mot 22 år før de første gang har anledning til å delta i sitt første valg. Hvert fjerde årskull vil dessuten fullføre den videregående skolen uten å delta i skolevalg med den innføring i valg denne ordninga gir. Etter utvalgets mening kan ikke hensynet til en eventuell økning i valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget – som følge av en «drahjelp» fra stortingsvalget – oppveie de ulempene som en kombinasjon av disse to valgene medfører»

(NOU 2001:3, s.123)

Mindretallet (Kollberg (AP) meinte

«at den stadig synkende deltakelsen ved valgene til kommunestyrene og fylkestingene er en av de største utfordringene i vårt demokrati. Utvalgets mandat peker da også spesielt på dette som et område Valglovutvalget skulle vie særlig oppmerksomhet. Politikken innhold vil alltid være det som har mest å si for interessen, og dermed deltakelsen ved alle typer valg, også ved kommunestyrevalg. Svenske erfaringer viser entydig at den felles valgdagen bidrar til en høyere deltakelse ved lokalvalgene. Det ser heller ikke ut som om den rikspolitiske debatten i Sverige bidrar til mindre interesse, og oppmerksomhet, om de lokale sakene. Dette medlem mener at en felles valgdag vil gi velgerne en mulighet til å stemme ut fra en helhetlig politisk vurdering. Den felles valgdagen vil få frem den klare sammenhengen som det er mellom nasjonale og lokale prioriteringer. På dette grunnlag og ut fra den vurdering at en felles valgdag ser ut til å være det mest konkrete forslaget som kan fremmes for å øke valgdeltakelsen, foreslår dette medlem at stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg holdes på samme dag».

(ibid:123-24)

Vallovutvalet skisserer fire alternativ for plassering av vala (ibid:122-123): 1) Felles valdag etter svensk modell. 2) Felles valdag for Stortings- og fylkestingsval. 3) To variantar av rullerande val⁴, og 4) fri valdag der den enkelte kommune sjølv bestemmer valdatoen i valåret. Føresetnaden for det siste forslaget var at mandatperioden på fire år stod fast. Ytterlegare ein variant har versert i den svenske debatten, der det er foreslått å stratifisere vala etter eigenskapar ved kommunane (Oscarsson 2001). Det vil seie at alle storbykommunar har

felles valdag, medan utkantkommunane har ein annan. Forslaget skulle medverke til at dei rikspolitiske aktørane blei inviterte til å delta i ein diskusjon om spesifikke kommunale problem heller enn nasjonale. Sidan den felles valdagen vart innført i Sverige i 1970 har det vore ein vedvarande debatt om ordninga. Forslaget om å skilje vala fekk større oppslutnad i Riksdagen på 1990-talet. Bakgrunnen for dette var at mandatperioden er forlenga frå tre til fire år, slik at Sverige har fått ei valordning med ein relativt lang tidsperiode mellom kvar gong veljarane har høve til å stille politikarane til ansvar. Hovudtemaet i den svenske debatten (som i Noreg) er likevel korleis ulike variantar påverkar valdeltakinga og forholdet mellom det riks- og lokalpolitiske (Oscarsson 2001).

Valdeltaking

Eit hovudargument for felles valdag i Sverige er at utan hjelp frå rikspolitkarane vil valdeltakinga lokalt falle. Erfaringane frå Sverige og andre land viser at ei slik reform vil ha direkte og kortsiktig positiv effekt på frammøte. I perioden 1921-1970 hadde Sverige ei valordning med skilte val, og valdeltakinga var lågare ved kommuneval. Etter 1970 er dette avviket redusert slik at frammøtet ligg 1-2 prosentpoeng lågare ved kommuneval enn ved riksdagsval (Oscarsson 2001). Ein million svenskar stemmer i kommunevala fordi dei blir haldne saman med riksdagsvalet (ibid.). I Noreg har den felles valdagen for kommunestyre- og fylkestingsval ein tilsvarande positiv effekt for fylkestingsvala sin del. Mange ville elles ikkje ha stemt ved fylkestingsvala (24 prosent i 1999 mot 18 prosent i 1995) (Bjørklund og Saglie 2000:107-108). Lokalvala i Storbritannia i 1979 vart også arrangerte på same dag som det nasjonale valet, og deltakinga blei nesten dobla (Miller 1988). Både i Tyskland og i USA vert lokale val regelmessig lagt til same dato som nasjonale val for å auke deltakinga (Lijphart 2000). I Danmark vart også deltakinga rekordhøg i 2001 (84,5 prosent) då landet for første gong hadde lokalval og folketingsval på same dag. Utrekningar viser at frammøte i norske lokalval kan auke med så mykje som 10-15 prosentpoeng om valordninga blir endra slik at lokal- og stortingsval blir halde saman (Helland 2003).

Debatten om felles valdag er eit godt eksempel på at verdien av høg valdeltaking vert vurdert svært ulikt. Eit argument mot ein felles valdag i Noreg er at det låge frammøte ved lokalval gir eit meir reelt bilete av vilkåra for lokaldemokratiet enn ei «kunstig» oppblåst deltaking som ein konsekvens av ein felles valdag (Stava 2002). Blir delta-

⁴ Dei to alternativa var: a) ein fjerdedel av representantane blir skifta ut i alle kommunar kvart år, og b) ein tredjedel av kommunane hadde val kvart år.

kinga avhengig av ein felles valdag kan ein like godt vere den forutan. Dei veljarane som er interesserte nok, vil stemme uavhengig av kor høge tersklane for deltaking blir. Dette synet kan såleis bli brukt som eit argument for å innføre fri valdag for både kommunar og fylkeskommunar. Mot dette synet står argumentet om at lågt fram møte er eit grunnleggjande negativt trekk ved demokratiet, og at det ikkje bør bli innført ordningar som snevrar deltakinga inn til ein liten krins av spesielt interesserte (Oscarsson 2001). Deltakingsargumentet er ikkje uvanleg i diskusjonen om rullerande og frie valdagar for kommunane som begge ser ut til å trekke deltakinga i negativ retning (alternativ 3 og 4). I Nittedal møtte 46,3 prosent av veljarane opp då kommunen arrangerte kommuneval den 16. juni 2003 (16,2 prosentpoeng færre enn i 1999) (Skålnes 2005). Motsett kan derimot fri valdag for kommunane medverke til å sette dei lokale sakene i fokus, noko forsøket i Nittedal kan tyde på blei oppnådd. I den svenske debatten er det argumentert med at overgangen til fire års *mandatperiodar* har gjort eit skilje av vala meir påkrevjande. At det går fire år mellom kvar gong veljarane får høve til å stille politikarane til ansvar ved val blir oppfatta som eit problem (Oscarsson 2001). Strøm (1998) har peikt på at den norske ordninga med val annakvart år kjem betre ut i så måte. Om ein meiner politikarane bør blir stilte til ansvar så ofte som mogleg, kan det vere eit argument for årlege val. Erfaringane viser likevel at det er snakk om ein balanse mellom kor ofte det blir halde val, ansvarsutkravjing og valdeltaking (Oscarsson 2001, Klausen 2005). Mange val på kort tid har ein klar negativ effekt på fram møte, noko dei britiske erfaringane er eit døme på (Oscarsson 2001).

Rikspolitikk versus lokalpolitikk

Det andre hovudtemaet i debatten om valplasseringa er forholdet mellom *riks- og lokalpolitikk*. I Sverige er hovudargumentet for felles valdag at samanhengen mellom nasjonale og lokale prioriteringar blir tydelegare. Dette er argumentet mot både rullerande val og frie valdagar. Likevel er det argumentert for det motsette, at rullerande val og frie valdagar gjev veljarane eit betre grunnlag til å vurdere kva som verkeleg er lokale prioriteringar. På den andre sida viser tilhengjarane av felles valdag gjerne til norske forhold for å dokumentere at det å skilje vala ikkje nødvendigvis får fokus over på dei lokale sakene. I tillegg blir det peikt på at det ikkje er naudsynt å skilje vala. Veljarar viser seg nemleg i aukande grad å skilje mellom kommune- og rikspolitikk når dei tek sitt partival (Oscarsson

1999, 2001). Talet på dei som stemmer på ulike parti i kommune- og riksdagsvalet har auka frå 6 prosent i 1970 til 21 prosent i 1994 (ibid.). Det treng ikkje bety at talet på «kommunale veljarar» har auka. Stemmesplittinga kan også vere eit uttrykk for at veljarar brukar lokalval for å straffe sine vanlege parti, og aller helst regjeringspartia. Fallande partitilknytning og svakare band mellom veljarar og partia kan vere eit argument for at det siste er vel så viktig som det første.

Det rikspolitiske elementet i lokalpolitikken er eit tema også i den norske debatten. Forsking viser at lokalpolitikken spelar ei viktig rolle for kva standpunkt veljarane tek på valdagen (Bjørklund 1999). Spørsmålet er så om det spesifikt lokalpolitiske vil få mindre spelerom med ein felles valdag for alle val? Svaret på spørsmålet er ikkje eintydig, men det er ikkje uvanleg at rikspolitikken blir vurdert å ha ein negativ effekt. Norske forskarar har peikt på at ein felles valdag vil kunne svekke valet sitt lokalpolitiske engasjement (Bjørklund og Saglie 2000:108). Når konkurransen i lokalval blir dominert av rikspolitiske aktørar, har dei lokale sakene lett for å forsvinne frå debatten (Aardal og Valen 1997, Skare 1998). Nilson (1991) meiner det rikspolitiske har blitt stadig viktigare, slik at lokalvala mest fungerer som eit protestval mot den til ei kvar tid sitjande regjeringa. Gitlesen og Rommetvedt (1994) avviser at rikspolitikken er avgjerande for utfallet i kommunevala. Dei finn at den rikspolitiske innverknaden varierer både over tid, mellom kommunar og mellom parti. Rikspolitikken slår sterkare igjennom i store kommunar enn i små. I småkommunar spelar tiltrua til enkeltkandidatar ei større rolle, medan konkrete saker er viktigare i store kommunar. Dei finn ikkje noko som tydar på at nasjonal politikk har fått større innverknad på 1980-talet (ibid.). Risbjerg Thomsen (1998) har studert valresultat frå kommune- og riksvalet i Noreg, Sverige og Danmark. Han nyttar veljaroppslutnad i nasjonale val for å predikere veljarstøtta i lokalval. Han finn at endringar i nasjonal partioppslutnad er ein god peikepinn på partia sin oppslutnad i lokale val. I følgje analysen spelar det rikspolitiske ei større rolle i Noreg og Sverige enn i Danmark. Blir denne analysen lagt til grunn, vil effekten av ein felles valdag for lokalpolitikken truleg vere liten. Internasjonal litteratur tyder på at spørsmålet om rikspolitiske effektar på lokale valkampar har lite med den felles valdagen å gjere (Oscarsson 2001:87). Nasjonale tema slår igjennom i lokale val uavhengig av plasseringa av dei respektive vala. Forventninga om at felles valdag vil føre kommunepolitikken ytterlegare inn i skuggen av rikspolitikken ser ikkje ut til å vere eintydig. Det same

gjeld i og for seg håpet om lokaldemokratisk vitalisering om kommunane sjølve får fastsette valdagen (ibid.). Ei spørjeundersøking til eit utval av liste-kandidatar i 2003 viste at lokalpolitikarane er skeptiske til å endre plasseringa av dei respektive vala. 35,4 prosent av kommunestyrekandidatane meinte at felles valdag for alle val var eit svært bra eller ganske bra reformforslag, medan berre 15,3 prosent meinte det same om forslaget om å innføre fri valdag for kommunane (Christensen mfl. 2004a).

Felles valdag for alle val vil nok føre til eit høgare frammøte i norske lokalval. Effekten blir forventa å ligge mellom 10-15 prosentpoeng i positiv retning. Vidare viser erfaringar frå andre land at det er ein klar balanse mellom kor ofte ein har val, valdeltaking og ansvarsutkrevjing (Klausen 2005). Fri valdag og årlege kommuneval trekker valdeltakinga i negativ retning. Motsett vil ein felles valdag innebere at veljarane sjeldnare enn i dag får høve til å stille politikarane til ansvar. Når det gjeld forholdet mellom det riks- og lokalpolitiske, er konklusjonen ikkje like klar. Erfaringar med den ordninga Noreg har i dag viser at nasjonale saker og politiske aktørar medverkar til å mobilisere veljarane også i lokalvala. Mange veljarar stemmer lokalt, men tenkjer nasjonalt. Eit klassisk døme er den rekordhøge valdeltakinga ved kommunevalet i 1963, der veljarane vart mobilisert som følgje av eit nasjonalt stridsspørsmål, nemleg Kings Bay-saka. I lokalvalet i 1999 var partileiarsspørsmålet i Arbeidarpartiet eit sentralt tema i valkampen (Aalberg og Jenssen 2004:356). Internasjonale erfaringar tyder på at nasjonal politikk har effekt lokalt uavhengig av den innbyrdes plasseringa av vala. På den andre sida er det også ein sterk samanheng mellom kommunane sine kjerneoppgåver og kva saker som mobiliserer veljarane ved stortingsval. Det

gjeld ikkje minst skule og utdanning, eldreomsorg og barne- og familiepolitikk (Aardal 2003).

2.5.2 Stemmeplikt

Stemmeplikt vil også ha ein udiskutabel positiv effekt på valdeltakinga. Internasjonale undersøkingar tyder på at stemmeplikt aukar valdeltakinga med mellom 5 og 12 prosentpoeng (Franklin 1996, Blais og Dobrzynska 1998, Jackman og Miller 1995, Lijphart 2000). Nettoeffekten av stemmeplikt på frammøte ser likevel ut til å vere avgrensa. Ordninga aukar talet på både forkasta - og blanke stemmer. I Belgia, Luxemburg, Australia og Hellas (alle med stemmeplikt) ligg talet på forkasta stemmer rundt 5 prosent, medan tilsvarande tal for Noreg er 0,1 prosent, Danmark 0,6, Finland 0,4, og Sverige 1,1 (Farell 1997). Stemmeplikt er ikkje eit nytt fenomen. Liechtenstein (1862), Belgia (1893), Argentina (1914), Luxemburg (1919) og Australia (1924) var blant dei første landa i verda som introduserte stemmeplikt (Gratschew 2004). Det er også døme på land som har hatt stemmeplikt, men som har tatt vekk ordninga. Venezuela hadde stemmeplikt til midten på 1990-talet, medan Nederland hadde ordninga fram til 1967. Opphevinga av stemmeplikta i Nederland førte til ein markert reduksjon i deltakinga. I dag er det seks land i Vest-Europa som har stemmeplikt i vallovgjevinga (Belgia, Kypros, Hellas, Liechtenstein, Luxemburg og Sveits) og tre som har hatt slike reglar tidlegare (Austerrike, Italia og Nederland). I Sveits vert stemmeplikt berre praktisert i ein av dei 26 kantonane (Shaffhausen).

I praksis er sanksjonane for ikkje å stemme relativt symbolske (Tabell 2.7). Det rekk som regel med at den som ikkje har møtt på valdagen forklarar seg. Er forklaringa god nok blir saka lagt død. I

Tabell 2.7 Sanksjonar for ikkje å stemme

Land	Type sanksjon
Austerrike	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter bøter
Belgia	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter bøter/eventuelt tap av stemmerett
Kypros	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter bøter
Hellas	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter fengsling
Italia	Ingen i dag
Liechtenstein	Forklaring frå ikkje-veljarane, deretter bøter
Luxemburg	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter åtvaring og/eller bøter.
Nederland	Ingen i dag
Sveits	Forklaring frå ikkje-veljaren, deretter bøter

Kjelde: Gratschew 2005:30.

dei tilfelle der forklaringa ikkje vert akseptert er bøter ei vanleg straff. I Belgia får veljarar som ikkje stemmer ei bot på 5-10 Euro første gongen, men bøkene stig i takt med talet på val ein ikkje stemmer. Let ein vere å møte i fire val eller meir, kan veljaren miste stemmeretten i 10 år. Er vedkommande tilsett i det offentlege kan det til og med vere eit hinder for vidare stillingsavansement. I Hellas kan ein i følge lova risikere fengsling i opp til ein månad om forklaringa ikkje vert akseptert. Tidlegare kunne veljarane som ikkje møtte på valdagen risikere å miste både pass og førarkort. Trenden i dag er at land med stemmeplikt (inkludert Belgia og Hellas) i mindre grad etterlever reglane.

Alternativet til straff er å premiere dei som faktiske møter opp i vallokalet. Enkelte har tatt til ordet for å innføre eit særskilt skattefrådrag for dei som stemmer (NOU 2001:3). At slike verkemiddel har effekt på frammøtet er ikkje nytt (Helland 2003). USA hadde t.d. ei registreringsavgift for å få stemme i presidentval i perioden 1960-1972, noko som hadde negativ effekt. Også i norske kommunar er det døme på slike effektar. I Evenes kommune vart deltakinga redusert med 7,2 prosentpoeng mellom 1995 og 1999, men steig med 9,4 prosentpoeng frå 1991 til 1995. Det høge frammøtet i 1995 blir sett i samband med at dei som deltok i valet automatisk var med i loddtrekkinga av mellom anna ein sydentur (ibid.).

Stemmeplikt reiser viktige prinsipielle demokratiske spørsmål. Argumentet for stemmeplikt er at det ikkje berre er ein rett, men også ei plikt å delta i å velje representantar til folkevalde organ. Dette er rettar som tidlegare generasjonar har kjempa for å oppnå. Motargumentet er at det ligg ein klar motsetnad i å gjere eit «fritt» val obligatorisk og i det å krevje at enkeltindivid brukar sine rettar. Det å innføre stemmeplikt vil føre til at ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet blir sett ut av funksjon. Heimesitjarane fungerer nemleg som ei viktig varselampe i eit demokrati, slik at endringar i deltakinga fører til ein vedvarande debatt om demokratiet (Christensen og Midtbø 2001, Franklin 2004).

2.5.3 Stemmerett for 16-åringar

Heimesitjarpartiet vert stadig yngre både i Noreg og i andre land. Valdeltakinga blant ungdom er vesentleg lågare enn blant dei eldre, og denne samanhengen er sterk og stigande (Bjørklund 2005). Studiar over tid viser at redusert stemmerettsalder har resultert i fallande frammøte i dei fleste vestlege demokrati (Franklin 2004). Ein analyse indikerar at senkinga av stemmerettsalderen

frå 21 til 18 år har redusert deltakinga med to prosentpoeng (Blais og Dobrzynska 1998).

Ei årsak til lågt frammøte blant ungdom er at dei ikkje har den same gruppetilknytninga som veljarane elles. Slik har det vore lenge utan at det har blitt sett på som eit demokratisk kriseteikn. Førstegongsveljarane veks seg nemleg gradvis inn i politikken (Berglund 2003). Etter kvart som dei vert eldre og meir integrerte i politikken, ser dei kva politikken betyr for dei sjølve, og engasjementet vert vekt. Berglund (ibid:160) skriv at det er først når valdeltakinga ikkje aukar med alderen at dette blir eit demokratisk faresignal. Ein slik tendens vil medføre ei permanent svekking av deltakinga over tid. Nyare litteratur ser stemmegjeving i eit læringsperspektiv (Franklin 2004). Stemmegjeving er ei vane som innbyggjarane lærer (eller ikkje lærer) i dei første vala dei kan ta del i. Er vanen tillært i ein periode med høg valdeltaking, vil ein stemme oftare enn unge som har lært vanen i mindre konkurranseprega val særmerkt med lågare deltaking (ibid.). Bodskapen er at val som ikkje stimulerer til høg deltaking blant dei unge legg att eit avtrykk av låg deltaking i aldersstrukturen blant veljarane. Konsekvensen er at når ein let vere å stemme i ung alder, reduserer ein samstundes sjansen for at ein stemmer når ein vert eldre.

Både Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar (LNU) og Elevorganisasjonen har føreslått at stemmerettsalderen vert sett ned til 16 år. LNU har ikkje presisert om det bør gjelde både ved stortingsval og lokalval, medan Elevorganisasjonen har føreslått at det berre bør gjelde for kommune- og fylkestingsval. Elevorganisasjonen viser til at det kan vere problem med at ikkje-myndige skal ha lovgjevande makt i Stortinget, men at dette ikkje er relevant ved kommune- og fylkestingsval (St.meld.nr.17 2004-2005:30). Ungdom er storforbrukarar av kommunale tenester. Eit fleirtal i Vallovutvalet (NOU 2001:3) gjekk imot å senke stemmerettsalderen ved lokalval. Fleirtalet meinte at stemmerettsalderen burde følge myndig alder, og at stemmerettsalderen som prinsipp burde vere lik for alle val. Mindretalet føreslo derimot at stemmerettsalderen ved lokalval blei satt ned til 16 år. Mindretalet viste til at ei senking av stemmerettsalderen ved lokalval kunne fungere som ein tidleg introduksjon til demokratisk deltaking og til meir samfunnsansvar, plikter og rettar. Det vart også peikt på at det allereie er større fokus på medverknad eksempelvis i skulen der 12 åringer har rett til å bli høyrte og blir tatt omsyn til i saker som gjeld dei sjølve. I tillegg er den kriminelle lågalder 15 år, den seksu-

elle 16 år samstundes som ein kan bli medlem av kommunale nemnder før ein er 18 år.

Forslaget om stemmerett for 16-åringar får støtte i nyare faglitteratur. Ein større samanliknande studie av stemmegjeving i etablerte demokrati i perioden etter 1945 lanserer dette som eit av dei mest lovande reformforslaga som kan medverke til høgare deltaking på sikt (sjå Franklin 2004). Utgangspunktet er at dei fleste langtidsendringar skjer som følge av generasjonsendringar og reformer som kan påverke dei unge kan ha størst sjanse for å påverke deltakinga positivt. Argumentet er at stemmegjeving må lærast og at dette er kostnadskrevjande for den enkelte. Desse kostnadene er større når ein person skal stemme i sitt første val samstundes som vedkommande sluttar i skulen. Ved å senke stemmerettsalderen til 16 år vil dei fleste unge delta i sitt første val medan dei framleis er i ein læringskontekst. Denne situasjon kan utnyttast for å lære vanen å stemme. Læringsperspektivet får derimot ikkje støtte med bakgrunn i tyske data (Hoffmann-Lange 2006). Det å stemme når ein er 16 år ser ikkje ut til å vere ein garanti for innlæring av ein stemmevane.

Fem delstatar i Tyskland har det siste tiåret praktisert stemmerett for denne aldersgruppa (Ødegård og Karlsen 2005). Dei første kommunevala der 16 åringane fekk stemmerett vart gjennomførte hausten 1996 i Niedersachsen (Ungdomsstyrelsen 1999). Sidan er det blitt gjennomført i Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt og Schleswig-Holstein. I Hessen har aldersgrensa blitt sett opp att til 18 år. Delstatane har avgrensa reforma til kommunevala og til den aktive stemmeretten. Aldegrensa for den passive valretten eller valbarheita fell dermed saman med myndigheitsalderen 18 år. Parallelt med innføringa er det gjennomført ein målretta innsats for å informere ungdomane om kommunevala. Valdeltakinga blant 16-17 åringar er høgare enn for den tradisjonelle gruppa førstegongsveljarar, og høgare enn for veljarar opp til 35 år. Hovudforklaringa på den positive tendensen er nettopp at dei unge kan få informasjon gjennom skulen (ibid.). Trass i at erfaringane ser ut til å vere positive, er det ikkje politisk ukontroversielt. Spesielt Kristeleg demokratane (CDU) har vore tydeleg motstandar av reforma. I norsk samanheng har Ødegård og Karlsen (2005) peikt på at ei slik reform føreset at skulen blir utnytta som demokratisk kompetansesenter, at den blir eit «trimrom i demokrati». Eit slik forslag føreset at skulen tek eit mykje større ansvar i demokratiopplæring enn kva som ser ut til å vere tilfelle i dag (sjå kapittel 4).

Endeleg blir det vist til at Noreg, gjennom FN sin barnekonvensjon, har forplikta seg til å auke dei unge sin innverknad (ibid.).

2.5.4 Valavviklinga

Eit nærliggjande spørsmål er om norske lokalval er tilgjengelege nok. Samanlikna med andre land er terskelen for å delta i norske val låge. Registreringa av dei røysteføre skjer automatisk, mange kommunar har søndagsval og det er gode vilkår for dei som vil førehandsstemme. Førehandsrøystinga startar 1. juli utanriks og 10. august innanriks og det er mogleg å førehandsstemme heilt fram til siste fredagen før valet. Det er neppe vanskeleg å få stemt slik valordninga er utforma og føresetnadene for høg deltaking skulle vere gode. Ved dei tre siste stortingsvala er rundt 20 prosent av stemmene avgjevne på førehand (KRD 2006:11). Trass i dette er det stadig ein debatt om tersklane er låge nok. Fleire internasjonale og enkelte norske undersøkingar, har forsøkt å kartlegge av kva valavviklinga har å seie for framføre.

Søndagsval og talet på valdagar

Ein studie av valdeltakinga i franske og britiske lokalval peiker på at noko av årsaka til at den franske deltakinga er høgare enn den britiske kan tilleggjast det faktum at franskmennene har søndagsval medan britane stemmer på ein torsdag (Hoffmann-Martinot 1996). Ein studie av 22 land viser at det å stemme på ein kviledag har positiv effekt (Franklin 1996). Overraskande nok viser denne analysen at det er ein *negativ* samanheng mellom talet på valdagar og valdeltaking. Dess fleire dagar vallokala er opne, dess lågare valdeltaking. I følge forfattaren er samanhengen falsk («spuriøs»), fordi der det er mange stemmedagar, er det også vanskelegast å kome til stemmelokalet (ibid.). I Noreg varierer talet på valdagar kommunane i mellom. Om lag halvparten har ein valdag, medan den andre halvparten har val over to dagar, der den første fell på ein søndag. I tillegg varierer talet på stemmelokale innanfor kommunane. Ein studie basert på data frå alle norske kommunar ved stortingsvalet i 1997 tyder på at det å ha søndagsopne stemmelokale ikkje har noko positiv effekt på valdeltakinga (Christensen og Midtbø 2001). Talet på stemmelokale (kontrollert for talet på veljarar) har ingen effekt nasjonalt, men ser ut til å spele ei viss rolle i nordnorske kommunar slik at dess fleire stemmelokale, dess høgare deltaking.

Poststemmeordning

Poststemmegjeving har positiv effekt på deltakinga. Ei tverrnasjonal analyse viser at høve til å stemme via posten gjev om lag 4 prosent høgare valdeltaking (Franklin 1996). Poststemmeordninga som vart innført i Noreg i 1993 ser då også ut til å ha hatt positiv effekt. Mellom anna kan auken i deltakinga frå stortingsvalet 1993 til 1997 ha hatt samanheng med denne reforma. Valet i 1999 var det første lokalvalet der det var mogleg å stemme via postverket. Talet på førehandsstemmer vart dobla i høve til tidlegare val, og om lag ein fjerdedel av veljarane svarte at dei ikkje ville ha stemt om det ikkje var mogleg å stemme via posten (Bjørklund og Saglie 2000). Det kan bety at frammetet kunne blitt endå lågare om det ikkje var for poststemmeordninga. Likevel gjekk Vallovutvalet inn for å ta vekk poststemmeordninga, og overføre ansvaret for førehandsstemmegjevinga til kommunane (NOU 2001:3). Utvalet meinte at ei ordning der stemmegjeving kan gå føre seg på bensinstasjonar, supermarknader og butikkar ikkje var akseptabel utifrå at det å stemme ved frie val er ein grunnleggjande demokratisk rett (ibid:236-237). Utvalet stilte seg tvilande til at Posten ville vere i stand til å sikre lett tilgjengelege vallokale for veljarane i ein situasjon der om lag halvparten av landet sine kommunar ville bli utan postkontor. Utvalet konkluderte med at stemmegjeving via Posten ville gje veljarane eit dårlegare tilbod på sikt. Eit overordna mål med overføringa av ansvaret til kommunane var at det ikkje skulle redusere tilbodet til veljarane samanlikna med det tilbodet Posten hadde før rasjonalisering og nedlegging av postkontor. I dag er det opp til dei kommunale valstyra å avgjere kvar førehandsstemmegjevinga skal skje.

Tilrettelegging for funksjonshemma

Tilrettelegging for deltaking frå menneske med ulike funksjonshemmingar blir tematisert som eit sentralt demokratisk spørsmål i NOU 2001:22 (*Frå brukar til borgar – En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer*). Utgangspunktet for utvalet er at alle menneske skal ha lik rett til å utøve sine demokratiske rettar. Menneske med funksjonsnedsettingar utgjer ein høvesvis stor del av befolkninga og manglande tilrettelegging for denne gruppa utgjer i følgje utvalet eit demokratisk problem. Eit krav er at vallokala skal vere tilgjengelege for alle. I 1995 utførte Norsk Handikapforbund ein studie som viste at 53 prosent av vallokala ikkje var tilrettelagt for denne gruppa. Menneske med fysiske funksjonsnedsettingar har opplevd det

som vanskeleg å utøve stemmeretten. Ikkje berre vallokala, også stemmeavlukka er viktige for denne gruppa. Blinde og svaksynte har også opplevd praktiske problem når dei stemmer. Blinde har ikkje høve til å lese partilistene sjølve og er dermed avskorne frå å personstemme. Det er i dag krav i lova om at kommunane skal legge til rette stemmegjevinga slik at blinde og svaksynte veljarar kan stemme, utan å be om hjelp. Noregs Blindedeforbund har anbefalt at det blir nytta stemmeavlukka med stemmesetelkassetar som blir merka med lappar med listeoverskrifter i punktskrift for blinde, og stor skrift for svaksynte. Andre løysingar kan også nyttast.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har foreslått at eit enkelt grep frå kommunane si side kan vere å skreddarsy eit bestemt vallokale for rullestolsbrukarar og andre med spesielle problem (Hovudvalsrundskrivet 1999). I følgje NOU 2001:22 er etablering av slike spesielle løysingar i strid med tanken om inkludering og at samfunnet skal vere tilgjengeleg for alle. Vallovutvalet peiker på at det er eit rimeleg krav at vallokala som offentlege lokale er tilgjengelege for alle, også funksjonshemma (NOU 2001:3). Utvalet gjekk derimot ikkje inn for å regulere dette i detalj i lova ovanfor kommunane. I NOU 2001:22 er ein kritisk til dette, og innstillinga slår fast at Vallovutvalet med dette valde å oppretthalde ei ordning som gjer det vanskeleg å delta i val for menneske med funksjonsnedsettingar. Utvalet (NOU 2001:22,s.63) «finner det betenkelig at andre hensyn, for eksempel at man vil unngå å deltalinstruere kommunene, vektlegges mer enn å sikre mennesker med funksjonsnedsettelser faktisk adgang til valgdeltakelse». Når det er sagt, har Sosial- og helsedirektoratet ved Deltasenteret, i samarbeid med 7 kommunar, dei funksjonshemma sine organisasjonar, KRD og KS, utforma ein omfattande rettleiar til kommunane om ulike måtar å auke tilgjenge til val for funksjonshemma (Deltasenteret 2005). Det ser dermed ut til at det ikkje nødvendigvis er retningslinene som er problemet, men det er mindre kunnskap om måten desse vert fylgt opp på i kommunane. Det er planlagt ei undersøking om tilgjenge og valdeltakinga blant personar med nedsett funksjonsevne for å få meir kunnskap om dette (ibid.)

2.5.5 Elektronisk stemmegjeving

Det er knytt store forventningar til kva ny informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan bety både for å lette tilgjenge til vallokala og auke deltakinga (Christensen mfl. 2004b, Kersting og Baldersheim 2004, Karlsen mfl. 2005). Bruk av tek-

Tabell 2.8 Stemmegjeving etter medium og omgjevnader

	<i>Kontrollert</i>	<i>Ukontrollert</i>
<i>Papir</i>	1. Papirstemmesetlar i vallokalet	2. Brevstemmegjeving
<i>Elektronisk</i>	3. Peikeskjerm i vallokalet	4. Internett, SMS e.l. utanfor vallokalet

nologiske hjelpemiddel ved gjennomføring av val er ikkje nytt. Elektronisk val eller elektronisk stemmegjeving vil i denne samanhengen seie at sjølve stemmegjevinga skjer via eit elektronisk medium. Ei rekkje ulike løysingar for slik stemmegjeving er utvikla. Dei mest aktuelle er peikeskjermar i vallokala og ulike løysingar for stemmegjeving via internett. Det er også eksperimentert med stemmegjeving via digital-tv, telefon og sms (Nødtvedt 2001, Christensen mfl. 2004b). Eit hovudskilje går mellom løysingar til bruk i vallokalet, og desentraliserte løysingar til bruk i ukontrollerte omgjevnader. Spesielt har internett aktualisert stemmegjeving utanfor vallokala. Stemmemaate og omgjevnadane ein kan stemme i, kan kombinerast som vist i Tabell 2.8 der fire ulike typar stemmegjeving blir tydeleggjort (Karlsen mfl. 2005).

Stemmegjeving i *kontrollerte* omgjevnader – med papirstemmesetlar – har vore den tradisjonelle måten å stemme på i dei fleste land. Når det gjeld stemmegjeving i *ukontrollerte* omgjevnader, er ulike former for brevstemmegjeving ofte brukt. Særleg gjeld det i Storbritannia. Elektronisk stemmegjeving i *kontrollerte* omgjevnader kjenneteiknar den løysinga som blei prøvd ut i kommunane Bykle, Oppdal, Larvik og i Longyearbyen, og går ut på at veljarane stemmer via ein peikeskjerm inne i vallokalet (Karlsen mfl. 2005). Elektronisk stemmegjeving i *ukontrollerte* omgjevnader er stemmegjeving via internett, sms, digital-tv eller eit anna elektronisk medium – i omgjevnader som ikkje blir kontrollerte eller overvåka av offentlege styresmakter. Dei fire måtane stemmegjevinga kan gå føre seg på reiser sentrale spørsmål knytt til overgangen frå papirbasert stemmegjeving til elektronisk stemmegjeving. Stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader reiser i tillegg fleire prinsipielle spørsmål. Ny teknologi fører med seg problem knytt til tryggleik. Ein person med stor teknologisk kompetanse kan sabotere eit elektronisk val. Det gjeld både for elektronisk stemmegjeving i vallokala og for internettval. Tryggleiksproblema knytt til internettval blir vurdert som meir omfattande enn e-stemmegjeving i vallokalet. Om det vert mogleg å stemme utanfor vallokala utfordrar dette demokratiske prinsipp som hemmelege val

og fridom frå utilbørleg påverknad i valsituasjonen. Dette gjeld både for stemmegjeving via nettet og brevstemmegjeving.

Elektronisk val i vallokale er gjennomført i stort omfang i land som Belgia, Nederland, USA, Brasil og India. I Belgia stemte for eksempel 44 prosent av veljarane elektronisk i 2003. I USA har utviklinga i mot elektronisk stemmegjeving gått fort, og ved valet i 2004 var det avgjeve 40 millionar elektroniske stemmer. Det er også gjennomført mindre forsøk i ei rekke land i Europa og Sør-Amerika. Internettval er framleis for det meste på forsøksstadiet, men det kan nemnast at Sveits har gjennomført internettstemmegjeving i samband med nasjonale folkerøystingar.

Forsøka med elektronisk stemmegjeving ved valet i 2003 kan bli sett på som eit ledd i ein større moderniserings- og effektiviseringsprosess, der stemmegjeving via internett peikar seg ut som eit endeleg mål (Karlsen mfl. 2005). Sjølv om det kan vere mange føremoner knytt til ei slik utvikling, er det motførestillingar. For det første kan elektronisk stemmegjeving gjere valprosessen mindre gjennomsiiktig, og på den måten avgrense lekmannskontrollen. For det andre utfordrar stemmegjeving utanom vallokala sentrale demokratiske prinsipp som hemmelege val og fråver av utilbørleg påverknad i valsituasjonen. For det tredje blir det hevda at dagens teknologiske løysingar ikkje tilbyr nødvendig sikring mot manipulasjon av valresultat. For det fjerde blir det sagt at elektronisk deltaking – anten det er i debattar eller stemmegjeving via internett – kan skape uønska skilje mellom rik og fattig, unge og eldre, lågt utdanna og høgt utdanna, mellom kvinner og menn, og mellom sosiale ulikskapar når det gjeld deltaking i val, vert forsterka og det oppstår nye *digitale skilje*. Sjølv den potensielle auken i valdeltaking ved stemmegjeving på nettet vert det stilt spørsmålsteikn ved (Norris 2004).

I forlenginga av forsøka med elektronisk stemmegjeving i 2003 sette Kommunal- og regionaldepartementet ned ei arbeidsgruppe som skulle greie ut ei rekke tekniske og prinsipielle spørsmål knytt til elektronisk stemmegjeving. Spesielt legg

mandatet vekt på tryggleik, demokratiske problem og økonomisk-administrative prosedyrar. Utvalet var samansett av statsvitarar, juristar, teknologar og representantar for kommunesektoren. Utvalet la fram si innstilling den 8. februar 2006 (KRD 2006).

Arbeidsgruppa diskuterer spørsmålet om elektronisk stemmegjeving i forhold til tre dimensjonar for korleis veljarane stemmer (ibid:11).

1. Eit skilje går mellom tradisjonell papirstemme-gjeving og elektronisk stemmegjeving.
2. Eit anna skilje går mellom stemmegjeving i vallokalet under kontroll av valfunksjonærar (kontrollerte omgjevnader) og stemmegjeving utanfor vallokala (ukontrollerte omgjevnader).
3. Eit tredje skilje har å gjere med tidspunktet for stemmegjevinga, der arbeidsgruppa skil mellom førehandsrøysting før valtinget (fase 1) eller på sjølve valtinget (fase 2).

Arbeidsgruppa konkluderer med at elektronisk stemmegjeving i utgangspunktet berre bør vere eit supplement til det tradisjonelle måten å stemme på, og at stemmegjeving i vallokale framleis vil bestå. Veljarar som ikkje kjenner seg trygge på teknologien vil framleis kunne stemme på tradisjonell måte. Det vert sett på som heilt avgjerande at veljarane, uavhengig av korleis valet vert gjennomført, har tiltru til systemet og prosessen. Om ein tillet stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader (elektronisk eller per brev) så er det ikkje lenger ein garanti for at kravet om hemmelege val vert ivareteke på ein tilfredsstillande måte. Det opnar for utilbørleg påverknad av veljaren og kjøp og sal av stemmer. Tillet ein derimot veljaren å stemme fleire gonger i førehandsrøystingsperioden, og høve til å stemme på nytt i kontrollerte omgjevnader, vert denne faren redusert sjølv om den ikkje forsvinn.

Arbeidsgruppa går ikkje inn for å innføre elektronisk stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader på sjølve valdagen (fase 2). Det vert slått fast at dagens teknologi ikkje kan garantere at tryggleiken vert tilfredsstillande ivareteke, og at elektronisk stemmegjeving i fullskala vil vere i strid med prinsippet om hemmelege val. Om det vert opna for elektronisk stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader, er det for arbeidsgruppa ein ufråvikeleg føresetnad at det vert lagt til grunn strenge tryggleikskrav, og at det skjer på ein måte som ikkje svekkar veljarane si tiltru til systemet.

I utgreiinga vert det derimot lagt opp til ein langsiktig strategi for å utvikle tilfredsstillande tekniske løysingar. Arbeidsgruppa legg to premisser til grunn for dette arbeidet: 1) val skal framleis bli

gjennomført i to fasar, med ein periode for førehandsrøysting og eit valting, og 2) elektronisk stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader er berre aktuelt i perioden for førehandsrøysting. Det vert foreslått ein *angremoglegheit* for veljarar som stemmer elektronisk i fase 1. I fase 2 vil det som i dag berre bli stemt ein gong og då med papirstemmesetlar. Veljarar som har stemt elektronisk, kan stemme på nytt i eit godkjend vallokale – anten i fase 1 eller fase 2. Siste stemme er alltid teljande. Elektronisk stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader bør i følge arbeidsgruppa ikkje bli innført utan skikkeleg testing og utprøving. Det føreset ein offensiv strategi frå styresmaktene si side. Arbeidsgruppa foreslår at det så snart som mogleg vert sett i gang planmessige forsøk med påfølgjande systematisk evaluering. Føremålet med forsøka bør vere å a) utprøve tekniske løysingar, og b) bygge tiltru til elektronisk stemmegjeving blant veljarane. Slike forsøk kan gjennomførast anten i samband med ordinære val, for spesielle grupper av veljarar (utprøving av brukargrensesnitt), eller i samband med lokale folkeavrøystingar.

Arbeidsgruppa foreslår å gjennomføre forsøk i tre stegvise etappar: Steg 1 inneber forsøk med elektronisk stemmegjeving i kontrollerte omgjevnader med sikra nett og datamaskiner med tryggleikslogg. Det vil seie at veljaren stemmer ved hjelp av ein datamaskin i eit godkjend vallokale under oppsyn av offentleg valfunksjonær. Det vert opna for å gjennomføre forsøk også i ukontrollerte omgjevnader om det er mogleg å sikre datamaskinen hos veljaren. Er dette mogleg, så kan det gjennomførast forsøk i ikkje-bindande val, som eksempelvis i samband med rådgjevande lokale folkeavstemningar. Føremålet i steg 1 er å prøve ut brukargrensesnitt, tekniske løysingar og veljarane sin tiltru til dei løysingane som er valde. I steg 2 går ein eventuelt vidare med småskala forsøk i ukontrollerte omgjevnader for spesielle grupper. Det kan vere for innbyggjarar busett i utlandet, funksjonshemma eller i enkeltkommunar. Her kan forsøka med kontrollert datamaskin i ukontrollerte omgjevnader også omfatte bindande val. For ukontrollert datamaskin i ukontrollerte omgjevnadar går arbeidsgruppa inn for forsøk i samband med ikkje-bindande val. Tilseier forsøka frå steg 2 at ein bør gå vidare, ser arbeidsgruppa det som naturleg at ein i steg 3 utvidar forsøka med stemmegjeving i ukontrollerte omgjevnader også for bindande val, slik at forsøka omfattar stadig større veljargrupper.

I utgreiinga vert det foreslått å etablere ei eiga prosjektgruppe med eit overordna ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøks-

verksemda. Arbeidsgruppa går også inn for at det vert etablert eit sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjonar, inkludert overvaking, kontroll og gjennomføring. Vel ein å innføre elektronisk stemmegjeving som ein ordinær del av valet så meiner arbeidsgruppa at prosjektgruppa vil ha oppgåver av langsiktig og varig karakter. På sikt kan dette aktualisere spørsmålet om ein bør opprette ein sentral valkommisjon som også kan ha andre oppgåver knytt til planlegging og gjennomføring av val.

Utover dei tiltaka som er skissert ovanfor er det gjennomført fleire mindre reformer i ulike land for å fremje valdeltakinga. Det kan vere ordningar som spesielt rettar seg mot dei som er borttreist på valdagen, ordningar som gjer det mogleg å overføre stemmer frå ein valkrins til ein annan (ikkje mogleg i Noreg), fullmaktsordningar der eit verje eller eit familiemedlem kan stemme for andre (ikkje mogleg i Noreg), ordningar der vallokala blir lagt til særskilte institusjonar (sjukehus, gamleheimar, fengslar, vidaregåande skular osv), og reduksjon av prisane på offentlege transport på valdagen. Det er sjølv sagt vanskeleg å fastslå effekten av slike tiltak. Europarådet har lansert fleire originale tiltak for å få fleire veljarar til urnene (sjå Klausen 2005:371). Eit forslag er at veljarane kan dele si stemme ved at den enkelte får 100 stemmepunkt til fri fordeling. Eit anna er eit lotteri, der dei som møter opp i vallokalet får eit lodd der vinnarpremien er ein viss sum offentlege midlar som vedkommande kan gje til eit formål han/ho sjølv plukkar ut. Eit anna er innføring av sperregrensar for attval som skal motverke at politikarane fjernar seg frå veljarane. Endeleg blir det foreslått at veljarane får høve til å fordele partistøtta samstundes som dei stemmer. Effekten av slike tiltak er det svært vanskeleg å seie noko om, samstundes som fleire av dei reiser sentrale prinsipielle og valtekniske spørsmål.

2.6 Oppsummering

Det er alltid den enkelte veljar som avgjer om han/ho vil delta eller ikkje. Denne avgjerda kan bli sett på som eit resultat av deltakingsfremjande og deltakingshemmande faktorar (Christensen og Midtbø 2001). Det er ei rekke forhold veljaren direkte eller indirekte må ta stilling til: Er det snakk om eit val der politisk makt skal fordelast? Er valet viktig i forhold til utforminga av politikken? Er det reelle politiske styringsalternativ? Er sakene på den politiske dagsorden interessante? Sjølv om valet blir sett på som både interessant og

viktig kan ulike deltakingshemmande faktorar medverke til at veljaren likevel avstår frå å ta del. Eksempelvis kan enkel tilgang til vallokala medverke til å redusere graden av heimesitjing. Likevel er det viktig å skilje mellom tiltak som berre gjer det enklare å stemme (tilgjengelegheit), og tiltak som aukar veljarane sine motivasjonar for å stemme. Litteraturen viser at dei førstnemnde tiltaka har langt mindre å seie enn dei sistnemnde.

Dei ulike tiltaka kan bli oppsummert ved å sortere dei i tre ulike kategoriar: 1. Faktorar det er lite å gjere med, 2. faktorar som ein kan, men ikkje vil gjere noko med, og 3. faktorar det er mogleg og vilje til å gjere noko med.

I den første finn ein faktorar som det er lite å gjere med, som dermed ligg delvis utanfor politisk kontroll. Ei rekke av dei individuelle sosiale bakgrunnsvariablane lar seg vanskeleg utsetje for politisk påverknad - i alle høve ikkje på kort sikt. Forsking viser i tillegg at det her er snakk om forhold som har fått mindre å seie for deltakinga over tid. Eit mogleg unnatak kan vere forslaget om *stemmerett for 16-åringar*, som enkelte hevdar kan påverke valdeltakinga i positiv lei på lengre sikt.

I den andre kategorien er det tiltak som utan tvil vil ha positiv effekt, men som det av ulike grunnar likevel ikkje er ønskjeleg å ta i bruk. Utifrå debatten ser det ut som om *felles valdag og stemmeplikt* høyrer til her. Ulempene ved slike reformer av valordninga kan kort og godt vere større enn fordelane. Det er ei frykt for ein felles valdag kan forskyve det politiske fokuset i retning av det nasjonale. I tillegg vil ei slik reform føre til at det vil gå fire år mellom kvar gong veljarane får høve til å gå til valurnene. Når det gjeld stemmeplikt, er det peikt på det prinsipielt problematiske i at ei slik reform vil setje ut av funksjon ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet. Heimesitjarpartiet fungerer som ei viktig varsellampe i eit demokrati. Endringar i deltakinga fører til ein kontinuerleg debatt om demokratiet.

I den tredje kategorien finn ein dei faktorane som det er mogleg å gjere noko med. Gjeve at sjølv konkurranseelementet har effekt på deltakinga, vil tiltak som gir lokalpolitikarane større innverknad kunne ha effekt. Eit tiltak som kommisjonen allereie har foreslått er å gje kommunane større fridom i skattepolitikken. I tillegg har partia og lokalpolitikarane sjølv ei viktig oppgåve i å tydeleggjere lokalpolitiske stridsspørsmål. Dette ser ut til å vere spesielt viktig i ein situasjon der valkampar med manglande alternativ og lite spenning viser seg å trekkje i retning av låg deltaking. Formålet med valkampen er nettopp å klargjere kva

partia står for og gjennom det skjerpe veljarane si interesse for å delta i valet (Aardal og Berglund 2004).

I tillegg er det mogleg å gjere noko med dei *administrative prosedyrane* knytt til valgjennomføringa. Sjølv om det neppe er vanskeleg å få stemt slik vallova er uforma i dag, vil effekten av nye tiltak som lettar tilgjenge til vallokala truleg ha positiv (men avgrensa) innverknad. Kommunane har fått ei viktig oppgåve i å sikre god tilgjenge til vallokala, og har stor fridom innanfor dei rammene vallova set. Dette er eit spelerom som kan bli brukt for å lette tilgjenge.

Det er mellom anna lov å arrangere førehandsrøysting på både vidaregåande skular, høgskular og universitet og i militærleirar. Oslo kommune arrangerte eksempelvis for første gong førehandsrøysting på alle vidaregåande skular, Universitetet og enkelte høgskular i samband med stortingsvalet 2005. Ved dei vidaregåande skulane nytta svært få elevar seg av høve til å førehandsstemme⁵. Kommunen fekk to tilbakemeldingar, som begge heng saman med at det her er snakk om førstegongsveljarar: a) dei unge ville stemme på valdagen då det var første gong, og valdagen vart oppfatta som meir høgtideleg, b) elevane skulle ha ein gjennomgang av valordning og partiprogram på skulen heilt opp til valdagen, så førehandsstemmegjeving vart for tidleg. Oslo kommune har ikkje bestemt seg om dei skal bruke store ressursar på dette i samband med neste val. Ved dei høgare utdanningsinstitusjonane vart det derimot motteke langt fleire førehandsstemmer, spesielt frå utanbys veljarar. Det ser dermed ut til at dette var eit godt tilbod for studentar frå andre stader enn Oslo, og som var manntalsførte i heimkommunen. I høve til talet på studentar som har sitt daglege verke til desse institusjonane, var talet på førehandsrøyster lågt. Sidan talet på stemmer likevel var høgt ser ein grunn til å vurdere nærare om det skal vere mogleg å ta imot førehandsstemmer ved utdanningsinstitusjonane også ved neste val.

I dei seinare åra har debatten særleg fokusert på bruk av ny *teknologi* i valsamanheng. Spesielt gjeld det stemmegjeving utanfor rammene av vallokala. Det ligg føre ei utgreiing der det blir peikt på at det enno er tekniske barrierar som er til hinder for å gjennomføre fullskala elektronisk stemmegjeving (KRD 2006).

⁵ Takk til Bjarte Rørmark frå Oslo kommune for å ha medverka med opplysningar frå førehandsrøystinga.

2.7 Kommisjonen sine konklusjonar

Kommisjonen registrerer at borgarane er nøgde både med lokaldemokratiet og med dei tenestene kommunane leverer. Borgarane sitt samfunnsengasjement har heller ikkje blitt mindre, snarare tvert imot. Dette er med på å moderere det relativt dystre perspektivet som pregar debatten om situasjonen for lokaldemokratiet.

Innbyggjarane har tillit til lokaldemokratiet. Tillit til lokalt sjølvstyre og sentrale organ som kommunestyre og fylkesting er eit mål på kvaliteten til lokaldemokratiet. Eit vilkår for å ivareta og vidareutvikle lokaldemokratiet er systematisk kunnskap om tillit og legitimitet. Korleis kan tillit og legitimitet haldast ved like og betrast? Det veit vi for lite om. Slik kunnskap bør ikkje berre gjelde for kommunesektoren i gjennomsnitt, men for den enkelte kommune og fylkeskommune. Etter kommisjonen si meining er det avgjerande viktig å få fram slik kunnskap. Kommisjonen oppmodar derfor staten og KS til å få fram slik kunnskap. Data om tillit og legitimitet bør samlast inn med jamne mellomrom slik at ein kan følgje utviklinga over tid. Kommisjonen foreslår derfor at:

- Staten og kommunesektoren sørgjer for forskning som gir kunnskap om kva faktorar som påverkar innbyggjarane sin tillit til lokaldemokratiet. Kommisjonen ber om at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet.

At det folkelege engasjementet ser ut til å finne andre kanalar enn gjennom val er ikkje uproblematisk. Kommisjonen meiner det er negativt for lokaldemokratiet at valdeltaking fell, og at skilnaden i deltakingsnivået mellom lokale og nasjonale val er blitt større. Kommisjonen er spesielt uroleg for at dette kan føre med seg større sosiale forskjellar i den politiske deltaking. Kommisjonen har sett det som ei viktig oppgåve å medverke til å snu den negative trenden i valdeltakinga.

Kommisjonen meiner det er positivt at det ser ut til at det er politikken sjølv, og ikkje rammene rundt, som har mest å seie for frammøte ved val. Er lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram. Her kan både staten og kommunane sjølve medverke aktivt til at lokalvala vert opplevde som viktige nok av borgarane.

- Staten kan gjennom utstrakt desentralisering av makt og ansvar og tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivå synleg-

- gjere at kommunane og lokalvala er sentrale i det norske politiske systemet. Kommisjonen har i si første ugreiing peikt på grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyre og større fri-dom til kommunane i skattepolitikken som viktige tiltak.
- *Fleirtalet* i kommisjonen vil understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar for å setje saker på dagsorden som opptek folk, og tydeleggjer dei lokale politiske alternativa. Slik tydeleggjing kan eksempelvis skje ved at dei lokale partia i forkant av lokalvala gjer det klart for veljarane kva styringsalternativ dei har å velje mellom. Dette er spesielt viktig i ein situasjon der valkampar med manglande alternativ og lite spenning viser seg å trekkje i retning av låg valdeltaking. Er alternativa tydelege og sakene viktige nok, så vil det også skjerpe veljarane si interesse for å delta i valet.
 - Eit *mindretal* (medlemene Brosvik og Stegane) vil her understreke at kommunane og lokalpolitikarane har eit ansvar i å setje saker som opptek folk på dagsorden og tydeleggjere politiske skilnader. Partia går til val på eigen politikk og eigne ordførarkandidatar. Det kan vere skilnader i korleis ein ønskjer konkrete saker løyste og korleis ein vil søkje fleirtal for å få dette til. Somme stader kan det vere naturleg at ein på førehand klargjer kva parti ein ønskjer å samarbeide med etter valet. Andre stader er det tradisjon for å klargjere standpunkt og å finne fram til styringsdyktige alternativ i etterkant av valet. Då er det viktig at ein ovanfor veljarane gjer det klart at ein etter valet vil forhandle om best mogleg gjennomslag for eigen politikk, og at dette er avgjerande for kva parti ein vil samarbeide med i valperioden. Dette gjeld både for val av ordførar og val av politisk styringsalternativ.
 - Kommisjonen meiner det er mogleg å gjere noko med dei administrative prosedyrane knytt til valavviklinga. Sjølv om det neppe er vanskeleg å få stemt slik vallova er utforma i dag, vil effekten av nye tiltak for å lette tilgjenge til vallokala ha positiv effekt. Innanfor rammene av dagens vallov har kommunane eit stort spelerom. Dette spelerommet bør kommunane bruke aktivt og til å tenkje nytt. Det ser mellom anna ut til at val på ein kviledag kan gje positiv effekt på frammøtet, og kommisjonen vil derfor oppforde kommunane til å halde vallokala opne søndagen.
 - Kommisjonen ser det som vesentleg at det også vert informert om at veljarane har høve til å stemme blankt. Det å stemme blankt kan også vere ei medviten valhandling. I valstatistikken bør det gå klart fram kva som er blanke stemmer og kva stemmer som er forkasta.
 - Kommisjonen meiner vallova bør ta som utgangspunkt at alle menneske skal ha lik rett til å utøve sine demokratiske rettar. Menneske med funksjonsnedsettingar utgjer ei høvesvis stor del av befolkninga og kommisjonen meiner det er eit demokratisk problem om det ikkje vert tilrettelagt godt nok for denne gruppa. Kommisjonen meiner vallokala skal vere tilgjengelege for alle, og at alle skal ha same rett til å utøve stemmeretten. Kommisjonen registrerer at kommunane, departementet og dei funksjonshemma sine organisasjonar i samarbeid har utvikla retningslinjer som tilfredsstillar kravet om universell utforming. Kommisjonen ser det som vesentleg å sikre at desse retningslinjene vert følgt opp lokalt.
 - Kommisjonen vil understreke at det bør bli satsa sterkt på å utvikle elektroniske valløysningar som kan garantere tilfredstillande tryggleik for veljarane. Det langsiktige målet med dette arbeidet bør vere at elektronisk stemmegjeving kan bli gjennomført utanfor rammene av eit vallokale. Kommisjonen meiner at staten i samarbeid med kommunane må spele ei aktiv rolle på dette området med sikte på å utvikle sikre og brukarvennlege valteknologiske løysingar. Det inneber at ein raskt bør komme i gang med utprøving og testing av elektronisk stemmegjeving både for enkelte veljargrupper (t.d. funksjonshemma), i samband med førehandsrøystinga og i avviklinga av lokale rådgjevande folkerøystingar. Ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og Regionaldepartementet har skissert eit opplegg for planmessig og systematisk evaluering av forsøk med elektronisk stemmegjeving. Kommisjonen støttar dette opplegget, og meiner det er viktig å komme i gang med dette arbeidet.
- Utover dette er det lansert ei rekkje enkelttiltak for å auke valdeltakinga. Diskusjonen i kommisjonen kring desse tiltaka har avdekka at det ikkje er lett å vedta konkrete institusjonelle endringar som umiddelbart vil snu utviklinga i positiv retning utan at det samstundes kan gje uheldige utslag. Fleire av tiltaka reiser prinsipielle spørsmål som går utover omsynet til valdeltakinga åleine, noko som gjer at det er ulike syn i kommisjonen med omsyn til kva grep som er naudsynte å ta.
- Enkelte har tatt til orde for å innføre *stemmeplikt*, med påfølgjande bøter for veljarar som ikkje møter opp. Som eit alternativ til stemmeplikt som

eit straffeelement i vallova, er det *føreslått premiering* ved eksempelvis eit særskilt skattefrådrag for dei som faktisk stemmer.

- Kommisjonen er samd i at slike verkemiddel ikkje er ein farbar veg. Lokaldemokratiet blir ikkje meir vitalt og levande gjennom påbod og lokkemidlar. Kommisjonen meiner stemmeplikt er spesielt problematisk fordi det set variasjonen i valdeltaking ut av funksjon som ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet. Endringar i deltakinga gjer at det vert ført ein kontinuerleg debatt om situasjonen for lokaldemokratiet. Når det gjeld premiering til innbyggjarar som deltek i val, har kommunane i dag full fridom til å nytte seg av slike verkemiddel. Kommisjonen vil ikkje innskrenke kommunane sitt handlingsrom på dette området.

Kommisjonen har drøfta spørsmålet om vala si innbyrdes plassering.

Fleirtalet i kommisjonen:

- går inn for at dagens ordning med felles valdag for kommunestyreval og fylkestingsval vert vidareført. Desse medlemmane legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør stå i fokus i eit lokalval, og meiner ein felles valdag for alle val vil medføre ei ytterlegare nasjonalisering av lokalpolitikken. Ved stortingsval er det dei nasjonale sakene og spesielt regjeringsspørsmålet som vil vere sentrale. For veljarane vil det ha den konsekvens at det vert endå vanskelegare å stille lokalpolitikarane til ansvar ved valet. Fleirtalet meiner også at ein felles valdag vil representere ei kunstig oppblåsing av valdeltakinga, og slik sett fungere som ein dårleg indikator for dei reelle vilkåra for det norske lokaldemokratiet. Endeleg vil ordninga med felles valdag medføre at det gjennomsnittlege stemmerettsalderen aukar. *Fleirtalet* går vidare inn for at kommunane i større grad bør få fridom til sjølve å fastsetje sin eigen valdag i valåret.

Eit *mindretal* i kommisjonen (medlemne Sørheim, Røssland, Steen, Kvaløy og Skard):

- går inn for felles valdag for stortings-, fylkestings- og kommunestyreval. Felles valdag er eitt av få tiltak som vil auke valdeltakinga. Mindretalet meiner og at felles valdag kan vere eit viktig tiltak for å auke den politiske interessa og for å sikre at heilskapsperspektivet på politikken kjem betre fram. Kommunane utfører i stor grad oppgåver innanfor rammer sett av staten. Det er difor avgjerande for lokalpolitikken kor-

leis den nasjonale politikken blir utforma. Stortingsfleirtalet og Regjeringa vil i stor grad ha innverknad på korleis kommunane skal og kan løyse oppgåvene sine. Kommunale oppgåver er i fokus og vert i stor grad avgjerande for valresultatet også ved Stortingsval, t.d. eldreomsorg, skulepolitikk og barnehagepolitikk. Det er også rikspolitkarane som i stor grad dominerer valkampen både ved lokalval og stortingsval. Ein felles valdag vil tydeleggjere ansvaret mellom dei ulike styringsnivåa, disiplinere politikarane og skape ein felles debatt og forståing rundt viktige problemstillingar som må løysast i samarbeid mellom forvaltningsnivåa. Mindretalet meiner at felles val vil auke tilliten mellom stat og kommunar og tilliten til dei folkevalde og dei politiske partia på alle nivå. Mindretalet meiner dette ikkje vil svekke høvet til samtidig å få fokus på lokale saker og lokale kandidatar. Det vil bli lettare med politisk ansvarutkrevjing både sentralt og lokalt enn no. I dag kan ein få regjeringsskifte og fullstendig endring av politikk ovanfor kommunane midt i ein kommunestyreperiode.

Eit anna *mindretal* (medlem Ramberg)

- går inn for felles valdag for stortingsval og fylkes-/regionval. Kommunestyrevala vert haldne etter dagens ordning. Dette medlem legg avgjerande vekt på at dei lokale sakene bør ha eige fokus i eige val. Medlemet har lagt stor vekt på at det lokale sjølvstyre, det lokale handlingsrommet og lokale prioriteringar blir respektert betre ved å halde eige lokalval enn dagens ordning og eventuelt ny ordning med felles val. Dette medlem har også lagt vekt på at ved lokalval fokuserer borgarane meir på personar enn på parti, at lokale lister kan vere demokratifremmande og at direkte val på ordførarar lettare kan la seg gjennomføre ved å innføre eit eige kommuneval. Dette medlem har merka seg Soria Moria erklæringa, som uttrykker sterke ambisjonar i å flytte makt og mynde til det fylkesvise/regionale nivået. Ved å slå saman fylkes-/regionval og stortingsval, vil ansvaret mellom fylkes-/region og stortingsnivået tydeleggjerast samtidig som desse nivåa blir sett i samanheng.

Kommisjonen har vurdert spørsmålet om stemmerettsalderen ved lokalval bør bli sett ned frå 18 år til 16 år.

Fleirtalet i kommisjonen går:

- inn for å halde på dagens stemmerettsalder. Fleirtalet legg avgjerande vekt på at stemme-

rettsalderen bør fylgje myndigheitsalderen, som i dag er 18 år.

Mindretalet (medlemene Stegane, Ramberg, Berg, Sevland og Tysdal Moe):

- går inn for at stemmerettsalderen bør bli sett til 16 år ved lokalval. Desse medlemmene legg avgjerande vekt på stemmeretten er ein demokratisk rett, og at stemmerett for 16 åringar kan medverke til større politisk engasjement blant ungdom.

Kapittel 3

Politiske parti, lokalpolitisk rekruttering og representativitet

Dei politiske partia utgjer grunnsteinane i det representative demokratiet både nasjonalt og lokalt og dei er heilt sentrale arenaer for politisk deltaking. Veggen inn i politikken, det vere seg lokalt, regionalt eller nasjonalt, går i all hovudsak gjennom dei politiske partia. Partia er minst dominerande i kommunane, men jamvel der dominerer dei. Frå å vere uønska og sett på som ein demokratisk fare, har partia etablert seg som ein av grunnpilarane i demokratiet (Rokkan og Valen 1962). Partia blir no sett på som ein føresetnad for eit velfungerande demokrati. Likevel strevar partia i motbakke. Lokalt er det trekt fram at partia har hatt problem med å rekruttere listekandidatar og at medlemmane og dei aktive stadig vert færre (Offerdal og Ringkjøb 2002). Vidare er det hevda at partia er irrelevante i lokalpolitikken (Skare 1996). Lokalpolitikk er i liten grad partipolitikk. Både nasjonalt og internasjonalt er det peika på at lokalpartia ikkje lenger er like viktig for partia: Partia er ikkje dei store medlemsorganisasjonane dei ein gong var, partiorganisasjonane er sentraliserte, det nasjonale leiarskapet er blitt viktigare og koplinga til veljarane skjer gjennom media (Clark 2004). Og som om ikkje det var nok, vert partia utfordra av lokale lister som gjerne er bygde på ein ide om at dei skal vere eit alternativ til dei etablerte partia.

Men det er ikkje berre i partia ein finn utfordringar for det representative lokaldemokratiet. Ei utfordring er at enkelte samfunnsgrupper er svakare representerte i folkevalde organ enn kva dei burde vere ut frå kor stor del av den samla befolkninga desse gruppene utgjer, noko som mellom anna har samanheng med rekrutteringsprosessane i dei politiske partia. For den politiske rekrutteringa er situasjonen den at lokaldemokratiet er prega av eit stort personskifte blant representantane og det vert stilt spørsmål om dette kan ha noko å gjere med politikarane sine arbeidsvilkår. I tillegg vert det vist til at talet på politiske verv er fallande, noko som gjer nålaugne inn i politikken trongare. Vidare er det noko paradoksalt over ein situasjon der ein er bekymra over den låge deltakinga på same tid som det er eit potensiale for auka deltaking som ikkje vert utnytta.

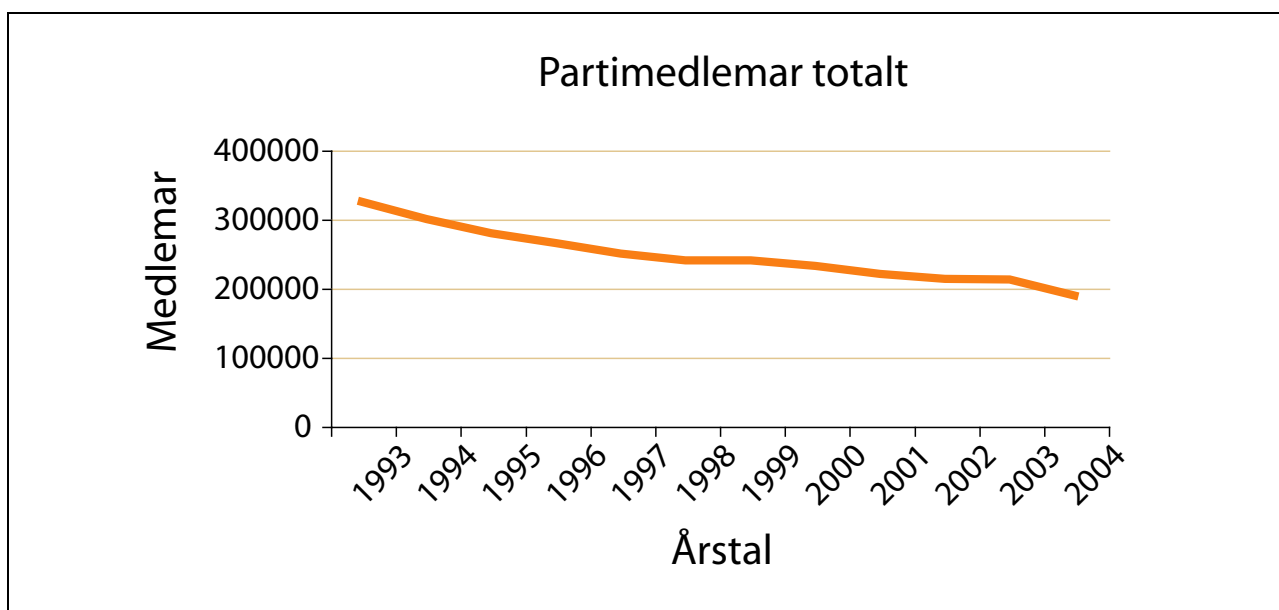
I kommisjonen sitt mandat vert det stilt spørsmålsteikn både ved dei dominerande organisasjonane innan det representative lokaldemokratiet og representativiteten til dei folkevalde organa i kommunane. Det vert i den samanheng stilt spørsmål ved partia si evne til å mobilisere veljarane. Vidare vert det vist til ei mogeleg kommunal utfordring ved at partia er dei som står for det meste av rekrutteringa til kommunestyre og fylkesting på same tid som mange av dei som vil delta i lokalpolitikken ikkje ønskjer å vere partimedlem. Ut frå dette har kommisjonen fått i oppdrag å «gjøre rede for de folkevalgte organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer» (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Dette kapitlet handlar dermed om det representative demokratiet i praksis i kommunane, med partia i sentrum, men også med eit blikk mot partia sine konkurrentar, dei lokale listene. I første del av kapitlet vert det innleiingsvis gjort greie for utviklinga av partia som medlemsorganisasjonar. Går utviklinga i retning av parti utan medlemmar, og kva konsekvensar har det for partia i lokalpolitikken? Deretter vert det sett på kva som kjenneteiknar partia lokalt og korleis det lokale artar seg samanlikna med det nasjonale. Vidare vert det gjort greie for dei lokale listene og deira rolle i lokalpolitikken. Første del vert avslutta med ei drøfting av kor vidt eit velfungerande lokaldemokrati er avhengig av partia eller om det er andre modellar som vil kunne fungere like godt. I andre del av kapitlet står spørsmåla om rekruttering og representativitet i sentrum. Der vert det gjort greie for følgjande hovudtema: a) representativiteten i norske kommunestyre, b) rekrutteringa til lokalpolitikken, c) personskiftet i norske kommunestyre, d) utviklinga mot færre politiske verv og til slutt e) dei folkevalde sine arbeidsvilkår.

3.1 Eit partipolitisert lokaldemokrati

3.1.1 Partia som deltakingsarena

Det kjem stadig nye rapportar om at dei politiske partia slit. Det generelle biletet er at partia si stor-



Figur 3.1 Samla medlemsutviklinga for stortingspartia i perioden 1993-2004

domstid definitivt er over. Ferske oversikter viser at partia framleis mister medlemmar. Medlemsstatistikken talar sitt tydeleg språk: I 1980 hadde dei sju stortingspartia 461 000 medlemmar, i 1990 var det kome ned i 419 000 og i 2000 var medlemstalet nærast halvert, til 228 000 (Heidar og Saglie 2002:33). Dei nyaste tala frå partia sine eigne årsmeldingar viser framleis nedgang, og talet for 2004 er 187 654. Frå 1990 til 2004 har partia i snitt tapt om lag 15 000 medlemmar årleg. Ei framskrivning av medlemsutviklinga i Sverige viste at partia ville vere utan medlemmar i 2012-13 (Pettersen m. fl. 2000). Om utviklinga i Noreg held same tempo som dei siste 15 åra, vil partia stå utan medlemmar tre år seinare enn i Sverige. No er nok det lite realistisk, men ei slik framskrivning viser at utviklinga ikkje kan halde fram slik som no dersom partia ønskjer å ha ein medlemsmasse av eit visst omfang.

Ei anna side ved dette er at partimedlemmane ser ut til å bli eldre og eldre. Slik sett har ikkje partia lukkast i sitt rekrutteringsarbeid, og lågare medlemstal ser i stor grad ut til å vere eit generasjons-spørsmål. Utviklinga tyder på at nyrekrutteringa til partia har stoppa opp (Ringkjøb og Offerdal 1998). Det synest ikkje å vere balanse mellom fråfall og nyrekruttering. Det kjem klart fram i kurva for medlemsutviklinga for dei sju stortingspartia som er vist i figur 3.1.

Når det gjeld enkeltparti, er trenden den same. Dei fleste medlemslistene vert kortare. I tiåret frå 1992-2002 tapte alle partia utanom Fram-

stegspartiet medlemmar. Vidare er det klart at nedgangen var størst i første del av perioden. Det er no visse trekk i retning av stabilisering, då endringane har vore mindre dei siste åra. Endringane er heller ikkje eintydig negative. Mest alle partia har erfaring frå år med auke i medlemstalet. Når det gjeld den aller siste utviklinga, skil Høgre seg ut ved at medlemslista vart redusert med over 13 000 medlemmar frå 2003 til 2004 og ein legg merke til Framstegspartiet som for første gong sidan 1994 erfarer medlemsnedgang. Det kan sjå ut som at dei norske partia vil erfare ei stabilisering i talet på medlemmar på lik linje med sine søsterparti i dei andre nordiske landa. I Danmark har medlemstala stabilisert seg på å utgjere 5 % av dei røysteføre mot 6-7 % i Sverige. For Noreg er i dag talet 5,3 %, mot 14 % på 1970- og 80-talet og 7 % i 2000.

Dersom vi tek utgangspunkt i ein stor europeisk survey, European Social Survey (ESS), der 40 000 menneske i 20 land har svart på meir enn 150 spørsmål, viser det seg at 8,5 % av den norske befolkninga svarar at dei er partimedlemmar. Dette er vist i tabell 3.2. Noreg kjem dermed på ein andreplass, og berre Austerrike har høgare grad av partimedlemmar enn Noreg med 12,5 %. Også dei andre nordiske landa ligg over gjennomsnittet. I både Finland med 7,2 %, Sverige med 6,8 og Danmark med 6,3 har alle nesten dobbelt så mange innbyggjarar som er medlem av eit politisk parti enn dei 3,8 % som er partimedlemmar om Europa vert sett under eitt.

Tabell 3.1 Medlemsutvikling for stortingspartia i perioden 1992-2004. Absolutte tal¹.

Årstal	SV	Ap	SP	KrF	V	H	FrP	Partimedlemar totalt
1992	13 983	11 4863	47 880	54 302	7 800	106 077		346 897
1993	11 473	95 865	47 079	48 001	7 300	98 597	13 197	323 505
1994	11 487	90 281	47 365	52 076	6 950	83 987	3 671	297 811
1995	9 318	72 557	46 627	56 612	7 180	78 154	4 976	277 419
1996	8 607	68 833	43 508	54 071	10 500	70 447	5 654	263 616
1997	7 696	64 415	39 667	51 412	7 491	68 457	6 816	247 951
1998	7 792	62 984	35 932	50 301	6 857	64 368	7 905	238 137
1999	8 255	61 327	33 432	48 315	7 270	66 654	11 224	238 476
2000	7 428	58 769	31 557	47 864	6 552	63 993	11 824	229 987
2001	7 274	52 929	27 500	48 219	5 992	62 135	12 567	218 617
2002	7 751	57 690	23 932	46 671	5 600	51 145	16 746	211 537
2003	9 738	55 313	24 199	44 987	5 500	50 804	18 231	210 775
2004	10 497	51 035	22 154	42 017	5 683	36 604	17 660	187 654

¹ Kjelde: Partia sine årsmeldingar. Partia sine medlemstal kan ikkje samanliknast direkte, verken mellom år for det enkelte parti eller mellom partia. Grunnen er at partia sine rutinar for kva som blir definert som medlem eller ikkje varierer.

Tabell 3.2 Partimedlemskap i 17 europeiske land. Prosent¹.

Land	Er medlem	N=
Austerrike	12,8	2220
Belgia	6,8	1776
Sveits	7,4	2130
Tsjekkia	3,3	3003
Tyskland	3,0	2861
Danmark	6,3	1482
Estland	2,3	1987
Spania	4,1	1635
Finland	7,2	2014
Storbritannia	2,4	1893
Hellas	7,6	2400
Luxemburg	8,2	1629
Noreg	8,5	1759
Polen	1,0	1711
Portugal	3,4	2042
Sverige	6,8	1947
Slovenia	3,5	1435
Totalt	3,8	25708

¹ Tala for Europa samla er basert på ein såkalla populasjonsvekting. Det vil seie at ein tek høgde for skilnadene som er i folketallet mellom landa. Talet er dermed ikkje eit gjennomsnitt av tala for kvart enkelt land, men eit gjennomsnitt for heile befolkninga i Europa.

Kjelde: forskning.no 31. oktober 2005

Same kva, partia mobiliserer ikkje på same måte som tidlegare, noko som har vist seg å vere ein generell trend. Det er stor semje om at partia er svekka som medlemsorganisasjonar. Det er denne utviklinga, i lag med ei fallande valdeltaking, som har vore basisen for dei som ser for seg ei krise for partia spesielt og demokratiet generelt.

Lokalt gjev utviklinga seg utslag i lågare aktivitet i partia ved at det blir færre møte, færre som stiller på møta, færre tillitsvalde og mindre vekt på organisasjonsarbeid framfor arbeid i folkevalde kommunale organ (Offerdal og Ringkjøb 2002). Og sjølv om dei aktive, dei som deltek på meir enn 4 partimøte i året, utgjer ein like stor del av medlemsmassen no som tidlegare (Heidar og Saglie 2002), er dei som gruppe langt færre. Frå å utgjere om lag 86 000 i 1992 til i dag å utgjere 46 000. Og i tillegg er det slik at partia effektiviserer arbeidet sitt ved å slå saman medlems-, styre- og gruppe-møta til eitt møte (Ringkjøb 2004). Denne utviklinga kan ha samanheng med at partia har færre medlemar og færre aktive og dermed tvingar utviklinga fram endra arbeidsmåtar. Resultatet blir at det som skjer på rådhuset har fått ein dominerande plass for partia lokalt (ibid.).

I partiforskinga er det trekt fram at ei av hovudoppgåvene til partia er å vere ei lenke mellom veljarane og dei valde. Det er gjennom partia ein kan nå fram til dei folkevalde og det er gjennom partiapparatet at partia kan kome i kontakt med veljarane (Lawson 1980). Dette kan skje både gjennom direkte kontakt med folkevalde eller gjennom lokale

partiorganisasjonar. Men, uttynninga av medlemmar i partia og ein reduksjon i talet på folkevalde gjer at gruppa som fungerer som koplingspunkt mellom veljarane og valde vert mindre og mindre.

Ei historisk undersøking av Arbeidarpartiet i to kommunar (Korsmo 2005) viser at deltakinga i partia har endra karakter, frå høg deltaking blant medlemmane og låg blant kommunestyrerepresentantane på 1970-talet til den motsette situasjonen i dag. Sett på spissen er det mogeleg å hevde at kommunepolitikken i dag held liv i partia. Partiaktiviteten er konsentrert rundt sakene som skal til handsaming i kommunestyret og rolla til partigruppa i kommunestyret er styrka.

Også når det gjeld politisk rekruttering har ei svekking av partia som medlemsorganisasjonar fått konsekvensar. Å skjytte denne oppgåva er blitt vanskelegare. I kommunepolitikken har det over lang tid blitt målbert at partia har rekrutteringsproblemer, noko ei rekkje forskingsrapportar har slått fast (Aars 1997, Ringkjøb 1997, Rasmussen 1993, Offerdal 1991). Analysar etter kommunevalet i 2003 viser ei anna utvikling, der problema synest å minke (Christensen m.fl. 2004). Ingen parti rapporterte om store rekrutteringsvanskar. Noko av grunnen til dette er å finna i ei endra vallov, der krava til talet på listekandidatar er blitt redusert. Ein indirekte konsekvens av dette kan bli at partia i endå mindre grad legg vekt på nyrekruttering.

Det som vidare viser seg er at færre medlemmar fører til at det vert færre til å fylle alle verv internt i partia. Arbeidsoppgåvene i lokalpartia har fungert som opplæring for tillitsverv i folkevalde organ og i partiet på andre nivå. No ser det ut til at dei same personane får ansvaret for fleire og fleire gjeremål. Ikkje sjeldan er det dei same personane som både er i kommunestyret, i den lokale partileiinga og jamvel medlem av ein nominasjonskomité. Når stadig færre må gjere stadig meir, vert løysinga fleire verv til dei få som framleis er aktive. Dersom det er dei same personane som sit i dei sentrale organa i eit kommuneparti, er det lettare å skjønne kvifor partia vel å slå saman ein del av møta sine.

Partia som deltakingsarena kan vurderast generelt i form av talet på medlemmar, men og ut frå aktiviteten i partia. Sidan det er partia som i all hovudsak står for rekrutteringa av listekandidatar ved lokalval, får dei også ei heilt sentral rolle i rekrutteringsprosessen. Av den grunn vert partia sine nominasjonsprosessar ein kritisk fase i rekrutteringsprosessen (sjå avsnitt 3.2) og ein sentral deltakingsarena internt i partia. Nominasjonsprosessane er sett på som spesielt interessante, fordi dei gjerne er kime til konflikt og engasjement i partia som endar med stort frammøte av medlemmar på

nominasjonsmøtet. Situasjonen er velkjend frå nominasjonsprosessane i samband med Stortingsval, men i lokalpolitikken er det generelle biletet annleis. Som mykje anna i kommunepartia er ikkje nominasjonsprosessane prega av høg deltaking. Biletet er heller at ein nominasjonskomité på nokre få personar utarbeider vallista og at lista vert vedteken utan debatt på nominasjonsmøtet der nominasjonskomiteen og eit par andre deltek (ibid.). I det svenske demokratirådet sin rapport stiller ein spørsmål om ikkje medlemsutviklinga og den låge deltakinga snart vil påvirke partia sin legitimitet så mykje at ein må finne andre måtar å gjennomføre kandidatnominasjonen på (Peterson 2000:86).

For det er målbert at partia sitt nominasjonsarbeid sikrar både kontinuitet og heilskaplege vurderingar i høve til kven som skal stille til val og at dette skjer gjennom demokratiske prosessar (Hellevik 2002). Nominasjonsmøta i kommunepartia legg utvilsamt til rette for at prosessen kan fungere på denne måten, men som demokratisk arena er nominasjonsprosessen og nominasjonsmøtet for dei få. Ikkje fordi ikkje fleire kan delta, men fordi dei ikkje deltek. Denne kritikken mot nominasjonsprosessane i lokalpolitikken kom fram alleie i 1968 under ein interpellasjonsdebatt i Stortinget (NOU 1973:38, 79):

«Det vert snakka mykje om det uheldige personvalet som veljarane gjer ved kumulering og stryking. Men det vert snakka mindre om dei feil som partia og nominasjonsmøta gjer.»
Bjarne Undheim

«Jeg ville for øvrig ikke hatt betenkeligheter på dette punktet heller hvis jeg ikke visste hvor liten del av et partis velgere som er med i nominasjonsprosessen»
Egil Endresen

Det er sjølv sagt unnatak for enkeltkommunar, men òg eit generelt unnatak for dei større kommunane. I store kommunar liknar partia meir moderpartia. Der vil det vanlegvis vere nok villige kandidatar til at det blir ein reell konkurranse mellom dei. Då vil nominasjonsprosessen kunne bli interessant med tanke på både deltaking, engasjement og konflikt, men det blir i eit fåtal av dei 431 kommunane våre.

Og trenden med lågare medlemstal ser ut til å halde fram, fordi rekrutteringa til partia sine ungdomsorganisasjonar ikkje er spesielt god. Tilgjengelege data viser at i 1977 hadde ungdomsorganisasjonane 44 000 medlemmar mot 23 192 i 1995. Tal henta inn frå dei politiske partia viser at i dag har partia sine ungdomsorganisasjonar i underkant av 17 000 medlemmar.

Tabell 3.3 Utviklinga for medlemstala i dei politiske partia sine ungdomsorganisasjonar. Absolutte tal.

Årstal	SV	Ap	SP	KrF	V	H	FrP	Partimedlemar totalt
1993		9 416	3 813					
1994		7 260	3 959				347	
1995		7 462	3 520			Ca 2 300	685	
1996		7 268	2 871			Ca 2 286	714	
1997		8 780	2 170			Ca 2 370	739	
1998	1 264	7 507	1 972			1 839	650	
1999	1 116	8 224	1 806			1 755	1 030	
2000	1 222	8 044	1 599			1 603	1 150	
2001	1 700	8 363	1 371			1 867	1 145	
2002	1 538	6 855	748		400	1 747	1 168	
2003	2 033	6 585	755		420	1 777	1 325	
2004	1 743	6 682	788	2 019	514	1 822	1323	16 853

Og når gjennomsnittsalderen til partimedlemene i Telemark i 1997 var 54 år, vil nyrekruttede ungdomar neppe finne mange likesinna i partia. Og framleis er 60 % av kommunestyrerepresentantane mellom 40 og 60 år, sjølv om gruppa berre utgjer 35 % av veljarmassen (Berglund og Winsvold 2005).

Ein samanfattande konklusjon på utviklinga for partia som deltakingsarena dei siste 10 åra kan vere følgjande: Det går dårleg for partia. Men ein slik konklusjon kan gjere voldsom på den rolla partia faktisk spelar i lokalpolitikken. Når om lag 70 000 listekandidatar stilte for eit politisk parti ved kommunevalet i 2003, når 95 % av alle kommunestyrerepresentantane vart valt inn på ei partipolitisk valliste og når stadig meir av den offentlege politikken vert sett ut i livet lokalt av lokale partipolitikarar, tyder ikkje det på at lokalpartia er i krise. Vidare er det slik at partia stiller lister i stadig fleire kommunar (Bjørklund 2005:203). Kanskje bør det einsidige negative biletet av partia i lokalpolitikken nyanserast. For om partia og lokaldemokratiet er i krise, vil vere avhengig av kva som vert oppfatta som eit tilfredsstillande nivå på den politisk deltakinga. Òg, det vil vere avhengig av korleis ein trur at partia faktisk fungerte i «gode gamle dagar».

Når det gjeld kva som er eit tilfredsstillande deltakingnivå, er det umogeleg å gje svar. Kor smertegrensa går for kor mange medlemmar partia kan tape, når det er så få partimedlemar at partia ikkje lenger oppnår legitimitet og når dei dalande medlemstala fører til at partia som organisasjonar skifter karakter, blir spørsmål som trengjer seg på (Peterson 2000:86).

Kanskje er det slik at desse spørsmåla vert særleg alvorlege fordi det er vanleg å samanlikne med

ein periode i partihistoria som var unik, eller som i det minste vert sett på som unik? Det er med andre ord grunn til å spørje om førestillinga om partia som folkerørsler og det levande partidemokratiet er noko anna enn førestilling frå ei svunnen fortid. Partia som folkerørsler har kanskje på same måte i Noreg som i Sverige aldri eksistert. Folkerørsleane med omfattande deltaking er kanskje ein av mange vakre mytar om korleis samfunnet fungerte før (ibid.:87). Det handlar om å unngå nostalgifella (Heidar og Saglie 2002) eller det som er omtalt som myten om gullalderen (Scarrow 1995). Problemet med tesen om at det skjer eit forfall i partia er mangelen på datamateriale over tid for å undersøke forfallshypotesen. Fakta er at vi veit svært lite om korleis forholda såg ut i dei gode gamle dagane. Når så mange har konkludert med at partidemokratiet er i forfall, har det truleg si årsak i at situasjonen for partia i dag vert samanlikna med nokre ideal for korleis partia bør fungere (Albinsson 1986, Bille 1997).

Vidare er det hevda at utviklinga også til ein viss grad har vore ønska frå partia si side (Pettersen 2000:84). Partia er ikkje lenger avhengige av medlemmar og dei kan fort bli sand i maskineriet. Det er lettare for partileiinga å ha direkte kontakt med veljarane enn i tillegg å måtte ta omsyn til kva medlemmane til ei kvar meiner. Medlemmane er gjort overflødige ved at partibyråkratiet og media har overteke valkampane og staten står for finansieringa. Partia skal ut frå dette synet ikkje lenger vere motiverte for å få fleire medlemmar. Dermed er årsaka til dei fallande medlemstala og den låge aktiviteten å finne i partia sjølve. Partia vil heller vere effektive valmaskiner enn deltakarorganisasjonar.

Ei slik tolking synest å vere for enkel. Partia har gjennomført ei rekke forsøk på å imøtekoma nye krav frå nye generasjonar av partimedlemar. Heidar og Saglie (2002) viser ei rekke døme på tiltak som er sett i verk eller vurdert av dei ulike partia: a) Partia ønskjer å gjere medlemsskapet meir attraktivt ved tematisk organisering og auka inkludering, som vil seie at ein legg opp til ei anna intern organisering og at ein opnar opp partia mot omverda. b) Partia ønskjer å gje medlemmane meir makt gjennom uravrøsting om politikk og personval, ved meir demokratiske og desentraliserte nominasjonsprosessar og ved å vurdere om det skal etablerast ei ordning med personval til stortingsval. c) Partia utviklar nye former for kommunikasjon internt gjennom internett og nye interne partiaviser. Likevel konkluderer forfattarane med at det har vore meir prat enn endring og dermed kan utviklinga i partia samanfatta på følgjande måte: Mykje av massepartiet sine strukturar og aktivitetar er framleis med oss (ibid:77). Slik sett har heller ikkje partia lukkast. Arbeidet med å endre partiorganisasjonane har ikkje ført fram. Dermed er det slik at sjølv om partia har tapt mange medlemmar, er dei framleis bygde opp og fungerer som medlemsparti. Problemet ser ikkje ut til å vere at partia er blitt meir sentraliserte og gir mindre rom for medlemmane. Meir truleg er det i Noreg som i Sverige, at innbyggjarane opplever at partia er for sentraliserte og gir for lite rom for påverknad. I staden for at partia er blitt uavhengig av medlemmane, er det innbyggjarane som er blitt uavhengig av partia. Utan omsyn til korleis partia fungerte i «dei gode gamle dagar» er partiorganisasjonane av i dag tilstrekkelege for menneska i det nye hundreåret, særleg for dei unge (Gidlund og Möller 1999). Ei tolking er at partia ikkje har evna å tilpasse seg samfunnsendringane og over tid vil partia utan omorganisering gå ut på dato.

3.1.2 Partia – eit framandelement i lokalpolitikken?

Dei politiske partia har ei tvitydig stilling i kommunepolitikken. Samstundes som dei skal ta opp, målbera og samordne lokale konflikhtar, skal dei også representere politiske skiljeliner på nasjonalt nivå. Denne spenninga har prega kommunepolitikken sidan dei politiske partia vart etablerte på slutten av 1800-talet.

Kommunepolitikken er i dag organisert rundt dei nasjonale politiske partia. Allereie i ei studie av Stortingsvalet i 1957 viste Valen og Katz (1964:83) at over halvparten av partileiarane meinte at representantane i kommunestyra tok standpunkt etter at

sakene var drøfta i partia. I dag kjem partia sin sterke posisjon særleg til uttrykk ved at dei fleste vallister og representantar er knytte til politiske parti (Larsen og Offerdal 1992:26). Likevel blir det stilt spørsmål om kor godt partia høver i lokalpolitikken. Partia lokalt er avleiringar av partia nasjonalt. «... konfliktlinjene som partiene representerer, er nasjonale konfliktlinjer, og de sakene de tar opp, er nasjonale saker. Konfliktlinjene lokalt kan være andre og sakene forskjellige. Derfor passer kanskje ikke partiene i mange kommuner» (ibid:69).

Dersom forståinga av partia på lokalt plan vert kopla til partia nasjonalt, kan ideologi og skiljeliner skape problem. Ideologi og skiljeliner heng saman med at partia, blant fleire funksjonar, utgjør alternativa ved val og aggregerer ulike interesser som dannar ei politisk og ideologisk plattform (King 1969). Det kan partia gjere på begge nivå, men er skilnadene mellom partia lokalt dei same som mellom partia nasjonalt? Poenget er at dei ideologiar og skiljeliner dei politiske partia står for, er nært knytte til den nasjonale politiske mobiliseringa og kan ofte synast fjerne frå lokale problemstillingar. «De lokale skillelinjene kan i stor grad skjære inn i partiene, i stedet for å gå mellom dem» (Skare 1996:240). Relevansen av politiske parti i lokalpolitikken blir problematisert, fordi det ikkje er opplagt at partifarge og partiskiljeliner har noko å seie for innhaldet i lokalpolitikken.

I kva grad partia lokalt er relevante eller ikkje er avhengig av korleis ein ser på kommunepartia? Ein måte er å sjå på kommunepartia som underavdelingar i partiorganisasjonen. Partia vert heilskaplege organisasjonar, der lokalavdelingane vert sett på som filialar av moderpartia. Ei slik forståing legg vekt på at partiet sentralt er sterkt, medan dei lokale einingane er heller svake. Alternativt kan ein sjå på lokalpartia som sjølvstendige organisasjonar i kommunane. I eit slikt perspektiv vil ikkje den sentrale partiorganisasjonen vere styrande (Wilson 1975:4). Partia er ikkje homogene, sentralstyrte organisasjonar. Partia lokalt kan i stor grad vere autonome i forhold til moderpartiet, og ikkje minst kan dei vere farga av lokale politiske tradisjonar og konflikhtar. Det utviklar seg det som er omtalt som stratarki (Eldersveld 1964). Spissformulert kan ein seie at partinamnet vert ein merkelapp på flasker med ulikt innhald. Eit tredje alternativ vil vere å forstå dei lokale partiorganisasjonane som ein kombinasjon av desse ytterpunkta. Lokalpartia er tufta på ein ideologi og eit grunnsyn dei har felles med moderpartiet, men den lokale kultur og tradisjon som partia må fungere i, påverkar korleis ideologi og grunnsyn kjem til uttrykk. På same

måte som norske kommunar, som både er sjølvstendige demokratiske system og ein del av den offentlege forvaltninga, har partia ei dobbeltrolle. Ein kan dermed konkludere med at partia lokalt representerer partiet nasjonalt på same tid som dei har ei sjølvstendig rolle i ein lokalpolitisk kontekst (Ringkjøb 2004, Saglie 2002, Seiz og Gezer 1999).

Særeigne lokale skiljeliner?

Ei innvending mot lokalpolitikken er at den ikkje gir rom for partipolitiske skiljeliner. Men debatten om politiske skiljeliner er knytt til nasjonale val, og analysar av kommunale skiljelinjer er neppe gjennomført. Bernt Aardal (1994:219) har drøfta skiljelinje-problematikken, og poengtert at skiljelinjemodellen til Lipset og Rokkan (1967) er eit forsøk på å studere kva som kan ligge til grunn for etableringa av eit stabilt system av motsetnader og skiljeliner på nasjonalt nivå. Andre, og genuint lokale skiljeliner, kan kome i tillegg.

Trass i fleire forsøk har det vist seg å vere vanskeleg å avgjere relevansen av politiske parti og partifarge i lokalpolitikken. Hovudutfordringa i desse undersøkingane er å vite kva partia som fenomen har å seie i ulike lokalpolitiske samanhengar. Studiar viser at det på den eine sida er usikkert om den partipolitiske samansetninga i kommunestyra har noko å seie for politikken i kommunane (Sørensen 1989, Sørensen 1995) og på den andre sida at det er skilnader alt etter kva parti som styrer eller på grunnlag av styrken til koalisjonen bak val av ordførar. (Martinussen og Pettersen 1998, Kalseth og Rattsø 1994, Borge 1995, Rattsø og Sørensen 1997, Borge 1996, Borge og Sunnevåg 2005). Også når det gjeld politiske haldningar finn ein forskjellar mellom partia. Denstad og Hansen (1988:282) viser at det eksisterer ein alkoholpolitisk polarisering med basis i partipolitiske skiljeliner. Mellom medlemmane til partia i Telemark er det ulike haldningar på spørsmål om privatisering av kommunale tenester. Partia kan her plasserast etter ein tradisjonell venstre - høgre akse (Ringkjøb og Offerdal 1998:66).

Ein analyse av partipolitiske skiljeliner i fire norske kommunar viste at partia var både relevante og irrelevante. Konfliktstrukturane i kommunane syner at partia er viktige i ein del saker, men i fleirtalet av saker har partipolitisk farge lite å seie (Ringkjøb 2004:122). Den største skilnaden mellom partia nasjonalt og lokalt er kor viktige dei partipolitiske sakene er. Nasjonalt følgjer dei viktige sakene, saker som vert omtalt i media og som partia profilerer seg på, dei partipolitiske skiljelinene, medan lokalt kjem desse sakene i skuggen

av viktige lokale saker. Og, desse lokale sakene har ein tendens til å gå på tvers av partipolitiske skiljeliner og heller langs geografiske skilje (ibid.). For partia og veljarane kan dette bli problematisk, fordi lokalpartia gjerne kvir seg for å ta standpunkt i denne type saker. Eit godt døme vil vere spørsmålet om den kommunale skulestrukturen. Ei slik sak har gjerne geografisk og ikkje partipolitisk forankring. Konsekvensen kan då bli at partia finn det problematisk å ta stilling i slike saker eller sakene vert «utsett» til etter valet. Då er det lettare å forstå vanskane partia har med å engasjere folk. Poenget er at i saker som opptek folk vert partia diffuse. Når partia lokalt ikkje gjev svar på viktige lokalpolitiske spørsmål, er det nærliggjande å tru at det vert mykje rikspolitikk og lite lokalpolitikk som pregar lokale valkampar og avgjer partivalet. Det er litt av eit lokalpolitisk paradoks at noko av grunngevinga for kommunar og kommunepolitikk er at politikken blir betre fordi den nære sakkunnskapen er betre, samstundes som ein opplever at den nære sakkunnskapen fører til at sentrale politiske aktørar blir spelt ut over sidelinja (ibid.).

Dei partipolitiske skiljelinene i lokalpolitikken har også vore ein del av debatten kring tilstanden for det norske lokaldemokratiet. Ein av grunnane til færre medlemar og eit lågare lokalpolitisk engasjement er sagt å vere at partia har vore utydelege i kommunane. Det kan skje ved at sakene i liten grad er partipolitiske, men òg ved at partia har vore lite synlege slik kommunane har vore organiserte. Paradoksalt nok kan det vere at lokalpolitikken har blitt for lokal. Problema som partia opplever lokalt, vil ikkje nødvendigvis vere problem for lokaldemokratiet, men heller eit problem for partia om dei vil framstå som parti slik vi kjenner dei frå rikspolitikk.

Biletet av partia sin relevans må likevel nyanse- rast i forhold til innbyggjartalet i kommunane. Både folk sitt forhold til partia og partia som organisasjonar varierer med kommunestørleik. Jo større kommunane blir, dess større relevans får dei politiske partia (Skare 1996:256). Ulike analysar (Saglie 2002, Skare 1996, Ringkjøb 2004) viser at partia er sterke på ulike måtar alt etter kor stor kommunen er. I dei minste kommunane er partia sterke ved å ha ein stor del av innbyggjarane som medlemar, men svake ved at partipolitikken spelar ei lita rolle. I store kommunar er det motsette tilfelle, partia har få medlemar i høve til folketalet, men sjølve lokalpolitikken er i større grad prega av partipolitikk.

I våre naboland, Sverige og Danmark, fekk lokalpartia ein annan posisjon etter at kommunane vart større gjennom omfattande kommunesaman-

slåingar. Partia vart sterkare i dei store kommunane. Her vart det politiske livet livlegare i form av auka aktivitet i partia. Reformene i Sverige førte til at kommunane på ein gjennomgripande måte endra karakter. Det kommunale demokratiet vart meir likt det representative demokratiet på riksnivå. Medan politikken i småkommunane hadde vore mindre partipolitisert, fekk partia no ein framtrédande rolle. Partia fungerte som lokale valrørsler, kommunale spørsmål vart diskutert i partiforalar, kommunale spørsmål vart diskutert i partiforalar og debatten i kommunestyret og nemnder følgde oftare partilinene (Petersson 2000:70-71). Som Agne Gustaffson (1999) skriv: Det var blitt lettare å få fram partipolitiske skiljeliner i kommunepolitikken. Vidare vart det rapportert om at partia lokalt styrka sin posisjon som organisasjonar ved at dei vart profesjonalisert gjennom eigne tilsette. Profesjonaliseringa var ei av årsakene til auka partipolitisk polarisering i lokalpolitikken. På same måte som Skare (1996) har argumentert for at partia på sett og vis passar betre i store enn i små kommunar i Noreg, trer dette biletet fram gjennom erfaringane frå Sverige. Dette er i tråd med analysar som viser at folk oppfattar partia annleis i store og små kommunar (Skare 1996, Saglie 2002).

Partia og partiorganisasjonane i store og små kommunar er dermed svært ulike. Til dømes hadde i 1996 Arbeidarpartiet i Bergen 1554 medlemmar, mot 35 medlemmar i Granvin, som er ein av dei minste kommunane i Hordaland med om lag 1000 innbyggjarar (Ringkjøb 1996:12). Dette viser kva ressursar partia i store og små kommunar har å rutte med. I store kommunar er talet på partimedlemmar sett i høve til innbyggjartalet lågt samanlikna med små kommunar, men til gjengjeld er dei langt fleire medlemmar og fleire enn partia strengt tatt treng for å fylle alle verv.

I dei store kommunane finn vi dei største og mest profesjonaliserte lokalpartia. Vidare er det politiske livet meir partipolitisk og lokalpartia har eigne tilsette. Konkurransen mellom partia er viktigare. For som Petersson (2000:105) viser er det stor skilnad på den partipolitiske organisasjonen i store og små kommunar, den er meir utbygd i storekommunane. Det kommunale partisystemet liknar meir det nasjonale enn det som er å finne i mindre kommunar. I små kommunar blir derimot partia meir deltakardemokratiske organisasjonar. Mange av medlemmane har verv og både er og har vore, politisk aktive. Men dei politiske partia og dei konfliktane dei bringer med seg, er ikkje like viktige som i større kommunar. Dei partipolitiske skiljelinjene dominerer ikkje. I forhold til å få verv, er det heller ikkje eit spørsmål om at partia må sile kven som kan stille til val, men i staden at partia må

jobbe hardt for å få nok folk med. Både den eksterne kampen mellom partia og den interne kampen om listeplassering og verv er nedtona (Ringkjøb 2004). Viktigare er personane og å bygge opp eit kommunalt fellesskap. I ein slik situasjon handlar det meir om å løfte i lag enn å etablere partipolitiske konfliktar. Partia vert partnerar i dag til dag politikken og ikkje partipolitiske motstandarar (ibid.).

Særeige lokalt samarbeid?

Det er ikkje uvanleg at etter ein lang kommunevalkamp endar sjølve valet i samarbeidsavtalar mellom parti lokalt. Det er kort veg frå konflikt til samarbeid. Valkamp er å vise den framifrå politikken eins eige parti står for, i motsetnad til andre parti sin slette politikk. Etter at kampen om stemmene er over og stemmene talde opp, kan situasjonen brått bli ein annan. Biletet av partia som motstandarar står ofte i krass kontrast til avtalane som vert inngått etter valet. Koalisjonsdanning mellom parti som i valkampen var hovudmotstandarar er ikkje uvanleg, noko følgjande hjartesukk henta frå ein frustrert veljar viser:

«Me feira og jubla etter kvart som natta fall på..... men, så kom dagen der på. Der stod ordførarkandidatane frå AP og SP fram i avisa og forkynte samarbeid. Her var også avgjort kven som skulle verte ordførar og varaordførar. Kan dette vere sant,...det er nesten ikkje til å tru. Kva bedrag er dette mot veljarane, mon tru?»¹

I praksis held kampen mellom partia fram etter valet, men i staden for å argumentere med løfter om god politikk, er valresultatet grunnlaget for kampen om posisjonane og om den politikken som er mogleg i praksis. På dette området skil partia i lokalpolitikken seg frå partia nasjonalt. På nasjonalt plan vil koalisjonsdanning medføre eit politisk samarbeid, medan det på lokalt nivå gjerne er eit større innslag av valteknisk samarbeid. Lokalt vert koalisjonsdanninga mindre formell, og partia må oftare ta stilling til kven dei vil inngå koalisjonar med.

Martinussen (2002) har vist at det i 18 % av kommunane vert inngått forpliktande politisk samarbeid. I ei anna undersøking blant eit utval på 14 kommunar svarte nærare 40 % av dei spurte kommunestyrerepresentantane at det var inngått eit forpliktande samarbeid som varte ut perioden (Ringkjøb 2004:86). Det store fleirtalet i begge undersøkingane svarte likevel at det mest vanlege

¹ Lesarinnlegg i avisa «Hordaland» 15. september 1999, skive av Paul Jarle Grande referert i Ringkjøb 2004.

lokalt er at det vert etablert eit valteknisk samarbeid. Det handlar om posisjonar, ikkje like mykje om politikk.

Sjølv om koalisjonsdanninga lokalt skil seg frå den nasjonale, er det døme på forhold som er like. Til dømes når det gjeld Arbeidarpartiet sine haldningar til å gå i lag med andre parti, der det både lokalt og nasjonalt historisk har vore ein skepsis mot å gå inn i koalisjonar med andre parti. Maor (1998) viser at partiet har hatt det same standpunktet nasjonalt. Heller ei mindretalsregjering enn å gå inn i ein koalisjon. «Det har vore ein sterk tendens i Arbeidarpartiet å unngå eit organisert samarbeid med andre basert på ein formell avtale. Ikkje sidan 1930 har vårt parti inngått formelle avtalar med noko anna parti. Det er eigentleg ein grunnleggjande oppfatning at vi er sterke nok utan støtte frå andre» (Bjørn Tore Godal i Maor 1998: 149). Den sittande regjeringa viser at synet på koalisjonsdanning har endra seg.

På den andre sida fører dei mange valtekniske samarbeida til at det lokalt vert danna koalisjonar under konstitueringa som vil vere lite aktuelle nasjonalt. Ei årsak til dette kan vere at parti som i utgangspunktet står langt frå kvarandre politisk, har funne i lag i ei eller nokre bestemte lokale saker. Frå kommunevalet i 1999 er Nesodden eit godt eksempel, der Framstegspartiet og Sosialistisk Venstreparti var mellom partia i fleirtalskoalisjonen bak valet av ein SV-ordførar, men noko fast politisk samarbeid vart ikkje etablert. Bakgrunnen var ei heilt konkret utbyggingssak som desse partia var einige om og som resulterte i eit valteknisk samarbeid (Ringkjøb 2004). På same tid opnar dette for ytterlegare samarbeid mellom ulike parti frå sak til sak ved at partia gjennom valteknisk samarbeid ikkje har bunde seg opp mot andre parti.

Politisk målformulering

Ei sentral oppgåve for partia er sjølv sagt å utvikle politikk. I nasjonal samanheng er dette mellom anna studert gjennom studiar av landsmøta, som vedtek partiprogramma og prosessen før sjølve landsmøtevedtaket (Heidar og Saglie 2002). Undersøkingane viser at også lokalpolitikarane er aktive, både frå talarstolen på landsmøtet og ved å sende inn forslag til landsmøtet. På den måten vert det nasjonale og lokale kopla saman. Men, landsmøta er ikkje for einkvar partimedlem, det er for superaktivistane blant medlemmane (ibid:205). Likevel får landsmøteforslaga merksemd i lokallaga, og berre 8 % av partimedlemmane rapporterte om at forslag ikkje var handsama i deira lokallag. Eit interessant trekk er at striden internt i lokallaga har auka

sidan 1985. Vidare viser det seg at delegatane i mykje større grad enn tidlegare blir kontakta av lokale tillitsvalde eller vanlege partimedlemar. Delegatane er ikkje valde på eit mandat, men er partimedlemar som let seg påverke (Ibid:213). Ein kan seie at dei alternative deltakingsformene også etablerer seg internt i partia. Med bakgrunn i arbeidet med partiprogramma blir aktiviteten karakterisert som overraskande stor. «Partiene har til sammen over 200 000 medlemmer, og det er jo bare et lite mindretall som engasjerer seg i å lage programforslag. Men til tross for fallende medlemstall og lav aktivitet, så er det likevel mange nok medlemmer til å produsere grunnlaget for politisk dialog» (ibid:215).

Også lokalt utarbeider partia valprogram, men kor mange lokalparti dette gjeld er ukjent. I ei dansk undersøking svarte over 90 % at dei hadde laga valprogram eller liknande i samband med kommunevalet i 1993 (Buch Jensen 1997:118). For Noreg er det ikkje tilsvarende data, men truleg har dei aller fleste partia eigne lokale valprogram. I den danske undersøkinga vert dei lokale partiprogramma karakteriserte som innholdsrike, men på same tid lite presise. Dei omtalar ei rekke forhold som dei aller fleste vil kunne støtte opp om, men har gjerne ein bakveg dersom ein i perioden vert nøydd til å gjere upopulære prioriteringar (ibid). Same type formulering finn ein i partiprogramma til partia i 4 norske kommunar (Ringkjøb 2004:118). Vidare var variasjonen i innhald og utforming slåande. Frå det eine ytterpunktet med fargerike program trykt på fint papir, til den andre sida der programmet var skrive på eit A-4 ark ved hjelp av ei sliten skrivemaskin.

I norske kommunar er programprosessen organisert ulikt mellom partia, men det er vanleg at programmet vert vedteke i samband med nominasjonsmøtet. På den måten vil kandidatane som vert nominerte vite kva program dei stiller til val på (Ringkjøb 1997, Christensen m. fl 2004,). Om det er slik at program og nominasjon vert vedteke på same møte, viser analysar at heller ikkje programmet evner å mobilisere medlemmane. Det er få som stiller på nominasjonsmøta, og då er vel situasjonen den same når programmet skal vedtakast. I Danmark viste undersøkingar at om lag ¼ av medlemmane deltok i programarbeidet lokalt (Elklit 1995, Buck Jensen 1997). I Noreg er det ¼ av medlemmane som er aktive partimedlemar, og kanskje er det desse som også er aktive i programarbeidet? Interessant å merke seg frå den danske undersøkinga er at medlemsmessig små partiorganisasjonar dreg med ein større del av medlemmene, 40-50 %, enn dei større lokalpartia, der talet er om lag 15 % aktive

(Buck Jensen 1997:125). Dette stadfestar biletet om at partia fungerer ulikt alt etter kommunestorleik.

Utforminga av valprogram endar gjerne med at partia prøver å overtyde veljarane i valkampen om at deira program er best. Og nettopp den lokale valkampen kan påverke den lokalpolitiske deltakinga. Inntrykket er likevel at den lokale valkampen vert bagatellisert. I samband med opphenging av plakatar sa ein dansk partiaktivist følgjande:

Det er omtrent som med julepynt, der er noko som vert hengt opp nærast som ein tradisjon (Buch Jensen 1995:89)

Fleire studiar peiker likevel på den mobiliserande effekten ein lokal valkamp skal ha. Men, denne effekten går utover det å auka eit parti sin oppslutnad, fordi høg aktivitet i lokalpartia også påverkar valdeltakinga positivt. Enkelte britiske forskarar har faktisk hevda at det berre er aktiviteten til dei lokale partiorganisasjonane som hindrar at valdeltakinga blir endå lågare ved lokalval (Rallings og Thrasher 1999).

Partia lokalt er noko anna enn partia sentralt, sjølv om dei er meir like sine moderparti i dei største kommunane. Politiske skiljeliner, samarbeidsmønstra og program- og valkamparbeidet er av ein annan karakter i kommunane. Særleg i dei genuint lokale sakene vil ikkje partinamnet kunne seie oss mykje om kva dei ulike partia står for. Partipolitikken kjem først fram når det er partia sine hjertesaker som står på dagsorden, og då handlar også lokalpolitiske spørsmål om partiideologi.

3.1.3 Partia sine utfordrarar - dei lokale listene

Dei lokale listene, dvs lister som ikkje er knytt til eit etablert politisk parti, har vore eit stabilt element i norsk lokalpolitikk. Sjølv om deira rolle er blitt redusert, ved at partia har fått ei dominerande rolle lokalt, stilte slike lister opp i nærare 40 % av alle kommunane ved kommunevalet i 2003 (Aars og Ringkjøb 2005:169). Dei lokale listene oppnår også relativt stor støtte ved kommunevala. For alle kommunar under eitt fekk dei 3 % av røystene, medan dei fekk 8 % i kommunane der slike lister stilte. Vidare viser det seg at over 90 % av listene vart representerte i kommunestyret og dei fekk ved 1999-valet 24 ordførarar og 25 etter valet i 2003. Dei lokale listene er dermed sterke i ei rekke kommunar og er viktige koalisjonspartar for dei etablerte partia.

Men trass i at listene spelar ei rolle i norsk lokalpolitikk, er dei berre ved nokre få tilfelle blitt undersøkt (Arstein 1997, Strand 2000, Aars og

Ringkjøb 2005). Det gjer at oppfatningane om kva type fenomen desse listene faktisk er, i liten grad er basert på empirisk forskning. I dette avsnittet blir det gjort eit forsøk på å gje eit noko meir nyansert svar på kva type parti dei lokale listene er og kva rolle dei spelar i lokalpolitikken. Og nettopp for å få større innsikt i kva fenomen dei lokale listene er, har Lokaldemokratikommisjonen fått gjennomført ei undersøking blant eit utval av dei lokale listene sine listekandidatar ved kommunevalet i 2003.

Biletet som vert teikna, mellom anna i offentlege utgreiingar, er at dei lokale listene er enkeltsakslister med kort levetid i kommunane og til dels useriøse lister (NOU 2005:24, NOU 2001:3). Vidare blir dei lokale listene kritisert for ikkje å ha dei eigenskapane som dei politiske partia har. Dei lokale listene er ikkje berre saksorienterte, men dei manglar ein ideologi for samfunnsutviklinga og heilskaplege program som er styrande for partia sine representantar. Dette skal i sin tur føre til at det er vanskeleg å oppnå partidisciplin i saker utanom i den eller dei enkeltsakene lista er etablert rundt (NOU 2005:24). Vidare i Demokratifinansieringsutvalet si utgreiing kjem det fram at dei lokale listene gjennomfører ein del av dei oppgåvene som også partia er satt til å løyse, men at partia gjer det betre mellom anna fordi dei kan dra nytte av visse stordriftsfordelar.

Men er det riktig at dei lokale listene er organiserte rundt nokre få enkeltsaker og har relativt kort levetid? Lokaldemokratikommisjonen si undersøking av dei lokale listene i 2005 viser at dei utgjer ei samling ulike type lister, og motivasjonen for etableringa og deltakinga på listene varierer tilsvarende. Det er vanleg å skilje mellom bygdelistar med heile kommunen som nedslagsfelt, grendelister som representerer ein del av ein kommune og saks- eller aksjonslister som jobbar for ei bestemt sak i tillegg til kombinasjonslister². Tek ein utgangspunkt i namnet på listene har utviklinga gått i retning av fleire bygde eller kommunelister, men færre grendelister for ein spesiell del av kommunen (Aars og Ringkjøb 2005). Omfanget av saks- eller aksjonslister synest å vere stabilt. I Sverige er situasjonen den same (Eriksson 1999:6). På spørsmål til listekandidatane om kva grunngrøvin-gane for å etablere lista har vore, svarte 75 % at ein svært viktig grunn var misnøye med dei etablerte partia. Ein like stor del meinte at det var svært viktig å få fram nye idear. Slik sett kan dei lokale lis-

² I Sverige har det den siste tida vore ein vekst i nye parti også nasjonalt gjennom feministpartiet, patentpartiet, Junilistan og Sjukvårdspartiet som alle ønskjer å stille opp i neste nasjonale valkamp.

Tabell 3.4 Kva ein lokalpolitikar bør legge vekt på ved politiske vedtak (2004). Prosent

	Kandidatar på lokale lister	Kandidatane generelt	Veljarane
Programmet til eige parti eller liste	30,1	45,2	20,2
Standpunkt blant eigne partitilhengjarar og veljarar	14,7	22,8	21,3
Standpunkt blant innbyggjarane generelt	33,7	15,7	47,9
Eiga overtyding	21,5	16,2	4,8
Totalt	100	100	
N (=100 %)	395	1 035	1 997

tene vere ein reaksjon på eit fasttømra system i lokalpolitikken, eller ein reaksjon på eit system prega av politiske parti som ikkje alltid evnar å ta opp dei problem og utfordringar ein står overfor lokalt. På spørsmål om kva som var den viktigaste grunnen for etableringa av lista, kjem misnøye med dei etablerte partia som nummer ein (33 %) etterfølgt av det å jobbe for ei spesiell sak (18 %). Strand (2000) har gjennomført ei djupnestudie av lokale lister i Hamar og Stor-Elvdal. I undersøkinga kjem det fram at det tradisjonelle synet på dei lokale listene som uttrykk for geografiske motsetningar i kommunane ikkje er dekkande for kva motivasjon som ligg til grunn for etableringa av listene. Heller ikkje det å omtale dei lokale listene som protestlister i samband med enkeltsaker fangar opp engasjementet. Motivasjonen for dei lokale listene er i følgje Strand (ibid.) samansett, der enkeltsaker meir fungerer som utløysande faktor etter at misnøye med dei politiske partia har bygd seg opp over lang tid.

Eit viktig poeng ved lokale lister er dermed deira lokale forankring. Representantar for listene understrekar gjerne at dei ikkje ønskjer å vere eller bli politiske parti. I ei svensk undersøking av lokale lister viser det seg også at mange lokale lister ønskjer å distansere seg frå dei tradisjonelle partia (ibid.: 7). Den lokale forankringa til desse listene kjem vidare fram når det gjeld dei sakene dei er mest opptekne av. Sakene er typisk lokale ved at dei omhandlar skule, barn sine oppvekstvilkår, eldreomsorg og generell kommunal utvikling. Meir nasjonale saker som sysselsetting, skattepolitikk, miljøspørsmål og innvandringspolitikk er derimot slike liste lite engasjerte i. Om dette er særleg annleis frå partia lokalt veit vi ikkje, men det kjem fram ein klar skilnad mellom partia lokalt og dei lokale listene på spørsmål om kva ein representant skal legge vekt på når ein skal ta stilling i ei sak. Det kjem fram to ulike syn på representantrolla. Dette er vist i tabell 3.4.

Her viser det seg at det er eit klart skilje mellom kandidatane samla sett, der over 95 % stilte på

partilister, og kandidatane frå lokale lister når det gjeld kor viktig programmet til eige parti eller liste er for kva standpunkt ein tek³. I dei lokale listene vert det lagt mindre vekt på dette og heller meir vekt på kva standpunkt innbyggjarane måtte ha. For dei lokale listene vert det mindre viktig å stå fast på programmet og heller utøve ei ombudsrolle der ein og kan skifte standpunkt medan partipolitikarane i større grad ønskjer å halde det dei har lova ved å vere tru mot sitt parti og partiprogram. Frå dei lokale listene si side er dette ein kritikk mot dei politiske partia i lokalpolitikken. Dei politiske partia vert sett på som irrelevante i lokalpolitikken, fordi dei ikkje evner å fange opp medborgarane sine haldningar i enkeltsaker, men heller står fast på eit partiprogram (Strand 2000). Kritikken mot dei lokale listene er at veljarane vanskeleg kan halde dei lokale listene ansvarlege ved val fordi dei i motsetnad til partia er svært pragmatiske i mange politiske spørsmål.

Det er og ein skepsis blant dei aktive i dei lokale listene om å bli meir og meir lik dei etablerte partia, noko som mellom anna er diskutert i samband med finansieringa av partia. Ei mogeleg løysning for å sikre seg betre finansiering har vore at dei lokale listene kan gå i lag og danne eit felles parti, eller ein paraplyorganisasjon. Dette er det gjort forsøk på, men motstanden har vore stor, fordi ein er redd noko av eigenarten ved lokallistene då går tapt.

På grunnlag av det datamaterialet som er tilgjengeleg kan ein lett danne seg eit bilete av dei lokale listene som svært skeptiske til dei politiske partia i lokalpolitikken. Men koplinga til dei politiske partia er langt frå fråverande. Det er mellom anna slik at svært få av dei lokale listene sine kandidatrapporter om problem med å samarbeide med dei politiske partia i kommunestyre og utover det er det så mange som 44 % av dei som stiller til

³ I Lokaldemokratikommisjonen si undersøking blant kandidatane på lokale lister svarte 95 % at den lokale lista hadde utarbeidd eit eige valprogram for kommunevalet i 2003.

Tabell 3.5 Kor mange val listene har stilt (2005).
Prosent

Eitt val	28,3
To val	23,7
Tre val	17,2
Fire val	14,5
Meir enn fire val	16,3

val på lokale lister som har erfaring frå politiske parti som partimedlemar. Og ikkje nok med det, av desse har over 60 % hatt styreverv i partia lokalt. Av ein eller annan grunn har desse likevel valt å forlate partia og heller danne sine egne «lokale parti». Denne omfattande erfaringa frå dei politiske partia ser også ut til å vise att i dei lokale listene ved at dei liknar på partia både når det gjeld organisering og dei aktivitetar som vert gjennomført.

Dei lokale listene er også blitt kritiserte for å vere døgnfluger i lokalpolitikken. I den grad dei er døgnfluger ved å stille til val ved eitt val og ikkje ved det neste vil og gjere det vanskeleg å halde listene ansvarlege for det dei måtte har gjort i den perioden som er i ferd med å bli avslutta. Levetida til dei lokale listene er vist i tabell 3.5.

Nær 1/3 av listene stilte til val for første gong ved sist kommuneval, men at også nærare 50 % har stilt til val 3 eller fleire gonger. Dei lokale listene vil på denne måten kunne vere stabile element i lokalpolitikken i sin kommune på lik line med dei etablerte politiske partia.

På same tid representerer dei lokale listene ei alternativ deltakingsform samanlikna med partia. I ein svensk forskingsrapport vert dei lokale listene kopla til lokale utviklingsgrupper. Gruppene fekk i utgangspunktet sitt opphav i samband med den store landsbygdskampanjen initiert av Europarådet, men dei har oppstått lokalt og utvikla seg med utgangspunkt i lokale behov og føresetnader (Fridolfson og Gidlund 2002:26). Poenget er at dei lokale listene har ein del av dei same trekka som utviklingsgruppene. Begge er geografisk forankra, er pragmatiske og saksorienterte og legg vekt på samarbeid. Vidare er det konkrete koplingar mellom dei lokale listene og utviklingsgruppene ved at det er personoverlappingar. Som ein konsekvens hevdar Eriksson (1999) at dei lokale listene tek med seg «det vetle demokratiet» sine særtrekk inn i «det store demokratiet»:

«De lokala partierna framställer seg som något nytt och annorlunda. De utgör ett reelt lokalt alternativ där platsideologi, pragmatism och

konsensussökande – komponenter som är hämtade från den lilla demokratin – är centrala. Det stora demokratiet, som de lokala partierna inte är riktigt nöjda med, ska alltså förändras med hjälp av den lilla demokratin medel» (Eriksson 1999:14)

Ut frå dette synest det som om lokale lister både har evne til å fange opp den type deltaking som vanlegvis vert kanalisert gjennom alternative deltakingsformer og la den kome til uttrykk i det representative systemet. Denne koplinga ser vi også i Noreg, ved at ein stor del av listekandidatane til dei lokale listene har vore aktive innan velforeiningar, idrettslag og friluftslivsorganisasjonar.

På den andre sida vil dei lokale listene, med sin lokale forankring, mangle viktige koplingspunkt mot andre forvaltningsnivå. Sjølv om undersøkinga til Lokaldemokratikommisjonen viser at det er kontakt mellom lokale lister på tvers av kommunegrensene, er det svært lite kontakt med lokale lister på andre nivå. Her er partia sterkare ved at partiorganisasjonen både er godt geografisk utbygd og ved at ein finn partia att både lokalt, regionalt og nasjonalt. Dette gir partipolitikarar tilgang til andre forvaltningsnivå, noko som kan vere heilt avgjerande for å nå fram med synspunkt eller for å skaffe oppslutnad om spesielle saker. På kva måte til dømes ordførarar frå lokale lister manøvrerer i dette landskapet er ukjent, men behovet for kontakt mot andre nivå vil truleg vere tilstades uansett kommune.

3.1.4 Alternativet – eit lokaldemokrati utan parti?

Som vist ovanfor vil partia ikkje lenger ha medlemmar rundt 2015 om nedgangen i medlemstala held fram med same tempo som fram til no. Mest truleg lever partia også i 2015, men kva om så faktisk ikkje var tilfelle. Ville det vere så ille? Og kva er alternativa til ei styreform der partia er sentrale?

For å ta det siste først, er svaret at vi allereie har alternativ i bruk, men dei må brukast meir. Det viser seg mellom anna ved at mykje av samfunnsengasjementet i dag skjer utanom dei politiske partia. Og særleg gjeld denne utviklinga for ungdom (Pettersson 2000, Berglund Winsvold 2005). Ikkje minst er dei yngste veljarane aktive der den teknologiske utviklinga kan tilby politisk deltaking. Over internett er det lett å diskutere, informere og kommunisere, og over tid kanskje det blir mogleg å stemme over nettet. Det er og mogleg å gjere ei lang rekke av dei spørsmål som i dag vert avgjort i politiske fora til spørsmål som vert avgjort ved folkerøysting.

Men, det grunnleggjande spørsmålet står att: Treng vi partia? Det svenske demokratirådet (Peterson 2000) slår fast at det gjer vi. Eit demokrati utan parti vil før eller seinare oppheve seg sjølv. Og Kay Lawson (1980) har så stor tiltru til partia at ho seier at om vi ikkje hadde hatt partia i dag, ville vi ha funne dei opp i morgon. For eit samfunn utan parti ville i følgje det svenske demokratirådet (Petersson 2000 m. fl) ført til omfattande endringar når det gjeld makt og styring, slik som:

- det ville blitt eit maktvakum som dei sterkaste aktørane raskt hadde tatt plass i
- velorganiserte og ressurssterke særinteresser hadde fått meir makt
- ekspertmakta ville truleg ha auka
- karismatiske leiarar ville lettare kunne appellere til folket
- dei langsame vedtaksprosessane i partia ville blitt erstatta av auka tempo og mindre stabilitet.

Når det same demokratirådet skal skrive om det partilause samfunnet i positive ordelag, trekkjer dei fram kjenneteikn som spanande, skiftande og underhaldande. Men i deira konklusjon er dei klar:

«Ett samhälle utan partier skulle leda till ökad makt för rika särinteressen, teknokrati och karismatiska ledargestalter. Den sänhalltyp som tonar fram bygger på en kombination av elitism og populism. Små elitegrupper och auktoritära ledargestalter kan genom moderna medier och effektiva propagandametoder underblåsa fördomar og skapa folkstormar.

Den representativa demokratin bygger på principen att medborgarna som väljare kan ställa makthaverna till ansvar. De allmänna valen skall ge möjligheten att blicka tillbaka och fälla dom över den sittande regeringen och tillfälle att ge ett mandat för den kommande valperioden. Utan politiska partier försvåras detta ansvarsutkrävande. Därmed minskar väljarnas makt.»

(Petersson 2000:117)

3.2 Rekruttering og representativitet

I faglitteraturen er det to ulike syn på kva demokratisk representasjon er og bør vere (Farell 1997:6-7). Eit syn, som dominerer i den norske debatten, er idealet der kommunestyret er eit spegelbilette av innbyggjarane i kommunen (Phillips 1995, Foverskov 1976:4). Ved sosial representativitet vert det lagt vekt på at folkevalde forsamlingar skal utgjere eit sosialt tverrsnitt av innbyggjarane. Andre rettar merksemda bort frå representantane

sin sosiale bakgrunn og fokuserer meir på innhaldet i politikken. Det sentrale vert då meiningsrepresentativitet, som vil seie at kommunestyrepräsentantane skal reflektere dei ulike haldningane og meiningane til innbyggjarane i kommunen.

Dei fleste undersøkingane omhandlar *sosial representativitet*, der fokus er på kven representantane er (Olsen 1988:152). Fullgod representativitet blir i ein slik samanheng forstått som at ulike sosiale grupper blir representerte i folkevalde forsamlingar proporsjonalt med gruppa sin storleik blant innbyggjarane (Phillips 1995:6). Dersom det er ønskjeleg å sikre at erfaringane frå ulike grupper vert lagt vekt på i den politiske debatten, vil det bli vesentleg å få folk frå desse gruppene inn i folkevalte organ.

Den sosiale bakgrunnen til dei folkevalde er viktig fordi det seier noko om korleis det representative demokratiet fungerer. Kva sjansar har ulike grupper til å bli representerte? Gir det representative demokratiet like moglegheiter for deltaking? Skulle det vere vanskelegare for nokre grupper å bli valt framfor andre, kan det stillast spørsmål om systemet fungerer slik det bør. Ulike grupper vil i ulik grad kunne påverke politiske prosessar i tråd med eigne interesser (Lafferty 1983:33). Jo meir skeiv den sosiale samansettinga av dei folkevalde organa er, dess meir ulike er vilkåra for deltaking i befolkninga (Larsen og Offerdal 1992:17).

Meiningsrepresentativitet, der det sentrale er representantane sine haldningar og interesser (Pitkin 1967), vert gjerne kopla til dei politiske partia. Dei presenterer i valkampen idear, haldningar og meiningar som veljarane kan vurdere. På denne måten gjev partia uttrykk for sine standpunkt i ei rekke saker. Er ikkje veljarane nøgde med jobben som blir gjort, kan dei kaste representantar dei meiner har gjort ein dårleg jobb ved neste val. Meiningsrepresentativitet vil føre til at partia og representantane i større grad står ansvarleg for den jobben dei gjer. Faren for å miste stemmer, eller ikkje å bli attvald, skal føre til at det som er lova, vert gjort. Ei sentral utfordring er at representantane må oppfatte kva veljarane meiner til ei kvar tid. I eit slikt system er tette band mellom veljarane og valte ein føresetnad.

Eit grunnleggjande problem med spørsmålet om representativitet er å seie kva som er godt nok. Å få representert alle meiningar og interesser, eller alle typar sosiale kjenneteikn, er umogleg innanfor eit representativt system. Vidare vil det heller ikkje vere slik at det er eit anten - eller mellom dei to formene.

3.2.1 Eit representativt lokaldemokrati?*Sosial representativitet*

Undersøkingar av representativiteten i folkevalde organ viser at dei slett ikkje er sosialt representative. Det er også tilfellet for dei norske kommunestyra.

«Den typiske kommunestyrerepresentanten, slik han framstår i alle undersøkingar av folkevalde sin sosiale bakgrunn, er mann, han er mellom 40 og 60 år, han har langt høgare utdanning og inntekt enn resten av befolkninga, han er funksjonær, tilsett i det offentlige og han er gift»

(Larsen og Offerdal 1992:19).

Biletet passer bra med det som også i dag er situasjonen i norske kommunar og fylkesting. Med bakgrunn i datamaterialet frå Statistisk sentralbyrå (SSB) viser Tabell 3.6 i kva grad ulike grupper er over- eller underrepresenterte i desse folkevalde organa.

Kvinner er framleis underrepresenterte både i kommunestyra og i fylkestinga. Dårlegast står det til i kommunestyra, der dei utgjer litt over 1/3 av representantane mot 51 % av veljarane. I fylkestinga er kvinnerepresentasjonen noko høgare, med 42,5 %. Utdanninga har likevel vore prega av aukande kvinnerepresentasjon. Frå 1963 og fram til i dag har kvinnerepresentasjonen auka frå 6,3 % til 35,8 % i kommunestyra (sjå figur 3.2).

Når det gjeld andre organ og verv utgjer kvinner om lag 40 % av medlemane i formannskap og fylkesutval, noko reglane om kjønnsfordeling i fol-

kevalde organ også krev. Går vi derimot eit steg lenger og ser på det øverste politiske vervet i kommunane, ordførarvervet, utgjer kvinner berre 17 % av ordførarane (SSB)⁴. Færrest kvinnelege ordførarar finn vi blant Framstegspartiet sine 13 ordførarar, der ingen er kvinner. Flest er det i Venstre med 38 % av i alt 8 ordførarar. Vidare er det slik at i 14 kommunar var kvinnerepresentasjonen under 20 % medan 9 kommunar hadde meir enn 50 % kvinner (Likestillingssenteret 2005:15).

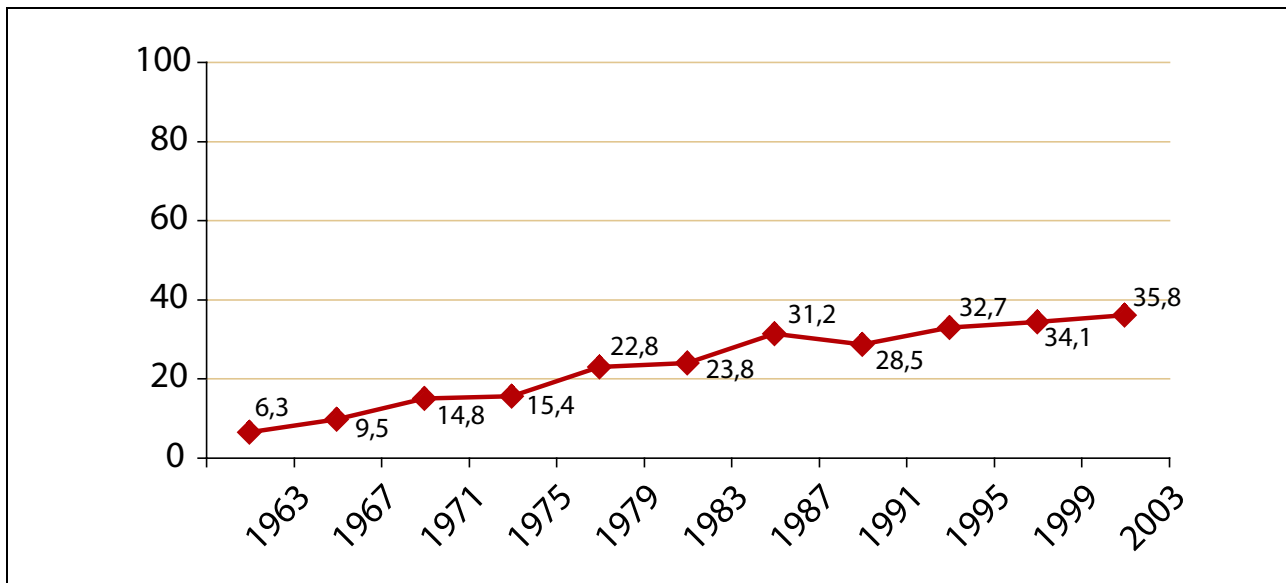
Fordelinga når det gjeld alder er også skeiv. Det er spesielt dei unge som kjem dårleg ut. Men biletet må nyanseras, fordi det har mykje å seie kva som blir definert som ung i politikken. I ei nyleg avslutta undersøking viser Berglund og Winsvold (2005) at både for føregåande og inneverande valperiode var 8 % av kommunestyrerepresentantane under 30 år. Situasjonen er dermed at kvar fjerde vaksne innbyggjar kjem frå gruppa under 30 år, medan berre kvar tiande lokalpolitikar. Undersøkinga viser at dei unge er betre representerte enn kva tidlegare undersøkingar viser, men på same tid at unge er klart underrepresenterte i folkevalde organ. Mellom anna har ikkje 20 % av kommunane representantar under 31 år (ibid.). Det er særleg i kommunar prega av stor utflytting av unge som slit med skeivt samansett kommunestyre. I desse kommunane er tilfanget av unge kandidatar magert. Underrepresentasjonen blant eldre har ikkje fått same merksemd. Det er i den samanhengen verd å merke seg at vilje til å stille til val er langt mindre

⁴ <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/>

Tabell 3.6 Ulike grupper sin representasjon i kommunestyre og fylkesting. Prosent.

		Innbyggjarar over 17 år	Kommunestyre- representantar	Fylkestings- representantar
Kjønn	Kvinne	51	35,5	42,5
	Mann	49	64,4	57,4
Alder	16-24	12	4	9
	25-44	37	40	31
	45-66	33	53	58
	67-og over	17	3	14
Statsborgar- skap	Norsk	92,7	94,7	93,5
	Ikkje-norsk	7,3	5,3	6,5
Utdanning	Obl. utdanning	20	6	4
	Vidaregåande	56	53	46
	Uni. /høg.lågare grad	18	32	39
	Uni./høg.høgare grad	5	9	11
Yrkesaktiv	Ja	69,4	93	96
	Nei	30,6	7	4

Kjelde: SSB



Figur 3.2 Kvinnelege kommunestyrerepresentantar 1963-2003 (Prosent)

blant dei eldre enn dei yngre, noko tabell 3.9 visar. Ein grunn til underrepresentasjonen blant eldre kan dermed vere at dei sjølv vel å ikkje stille til val.

Nasjonalt er innvandrane i liten grad representerte i maktutøvande organ i samfunnet. På Stortinget er det for eksempel ein representant med ikkje-vestleg bakgrunn, medan eit representativt Storting ville ha hatt 5 representantar med innvandrarbakgrunn (Lund 2005). Tidlegare undersøkingar har vist at innvandrarar klart er underrepresenterte i kommunestyre og fylkesting (SSB 2003). Det ein derimot finn er store kommunale skilnader. Etter kommunestyrevalet i 1999 var 7 av 59 bystyrerepresentantar i hovudstaden av pakistansk avstaming. Dette tilsvarer om lag 12 % av representantane, noko som er markert høgare enn dei 2,2 % pakistanarane utgjer av veljarane i Oslo (Bjørklund og Bergh 2005, Saglie 2005). At innvandrane er godt representerte i enkeltkommunar vart og stadfesta av analysar etter valet i 2003. Ein av grunnene til dette er at for kandidatar frå innvandarmiljøa synest personstemmene å vere avgjerande. I hovudsak har personstemmene marginal innverknad på valet, og såleis er dei valde innvandrararkandidatane unntaka som stadfester regelen (Christensen m. fl 2004). Tor Bjørklund, ein sentral bidragsytar på feltet, viser at innvandrararkandidatane både i Noreg og Danmark kan dra fordelar av kommunevalsordninga (Bjørklund og Kval 2001, Bergh og Bjørklund 2004, Bjørklund og Bergh 2005). Lokaldemokratiet ser dermed ut til å ha lukkast betre enn andre samfunnsinstitusjonar med å integrere etniske minoritetar (Saglie 2005).

Den politiske integreringa av innvandrarbefolkninga er vidare diskutert både i den norske og danske maktutgreiinga. Konklusjonane trekker i kvar sin retning (Østerud m.fl 2003, Togeby m.fl 2003). Tor Bjørklund og Aamir J. Sheikh (Dagbladet 26.08.04) har peikt på at medan pessimismen rår i den norske forskargruppa, er danskane langt meir positive. Den norske forskargruppa legg vekt på at valdeltakinga er låg blant innvandrargruppene, og at dei også er svakt representerte i folkevalde organ (Østerud m.fl. 2003:79). Danske forskarar (Togeby 1999, 2003) dokumenterer på si side at den kollektive mobiliseringa blant fleire innvandrargrupper er sterk, og dei meiner at personvalssystemet er ein viktig faktor bak denne mobiliseringa. At innvandrargruppene har høve til å stemme fram eigne kandidatar utløyser eit politisk engasjement. Enkelte etniske minoritetar er faktisk overrepresentert i fleire kommunar der dei utgjer ein høvesvis stor del av innbyggjarane (København, Århus og Odense). Kandidatar med innvandringsbakgrunn får gjenomgåande mange personstemmer og vert løfta oppover på vallistene. Utslaget er størst i store parti. 60 prosent av innvandrararkandidatane representerer sosialdemokratane (Togeby 2003). Dei danske funna er dermed i tråd med dei norske funna frå kommunar som Oslo og Drammen (Christensen m. fl 2004, Bjørklund og Bergh 2005).

Tabell 3.6 viser vidare at våre folkevalde har langt høgare utdanning enn innbyggjarane generelt. Fleirtalet av kommunestyrerepresentantane har vidaregåande utdanning. Kvar tredje har utdanning på lågare universitets- eller høgskule-

Tabell 3.7 Klassifikasjon av ulike politikarroller

	<i>Mål/rammeorientert</i>	<i>Prosessorientert</i>	<i>Verdiorientert</i>
<i>Enkeltsaksorientert</i>	1. Saksforkjemparen	2. Lojalitetsveljaren	3. Aktivisten
<i>Heilskapsorientert</i>	4. Målformulatorene	5. Integratoren	6. Partipolitikaren

Kjelde: Bukve 1991

nivå. 9 % har høgare universitets- eller høgskuleutdanning og berre 6 % har obligatorisk utdanning (SSB 2003). Samanlikna med innbyggjarane er det gruppa med obligatorisk utdanning som er lågt representert. Dei utgjør heile 20 % av veljarmassen. Elles ser ein at ein langt større del av lokalpolitikarane er yrkesaktive. I både kommunestyra og på fylkestinga utgjør denne gruppa over 90 % mot litt under 70 % blant veljarane. Knappe 13 % er sjølvstendige næringsdrivande og andre yrkesaktive lønsmottakarar. Når det gjeld kva næring eller yrkesområde som er representert i kommunestyra, kjem 20 prosent frå tenesteytande næringar, og nærare 16 % frå helse- og sosiale tenester. Vidare utgjør personar med undervisningsstillingar og tilsett i offentleg administrasjon om lag 13 % kvar. Primærnæringsane er representert med 9 % av representantane.

Meiningsrepresentativitet og politikarroller

Det andre spørsmålet som vedkjem representativiteten er om det er samsvar mellom det veljarane meiner og det dei valde representantane står for. Det er gjennomført enkelte undersøkingar som viser at haldningane til dei valde representantane er noko meir radikale enn blant veljarane. Det viser seg mellom anna ved at kandidatar og representantar for dei ulike partia plasserer seg lenger ute til venstre, meir i sentrum og lenger ute til høgre enn sine veljarar (Christensen m. fl 2004, Valen, Narud og Skare 2003, Johansson og Westerståhl 1983:129ff). På den måten framstår politikarane gjennom sine haldningar som representantar for sine parti.

Ein annan måte å vurdere politikarane sitt forhold til innbyggjarane er å sjå nærare på korleis politikarane oppfatar rolla si. På dette området er det ein langt meir omfattande litteratur enn den vi finn når det gjeld meiningsrepresentativitet. I litteraturen om politikk og representasjon finst det mange klassifikasjonar av politikarrolla, både ut ifrå korleis ho bør vere, og korleis ho er i praksis. Ein måte å klassifiserer politikarrollene er på den eine sida å skilje mellom dei som er orienterte i retning av enkeltsaker (sjå Newton 1976:136–142, Westerholz 1997:225, Rao 1998:22 og Bukve

1991b:56) opp mot dei som er orienterte i retning av heilskapen og på den andre sida skilje mellom politikarar som er opptekne av mål og rammer, dei som er opptekne av dei politiske prosessane og til slutt dei som er orienterte i retning av verdiar (Bukve 1991). Dette gjev følgjande klassifikasjon:

Samla får vi seks ulike politikarroller, der *saksforkjemparen* vil legge vekt på enkeltsaker, men på same tid vere orientert i retning av mål, men desse måla er konkrete tiltak innanfor deler av den kommunale politikken. Saksforkjemparen kjenner vi att som sektorpolitikaren. *Målformulatorene* er sjølvstendige målorienterte, men med eit heilskapssyn. Denne politikaren formulerer mål, medan administrasjonen utfører. Det er målstyringstanken i rein utgåve slik vi kjenner den frå New Public Management (Offerdal og Ringkjøb 2002). *Lojalitetsveljaren* er ein annan politikartype der prosessane vert viktige. Han manglar ofte klare mål, og dermed vert løysinga at han i prosessen avklarar eigne mål ut frå kva grupper han føler størst lojalitet overfor. *Integratoren* er til ein viss grad motsatsen. Dette er politikaren som byggjer fellesskap og konsensus. Audun Offerdal (1992) omtalar gjerne denne politikaren som generalisten. Det viktige er å kople saman dei politiske prosessane. *Aktivisten* er ein femte rolle som er orientert mot enkeltsaker, men på grunnlag av eit verdissyn. Verdissynet ligg i botn, ikkje den konkrete enkeltsaka. Til slutt har vi *partipolitikaren*, som også har sitt verdissyn, eller ideologi, men i motsetnad til aktivisten er dette kopla til eit heilskapsperspektiv på politikken.

Korleis kjem desse ulike politikarrollene til uttrykk i politikken? Det viser seg at desse ikkje alltid framstår i reine former (Offerdal og Ringkjøb 2002). I staden legg politikarane vekt på litt andre sider enn Bukve (1991) sin klassifikasjon. Resultata frå undersøkinga (Offerdal og Ringkjøb 2002) viser seg i form av ein *politisk generalist*, som både formulerer mål og som byggjer alliansar i politikken, ein *ombodsmann*, som gjerne tek opp saker der einskildpersonar har problem med å nå fram overfor kommunen, ein *partipolitkar*, som fokuserer på mål og på å skape oppslutnad om sine mål og visjonar, ein *sektorpolitkar*, som er oppteken av eit fagområde og som gjerne støttar seg til fagfolka sine vurderingar. Til slutt viser analysane at ein ny

type politikar dukkar opp, og det er *hushaldaren* (ibid.). Dette er politikaren som ser på økonomi-styring og effektiv ressursbruk som viktig i styringa av ein kommune. I lys av at denne undersøkinga vart gjennomført i ei tid med stram kommuneøkonomi og eit press i retning av effektivisering, tyder det på at lokalpolitikarane i si rolleutøving vert påverka av dei til ei kvar tid gjeldande rammevilkåra og dominerande ideologi.

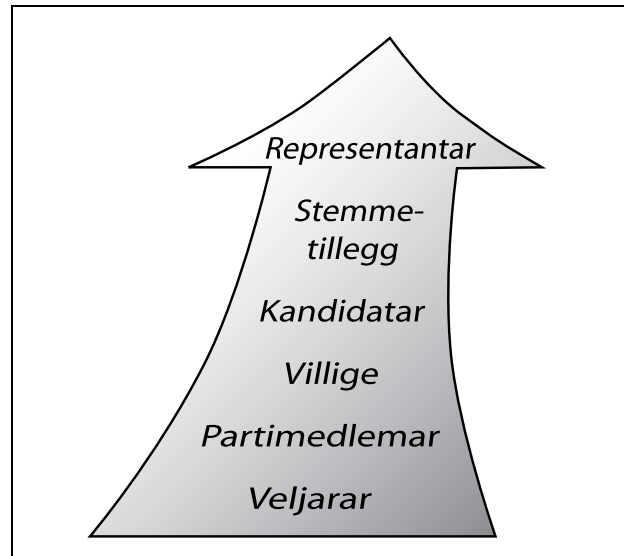
Gjennom at politikarane spelar ulike roller tek dei i vare ulike haldningar og verdiar som folkevalde. Men jamvel om analysar viser at politikarane meir eller mindre går inn i ulike roller, er det klaraste funnet frå undersøkingane nettopp at politikarane gjerne spring frå den eine rolla til den andre (Bukve 1991, Offeral og Ringkjøb 2002). Partipolitikaren står ikkje alltid på partiprogrammet og hushaldaren brukar ikkje alltid pengane slik at ressursutnyttinga vert optimal. Dermed blir den mest reindyrka politikaren den som merker av tid og stad og handlar i høve til den situasjonen han sjølv opplever.

Analysar av både sosial- og meningsrepresentativitet er interessante fordi dei gjev eit situasjonsbilette av dei folkevalde organa. Særleg i høve sosial representativitet er situasjonen mykje den same som den har vore. Kommunestyra og fylkestinga er sosialt skeivt samansette. Resultata gir grunn til å spørje om det representative demokratiet fungerer slik det bør og vidare, kva som er årsakene til at dei folkevalde organa ikkje er representative.

Tidlegare undersøkingar har fokusert på nominasjonskomiteane til partia som ei viktig årsak (Norris og Lovenduski 1995:3, Schattschneider 1942:64). Komitémedlemene har blitt tildelt ansvaret for låg representativitet i kommunestyra. Medlemmene i komiteane er ofte aktive partimedlemar med lang fartstid i kommunalpolitikken (Ringkjøb 1997:108), og det er ikkje urimeleg å tenkje at dei ønskjer å oppretthalde det systemet dei har vore ein del av. Men, det er ikkje sikkert at det ligg eit bevisst val bak (Baldersheim m.fl 1996:107). Skeiv sosial rekruttering til vallistene er ikkje nødvendigvis eit uttrykk for eit slikt utvalskriterium. For lokalpolitisk rekruttering handlar ikkje berre om utveljing, men og om sjølvutveljing.

3.2.2 Lokalpolitisk rekruttering

Rekrutteringa til kommunestyra kan sjåast på som ein kontinuerlig silingsprosess i fleire fasar (jf. f.eks Prewitt 1969, Norris og Lovenduski 1996). Ved kvar ny fase vert talet på personar redusert, før det heile endar med dei valde kommunestyre-



Figur 3.3 Rekruttering som prosess.

Kjelde: Norris og Lovenduski 1995

presentantane. Prosessen kan illustrerast på følgjande måte:

Den første fasen representerer alle innbyggjarar over 18 år som har politiske rettar. Deretter kjem gruppa partimedlemar, som gjerne er sett på som eit minimumskrav for å bli listekandidat for eit politisk parti. Den tredje representerer sjølvutveljinga, der ein finn dei som seier seg villige til å stille til val. Deretter kjem kandidatane. Ved kommunevalet i 2003 utgjorde desse 1,6 % av alle innbyggjarane i Noreg og 2,1 % av dei røysteføre. Den innarste boksen representerer dei valde, medan den minste gruppa, som berre utgjør 0,16% av innbyggjarane, er kandidatar med stemmetillegg. Gjennom denne prosessen er det mogleg å få fram den sosiale bakgrunnen til personane i kvar enkelt fase og dermed avdekke når i prosessen det skjer endringar (sjå figur 3.3). Er det viljen til å stille til val, partia si utveljing eller sjølve valet som er avgjerande?

På kvart stadium er utveljinga avhengig av tre faktorar: a) motivasjon (vil eg?), b) ressursar (kan eg?) og c) moglegheiter (vil dei ha meg?) (Barber 1965:11, Kjær 2000:62). Motivasjonsspørsmålet dreier seg både om individuelle karriereambisjonar og ønsket om å påverke innhaldet i politiske saker (Aars 2000:40). Ressursspørsmålet peiker mot sosiale bakgrunnsvariablar. Individuelle ressursar kjem til uttrykk gjennom politisk sosialisering og fordelaktig sosial bakgrunn. Spørsmålet om moglegheitsstrukturar rettar fokus mot den institusjonelle konteksten rekrutteringa skjer inn- anfor. Moglegheitsstrukturar refererer til trekk

ved dei kommunale styreorgana, som talet på tillitsverv, om dei er fordelt på mange eller få og om det er ein viss grad av utskifting blant dei som innehar verva.

Spørsmåla om motivasjon og ressursar kan seiast å dreie seg om *sjølvutveljing*, medan spørsmålet om moglegheitsstrukturar handlar om *utveljing* (Prewitt 1970:27ff). Sjølvutveljing er knytt til den individuelle aspirant, medan utveljing dreier seg om vurderingar gjort av rekrutteringsorganisasjonar, mest typisk dei politiske partia. Medan sjølvutveljing klart har mest å seie for dei tidlege fasane av rekrutteringsprosessen, spelar utveljinga ei vesentleg rolle i seinare stadium. Partiorganisasjonane utgjer ein del av den lokale moglegheitsstrukturen (Schlesinger 1966, 1994). Dei utgjer karrieremoglegheiter for ein kandidat med politiske ambisjonar og dei koplkar kandidatane til dei offentlege politiske institusjonane.

Det er spørsmålet om det er sjølvutveljing, og dermed *tilbodet* på kandidatar, eller om det er utveljing, og dermed *etterspurnaden* på kandidatar, som er avgjerande for rekrutteringa til kommunestyra. Ved å gå inn i rekrutteringsprosessen til folkevalde organ er det ikkje lenger berre snakk om å slå fast at våre folkevalde organ er skeivt samansett, men søke etter svar på kvifor det er slik. Det kan gjerast ved å sjå nærare på partia sine nominasjonsprosessar.

3.2.3 Partia sine nominasjonar

Kven veljarane vel blant er kontrollert av andre enn veljarane sjølve, nemleg partia. Men partia vel på si side heller ikkje fritt kva kandidatar dei ønskjer å fremja. Kvart valår, og gjerne også mellom vala, klagar partia over kor vanskeleg det er å finna listekandidatar. Dei aller fleste potensielle kandidatar fell ut av rekrutteringsprosessen lenge før dei er aktuelle for nominasjon. Reglane om nominasjon er tekne ut av vallova. Tidlegare var dette strengt regulert for å få offentleg støtte i samband med nominasjonen, særleg fylkesnominasjon. Partia står no heilt fritt til å lage eigne reglar som kan stimulere til at fleire vert med.

Partia er dei klart viktigaste etterspørjarane av kandidatar til offentlege tillitsverv. Partia sin dørvaktfunksjon er sentral når den demokratiske kvaliteten på rekrutteringsprosessane vert vurdert. Korleis løyser partia dørvaktfunksjonen? Kor mange er aktive i nominasjonsprosessane? Korleis går partia fram for å finne kandidatar? Kor mykje set dei inn på å få visse kandidatar valt? Vert listekandidatane rekrutterte innan eit breitt tilfang av kandidatar eller frå eit snevert sjikt? Desse spørs-

måla blir viktige for å vurdere etterspurnadsida i rekrutteringsprosessane.

På dette feltet er det gjennomført nokre undersøkingar. Audun Offerdal (1968) gjennomførte ei studie av nominasjonen til kommunestyrevalet i Oslo i 1967 og Hellevik og Skard (1985) har sett på kvinner sin plass i kommunestyra. Begge desse studiane ser også på partia sine interne prosessar som også er studert i ei anna undersøking av prosessane i 4 kommunar (Ringkjøb 1997). Desse undersøkingane, samt den siste på feltet (Christensen m. fl 2004), viser alle at partia sine nominasjonskomitear er sentrale aktørar i partia si utveljing. Nominasjonskomiteane har som oppgåve å lage eit ferdig listeforslag som vert lagt fram for nominasjonsmøtet. I enkelte tilfelle er nominasjonskomiteen berre ein eller nokre få personar (Christensen m. fl 2004). I Danmark har dette lenge vore kjent, der dei snakkar om «dagligstuepartier, som uden vanskeligheder kan samles i private hjem» (Elklit og Pedersen 1995:221). Undersøkingane av nominasjonsprosessane viser vidare at organiseringa av nominasjonsprosessen og komiteane varierer med partistorleik. Det indikerer og at det vil vere variasjonar om ein hadde sett på kommunestorleik. Dei mindre partia vel ein meir pragmatisk tilnærming enn store kommuneparti og kommunepartia i større kommunar⁵.

Samanlikna over tid viser undersøkingane at dei organisatoriske rammene for nominasjonsarbeidet er endra mot meir uformelle prosessar der nominasjonskomiteane si rolle er blitt mindre. Årsaka er truleg partia sin generelle tilbakegang som medlemsorganisasjonar. Partia har ikkje tilstrekkeleg med personar som kan ta på seg tillitsverv og partia effektiviserer organisasjonsarbeidet. Nominasjonsprosessen har karakter av å vere ein standardisert prosess. Samla sett kan prosessen skisserast slik (Christensen m. fl 2004):

Fase 1: Spørje om sitjande kandidatar ønskjer attval

Fase 2: Spørje om tidlegare listekandidatar ønskjer renominasjon

Fase 3: Spørje partimedlemar om dei ønskjer nominasjon

Fase 4: Spørje sympatisørar eller personar blant vener og kjente om dei ønskjer nominasjon.

Partia favoriserer slik sett dei som allereie er aktive, på same tid som dei prøver å sikre kontinuitet blant sine folkevalde. Strategien er velkjent frå

⁵ Dei undersøkingane som er gjennomførte av nominasjonsprosessane omfattar eit avgrensa tal kommunar og det har ikkje vore mogleg med systematiske samanlikningar mellom store og små kommunar.

nominasjonen til stortingsval (Valen 1988) og frå tidlegare undersøkingar i kommunane (Hellevik og Skard 1985).

Noko som varierer er korleis partia faktisk tek kontakt med aktuelle kandidatar. Av dei nominasjonsprosessane som er undersøkte, er det vanleg at partia kontaktar aktuelle kandidatar før dei vert sette på vallista. Derimot er det blitt meir vanleg å skrive brev til potensielle listekandidatar. I breva ber partia om eit aktivt nei frå dei som *ikkje* vil stille til val. Metoden er effektiv, ved at få svarer, noko som vil seie eit ja til nominasjon. Brev går vanlegvis til sitjande representantar, tidlegare listekandidatar og medlemar, men av og til også til personar partia kan tenkje seg som kandidat. Rekrutteringsmetoden legg større ansvar over på dei som blir spurt. Partia frir til borgarplikta. Det kan også vere at mange gløymer å svare eller ikkje reknar med å bli nominert.

Rekrutteringsprosessen kan oppfattast som ein prosess som startar med dei mange veljarane og ender med dei få valde (Prewitt 1969, Norris og Lovenduski 1995). I partia si søking etter listekandidatar går prosessen motsatt veg (Ringkjøb 1997:117). Partia tek ikkje utgangspunkt i veljarane, men i sitjande representantar. Dei blir spurt først. Deretter søkjer dei blant kandidatane frå sist val, og manglar dei framleis kandidatar, søkjer dei vidare blant medlemar og sympatisørar. Dette fører til at partia i liten grad leitar blant dei villige som ikkje er å finne i partia (ibid., sjå også Hellevik og Skard 1985:221).

Rekruttering av listekandidatar - Frå utveljar til innpiskar?

I følgje partia, og tidlegare gjennomførte forskingsprosjekt, fungerer ikkje komiteane berre som utveljarar, men også som innpiskarar. Ei rekkje forskingsrapportar har rapportert om partia sine problem med å rekruttere listekandidatar (Aars 1997, Ringkjøb 1997, Rasmussen 1993, Offerdal 1991, Hellevik og Skard 1985). Danmark har til ein viss grad erfart same problem, og der nemner ein færre partimedlemar, dårleg betalte verv og auka arbeidsbyrde som moglege årsaker (Elklit og Pedersen 1995:85). Utgangspunktet for ein god nominasjon er gjerne at partia har mange kandidatar å velje mellom. På den måten kan partimedlemane få eit reelt val i nominasjonsmøtet. Det blir konkurranse mellom kandidatane. Er det derimot få kandidatar, må ein ta til takke med desse. I verste fall kan det vere for få kandidatar. Då blir spørsmålet om det i det heile er mogleg å stille liste.

No synest det som om rekrutteringsproblema for partia nærast har forsvunne (Christensen m. fl 2004). Av 28 undersøkte kommuneparti er det ingen som rapporterer om for få kandidatar til å kunne stille liste. At problema for partia minkar viser seg og ved at det er stadig færre listekandidatar som vert sett opp på ei valliste utan å vere spurt eller mot sin vilje (sjå tabell 3.8). Dersom dette var uttrykk for auka engasjement og deltaking, ville det vere eit godt teikn for det representative demokratiet, men forklaringa er heller dei nye reglane i vallova som krev færre listekandidatar for å kunne stille liste.

Tidlegare undersøkingar har vist at enkelte parti førehandskumulerte alle sine kandidatar utanom ein for å kunne stille liste. Gjennom den nye vallova er ikkje dette lenger mogleg. Men utover at ein tidlegare kunne «fylle» opp lista med førehandskumulerte, var det parti som gjorde det heilt motsette, ved å førehandskumulere få. Partia baserte seg heller på ei stor gruppe listefyll (Ringkjøb 1997). Dette var mogleg for parti som vanlegvis fekk inn ein eller to kandidatar, og om desse vart førehandskumulerte, var moglegheitene mikroskopiske for at andre skulle bli valt. Partia brukte førehandskumulering som garanti for at dei lenger nede på lista ikkje skulle bli valt. No er partia sin påverknad redusert til at kandidatar berre kan få ein kvart tilleggsstemme. Intensjonen har vore å auke veljarinnverknaden. Men praksis er uendra. Kampen om heidersplassen, den siste plassen på lista, held fram (Christensen m. fl 2004). Særlig blant småpartia er det ein kamp om plassane nede på lista. For mange kandidatar er det ein føresetnad at toppkandidatane har fått stemmetillegg. I praksis får eit par toppkandidatar stemmetillegg og når forventat valresultat er ein eller to representantar, vert det enklare for andre å seie ja til nominasjon etter desse. Partia bruker stemmetillegget strategisk, ikkje for å sikre at partiet får inn sine kandidatar, men for å sikre at partiet kan stille liste i kommunen. Det handlar om å låne namnet sitt til ei liste.

3.2.4 Rekruttering til lokale lister

I Noreg har dei lokale listene fram til no vore eit fast innslag i lokalpolitikken. Sist kommuneval viste likevel ein klar tilbakegang med tanke på kor mange slike lister som stilte til val (Aars og Ringkjøb 2005). Ein viktig grunn til dette er den nye vallova. Reglane for å stille lokale lister er endra slik at det er naudsynt med langt fleire underskrifter før lokale lister vert godkjende. Kravet for å kunne stille til val er skjerp ved at 2 % av dei stem-

meføre må skrive under. Vidare må underskriftene på plass etter at listekandidatane er klare, noko som tilseier at nominasjonsprosessane må starte mykje tidlegare for dei lokale listene enn for eit registrert politisk parti. Ein representant for ei lokal liste uttalte følgjande om nominasjonsprosessen i 2003:

«Hvert 4 år må vi drive underskriftskampanje, der 244 av innbyggerne i Røyken må» gi oss lov til å stille liste». Det spiller ingen rolle om vi har vært representert i kommunestyret, og dette er ekstra for oss i motsetning til alle andre som er registrerte parti. Det tar mye tid og vi må gjøre det lenge før folk har begynt å tenke på kommunevalg. Folk gidder ikke bry seg, men for oss måtte vi bare gjøre det. Og når vi spør om folk vil skrive under tror de at de binder seg opp, og da må vi forklare at det gjør de ikke. Det tar mye tid og ressurser for vi må ha navn, adresse og fødselsnummer slik at kommunen kan sjekke at de er over 18 år. Da kvier folk seg litt, og vi bruker gjerne 5 minutter pr person. På 244 personer blir det en del».
(Christensen m. fl 2004)

I den same kommunen stilte SV liste, noko dei ikkje gjorde ved valet i 1999, og deira utfordring var å få til ei liste med minimum 7 kandidatar.

Utviklinga kan sjåast på som ei sementering av eit politisk system der dei etablerte partia ikkje gjer det enklare for andre parti å vekse fram. Både partifinansieringa (sjå NOU 2004:25) og terskelen for lokale lister til å stille til val (sjå NOU 2001:3) kan tolkast som uttrykk for dette. Når det på same tid viser seg at lokale lister har evne til å mobilisere (Aars og Ringkjøb 2005), er det eit paradoks at dei etablerte nasjonale partia, som er bekymra for fallande engasjement og deltaking, i liten grad legg til rette for auka deltaking ved å gjere det enkelt for dei lokale listene å etablere seg.

Fleirtalet⁶ i vallovutvalet (NOU 2001:3) meinte derimot at terskelen for å stille liste var for låg. Særleg vart det bygd på kritikk frå valstyre og valmedarbeidarar i dei største kommunane, der det vart peikt på at dei gamle reglane ikkje representerte ein skranke for å skaffe dei nødvendige underskriftene. Kravet var like mange underskrifter som det skulle veljast representantar. Resultatet var at arbeidet og kostnadene ved listeforslaget frå valmyndighetene si side på ingen måte var i samsvar med den oppslutninga listene fekk ved

valet. Vidare vart det peikt på at det ofte dreidde seg om lister som ikkje stilte ut frå seriøse motiv.⁷

Fleirtalet i vallovutvalet var einig i at den tidlegare ordninga gjorde det for lett å stille liste, særleg i dei største kommunane. Dei som stiller til val må vise at dei har brei støtte blant innbyggjarane. I dette spørsmålet var det to mindretal i vallovutvalet. Det første ønska også å stramme inn reglane for å stille liste ved val, men ville ikkje gå like langt som fleirtalet⁸. Desse ønska at i staden for 2% skulle det vere krav om at 1 % av dei røysteføre skulle skrive under på listeforslaget. Dette mindretalet peika på at eit krav om 2 % representerte ei sterk innstraming samanlikna med tidlegare ordning og at det heller ikkje var rimeleg at Noreg skulle ha mykje meir restriktive krav enn Sverige og Danmark.

Harald B. Haram, som representerte dei lokale listene i vallovutvalet, ønska ikkje strengare krav for å stille liste. Han hevda at ein slik regel vil fungere som ein brems og som ein politisk rasering av bygde-Noreg, ikkje minst i utkantkommunar. Dei nye reglane ville i følgje Haram føre til eit demokratisk tilbaketog og ikkje ein stimulans til auka politisk engasjement.

I det datamaterialet som ligg føre frå Røyken kommune og deira lokale liste, kjem det fram at eit krav om underskrift frå 2% av dei røysteføre i utgangspunktet ikkje er noko problem, men når dei lokale listene må gjennom den same prosessen ved kvart val, sjølv om dei har vore representerte i kommunestyret, eller jamvel har hatt ordføraren, vert det oppfatta som urimeleg og urettferdig samanlikna med etablerte parti som mykje lettare kan stille liste. Eit alternativ til det gjeldande regelverket kan til dømes vere at krava gjeld første gongen ei lokal liste stiller til val eller for alle lokale lister som ikkje var representerte i kommunestyret sist valperiode. Dette kan vere ei viss tilnærming til den ordninga som gjeld for registrering av poli-

⁶ Sigbjørn Johnsen, Gunnar Andréson, Egil Bjørgum, Geir Helljesen, Martin Kolberg, Anders Lamark Tysse, Inger Helene Venås, Ingeborg Wilberg, Inger Marie Ytterhorn og Kari Aakerholt utgjorde fleirtalet.

⁷ I så måte er ordførarvalet i Hartlepool i England i 2002 eit interessant døme. For å få blest om fotballaget i byen bestemte laget sin maskot, ein apekatt, seg for å stille til val. Maskotten, Stuart Drummond, vart overraskande valt på eit program der han lova, ikkje uventa, at alle elevar skulle få gratis bananar kvar dag. Drummond vart nettopp sett på som eit useriøst innslag. Likevel vart valt på nytt med over 10 000 fleire røyster enn sin næraste motstandar. Vala er sett på som protestar mot dei politiske partia og etablerte politikarar. Sjølv meiner Drummond at lokalpolitikk ikkje handlar om partipolitikk. Ordføraren i Hartlepool er definitivt ein populær mann som gjennom sine 3 år i ordførarstolen har oppnådd gode resultat for å redusere kriminaliteten og styrka skule og utdanning sjølv om han i utgangspunktet var ein maskot for byen sitt fotballag. Sjå: <http://society.guardian.co.uk/mayorquestion/story/0,8150,1480736,00.html>

⁸ Medlemane Karen Espelund, Harald Hove, Helge O. Larsen, Turid Leirvoll og Bernt Aardal støtta dette forslaget.

tiske parti. Der er reglane slik at om eit registrert parti ikkje har stilt til val dei to siste vala må det ei ny registrering til og då må ein samla inn 5000 underskrifter (sjå ny lov om partia).

3.2.5 Legg partia vekt på representativitet?

Kva krav og ønskjer har partia til kandidatane? Kva ser partia sine utveljarar etter hjå potensielle kandidatar? Kven er det desse politiske dørvaktene slepp inn og kven held dei utanom?

Som allereie vist søkjer partia i første rekke etter kandidatar i medlemsmassen. I enkelte parti seier vedtektene at kandidatane må vere partimedlem, eit ikkje uvanleg minstekrav til kandidatane (Gallagher 1988). På dette området er det likevel store skilnader mellom partia, men dei fleste ønskjer at kandidatane er medlemmar. Kravet er likevel mindre viktig enn før. Partia slit som medlemsorganisasjonar, og det går mot fleire ikkje-medlemmar på vallistene. Men, kravet varierer mellom kandidatane. Til personar som partia vil ha valt blir det stilt andre krav enn personar som er listefyll (Christensen m fl 2004). Same kva, partimedlemskap er ikkje eit ufråvikeleg krav til listekandidatane. Ei utvalsundersøking blant kandidatar til kommunestyrevalet i 2003 viste at 1/5 av listekandidatane ikkje var partimedlemmar sjølv om 95 % stilte for eit registrert politisk parti (ibid.).

Men utover å søke etter kandidatar blant partimedlemmane, har partia andre krav. Kva rolle spelar i så måte omsynet til representativitet og dugleik? Er det viktig at vallistene utgjer eit tverrsnitt av innbyggjarane i kommunen og er det eigenskapar listekandidatane bør ha?

Omsynet til *sosial representativitet* er relevant. Det er likevel ikkje snakk om vallister som spegelbilde av innbyggjarane i kommunen, men nokre kriterium er sentrale. Ei valliste skal vere balansert i forhold til kjønn, alder og geografi (Ringkjøb 1997, Hellevik og skard 1985). Christensen m. fl (2004) viser i sin rapport til ein partiaktivist som på generelt grunnlag seier at «representativitet er vik-

tig, og særleg slik at veljarane kan finne folk på lista som dei kan identifisere seg med». Dette får brei støtte. Ei variert liste er ønskjeleg fordi den har eit større nedslagsfelt hjå veljarane.

Kva så med *meiningsrepresentativiteten*? Har det noko å seie kva potensielle listekandidatar måtte meine? Svaret er ja, fordi partia unngår å setje opp listekandidatar som er uvillige til å stå på partiprogrammet. Partia konkurrerer med kvarandre på ideologisk grunnlag. Partia sine utveljarar vil at kandidatane skal representere partiet sin politikk. Kandidatane uttrykkjer det same. Over 2/3 av kandidatane meiner at partiet sitt program og standpunkta til sympatisørar eller veljarar er avgjerande når politiske vedtak skal fattast (ibid)

Kva så med *personlege eigenskapar*? På dette området er spekteret av ønskjemål meir mangfaldig, og døme på personlege eigenskapar vil vere at dei er talemåte, ærlege, samarbeidsvillige, karismatiske og har evne til å få fatta vedtak. Dette er kriterium nominasjonskomiteane legg mindre vekt på og komiteane viser heller til kandidatane sin erfaring. Partia er ikkje på jakt etter personar med spesielle eigenskapar, men heller personar som er «som folk flest».

Men alle dei nemnte kriteria kjem i skuggen av kandidatane si *lokalpolitiske interesse*. Følgjande uttale frå eit medlem av ein nominasjonskomité er illustrerande: «Vi har to hovedkriterier, annenhver mann og kvinne og de tre gamle områdene kommunen består av. For oss ble dette helt mislykka, fordi de 4 første kom fra nedre del av kommunen. Men det er et kriterium som overskygger alt, og det er om folk er villig til å stå der. Vi kunne dermed ikke tenke ideelt.» (ibid.).

Interessekriteriet gjeld ikkje like sterkt for alle kandidatane, men er spesielt viktig for listetoppene. I praksis vil det i mange tilfelle vere mogleg å skilje listekandidatane i to ulike grupper, dei som stiller til val og har eit ønskje om å bli valde og dei som stiller til val utan eit tilsvarande ønskje. Kandidatundersøkinga frå 2003 valet stadfestar at ein stor del av kandidatane ikkje ønskte å bli valde, noko som understrekar kor viktig partia si kandidatrangering er.

Tabell 3.8 Årsaker til at ein vart sett på ei valliste (2003-valet). Prosent.

Ba sjølv om å bli sett opp på liste	8,3
Blei oppfordra om å stille, og sa ja fordi eg kunne tenke meg å sitte i kommunestyret	38,4
Ble oppfordra om å stille, og sa ja fordi eg rekna sjansane for å bli valt som svært små	49,4
Ba om å sleppe å stå på liste, men blei ført opp likevel	1,1
Blei sett opp på liste utan å bli spurt på førehand	2,7
Totalt	100
N(=100 %)	1067

I undersøkinga svarte omlag halvparten at dei eigentleg ikkje hadde eit ønske om å bli valt. Men, jamvel om over halvparten i liten grad ønskte å bli valt, skil resultatet seg frå andre undersøkingar. I ei tilsvarende undersøking frå 1995 uttrykte berre 33 % av kandidatane eit ønske om å bli valt (Aars 1997:117). Dersom vi legg desse to undersøkingane til grunn, kan det tyde på at talet på kandidatar som ønskjer å bli valt har auka monaleg over ein periode på om lag 10 år. Samla er det også slik at utveljarane legg vekt på representativitetskriteriet, noko som fortel at nominasjonsprosessen er normstyrt. Partia er aktørar på ein offentleg arena og må difor forholde seg aktivt til normer om kva grupper som bør vere representert i kommunestyra (Ringkjøb og Aars 2006, Hellevik og Skard 1985).

3.2.6 Utveljing og sjølvutveljing

Ved å sjå på dei ulike fasane i rekrutteringsprosessen er det mogleg å peike på når i prosessen det skjer endringar med tanke på sosial bakgrunn. Dette er vist i tabell 3.9.

Tabell 3.9 viser at det i den tidlege fasen blant dei villige er få kvinner. Det er ein større del av kvinnene som sjølv seier nei til å bli valt samanlikna med menn. Men, dette biletet finn ein ikkje att blant kandidatane eller blant dei med stemmetillegg. Det tyder på at partia i sine nominasjons-

prosessar kompenserer for den manglande viljen og dermed betrar kjønnsfordelinga. Men, det gjer seg ikkje utslag i valresultatet, og det har mellom anna si årsak i at kvinner er klart underrepresentert blant partia sine toppkandidatar.

Når det gjeld alder, synest situasjonen å vere motsett. Viljen til å stille til val er høg i den yngste aldersgruppa, men det viser ikkje att blant partia sine medlemmar eller kandidatar. Samanlikna med veljarane er det dei middelaldrande som er overrepresenterte både blant kandidatar med og utan stemmetillegg. For dei over 67 år er det slik at dei er kraftig underrepresenterte på listene og blant representantane, men årsaka er den same som for kvinner. Få ønskjer å stille til val.

Innslaget av personar som ikkje er norske, varierer også i dei ulike fasane, og særleg utgjer dei ein liten del av partimedlemmane og kandidatar med stemmetillegg. Dei endar opp med å utgjere 5 % av kandidatane mot at dei er 7 % av innbyggjarane.

Endeleg har vi spørsmålet om utdanning, og her er det ikkje data for gruppa med stemmetillegg. Men frå gruppa kandidatar til valte vert dei grunnskuleutdanna kraftig redusert, noko som tyder på at desse i mindre grad blir tildelt sikre plassar av partia i nominasjonen. Gruppa er sterkt underrepresentert i motsetnad til gruppa med høgskule eller universitetsutdanning. Den skeive representativiteten når det gjeld utdanning, må såleis partia ta ein stor del av ansvaret for.

Tabell 3.9 Rekrutteringsprosessen sett i forhold til kjønn, alder, statsborgarskap og utdanning¹. Prosent.

	Innbyggjarar over 17 år i 2003	Parti- medlemmar	Villige til å ta på seg verv	Kandi- datar	Kandidatar med stemmetillegg	Represen- tantar
Kjønn						
Kvinne	51	41	36	40	39	36
Mann	49	59	64	60	61	64
Alder						
16-24	12	6	14	5	4	4
25-44	37	20	48	36	35	40
45-66	33	45	33	51	58	53
67-	17	29	4	8	4	3
Statsborgarskap						
Norsk	93	99	96	97	99	95
Ikkje-norsk	7	1	4	3	1	5
Utdanning						
Grunnskole	20	25	8	14		6
Vidaregåande	56	52	57	56		53
Høgskole/universitet	23	32	35	30		41

¹ Analysane av kandidatar og kandidatar med stemmetillegg er gjort ved bruk av eit datasett for 64 748 av dei 73 796 kandidatane som stilte opp ved kommunevalet i 2003. Analysane av representantane er basert på SSB sitt politikararkiv. Dei andre analysane er basert på data frå lokalvalundersøkinga.

Som både norske og internasjonale studiar har vist, er ikkje partia sine nominasjonsprosessar eine og åleine ansvarlege for at enkelte grupper vert svakare representerte enn andre. I enkelte tilfelle, slik som for kvinner, betrar partia situasjonen, medan for dei middelaldrande forsterkar partia den skeive representasjonen. Det er dermed mogleg å betre den sosiale representativiteten både ved å auke viljen til å stille til val blant enkelte grupper og ved at partia i endå større grad legg vekt på sosial bakgrunn i nominasjonsarbeidet.

Spesielt om dei villige

Mandatet til kommisjonen syner til eit paradoks når det gjeld den politiske rekrutteringa og engasjementet. På same tid som partia har hatt problem med å få tak i listekandidatar har undersøkingar vist at det blant innbyggjarane er meir enn nok villige til å fylle opp vallistene mange gonger. Trass i høg vilje til å la seg engasjere lar få seg aktivere. Ein grunn til dette kan vere dei politiske partia, men og folk sine haldningar til desse partia. På den eine sida slit partia med å engasjere dei som er villige til å la seg engasjere. På dette området har Ringkjøb (1999) hevda at partia gjennom sine rekrutteringsprosessar ikkje maktar å kome i kontakt med dei som er villige til å delta. Men ikkje berre det, det er og slik at blant dei som kunne tenke seg å delta i lokalpolitikken er det mange som ikkje kunne tenke seg å delta gjennom politiske parti. Dei er gjerne interesserte i spesielle saker eller saksfelt, men ønskjer ikkje å få med eit heilt partiprogram om dei skulle velje å delta. Dersom det her blir lagt til grunn eit veljar- eller borgarperspektiv, kan ein spørje om det lokalt ikkje burde ha blitt lagt til rette for at denne type engasjement også kunne bli representert eller kome til uttrykk? Eit tiltak i den retning er ordninga med innbyggjarinitiativ. På den andre sida er det problematisk å basere seg på undersøkingar der ein spør om folk kunne tenke seg å ta på seg eit offentleg verv (Saglie 2002, Hellevik og Skard 1985). I slike undersøkingar er det gjerne ei overrapportering av vilje, eller velvilje. Det er trygt og ufarleg å seie ja til eit verv i ei spørjeundersøking, men om dei hadde tatt på seg eit verv om det var reelt er vanskeleg å vite. Motsett kan det tenkjast at fleire hadde sagt ja om dei hadde blitt utsett for det sosiale presset det er å bli spurt om å stille til val. Ikkje minst om ein blir spurt av nære vener eller familimedlemar. Forskarane er likevel einige om at det er eit problem at mange er skeptiske til å binde seg til eit politisk parti og at partia heller ikkje har gjort ein spesielt god rekrutteringsjobb.

3.2.7 Tiltak for å betre sosial representativitet i folkevalde organ

Endra reglar for personval?

Eit sentralt tema i både internasjonal og nasjonal forskning har vore valsystema sin innverknad på den politiske rekrutteringa. Særleg har forskinga vore opptatt av representasjonen av kvinner og minoritetsgrupper (Rule og Zimmerman 1994, Farell 1997, Norris 1996).

I norsk samanheng er det unekteleg eit ideal at folkevalde organ skal framstå som sosialt representative, og debatten har, som i Sverige, primært handla om kvinnerepresentasjonen (Hellevik og Bjørklund 1995, SOU 1999:92). Hellevik og Bjørklund har med bakgrunn i data frå SSB vist at kvinnene har tapt på at veljarane har retta på listene i norske kommunestyreval. Trass dette har kvinnerepresentasjonen i Storting, fylkesting og kommunestyre auka meir eller mindre kontinuerleg over tid. Veksten har faktisk vore formidabel (Raauum 1995, Bjørklund 1999). Tverrnasjonal forskning viser at kvinneprosenten er større i land med forholdstalsval enn i land med fleirtalsval. I land med forholdstalsval er snittet 19.5 prosent, i land med fleirtalsval 9.4 prosent (Rule og Zimmerman 1994). Konklusjonen er relativt eintydig: Kvinnerepresentasjonen er størst i Norden. Det gjeld i land med reint partival (Sverige pre 1998), i land med frivillig personval (Danmark), og i land med obligatorisk personval (Finland) (Karvonen 1999). Med Norden som utgangspunkt er det problematisk å argumentere for at det er ein negativ samanheng mellom personval og kvinnerepresentasjon.

I Noreg er det likevel usemje om effekten personvalordninga har for kvinnerepresentasjonen i kommunestyra. I ei evaluering av den nye personvalordninga vert det konkludert med at veljarane sine rettingar på listene hadde svært lite å seie for kven som var vald, og at desse rettingane berre i liten grad svekka kvinnerepresentasjonen (Christensen m.fl 2004). Ottar Hellevik (2006) har i ein kommentar til denne evalueringa tek til orde for å endre på den noverande ordninga og overlate meir av ansvaret til dei politiske partia på bakgrunn av dei uheldige konsekvensane ordninga har for kvinnerepresentasjonen. Hellevik sine analysar før og etter valet viser at kvinnerepresentasjonen vert dårlegare etter at veljarane har gjort sine rettingar. Midtbø og Christensen (2005) meiner derimot at for å styrke kvinnerepresentasjonen må tiltaka skje innan dei organisasjonane som står for rekrutteringa og nominasjonen av kandidatane, nemleg partia. Midtbø og Christensen (2006) viser i sine analysar av enkeltkandidatar at

valresultatet ikkje skuldast at menn vert favorisert av veljarane framfor kvinner, men at årsaka er å finne i listeplasseringa til kandidatane. Jo høgare ein står på lista, dess fleire personsemmer oppnår ein. Og, toppen av listene er dominert av menn.

Kvotering

Ideen om sosial representativitet har fått sitt klare uttrykk i kommunelova ved reglane om kjønnsfordeling i kommunale utval og nemnder (Kommunelova §§ 36 og 37). I tillegg har fleire parti reglar om kjønnsrepresentasjon for eksempel på vallistene. I seinare tid har vi fått reglar om kjønnsrepresentasjon i offentlege og private selskap (sjå Ot. Prp nr 97 2002-2003). Det er også tatt til orde for at det bør innførast kvoteringsreglar som pålegg dei politiske partia å sikre like mange kvinner og menn på sine vallister. I ei pressemelding frå Likestillingsenteret etter stortingsvalet i 2005 argumenterte ein for å tenkje nytt. 37 % av stortingsrepresentantane er kvinner og senteret meiner at det er eit demokratisk problem at kvinner i så stor grad er underrepresenterte. Kvotering er eit verkemiddel som også kan nyttast for å sikre andre underrepresenterte grupper representasjon i folkevalde organ.

Frankrike innførde i 1999 ei lov som krev at partia stiller med 50 prosent av kvart kjønn på nominasjonslistene for at desse skal bli godkjende. Debatten om kvinnerepresentasjon har også i Noreg ført til forslag om å innføre reglar om kjønnskvoltering på listeforslaga. Dette har til no blitt avvist på prinsipielt grunnlag. Det er særleg lagt vekt på den frie nominasjonsretten. Kjønnskvoltering i representative forsamlingar er eit radikalt forslag, som i tillegg er problematisk å gjennomføre. Årsaka til det er at representasjonen er skeiv på ei rekke dimensjonar: Ulike yrke er underrepresenterte, det same med dei med låg utdanning, dei unge, dei eldre og ulike etniske grupper (Haavio-Mannila m. fl 1983). Kjønnskvoltering i partia sine nominasjonsprosessar er derimot eit langt mindre radikalt forslag. Dei norske partia har, med unnatak av Høgre og Framstegspartiet, slike kvoteringsreglar. Reglane er unike i nordisk samanheng. I våre naboland har det heller vore ein tendens til at ein går bort frå slike reglar (Christensen og Raaum 1999). Arbeidarpartiet har mellom anna reglar om annakvar mann og kvinne på sine lister. Reglane seier dermed at ordførar- og varaordførarkandidatane ikkje skal ha same kjønn. I praksis vert ikkje reglane etterlevd fullt ut (Ringkjøb 1996).

Lokalt er det blitt trekt fram at kvoteringsordninga i nemnder, råd og utval fører til ekstra stor byrde for enkeltrepresentantar der det typisk er få kvinner. Særleg i kommunar der det i tillegg er innført eit prinsipp om gjennomgåande representasjon, må dei få kvinnelege kandidatane veljast til mange nemnder. Desse vil då få ein mykje større arbeidsbyrde enn sine mannlege kollegaer. Ingrid Guldvik (2005) viser at når kvotering står på dagsorden, er lokalpolitikarane lite villige til å tematisere maktfordelinga i samfunnet og auka innverknad for kvinner i politikken. Fleirtalet av politikarane framstiller kjønnskvoltering som ein trussel mot lokaldemokratiet, som tvang overfor dei politiske partia og/eller negativt for kvinnelege representantar. Når det gjeld kvoteringsystemet i praksis viser Guldvik (2005:235) at:

- Lova seier: I utval med 4 representantar eller meir skal det vere 40 prosent av kvart kjønn representert. Realiteten: Det vert valt 40 prosent eller opp mot 40 prosent kvinner, sjeldan meir.
- Lova seier: I utval med 3 representantar skal begge kjønn vere representerte. Realiteten: Ei kvinne og to menn blir valt, nesten aldri omvendt.
- Lova seier ikkje nok om val av leiarposisjonar, men det vert valt stort sett menn til ordførarar og leiarar av utval og ein noko større del kvinner til varaordførarar.

Dette siste kjem klart til uttrykk om ein ser på i kva grad kvinner er ordførarar eller ikkje. I dag er i underkant av 17 % av ordførarane kvinner. Slik sett vert det konkludert med at kjønnskvoltering i dag ikkje sikrar kvinner sitt politiske medborgarskap på lokalnivået (ibid:246).

Ungdom og politisk deltaking

Når det gjeld ungdom og politikk, viser Berglund og Winsvold (2005) at det særleg er gruppa opp til 26 år som er dårleg representert. Verst er det i dei kommunane der det er mange som må reise ut for å få seg ei utdanning. Tidlegare var reglane for studentar slik at ein ikkje kunne melde flytting til studiekommunen, og vart verande manntalsført i heimkommunen. Dermed kunne ein ikkje delta i lokalpolitikken i studiekommunen med fulle rettar. Ein kunne delta partipolitisk, men utan rett til å røyste eller stille til val. Og sjølv om ein hadde desse rettane i heimkommunen, vart ofte dei geografiske avstandande så store at det vart problematisk med politisk deltaking heime. Ei arbeidsgruppe som vurderte vertskommunane sitt ansvar peika på at denne ordninga førte til at intensjonane

om like politiske rettar ikkje vart imøtekomen for studentar (KUF 2000).

No er dette endra, slik at ein som student kan velje om ein vil registrere seg i utdanningskommunen eller framleis vere registrert i heimkommunen. Effektane av dette kjenner ein lite til, men studentar mister reisestipendet sitt. Retten til å velje om ein vil flytte eller ikkje kan også bli avgrensa dersom ein er forelder og har med seg barn til studiestaden. Det å ha rett på ei rekke offentlege gode, slik som barnehagar, skule osv, er knytt til den kommune ein bur i. For vertskommunane vil det kunne få store konsekvensar om ei ny stor gruppe fekk røysterett. I enkelte mindre utdanningskommunar vil studentar kunne bli ein viktig lokalpolitisk aktør som både vil kunne få sentrale verv og høve til å påverke innhaldet i den lokale

politikken. Dei etablerte lokalpolitikarane og partia må på si side ta større omsyn til studentmassen.

Utover dette har Ungdommens Demokratiforum⁹ føreslått ei prøveordning med at alle kommunale råd og utval minimum skal ha ein representant under 25 år. Dei grunnjev sitt synspunkt med at mangelen på ungdomsrepresentantar er med på å auke avstanden mellom ungdom og offentlege organ. Det kan vere med på å stadfeste at ungdom står utanom politikk og forvaltning. På sikt er ein redd for at dei komande generasjonar meir og meir tek avstand frå ein demokratisk modell bygd på parlamentarisme og representativt demokrati. Vidare peiker dei på at det er eit pro-

⁹ Ungdommens demokratiforum vart oppretta i desember 1998 av Barne- og familiedepartementet for å gje innspel til kva myndigheitene kan gjere for å styrke barn og ungdom sin innverknad i samfunnslivet.

Boks 3.1 Forslag til tiltak for å auke ungdom si deltaking og innverknad i St.meld nr 39 (2001-2002) Oppvektst- og levekår for barn og ungdom i Norge

- *Styrket innsats for å sikre barn og ungdom deltaking og innflytelse.* Det skal tas større hensyn til barn og ungdoms ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikktutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer - både i kommuner, fylker og på statlig nivå.
- *Økt dialog med ungdomsmiljøene.* Regjeringen vil styrke dialogen med ungdomsmiljøene gjennom mer systematisk direkte kontakt med frivillige organisasjoner og ungdomsgrupperinger.
- *Systematisk medvirkning i kommuner.* Regjeringen vil stimulere til at antallet kommuner med systematisk medvirkning fra barn og ungdom øker, og at dette blir en viktig og ordinær del av arbeidet i kommunene.
- *Midler som barn og ungdom kan disponere selv.* Regjeringen vil oppfordre alle kommuner til å avsette noe midler som barn og ungdom kan disponere selv til egne aktiviteter og til bedring av lokalmiljøet.
- *Støtte til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid.* Det vil bli tatt initiativ til forsøksarbeid med barn og ungdoms innflytelse i politiske beslutninger og prosesser i kommunene.
- *Informasjon og erfaringsutveksling.* Statlige myndigheter vil også støtte opp om det lokale arbeidet gjennom konferanser og informasjons- og veiledningsmateriell. Blant annet vil det bli utgitt et idehefte med eksempler fra lokalt arbeid med barn og ungdoms deltaking og innflytelse. Videre vil det bli tatt initiativ til systematiske evalueringer for å se på erfaringer fra arbeidet med barn og unges medvirkning i kommuner og fylker.
- *Ungdomsnettverk og database.* Det vil bli stimulert til ide- og erfaringsutveksling mellom barn og ungdom fra ulike kommuner. Dette vil blant annet bli fulgt opp gjennom bygging av nettverk og gjennom etablering av en oppdatert database over ungdomsråd eller lignende innflytelsesorganer i kommunene.
- *Økt ungdomsdeltakelse i offentlige råd og utvalg.* Kommuner og fylker oppfordres til i større grad å åpne opp for at ungdom får anledning til å fremme sine synspunkter gjennom deltaking i råd og utvalg - og på møter i kommunestyre og fylkesting. Videre er det viktig å få hevet ungdomsrepresentasjonen i statlige styrever, råd og utvalg. Departementene oppfordres til å ta hensyn til dette ved oppnevning.
- *Bedre kontakt mellom barn, ungdom og politikere.* Kommunene oppfordres til å sikre et mer forpliktende samarbeid mellom kommunestyret og ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan for barn og unge. Videre er det av betydning at kommunestyret og kommunale råd og utvalg tilrettelegger for at innbyggerne, også barn og ungdom, kan fremme spørsmål og synspunkter. Dette kan for eksempel skje gjennom åpen spørretime i tilknytning til møtene.
- *Ungdomskontakt.* For å sikre ungdom bedre innflytelse over den lokale politikken oppfordres kommunene til å ha en egen ansvarsperson for ungdomskontakt.

blem at offentlege råd og utval utgjer homegene grupper. Dei har den same kollektive kompetanse og dermed bør det av kvalitetsmessige grunnar vere god aldersspreiing i råd og utval.

I St.meld nr 39 (2001-2002) vart dei peikt på ei rekke tiltak for å auke ungdom si deltaking og innverknad (sjå boks 3.1).

Færre offentleg tilsette i folkevalde organ?

Eit stadig tilbakevendande tema i samband med representativiteten til folkevalde organ er om noko bør gjerast med det sterke innslaget av offentleg tilsette blant dei folkevalde. På dette området viser det seg at nærare halvparten av dei folkevalde er offentleg tilsette (Larsen og Offerdal 1994). Der som utgangspunktet er kommunane, viser det seg at 25 % av representantane er tilsett i den kommunen der dei er folkevalde. Det vil i praksis seie at ein stor del av dei som deltek i det kommunalpolitiske arbeidet sit ved begge sider av bordet når politikken vert fastlagt. Dei både førebur og vedtek kommunen sin politikk (ibid.). Særleg i mindre kommunar vil mange folkevalde kunne vere tilsette i kommunen, men på same tid vil strengare reglar gjere at svært mange ikkje lenge vil vere valbare.

Debatten om kven som bør vere valbar vart tatt opp i eit eige dokument 8 forslag (Dokument nr. 8:117, 1997-1998) der representantar frå Framstegspartiet ønskte å utvide kretsen av ikkje valbare offentlege tilsette. Både leiar og nestleiar av forvaltningsgrein samt dei som hadde anna leiings-, personal- eller økonomiansvar skulle ikkje vere valbare. I si handsaming viste Kommunalkomiteen til fleire moment som har vore sentrale i denne debatten. Det blir vist til prinsippet om at færrest mogleg skal utelukkast frå val, at leiar av forvaltningsgrein har så sentrale oppgåver i ein kommune at desse av den grunn ikkje er valbare og at i den grad andre tilsette ikkje er eigna til å delta i handsaminga i eit folkevald organ, er dette regulert gjennom eigne reglar om habilitet i kommunelova. Har ein som tilsett vore med i saksførebuingane til ei sak eller ved tidlegare vedtak i same sak, vert vedkomande ugild (jf kommunelova § 40). Dette gjer at alle som har vore med i ei sak på administrativt nivå er utelukka frå å handsame saka politisk. Slik unngår ein at nokon vert sitjande på begge sider av bordet. Utover dette viser komiteen til dei utfordringane som har dukka opp i samband med at kommunar har omorganisert til ein to-nivå modell, og at omgrepet leiar av forvaltningsgrein då kan både bli uklart og omfatte mange tilsette. Komiteen reali-

tetshandsama ikkje saka, men viste til det pågåande utgreiingsarbeidet i regi av Vallovutvalet.

I Vallovutvalet vart problemstillingane vurderte, men då ut frå at gjeldande rett den gongen var uklar gjennom omgrepet «leiar av forvaltningsgrein» og at dette kunne vere ein regel som utelukka mange frå val dersom kommunane omorganiserte til ein to-nivå modell. Vallovutvalet peiker på at omgrepet «leiar av forvaltningsgrein» var lite presist og kunne føre til at ein kom opp i vanskelege grensetilfelle. Utvalet meiner det er ei skilje mellom dei som utfører administrative leiaroppgåver innan ein del av den kommunale/fylkeskommunale forvaltninga på vegne av administrasjonssjefen på den eine sida og dei som er leiarar av institusjonar/verksemdsleiarar på den andre. Dei førstnemnde burde framleis ikkje vere valbare, medan den andre gruppa ville vere det. Ein leiar av eit sjukeheim, skule, barnehage osv vil vere valbar. Vallovutvalet valde å presisere omgrepet «leiar av forvaltningsgrein» med eit tillegg «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av den (fylkes)kommunale forvaltning» (NOU 2001:3).

I Ot.prp. nr 45 (2001-2002) om ny vallov støttar departementet at kretsen av ikkje-valbare personar ved lokalval bør strammast inn i tråd med Vallovutvalet og mange av høyringsinstansane sine synspunkt. Likevel støttar ikkje departementet Vallovutvalet sitt forslag, men vil oppheve regelen om at «leiar for forvaltningsgrein» er utelukka frå val. I staden viser departementet til dei nemnde reglane om folkevalde sin habilitet og at dei folkevalde organa kan handsame spørsmålet om habilitet i kvar enkelt sak.

Under sakshandsaminga i Kontroll- og konstitusjonskomiteen meinte fleirtalet at det ikkje var trong for å stramme inn kretsen av ikkje-valbare personar ved lokalval. Fleirtalet i komiteen framsette følgjande endringsforslag i høve til kven som er utelukka frå val:

«den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, leder av forvaltningsgren; dette gjelder likevel ikke leder av enkeltstående virksomheter, sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, ansvarlig for regnskapsfunksjonen, eller ansvarlig for revisjonen».¹⁰

Dette vart også det endelige resultatet og dermed er reglane om kven som er valbar og ikkje vidareført med eitt unnatak. Leiar av enkeltstående verk-

¹⁰ Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven). Framstegspartiet stod fast på sitt tidlegare dokument 8 forslag.

semder i kommunen eller fylkeskommunen skal ikkje lenger kunne bli oppfatta som leiar av forvaltningsgrein og av den grunn vere utelukka frå val (Valglova § 3-3 tredje ledd bokstav b). Dette vil seie at til dømes ein rektor på ein skule og styrar i ein barnehage eller ein sjukeheim no kan veljast inn i kommunestyret og fylkestinget, sjølv om kommunen har organisert seg etter to-nivåmodellen. Kommunelova § 14 er også endra, slik at reglane om valføreik framleis er like i dei to lovene.

3.2.8 Personskiftet i lokalpolitikken

Norsk lokalpolitikk er prega av eit høgt personskifte. Det har vore vanleg med eit skifte av 2 av 3 lokalpolitikarar ved kvart val. Samanlikning med andre land har det norske personskiftet vore høgt. I våre naboland har om lag 2/3 blitt attvalde. Det er peika på at dette er ei utfordring for lokaldemokratiet på fleire måtar. For det første er det eit problem at mange går ut av kommunestyra, fordi mykje kompetanse forsvinn og mange nye må lærast opp etter kvart val. Om fleire hadde blitt attvalde, ville dette problemet kunne bli redusert. For det andre er det eit problem for partia. Når mange berre er innoen ein periode, tilseier det at partia ved kvart val må ha mange nye listekandidatar. Det er ei utfordring for partia sitt rekrutteringsarbeid. Og for det tredje er det ikkje nødvendigvis eit problem at mange må ut av politikken, t.d. om det var eit resultat av partia og veljarane sin dom, men når årsaka er at personskiftet er frivillig, kan ikkje veljarane halde sine valde representantar ansvarlege ved val. Det store personskiftet i norske kommunestyre er slik sett til hinder for ein effektiv demokratisk kontroll.

Det er og verd å merke seg at det store norske personskiftet ikkje er eit uttrykk for ei krise for lokaldemokratiet, i så fall er dei ei permanent krise (Larsen og Offerdal 1992). Personskiftet har vore stabilt og høgt over langt tid. Ser vi på data for heile landet viser det same tendens tilbake til 1970-talet, og undersøkingar av enkeltkommunar som går lenger tilbake i tid, viser den same trenden. Vidare er det ikkje slik at 2/3 av representantane vert skifta ut i kvar einaste kommune. Biletet er at slik er det i snitt, medan det innan enkeltkommunar og mellom val er store skilnader. Ved valet i 1991 varierte attvalsprosenten mellom 9 og 72 % (ibid.). Den låge attvalsprosenten i norske kommunestyre kan dermed tyde på at dei folkevalde er lite motiverte eller at dei gjennom ein periode vert demotiverte.

For å kaste lys over spørsmåla om attval, blir det viktig å sjå nærare på kvifor det er slik at mange takkar av etter kort tid. Er det forhold knytt til det å vere folkevald som gjer at ein helst vil sleppe med

Tabell 3.10 Attval i norske kommunestyre. Prosent.

År	Attval
1979	36
1983	36
1987	36
1991	37
1995	39
1999	41
2003	48

Kjelde: SSB.

ein periode? På dette området er det gjennomført fleire undersøkingar som har sett nærare på 3 kategoriar av grunngevingar for ikkje å stille på nytt: a) Private grunngevingar, mangel på tid, familieforhold eller arbeidsforhold, b) grunngeving som vedkjem alder eller at ein har vore med lenge nok, eller c) grunngevingar som har med eigen innsats og innverknad eller med andre sin makt og innverknad i kommunestyret.

Larsen og Offerdal (1994) viser at alle grunngevingane er relevante i dei nordiske landa, men det er grunngevinga knytt til tid og personlege forhold som er den viktigaste. Det er klart færre representantar som takkar av fordi dei er misnøgde med måten lokaldemokratiet fungerer på enn dei som oppgjev private grunnar for å trekkje seg. Offerdal og Aars (1998) viser mellom anna at mange av dei som trekkjer seg gjer det med eit positivt syn på lokalpolitisk arbeid. Det er heller ikkje slik at dei ved å seie nei til attval trekkjer seg frå all politisk verksemd. I staden vert dei aktive i partilag eller lag og organisasjonar i kommunen. Dermed kan ein sjå på rekrutteringa til norske kommunestyre meir som ei verneplikt eller eit system for dei som ønskjer å gjere politisk karriere (ibid.). Det positive med eit stort personskifte er i tillegg at ein stor del av befolkninga får erfaring frå politisk arbeid. I Noreg vil det dermed vere mange som kjenner ein som er eller har vore kommunestyrerepresentant.

Den siste utviklinga peiker derimot i retning av endring, ved at attvalsprosenten auka monaleg ved kommunevalet i 2003. Då vart i snitt halvparten av representantane skifta ut. Utviklinga er vist i tabell 3.10.

Om denne utviklinga er positiv eller negativ er avhengig av demokratisyn. Dersom det er viktig med brei deltaking og at mange får erfaring med politisk arbeid, vil utviklinga bli oppfatta som negativ. Nålauga inn i politikken vert trongare. Vidare

kan ein risikere at representativiteten til dei politiske organa vert svekka. Andre vil heller oppfatte utviklinga med ein høgare attvalsprosent som positiv. Det viser at dei som deltek politisk ikkje vert demotiverte av arbeidet, at kommunane på denne måten får ein kontinuitet blant dei folkevalde som kan takle ein profesjonalisert administrasjon og at partia står overfor ei mindre utfordring i sitt rekrutteringsarbeid.

Grunnane til den siste utviklinga kan vere fleire, men ein vil kunne vere at talet på kommune-styrerepresentantar har gått ned, noko som gjer at konkurransen om plassane aukar. Vidare er det nye krav til kor mange kandidatar partia må ha på sine vallister, og dermed er det færre no enn tidlegare som vert sett på listene utan eit ønskje om å bli valde. Samla skulle det tilseie at blant kandidatanne og representantane er det fleire no enn tidlegare som er motiverte, noko som truleg vil ha konsekvensar for attvalsprosenten. På den andre sida viser Berglund og Winsvold (2005) at di færre verv, di færre unge er med i politikken.

3.2.9 Færre verv og kandidatar.

Til forskjell frå Sverige og Danmark har ikkje Noreg gjennomgått like omfattande kommunesamanslåingsprosessar. Samanslåingane i desse landa på 1970-talet førte til ein dramatisk nedgang i talet på offentlege tillitsverv. I Danmark vart det ein reduksjon frå 11 414 til 4 679 etter reforma og i Sverige var dei tilsvarande tala frå 33 048 til 13 236 (Offerdal og Larsen 1994). I Noreg har det derimot vore ein liten, men jamn nedgang fram til 1991. I 1955 var det 16 418 representantar mot 13 077 i 1991. Tabell 3.11 viser at også kommunesamanslåingane i Noreg førte til ein reduksjon, men berre med om lag 2 000 færre verv. Men, nedgangen har akselerert dei siste vala, og det er nærliggjande å tru at kommunelova frå 1991, som opna for at kommunane i større grad kunne fastsetje talet på representantar, etterkvart har gjort seg gjeldande. Den største nedgangen i verv finn vi i frå 1999 til 2003, då meir enn 1 000 verv vart borte. Det vil seie ein nedgang på 9 prosentpoeng. Det er heller ikkje usannsynleg at færre verv gjer at det blir fleire erfarne som blir sittande. Ein stigande attvalsprosent tyder på det.

Når det gjeld talet på kandidatar, var det på sitt høgaste i overgangsperioden mellom 70- og 80-talet. Då stilte rundt 100 000 kandidatar opp ved kommunevala. Dette var og ein periode med stor politisk aktivitet, klare skiljeliner mellom partia og mange partimedlemar. Utviklinga mot færre kandidatar kan såleis vere eit uttrykk for endringane partia har opplevd dei to siste 10-åra. Det er ei

utvikling med stadig færre kandidatar, og det vil vere i tråd med undersøkingar som har slått fast at partia i desse år opplevde større og større problem med å få nok listekandidatar. Likevel er endringa mest dramatisk i perioden 1999 til 2003. Frå det eine valet til det andre er det blitt 11 500 færre kandidatar. Her er neppe forklaringa partia sine rekrutteringsproblem, men heller den nye vallova som sette nye krav til kor mange listekandidatar parti må ha på listene sine. Det kjem og fram ved at talet på lister auka har likevel talet på kandidatar gått ned. Denne endringa har og ført til at rekrutteringsproblema for partia synest å vere langt mindre enn tidlegare (Christensen m. fl 2004).

Den tidlegare omtalte utviklinga mot få medlemmar i partia er dermed supplert med ei utvikling i retning av at talet på offentlege verv går ned. Men utover dette er ei rekke politiske utval sanert bort og prinsippet om gjennomgåande representasjon har breidd om seg. Dermed blir det og færre tillitsvalde som kan fungere som ombod for veljarane inn mot politiske vedtaksprosessar. I Sverige har utviklinga vore den same, men med eit mykje større omfang. På grunn av omfattande kommunesamanslåingane vart talet på offentlege tillitsverv redusert frå om lag 200 000 midt på 50-talet til 50 000 i 1974. No er det i underkant av 38 000 slike tillitsverv tilbake (SOU 2000:1 side 149). Utviklinga går mot ein profesjonalisering også lokalt, der heiltidspolitkarane tek over meir og meir. Det ser ein gjennom at ordførarrolla etterkvart er blitt eit løna verv på heiltid og i dei største byane er fleire politikkarar tilsette på heiltid (Østtveiten

Tabell 3.11 Representantar i norske kommunestyre. Absolutte tal.

	Represen- tantar	Kandi- datar	Vallister	Gj.snitt. kand. pr liste
1955	16 418			
1959	16 348			
1963	14 343			
1967	13 523			
1971	13 392			
1975	13 545	94 136	2 664	35
1979	13 772	99 490	2 817	35
1983	13 806	102 339	2 931	35
1987	13 469	96 448	2 802	34
1991	13 073	95 295	2 878	33
1995	12 663	88 149	2 758	32
1999	12 253	85 349	2 789	31
2003	11 138	73 796	2 941	25

Kjelde: Kalkulert med bakgrunn i data frå SSB.

1999). I tillegg til dette blir det stilt nye krav til lokalpolitikarane til dømes i form av å delta i nettverk, og dette går ikkje alltid i hop med at alle dei folkevalde skal vere med å påverke. I Nordisk Ministerråd sin rapport «Demokrati i Norden» vert det peikt på at berre eit fåtal politikarar har den oversikt og kunnskap som skal til for å manøvrere innanfor ein kommune sitt interessefelt. Denne utviklinga kan lett føre til ei aukande kløft mellom ein elite og ein masse blant våre folkevalde (Nordisk Ministerråd 2005).

3.2.10 Dei folkevalde sine arbeidsvilkår

Både når det gjeld attval til norske kommunestyre og når det gjeld talet på politiske verv har spørsmålet om dei folkevalde sine arbeidsvilkår vore sentralt. I samband med attval har det vore hevda at ein av grunnane til det store personskiftet har vore dårlege arbeidsvilkår (NOU 1991:13). Dei skal ha gjort det vanskeleg å vere lokalpolitikar. Når det gjeld talet på politiske verv, vil ein reduksjon gjere møta meir effektive og det vil vere ein større del av politikarane som deltek aktivt.

I forhold til arbeidsvilkåra har økonomisk godtgjering vore eit omfattande tema. Larsen og Offerdal (1992) si historiske gjennomgang viser skepsisen som eksisterte til å yte økonomiske vederlag for at folk tok på seg offentlege tillitsverv det var knytt ære til å inneha. Så seint som i 1967 var løn for å inneha kommunale verv sett på som upassande. Gjennomslaget for løn kom først i 1980 (ibid.). Det har særleg vore to argument for økonomiske godtgjersler: a) Det er urimeleg å forvente at folk som let seg velje til offentlege tillitsverv skal ha utlegg for å delta og b) at om ein ikkje får godtgjersle er det berre dei med økonomisk evne til å delta eller som pga av sitt yrke lettare enn andre kan avsjå tid og krefter eit tillitsverv medfører som kan delta (Overå og Bernt 2001:272). Det handlar dermed om å sikre rekrutteringa frå alle delar av befolkninga. I arbeidet med kommunelova uttalte Kommunaldepartementet at «det er rimelig at det gis slik kompensasjon; vervet som folkevalgt er ikke bare en samfunnsplikt, men også en krevende jobb som utføres til innbyggernes og samfunnets beste». (Ot.prp nr 42 1991-1992).

Kommunelova slår fast at «den som har eit kommunalt eller fylkeskommunalt verv, har krav på godtgjersle for sitt arbeid etter nærare reglar fastsett av kommunestyret eller fylkestinget sjølv». Slik godtgjersle vert ytt som ein kompensasjon for det arbeid ein har med vervet. Det må såleis skiljast frå ordinær løn og frå erstatning for inntektstap. Kommunelova slår fast at alle som har tillitsverv har krav på godtgjersle. Utover dette la kommunelovsutvalet til

grunn at det var opp til kvar enkelt kommune og til dei politiske partia å legge forholda best mogleg til rette for dei folkevalde (NOU 1990:13, KRD 1997).

I denne samanhengen har det mellom anna dukka opp spørsmål kring godtgjering til enkelte grupper, mellom anna til uførepensjonistar som mottek arbeidsinntekt gjennom sine verv. Dette er tatt opp av Rogaland Fylkeskommune med KRD. Grupper som mottek til dømes uføretrygd og på same tid mottek godtgjersler høgare enn 1 G får etter folketrygdlova avkorting i uførepensjonen. I dømet frå Rogaland førde godtgjeringa frå dei politiske verva også til høgare eigenandel og redusert bustøtte. Til samanlikning vil ein funksjonsfrisk folkevald få utbetalt fullt vederlag utan avkorting. Denne type reglar kan hemme rekrutteringa til folkevalde organ og at enkelte som mottek ytingar frå folketrygda ikkje får ein reell kompensasjon for sitt arbeid. Argument som taler mot dette er at om ein endrar det slik at godtgjering for politisk arbeid ikkje fører til avkorting, vil ein innføre ei særordning for politikarar og at det kan bli eit problem overfor andre stønadmottakarar som mottek inntekt frå allmenntilgjengleg arbeid, til dømes styreverv i organisasjonar og liknande. Det er òg gjort ei lovending som førde til at den obligatoriske ventetida på eitt år frå tidspunktet for godkjenning av uførepensjon før ein kan ha inntekt, ikkje gjeld for inntekt til dømes frå politiske verv.

Eit anna spørsmål gjeld studentar sine rettar i høve til kompensasjon for tapt arbeidsforteneste. Når det gjeld kompensasjon for studentar, er dei på line med andre grupper som husmødre og pensjonistar utan fast lønna arbeid. Likevel kom kommunelovutvalet fram til at «Det er forutsatt at også grupper uten fast lønnet arbeid skal få erstattet tap i arbeidsinntekt når de må forsømme sine ordinære gjøremål for å ivareta tillitsverv» (NOU 1990:13). Både departementet og Stortinget slutta seg til dette. Det kan vere vanskeleg å avgjere storleiken på eit eventuelt tap og ofte vert dette løyst ved å gje erstatning ut frå satsane for ulegitimert tap (KRD 1997). For dei dette gjeld må dei dokumentere at dei har hatt eit tap. Når det gjeld satsane for ulegitimert tap, vert dei fastsette av kommunestyret eller fylkestinget. Om tapet er tilstrekkeleg dokumentert vert og vurdert i kvart enkelt tilfelle lokalt.

I samband med den nye Partilova er reglane for finansiering og støtte til politiske parti endra. Det er gjort eit skilje mellom grunnstøtte og støtte etter oppslutnad i val. Vidare går den statlege støtte berre til registrerte parti. Det vil seie at eit registrert parti sin fylkes eller kommuneorganisasjon kan søke om statleg støtte som vert ytt som stemmestøtte og grunnstøtte. Søknad om støtte skal

Tabell 3.12 Tidsbruk for nemdleiarar i Sogn- og Fjordane. Prosent

0-4 timar	5-10 timar	11-20 timar	Meir enn 20 timar
42	37	13	7

Kjelde: Larsen og Offerdal 1992

sendas til fylkesmannen. Når det gjeld støtte til folkevalte grupper lokalt vert dette no ein del av rammetilskotet. Gruppe- og representantstøtta er lagt inn i rammetilskotet og Demokratifinansieringsutvalet (NOU 2004:25) tilrådde at kommunar og fylkeskommunar ved lov vert pålagt å yte eventuell støtte til folkevalte grupper- eller representantar høvesvis etter oppslutnad i val (Jf også Ot. Prp. Nr. 84 (2004-2005) og Partiloven). For å stimulere til at partia får fleire inntektskjelder er det i tillegg opna for skattefrådrag for dei som gir gåver til politiske parti, når gåva utgjer minst 500 kroner og ein får maksimalt 12 000 i frådrag. Ein får såleis ikkje frådrag for medlemskontingent.

Dei folkevalde sjølve, om vi legg til grunn ei undersøking frå Sogn- og Fjordane, meiner at det bør ytast godtgjering til politikarar. Men, dei er mot at det skal bli eit levebrød å vere lokalpolitikar. Vidare seier dei same politikarane at økonomisk godtgjering åleine ikkje betrar arbeidsvilkåra for lokalpolitikarane.

Ei anna side ved arbeidsvilkåra er tidsbruk. Sett i høve til dei som seier nei til attval, er den store tidsbruken ein av dei viktigaste grunnane for å seie nei. Når det gjeld tidsbruken generelt, er det vist at ein femtedel av nemndleiarar nytta meir enn 10 timar til førebuing kvar veke. Dette er nok politikarar som har fleire verv. Resultata for alle nemndleiarane er vist i tabell 3.12.

Dersom vi ser til Danmark, viser det seg at dei bruker langt meir tid enn sine norske kollegaer. Ikkje mindre enn 43 % av politikarane i Danmark bruker meir enn 15 timar i veka på sine verv.

Kva så med arbeidsvilkåra til dei folkevalde? Er det dårlege arbeidsvilkår som gjer at politikarane trekkjer seg eller at folk ikkje ønskjer å bli nominert? På dette området peiker forskinga i retning av at arbeidsvilkåra ikkje er dei beste. Det er eksempelvis eit fåtal som opplever at dei får tilfredsstillande arbeidshjelp, kontorplass og opplæring. Men, det er likevel ikkje desse forholda som er avgjerande for om ein er negativ til arbeidsforholda. Det avgjerande er igjen tidsbruken i konkurranse med arbeid, familie og fritid (Larsen og Offerdal 1992:52). Det same mønsteret finn ein i ei svensk undersøking (Bäck 2000)

Boks 3.2 Ulike lokale tiltak for å legge til rette for dei folkevalde

- I eit av dei første kommunestyremøta kan kommunestyra fastlegge arbeidsmåte i form av møtetidspunkt og møteform.
- Dei folkevalde kan bli informerte om dei folkevalde sine rettar og plikter i samband med vervet. Dette gjeld også økonomisk kompensasjon, rett på fri frå arbeid og rettar knytt til barnepass med meir.
- Møta i politiske organ kan bli avvikla innan ei fastsett tidsramme. Det gir representantane høve til å planlegge.

Dersom ein ser på kven av kommunestyremedlemene som seier at arbeidsvilkåra er dårlege, viser det seg at dei som sluttar er mest misnøgde. Dei misnøgde trekkjer seg, dei nøgde held fram. Og det er dei som held fram som meiner det ville vore ein stor fordel om arbeidsvilkåra for lokalpolitikarane hadde vorte betre, til dømes ved betre godtgjering. Larsen og Offerdal (1992) spekulerer i om dette er den aktive gruppa i lokalpolitikken, A-laget, som har planar om å halde fram og difor har interesse av så gode vilkår som mogleg. For dei andre er dette mindre viktig, for dei trekkjer seg etter avslutta pliktteneste.

Kommunelovutvalet la vekt på at arbeidsvilkåra til dei folkevalde var viktig, men at utanom betre økonomiske ordningar og rett til fri frå arbeid med meir, var ikkje dette eit område dei meinte burde bli underlagt lovgjeving. Tiltak som endra møteopplegg, større rotasjon og spreining av verva, enklare saksframstillingar osv. er tiltak som etter deira meining best kan bli vurdert lokalt i kvar kommune eller fylkeskommune. Ulike tiltak er vist i tekstboks 3.2. Poenget er at lovgjevinga ikkje må vere i vegen for at kommunane sjølve kan kome fram til løysingar som dei finn gode og forsvarlege.

Arbeidsvilkåra for dei folkevalde er viktige for rekruttering og attval, men like viktig er kanskje den status det å vere lokalpolitikar har fått. Eit av rammevilkåra er at politikarane er mindre verdsett enn tidlegare. Vervet som representant er ikkje prega av prestisje, men heller av belastning. Eit trekk ved dette er at lokalpolitikarane er blitt ansvarlege for iverksettinga av statleg politikkk. Eit auka ansvar har gjort kommunane viktigare og utfordringane større, men på same tid vert det lokalt at ein og må ta dei harde prioriteringane. I så måte vil lokalpolitikarane måtte takle sterke faggrupper, innbyggjarane og ikkje minst ein stram kommuneøkonomi.

På den andre sida er vi her i kjernen av det mange vil kalle for politisk verksemd: Prioritering mellom knappe ressursar. Men her viser den svenske demokratiutgreinga til ei dyster utvikling med truslar og vald mot folkevalde og at dette fører til at folk trekkjer seg frå sine verv eller seier nei til renominasjon (Nordisk Ministerråd 2004).

3.3 Kommisjonen sine konklusjonar

For kommisjonen utgjer dei politiske partia grunnpillarane i det representative demokratiet. Dei står mellom anna for rekrutteringa til lokalpolitikken, utforminga av partia sin politikk og er både eit koplingspunkt mellom veljarane og dei valde og mellom politikarar på ulike nivå. Kommisjonen er uroa over utviklinga med fallande medlemstal og mindre engasjement i dei politiske partia. Dei politiske partia har ei klar eigeninteresse i å ta desse utviklingstrekka alvorleg. Kva tiltak som konkret skal setjast inn må vere opp til dei enkelte partia å avgjere. Sjølv om partia er grunnleggjande for vårt politiske system, må dei fritt kunne velje arbeidsmåte og organisasjonsform. Denne fridomen er fundamental for dei politiske partia, og dermed er lovregulering ikkje eit eigna verkemiddel. Kommisjonen vil likevel utfordre dei politiske partia til å ta eit endå større ansvar for å engasjere innbyggjarane i partiarbeid. Dette for å sikre det representative demokratiet også i framtida. Større økonomiske ressursar for å fremje det lokalpolitiske arbeidet er eit nødvendig verkemiddel, til dømes gjennom auka stemmestøtte til lokale lister og politiske parti.

Eit *mindretal*, (medlemene Kvaløy og Sørheim), har framlegg om eit konkret verkemiddel som kan hjelpe på rekrutteringsarbeidet:

- Det vert innført skattefrådrag for medlemskontingent i politiske parti, slik det t.d. er for fagforeiningskontingent.

Eit anna *mindretal*, (Berg og Ramberg), meiner at det bør jobbast meir aktivt for å hindre at medlemstala i partiorganisasjonane fell ytterlegare og fremja følgjande framlegg:

- Regjeringa vert oppfordra til å nedsette ei arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak som kan motverke fallande medlemstal i politiske parti.

Eit viktig supplement i lokalpolitikken er dei lokale listene. Kommisjonen finn det vanskeleg å forsvare dei høge krav som er sett for å stille lister ved lokalval. På det grunnlag ønskjer kommisjonen å føreslå endringar i reglane for at slike lister skal stille til val.

Fleirtalet støttar følgjande framlegg:

- Dei gjeldande reglane for å stille liste vert videreførde, men med den endring at dersom ei liste som ikkje er knytt til eit registrert parti vert representert i kommunestyret fell krava om underskrifter bort ved neste val. Ei lokal liste som har vore representert vil dermed kunne stille til val ved neste val ut frå dei same reglane som gjeld for dei registrerte politiske partia i kommunen.

Eit *mindretal*, (medlemene Berg, Brosvik, Stegane, Sørheim og Øgård), støttar fleirtalet, men ønskjer å gå noko lenger i å redusere krava for å kunne stille liste ved lokalval. Desse medlemene meiner at dei gjeldande reglane gjer terskelen for å stille til val for lokale lister for høg og ønskjer dermed at kravet til underskrifter for å få godkjent ei liste vert redusert. Desse medlemene støttar følgjande framlegg:

- Kravet til underskrifter for å kunne stille liste ved lokalval vert redusert frå 2 til 1 % av dei røysteføre.

Kommisjonen er ikkje nøgd med den sosiale representativiteten i lokale folkevalde organ. Tiltak overfor partia sine nominasjonar eller listeforslag er likevel ikkje aktuelt av omsyn til den frie nominasjonsretten. Likevel har partia eit stort ansvar, då 95 % av alle folkevalde ved førre kommuneval vart valde frå partilister. Her vil kommisjonen peike på at legitimiteten til dei folkevalde organ mellom anna er avhengig av at alle grupper tek del i politisk arbeid. Det er i dag ingen reglar for korleis partia skal nominere kandidat til val. Rekrutterings- og nominasjonsprosessar med brei og omfattande deltaking er difor svært ønskeleg.

Kommisjonen er skeptisk til utviklinga mot stadig færre offentlege verv og at gjennomgåande representasjon har breidd om seg i kommunane. Det kan etter kommisjonen si mening ikkje vere eit argument for å redusere talet på folkevalde at det gir økonomiske innsparingar. Dei demokratiske kostnadane, i form av at kretsen av medborgarar med lokalpolitisk erfaring vert mindre, det vert vanskelegare å oppnå representativitet, dei mindre partia får problem med å bli representerte og breidda i syn og haldningar vert redusert, er større enn dei økonomiske innsparingane ein måtte oppnå. Å ha mange lokale folkevalde er ein styrke for lokaldemokratiet. Den gjennomgåande representasjonen reduserer på same måte omfanget av deltakinga i lokalpolitikken. Når dei same personane sit i stadig fleire verv, fører det til at andre politisk aktive som ikkje er folkevalde i min-

dre grad vert dregne inn i politisk arbeid. Lokalpolitikken vert i større grad profesjonalisert. Færre av aspirantane til framtidige folkevalde verv får høve til å ta på seg verv som kan fungere som opplæring, medan dei som allereie er folkevalde blir sitjande med ein stor arbeidsbyrde i form av mange verv. Kommisjonen vil åtvare mot denne utviklinga.

Kommisjonen meiner difor at kommunestyra må ta ein grundig debatt om korleis lokaldemokratiet kan fungere på best mogleg måte i sin kommune, inkludert spørsmål om kva saker som skal delegerast til administrasjonen og korleis den politiske organiseringa best mogleg sikrar høg deltaking og høg representativitet.

Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt til rette, både praktisk og økonomisk, for at alle kan delta. Det er viktig at ordningane om honorar for folkevalde verv ikkje ekskluderar til dømes

trygdemottakarar, studentar og førtidspensjonistar frå å kunne takke ja til folkevalte verv. Folkevalte bør få dekt utgifter til reise, utgifter til nødvendig barnepass eller andre omsorgsoppgåver, tapt arbeidsforteneste, møtegodtgjersle osv. Møtegodtgjeringa bør halde eit nivå som samsvarar med den tidsbruken møtet og førebuing til møte representerer. Demokratiet er viktig for heile samfunnet og kostnaden skal ikkje dekkjast av den enkelte. Kommisjonen ber departementet forsikre seg om at det vert lagt til rette for at studentar kan ta på seg politiske verv, mellom anna ved at studentar som innehar politiske verv ikkje mister rett til studielån som følgje av honorering av verva.

Eit *mindretal* (Berg og Stegane) uttrykkjer bekymring over at sjølvstendig næringsdrivande ofte kjem dårleg ut m.o.t. tapt arbeidsforteneste. Dette gjeld særleg for småbedriftseigarar og gründerar.

Kapittel 4

Innverknad mellom val

Den norske styreformenta både nasjonalt og lokalt byggjer på det representative demokratiet. I Grunnlova heiter det at (§ 49): «Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget», medan Kommunelova slår fast at (§ 6): «Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak». Trass dette er direkte demokrati i form av ordningar som gir innbyggjarane direkte innverknad på politikken ikkje fråverande verken nasjonalt eller lokalt (Rasch 1997, Adamiak 2002).

Kommisjonen har fått som mandat å drøfte korleis deltaking på sida av valkanalen på den eine sida kan supplere det representative demokratiet og utdjupe lokaldemokratiet, og på den andre sida komme i strid med og utfordre sentrale verdiar ved det representative systemet (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004). Kommisjonen skal vidare gjere greie for og vurdere konsekvensane av tiltak kommunar og fylkeskommunar har teke i bruk for å kome i dialog med innbyggjarane. Det gjeld folkerøystingar, folkemøte, innbyggjarhøyringar og bruk av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i lokaldemokratiet (ibid.).

Dette kapitlet ser på korleis det representative lokaldemokratiet kan bli fornya, og vurderer kva tiltak som kan medverke til å utvikle lokaldemokratiet i positiv retning. Først vert det diskutert kva endringar i deltakingsmønsteret betyr for demokratiet generelt og innrettinga av lokaldemokratiet spesielt. Deretter blir bruken av ulike typar lokale folkerøystingar vurdert. Så blir det sett på korleis kommunane har teke i bruk ny teknologi i lokaldemokratiet. Vidare blir det sett på ulike lokale forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Kapitlet endar opp med å sjå på den tiltakande brukarstyringa av offentleg sektor og moglege konsekvensar for lokaldemokratiet.

4.1 Eit nytt politisk deltakingsmønster

Sidan byrjinga av 1960-talet har relevansen av tradisjonelle skiljelinjer som klasse- og motkultur

svekka si forklaringskraft på veljaråtferda. I same periode er det også relativt tydelege trendar i den politiske deltakinga. Spesielt er lojaliteten til partia svekka. Det kjem til uttrykk ved at talet på partimedlemmer er halvert sidan 1960-talet - færre ser på seg sjølve som sterke tilhengjarar av eit politisk parti – det vert skifta parti stadig oftare – samtidig som veljarane bestemmer seg seinare for kva parti som skal få deira stemme (Aardal mfl. 1999). Deltakinga innan valkanalen er langt lågare enn tidlegare. Også når det gjeld deltaking i tradisjonelle frivillige organisasjonar er det tilbakegang, men også nye former for organisering veks fram (Wollebæk og Selle 2002). På same måte har det direkte politiske engasjementet, som deltaking i demonstrasjonar, boikottar og underskriftskampanjar, auka over tid (Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000, Saglie og Bjørklund 2005). Stadig fleire tek direkte kontakt med politikarar og offentleg forvaltning i staden for å gå vegen om dei politiske partia. Aktivitet som krev mindre kontinuerleg arbeidsinnsats ser ut til å auke, medan deltaking som krev eit meir langsiktig engasjement minskar. Det å sjølv ta kontakt eller vekke merksemd gjennom media blir oppfatta som meir effektive påverknadsformer i dag enn for tjue år sidan (Petersson mfl. 1998). Utviklinga går frå eit kollektivt til eit meir individuelt retta politisk engasjement, og frå fokus på saker med kollektive siktemål til saker som meir snevert gjeld meg og mine (Togeby 2005, Oscarsson 2003).

Endringa i deltakingsmønsteret har ført til ein debatt om kva demokrati er – korleis demokratiet kan bli fornya – og kva utviklinga betyr. I avsnitta nedanfor blir denne diskusjonen følgt opp. Det er naturleg å starte med sjølve demokratiomgrepet.

4.1.1 Syn på demokrati

Demokrati er folkestyre. Ulike perspektiv på demokratiet legg likevel svært ulik vekt på kor stor plass den politiske deltakinga skal og bør ha (Strømsnes 1993). Det vil seie at det er svært ulike syn på korleis folkestyret i praksis skal kome til uttrykk og om kva type demokrati som er ønskeleg. Ein debatt om demokratiet sitt innhald og verkemåte bør dermed starte med å klargjere kva

demokrati er (Sejersted 2000, Aardal 2002). Det er fort å samlast om at demokrati handlar om ei rekke prosessar som har med informasjon, kommunikasjon og deltaking i samfunnsmessige vedtaksprosessar å gjere. Det er ikkje like lett å einast om korleis slik prosessar skal organiserast.

I demokratiteorien er det eit hovudskilje mellom *direkte* og *indirekte* demokrati (Christensen mfl. 2004). I den greske bystaten var demokratiet direkte. Dei røysteføre menn (kvinner og slavar hadde ikkje stemmerett) møtte sjølv fram på torget til rådslaging og for å fatte vedtak. Ved å ta i bruk sine statsborgarlege rettar fekk ein medverknad og medansvar for vedtaka, i tillegg til at det utvikla den enkelte sin personlegdom (Rose 2000:63-64). Etter kvart som samfunnet blei meir komplekst og talet på deltakarar auka, vart derimot «allmøtedemokratiet» vanskelegare å gjennomføra i praksis. Framveksten av det indirekte, representative demokratiet var i stor grad eit svar på dei problema den direkte deltakingsforma skapte (Dahl og Tufte 1973).

I diskusjonen om kva som er det representative demokratiet sin akilleshæl og korleis demokratiet bør organiserast er det vanleg å skilje mellom tre typar av demokrati: *konkurransedemokrati*, *delta-kardemokrati* og *diskurs-* eller *samtaledemokrati*. Svaret på spørsmålet om kva demokratiltak som er ønskjelege vil delvis vere avhengig av kva demokratiforståing som blir lagt til grunn. Tilsvarende fell ulike syn på demokrati svært ofte saman med grunnleggjande vurderingar og oppfatningar som menneskesyn, syn på politisk meiningsdanning, på politisk representasjon og politisk likskap. Eit siktemål med å diskutere ulike demokratitypar kan dermed vere å tydeleggjere kva grunnleggjande verdiar dei ulike typane kviler på, og kvar diagnosen på utfordringane eventuelt kan ligge.

4.1.2 Konkurransedemokrati

Her er elitane sin konkurranse om makt gjennom frie og regelmessige val det aller viktigaste kjenne-teiknet ved demokratiet. Demokrati er ein metode der veljarane kontrollerer at dei folkevalde gjer jobben sin på ein tilfredsstillande måte, og i samsvar med veljarane sine interesser. Om ein representant ikkje oppfyller sin kontrakt med veljarane, vil veljarane ikkje velje vedkommande ved neste val (Hernes og Martinussen 1980). Innbyggjarane sin vilkårlege sanksjon kombinert med representantane sin sterke vilje til å bli attvald sikrar at dei folkevalde representantane er lydhyre overfor innbyggjarane sine syn også i mellomvalsperioden. Politisk deltaking er først og fremst deltaking i val. Eit

breitt engasjement frå innbyggjarane si side er nedprioritert i forhold til representasjon, ansvarsutkrevjing og likskap (Oscarsson 2003). Høg valdeltaking er positivt ettersom det betyr at valkampen har lukkast i å oppfylle sin hovudfunksjon: nemleg å mobilisere veljarane.

Dette perspektivet stiller få krav til veljaren, men strenge krav til det politiske systemet. Veljarane si oppgåve er å utkrevje ansvar, medan det politiske systemet skal legge til rette for at dette kan skje. Veljaren kan stille politikarane til ansvar på to måtar: For det politikarane har gjort i den *føregåande mandatperioden* (i etterkant) eller i forhold til det politikarane seier dei kjem til å gjere i den *kommande mandatperioden* (på førehand) (Przeworski mfl. 1999). Nettopp ansvarsutkrevjing er blitt eit sentralt tema i nyare litteratur (Strøm 1998, Peterson mfl. 2002). Strøm (ibid.) peiker på at det faktum at veljarane er blitt langt meir uavhengige enn nokon gong før, gjer politisk ansvar ovanfor veljarane til eit stadig viktigare politisk spørsmål. Mindre politisk avstand mellom partia har ført til mindre interesse for ideologi og tilsvarende større interesse for konkrete politiske resultat. Spesielt er det større interesse for i kva grad det politiske systemet faktisk legg til rette for at veljare kan stille politikarane til ansvar i etterkant (Oscarsson 2003, Kumlin 2003). I følge dette synet bør ein leite etter svaret på dei lokaldemokratiske utfordringane ved å spørje om veljarar som vil utkrevje ansvar lukkast i lokalpolitikken. Svenske forskarar har slått fast at det å utkrevje ansvar har blitt stadig vanskelegare (ibid.). Er dette hovudproblemet vil desse analysane vere relevante også i norsk samanheng.

Ei forklaring relaterer ansvarsproblemet til forholdet mellom styringsnivåa. *Fleirnivådemokratiet* skal ha skapt ei ugjennomtrengelig barriere for den som vil bruke valet for å utkrevje ansvar. Det skal nemleg ha blitt vanskelegare for veljaren å vite på kva nivå han eller ho skal utkrevje ansvar på eit gitt politikkområde. Risikoen for at veljaren stemmer bort dei som styrer i kommunen når det faktisk er rikspolitikarane som har ansvaret, skal ha auka. I tillegg freistar eit delt ansvar politikarar på ulike nivå til å skulde på kvarandre når resultatane ikkje blir tilfredsstillande. Signala frå politikarane vert dermed uklare med den konsekvens at kostnadane for ein som vil bruke si stemme for å utkrevje ansvar, har auka. Lokaldemokratikommisjonen har i si første utgreiing og i kapittel 2 i denne innstillinga peikt på fleire forhold som kan gjere det lettare for veljarane å utkrevje ansvar på rett nivå (NOU 2005:6). For det første er det viktig at partia og politikarane på alle nivå er tydelege på

det ansvaret dei har. For det andre bør lokalpolitikarane tydeleggjere lokale motsetnader og styringsalternativ for veljarane i forkant av lokalvala. For det tredje har kommisjonen føreslått at det blir utarbeida eit informasjonsopplegg som skal synleggjere kompetanseforholda mellom ulike styringsnivå.

Andre typar forklaringar relaterer ansvarsproblemet til konkrete lokale forhold. Ein variant legg vekt på at formannskapsmodellen og det breie ansvarsinnhavet i lokalpolitikken skal ha blitt eit hinder for at veljarane skal kunne utkrevje ansvar lokalt (sjå kapittel 2). Lokalpolitikken skal ha blitt så konsensusorientert at veljarane ikkje lenger er i stand til å utkrevje ansvar for den førte politikken. Ein annan variant relaterer ansvarsspørsmålet til forholdet mellom politikk og administrasjon. Nye styringsformer i offentleg sektor skal ha blitt eit problem for at ansvarsutkrevjinga skal fungere (Christensen og Læg Reid 2002, Kumlin 2003). Viktige stikkord her er privatisering, konkurranseutsetjing, organisering i større einingar, interkommunale selskap, kommunale aksjeselskap og delegasjon av ansvar. Bruken av slik bedriftsøkonomiske leiings- og organisasjonsprinsipp skal ha gitt forvaltninga og private aktørar større politisk spelrom. Dei lokaldemokratiske konsekvensane av formannskapsmodellen og nye organisasjonsprinsipp i kommunane blir drøfta inngåande i kapittel 5.

4.1.3 Deltakardemokrati

Å stimulere til deltaking og nye former for deltaking er viktig innanfor det deltakardemokratiske perspektivet. Formell politisk likskap og lik stemmerett er ikkje nok. Kritikken mot konkurransedemokratane er at dei er for eliteorienterte og nedlatande ovanfor den vanlege innbyggjar (Bachrach 1967, Pateman 1970, Rasch 2000). Det vert hevda at ein meir informert, og kritisk veljarskare, gjev gode føresetnader for debatt og deltaking. Deltaking mellom val er naudsynt for å sikre at innbyggjarane er kontinuerleg nær den politiske vedtaksprosessen. Nærværet og innsynet gir større politisk og demokratisk legitimitet. I følge deltakardemokratane gir deltaking i seg sjølv ei rekke positive effektar. Det fostrar innbyggjarane til opplyste menneske, det gir større ansvar og aukar den enkelte si sjølvkjensle og handlingskraft. Deltaking er ein skule i demokrati, der deltakinga reproducerer seg sjølv og resulterer i meir deltaking. Bodskapen er at det i utforminga av politikken bør bli lagt til rette for at flest mogleg blir høyrte. Ei undersøking av deltakardemokratiske tiltak i sven-

ske kommunar kan derimot ikkje dokumentere at dei nye tiltaka har stimulert til auka deltaking i det representative lokaldemokratiet (Giljam og Jodal 2004, 2005). Snarare er desse forskarane kritiske til den deltakardemokratiske satsinga då den skal ha; a) resultert i større innverknad for dei som alle-reie er aktive, b) oppmuntra til mindre ansvar for heilskapen, og c) til større fokus på eigeninteresse.

I mange land og i faglitteraturen er det aukande interesse for nye former for deltaking der innbyggjarane sjølv er med på å ta avgjerder (Scarrow 2001). Framfor alt handlar det om lokale kvardagsnære spørsmål der innbyggjarane er direkte involverte. På dette området har deltakinga stege over tid og kommunane er aktive tilretteleggjarar (Hovik og Stigen 2004). I tillegg har ny Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) skapt forventningar om demokratisk vitalisering både nasjonalt og lokalt (Budge 1996, Christensen og Aars 2002, Myrvold mfl. 2004, Saglie og Vabo 2005). Merkelappar som digitalt demokrati, virtuelt demokrati, elektronisk demokrati, cyberdemokrati, teledemokrati og trykknapp-demokrati blir alle knytt til moglege framtidssisjonar. Dette kapitlet tek opp ei rekke spørsmål knytt til alternative deltakingformer og bruk av ny teknologi i lokaldemokratiet.

4.1.4 Samtaledemokrati

Den tredje demokratimodellen – samtaledemokratiet – fokuserer sterkt på at demokrati føreset kollektiv samhandling (Eriksen 1995, Rasch 2000). I motsetnad til konkurranse- og deltakardemokrati, er ein ikkje oppteken av korleis innbyggjarane sine standpunkt og meiningar reknast saman, men av korleis dei blir til. Det grunnleggjande ved demokratiet er ikkje nødvendigvis det å få vere med og bestemme (eller bestemme kven som skal bestemme), men å få bestemme seg sjølv (Teorell 2001). Det viktigaste er ikkje kor mange som står bak eit standpunkt, men kor stor overtydningkraft som ligg i standpunktet og argumentasjonen. Politiske vedtak blir oppfatta som legitime først når meningsutvekslinga tilfredsstillar krava til ein open og fri diskusjon. Med andre ord: Kvaliteten ved debatten er viktigare enn kvantiteten i form av talet på deltakarar.

Perspektivet har resultert i større interesse for å organisera nye arenaer for offentleg debatt (Fiskin 1991, Teorell 2001, Aars 2005). Grunnprinsippet med slike prosjekt er enkelt. Det vert trekt eit tilfeldig utval av innbyggjarar, som vert inviterte til å ta del i eit felles samråd. Metoden er representativ fordi den byggjer på eit utval av innbyggjarar,

men ikkje representativ fordi den enkelte sitt standpunkt er basert på informasjon og meningsutveksling med andre. Ideen er å måle folkeviljen slik den skulle sett ut om alle hadde hatt tid og lyst til å delta i debatten. I avsnitt 4.4.2 blir forsøk med ulike variantar av metoden gjort nærmare greie for. Ulike former er utprøvd i Noreg både lokalt og nasjonalt.

Dei tre demokrativariantane stiller seg sjølv-sagt opne for teoretisk kritikk (Petersson mfl. 1998). Deltakardemokratiet ser for mykje bort frå at det er trong for politisk leiarskap, at det er viktig å ha institusjonar som stiller dei politiske aktørane til ansvar. Samtaledemokratiet ser bort frå demokratiet sitt krav om handling, og at det er trong for effektive metodar for å ta, og gjennomføre, politiske vedtak. Konkurransedemokratiet ser på si side for mykje bort frå folkestyret sitt krav om engasjerte og politisk ansvarsfulle innbyggjarar. Denne gjennomgangen viser likevel at kva som vert lagt i ordet demokrati betyr noko både for kvar ein leitar etter diagnosen på dei lokalpolitiske utfordringane, og ikkje minst for kva som blir oppfatta som den rette medisinen. Talsmenn for deltakardemokratiet ønskjer seg ordningar som gir veljarane direkte innverknad på konkrete politiske utfall. Hyppigare bruk av folkerøystingar og meir brukarstyring er eksempel på slike tiltak. Få vil likevel argumentere for at det direkte demokrati er den einaste legitime måten å fatte politiske vedtak på. Talsmenn for det representative, indirekte, demokratiet argumenterer med at erfaringar så langt viser at det representative demokratiet er den mest effektive måten å organisere demokratiet på. Likevel vil få argumentere med at alle former for direkte innverknad er negative. I følgje Vallovutvalet er det ikkje eit spørsmål om anten eller, men heller eit spørsmål om å finne fornuftige blandingsformer (NOU2001:3). Det prinsipielle i debatten ser ikkje ut til å vere dei konkrete deltakingsformene i seg sjølv, men balansen mellom dei.

4.1.5 Kvar går lokaldemokratiet?

Deltakingsmønsteret er i endring. Deltaking i val og parti blir supplert/erstatta med andre og meir individbaserte deltakingsformer. Innbyggjarane er ikkje lenger passive støttetroppar innanfor ulike kollektiv, men ser på seg sjølv som sjølvstendige politiske aktørar. Med andre ord: utviklinga går i deltakardemokratisk retning. I Danmark, som har opplevd ei tilsvarande utvikling, konkluderer maktutgreiinga med at landet har «et ganske levende demokrati» (Goul Andersen 2004). Den norske Makt- og Demokratiutgreiinga presenterer deri-

mot ein dystreare konklusjon. Det blir slått fast at balansen mellom ulike deltakingsformer er endra i ein slik grad at det kan få negative konsekvensar for viktige representative verdiar. Her ligg kimen til ein viktig debatt om kva dei nye utviklingstrekk i det norske demokratiet kan ha av konsekvensar. På mange måtar er det eit *kollektivt* og eit *individuell* syn på demokrati som står mot kvarandre.

Makt- og demokratiutgreiinga sitt utgangspunkt er politisk styring gjennom *kollektive representantive institusjonar* (Østerud mfl. 2003). For maktutgreiarane er den endra balansen mellom ulike deltakingsformer eit av hovudproblema. Direkte deltakinga blir i utgreiinga fanga opp gjennom omgrep som «øyeblikksorganisering og tilleggdemokrati». Bodskapen er at dette medverkar til å tømme det representative systemet for politisk innhald, koplar frå kvarandre politisk makt og ansvar og aukar dei sosiale skilnadene. Maktutgreiinga skildrar utviklinga slik (Østerud mfl. 2003: 298):

«Disse ulike formene for tilleggdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggdemokrati, blir forvitringa av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Dette er et sentralt utgangspunkt for vurderingen av demokratiets vilkår».

Bodskapen frå maktutgreiarane er at det først og fremst er på valdagen at alle stemmer tel likt. I nesten alle andre samanhengar er det ein tendens til at den politiske likskapen minkar. Dess meir sofistikert formene for deltaking blir, dess mindre politisk likskap. For maktutgreiarane representerer dei nye deltakingskanalane dermed ulike former for maktutøving der innbyggjarane ikkje står på likefot (Engelstad 2004, Østerud 2004, 2005).

Andre har tatt utgangspunkt i *enkeltindividet* og tolka utviklinga som eit teikn på at enkeltindividet sine evner og moglegheiter til å ta i vare egne interesser er styrka (Pettersson 2003, Sørensen 2004). Folk har større tiltru til at dei sjølv kan ta hand om sine interesser, markerer ein viss avstand til politikarane og stiller langt sterkare krav til politikk og politikarane. Konsekvensen for lokalpolitikarane er at dei på ein anna måte enn før må stå til ansvar for sine vedtak. I tillegg til å svare for seg

ved val, må dei gjere det også mellom vala (Offerdal 2003). Auka deltaking utanfor valkanalen kan slik ha styrkt veljarkontrollen. Bodskapen er at individet har trong for sjølv å bestemme, og bør ikkje bli pressa inn i felles løysingar. Større valfridom for det enkelte individ når det gjeld offentlege tenestetilbod, illustrerer poenget godt. Bodskapen er at innbyggjarane ikkje lenger skal bli tvinga til å gå vegen om det politiske systemet for å få til endringar i den offentlege politikken. Offentlege tenester skal i større grad produserast i konkurranse. Å gje innbyggjarane fridom til å velje mellom skular, barnehagar, legar osv. skal medverke til å betre det offentlege tenestetilbodet. Mot det å bruke marknaden som demokratimekanisme står gjerne synet om at viktige samfunnsspørsmål først og fremst må bli løyst kollektivt, ikkje individuelt (NOU 2001:3). Preferansar og interesser endrast fort, menneske blir mindre egoistisk når dei deltek i ein felles politisk dialog (Montin 1998, Engelstad 2004).

Vallovutvalet meiner nyare utvikling i norsk politikk viser at det individualistiske demokratisynet er ei viktig drivkraft. Kommunale reformer rettar seg ofte mot innbyggjaren som brukar av tenester, heller enn som veljar (Bjørklund 2005). Verdiar som deltaking og ansvar ser ut til å ha mindre å seie enn tilgjenge, kvalitet og valfridom når dei offentlege tenestene skal uformast. Vallovutvalet peiker på at måten politikken blir til på har klare konsekvensar for korleis den enkelte innbyggjar definerer rolla si. Parallelt med denne tendensen er det, som vist, døme på kommunalpolitiske strategiar retta mot å få til dialog mellom kommunane og innbyggjarane. Eit felles trekk ved nye former for politisk organisering er likevel at dei byggjer på eit meir «saks- eller sektororientert ideologi», heller enn det tradisjonelt partiorienterte heilskaplege synet på demokrati.

Trass i at det individualistiske synet på demokrati gjerne er ei viktig drivkraft i utforminga av offentleg politikk, er ofte ønskemålet det motsette (NOU 2001:3). Eit eksempel er den svenske demokratiutgreiinga som konkluderer med at (SOU 2001:1,s.23): «Det är en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter som vi kommer att argumentera för i det följande». Utgreiinga viser at det ikkje utan vidare er enkelt å konkretisere kva ønskemålet vil seie i praksis. Å bli einig om at politiske vedtak bør bygge på ein samtale mellom frie- og likeverdige deltakar er enkelt. Problemet er større når ein skal seie noko om kor langt i ein slik retning det reint praktisk er mogleg å komme (Rasch 2000).

Kommisjonen ser det som positivt at innbyggjarane sitt politiske engasjement har auka. Kommi-

sjonen meiner det ikkje nødvendigvis er ein motsetnad mellom individuelt saksorientert politisk engasjement og politisk arbeid innanfor rammene av det representative lokaldemokratiet. Utviklinga inneber derimot ei utfordring for kommunane med omsyn til å kanalisere innbyggjarane sitt engasjement inn i dei representative vedtaksprosessane. Resten av dette kapitlet drøftar ulike tiltak som kan gi gode vilkår for å utvikle dialogen mellom innbyggjarane og kommunane.

Kommisjonen vil også peike på at diskusjonen om lokaldemokrati i Noreg i hovudsak skjer ut frå eit deltakardemokratisk perspektiv. Dess meir deltaking, dess betre demokrati. Ei slik forståing ligg også i mandatet for kommisjonen. Dersom innbyggjarane har andre demokratiideal, t.d. at dei er nøgde med demokratiet dersom dei synest folkevalde gjer ein god jobb utan at dei sjølv deltar særleg utanom vala, vil ein-sidedig fokus på deltaking ikkje nødvendigvis føre til betre demokrati. I det minste ikkje ut frå innbyggjarane sine vurderingar. Kommisjonen vil ønskje større merksemd mot kva demokrati innbyggjarane ønskjer både i forskning, forvaltning og praktisk politikk. Samstundes er det klart at dersom innbyggjarane ønskjer å delta, må eit demokrati gi rom for og leggje til rette for deltaking. Ut frå ein slik tankegang drøftar kommisjonen aktuelle spørsmål om deltaking.

4.2 Folkerøystingar

Bruken av lokale folkerøystingar er utgreidd to gonger den siste femårsperioden (sjå NOU 2001:3, Ot.prp.nr.44 2004-2005, Klausen 2004, Taube 2004). Så langt har arbeidet ikkje resultert i ny lovgjeving på området. Denne framstillinga byggjer på desse utgreiingane, og på nyare norsk og internasjonal litteratur. Vallovutvalet peiker på at hyppigare bruk av ulike typar folkerøystingar gjer at innbyggjarane får større innverknad i enkeltsaker, med den konsekvens at kommunestyra si makt blir redusert tilsvarande (NOU 2001:3). Utvalet viser til at det nettopp er enkeltsaker som i større grad mobiliserer veljarane, og i ein slik samanheng kan folkerøystingar gjere det lettare å setje nye spørsmål på den politiske dagsorden og stimulere til politisk aktivitet og debatt.

Tre spørsmål har stått sentralt i debatten om folkerøystingsinstituttet. 1) Er det trong for lovregulering på feltet? 2) Bør kommunane også kunne ta i bruk bindande folkerøystingar? Og, 3) Kven skal kunne utløyse folkerøystingar? Skal dei folkevalde ha einerett, eller skal innbyggjarane også kunne krevje folkerøysting om aktuelle spørsmål?

Før det blir gjort greie for debatten om moglege fordeler og ulemper med hyppigare bruk av folkerøystingar blir det presentert eit oversyn over typar av folkerøystingar, samt reglar og erfaringar med bruken både i Noreg og ein del andre land.

4.2.1 Typar av folkerøystingar

Det er vanleg å skilje ulike typar folkerøystingar frå kvarandre etter to dimensjonar; a) kva utfall dei kan ha, og b) korleis dei kjem i stand. Langs den første dimensjonen er det eit enkelt skilje mellom *rådgevingande* og *bindande* folkerøystingar. Prinsipielt dreier det seg om i kva grad utfallet av ei folkerøysting skal være eit råd som politikarane skal vurdere, eller om utfallet skal gje det endelege svaret på ei bestemt sak. Langs den andre dimensjonen er det eit hovudskilje mellom folkerøystingar utløyste innan rammene av det etablerte politiske systemet (*referendum*), og avrøystingar innbyggjarane kan ta direkte initiativ til (*folkeinitiativ*).

Folkerøystingar utløyste av politikarane er per definisjon kontrollerte (Lijphart 1984). Det inneber at dei folkevalde åleine bestemmer om ei folkerøysting skal haldast – når den skal haldast – og korleis spørsmålet skal utformast. Ein variant av dette er referendum som betyr at ei avgjerd som eit representativt organ har tatt (eller er i ferd med å ta) *kan* eller *skal* bli gjort til gjenstand for ei avrøysting blant veljarane. Skilje her går såleis mellom *obligatoriske* - og *fakultative* referendum. Ei folkerøysting er obligatorisk når eit lokalpolitisk vedtak ikkje kan bli gyldig politikk utan ei folkerøysting. Lova krev at politikarane konsulterer folket (Bjørklund 1997). Danmark, Sveits, Irland og Australia er døme på land med sperrer mot at rikspolitikarane kan gjennomføre konstitusjonelle endringar utan å leggje dei fram for folket. I fleire delstatar i USA og i visse sveitsiske kantonar er det obligatorisk å ha folkerøystingar om endringar av skattenivået. I Belgia, Tsjekkia og Sveits må innbyggjarane bli konsultert ved folkerøysting i spørsmålet om justering av kommunegrensar (Davidsson 2004). Ein annan variant er *fakultative* folkerøystingar, som i nordisk samanheng blir nytta for å definere ordningar der ein viss del av representantane i eit folkevald organ kan framsetje eit krav om folkerøysting. Det er ikkje uvanleg at eit mindretal i kommunestyret (eller eit parlament) kan krevje folkeavstemming om eit vedtak som er (eller skal bli) fatta. Føremålet er å gjere det mogleg for eit mindretal å enten få endra eller hindra at eit vedtak blir praktisk politikk. I tillegg til desse typane kjem *frivillige* folkerøystingar som er utløyste av politikarane sjølve. Slike folkerøystingar gjeld avgjerder,

eller forslag til avgjerder, som dei folkevalde frivillig legg fram for folket.

Folkerøystingar som kjem i stand som følgje av eit initiativ frå innbyggjarane er per definisjon *ukontrollerte*. Det er to hovudtypar av folkeinitiativ; *indirekte* og *direkte*. *Indirekte initiativ* gir (ein viss del) innbyggjarane rett til å krevje folkerøysting i ei sak som er (eller blir) handsama i eit folkevald organ (*jamfør fakultativ folkerøysting*). Intensjonen er at innbyggjarane skal få høve til å etterprøve dei folkevalde si utforming av politikken. I praksis blir innbyggjarane gitt ei form for vetorett i forhold til politikarane i mellomvalsperioden. *Direkte initiativ* vil seie at innbyggjarane ikkje berre kan ta initiativ i forhold til avgjerder politikarane tek, men kan sjølve uforme tema og forslag til folkerøysting. Føremålet er å gje innbyggjarane eit instrument til å sette nye saker på dagsorden. Både i Sveits og i visse delstatar i USA er begge desse initiativformene vanlege.

4.2.2 Lokale folkerøystingar i Noreg: Reglar og erfaringar¹

Kommunelova seier ingenting om folkerøystingar kan eller må haldast (NOU 1990:13, s.100-101). I følgje lova kan kommunane ikkje arrangere bindande folkerøystingar i kommunale/fylkeskommunale saker utan at det ligg særskilt lovheimel til grunn. Dette hindrar likevel ikkje kommunane/fylkeskommunane i å ha rådgevingande folkerøystingar før avgjerder blir fatta i representative organ. Kommunane/fylkeskommunane gjennomfører ofte ulike typar opinionsundersøkingar, som til ein viss grad er formalisert i lovverket. Det gjeld mellom anna Plan- og bygningslova, der det blir lagt stor vekt på informasjon og at innbyggjarane skal kunne uttale seg om eventuelle planforslag. Tilsvarende står det i inndelingslova at kommunestyret bør sørgje for å få fram synspunkta til innbyggjarane om endring av kommunegrensene. Og vidare, at ei slik høyring kan ta form av ei folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking eller liknande (Ot.prp.nr.44 2004-2005). Endeleg vart det i 2003 innført ein forslagsrett i Kommunelova. Regelen pliktar kommunestyret/fylkestinget til å ta stilling til forslag som gjeld kommunal verksemd, om minst 2 prosent av innbyggjarane eller 300 personar i kommunen krev det. Departementet har

¹ Noreg har ingen generelle reglar for nasjonale folkerøystingar. Det er utforma ei eiga særlov for kvar enkelt avrøysting. Spørsmålet om å grunnlovsfeste ei eller anna form for folkerøysting har vore ein føljetong i debatten i Stortinget. Frå 1897 til 1993 har Stortinget drøfta grunnlovsfesting av folkerøystingar heile 25 gonger (Bjørklund 1997:43-44).

gått ut frå at denne regelen også kan bli brukt til å krevje at kommunestyret tek spørsmålet om å halde ei folkerøysting opp til vurdering, men at fleirtalet i kommunestyret i så fall står fritt til å avgjere om det skal haldast folkerøysting eller ikkje (Ot.prp.nr.44 2004-2005:13).

Folkerøystingsinstituttet har likevel vore eit viktig innslag i lokaldemokratiet. Både i alkohol- og språkpolitikken har særlovgevinga gjort at folkemeininga har spelt ei avgjerande rolle for politikkutviklinga. Om lag halvparten av dei 514 lokale folkerøystingane i perioden 1970-2000 har handla om opplæringspråk i skulen, medan drygt ein fjerdedel har dreidd seg om sal- og skjenkeløyve av alkohol (Adamiak 2002). Begge representerer politikkområde der dei politiske motsetnadane historisk like mykje har gått gjennom dei politiske partia som mellom dei (Rokkan 1987). Reglane i alkohollova om rett til å krevje rådgjevande folkerøysting om omsetjing av alkohol fall bort i 1989. Kommunane skal no gje løyve etter søknad etter å ha innhenta opplysningar frå helse- og sosialstyret og frå politiet. I dag er det berre spørsmålet om målform i skulen som er omfatta av retten til å krevje folkerøysting. I Opplæringslova heiter det: «I samband med skifte av hovudmål, eller når eit fleirtal i kommunestyret eller minst 1/4 av dei røysteføre krev det, skal det haldast rådgjevande folkeavstemming» (Ot.prp.nr.44 2004-2005:13).

Det er viktig å merke seg at i alkoholpolitikken har lovgevinga opna for både *bindande lokale folkerøystingar og direkte initiativ* (NOU 1995:24, Adamiak 2002, Bjørklund 2004). Kommunane har heilt frå 1837 vore ein viktig kamparena for fråhaldsrørsla. Allereie då vart det innført reglar som gjorde det naudsynt med kommunalt løyve for å selje eller skjenke brennevin på landsbygda. I 1869 blei øl og vin underlagt det same regelverket. Brennevinslova frå 1894 slo fast at lokale folkerøystingar skulle avgjere kva byar som skulle ha samlag. Røystereglane blei utforma slik at dei favoriserte den rådande situasjonen ved at dei som ikkje møtte fram på valdagen vart tekne til inntekt for status quo. I 1918 blei lova endra for å gjere det vanskelegare å opprette nye samlag, og tilsvarande lettare å leggje ned eksisterande. Lova sa no at dei som ikkje møtte fram på valdagen skulle telje som om dei hadde stemt mot samlag. Frå vinmonopolet blei danna i 1922 skifta fråhaldsrørsla hovudkursen frå å vilje avskaffe alkoholomsetnaden til å gå for større regulering. Frå då av var det berre kommunestyra som kunne gje løyve til sal og skjenking av vin og øl. Eit vinmonopolutsal kunne berre opprettast eller nedleggast etter at det var arrangert ei lokal folkerøysting. I 1918 vart røystereglane endra

slik at det vart kravd eit fleirtal blant dei frammøtte for å endre situasjonen i ein kommune. I 1956 opna ein for å halde bindande lokale folkerøystingar i samband med sal eller skjenking av øl og vin. I 1967 blei reglane for folkerøysting for å få kommunalt løyve til sal eller skjenking av brennevin, vin og øl likestilt. Det var ikkje lenger eit vilkår for å få løyve at det vart halde bindande avstemming. Derimot skulle det haldast bindande folkeavstemming om 5 prosent av dei røysteføre i kommunen kravde det. Bjørklund (2004) viser at medan folkerøystingane fram til 1920-talet var ein nyttig reiskap fråhaldsrørsla nytta for å få stengt alkoholkranane, vart folkerøystingsinstituttet frå midten av 1920-talet eit reiskap for å opne kranane. I 1993 var det berre 26 kommunar utan alkoholutsal, og 18 kommunar der det ikkje vart skjenka alkohol.

I språksaka lanserte riksmålsrørsla ideen om folkerøysting, medan målfolket nådde fram med strenge reglar for at utfallet skulle vere bindande (Bjørklund 2004). Reglane for folkeinitiativ vart utforma slik at det vart kravd fem gonger så mange underskrifter for å få i stand ei språkrøysting som ei alkoholrøysting. Dette hindra likevel ikkje at nynorsken tapte terreng i perioden etter krigen. Røysteretsreglane har vore eit viktig stridsspørsmål i debatten om språkrøystingane. Målfolket meinte alle innbyggjarar skulle ha røysterett sidan språkforma i skulen gjaldt alle innbyggjarane, ikkje berre foreldra. Frå 1915 sa reglane at eit fleirtal i skulestyret kunne vedta å halde språkrøysting, alternativt kunne folket gripe inn ved folkeinitiativ. Ein fjerdedel av dei røysteføre i skulekrinsen kunne krevje folkerøysting. I perioden 1971-85 vart røysteretten avgrensa til foreldre og føresette og resultatene av avrøystingane vart gjort bindande. Dette favoriserte riksmålet, noko som førte til at Stortinget i 2000 vedtok ei ordning der alle fekk høve til å stemme. Bjørklund (2004) viser at nesten alle språkrøystingane frå 1965 til 2002 vart arrangert i skulekrinsar der nynorsk var opplæringsmål. Språkrøystingane har historisk retta seg eintydig mot nynorsken, men no favoriserer reglane nynorsken ved å ha strenge krav til folkeinitiativ. Ein brei definisjon av kven som skal ha røysterett blir i dag sett på som nødvendig for å demme opp for nynorsken sin tilbakegang (ibid.).

Kommuneinndeling har vore eit anna viktig tema for lokale folkerøystingar (Adamiak 2002, Klausen 2004a). 58 av 514 avrøystingar i perioden 1970-2000 har omhandla slike spørsmål. Av dei 8 prosent av kommunane som rapporterer å ha gjennomført folkerøystingar i perioden 2000-2003, har rundt halvparten handla om kommuneinndeling (Hovik og Stigen 2004:116). Tematisk famnar

desse ei rekke problemstillingar frå kommunesamanslåingar, lausrivningar, eller byte av fylke for ein kommune. Spørsmålet om kommuneinndeling har endra karakter over tid (Klausen 2004a:11). På byrjinga av 1990-talet vedtok Stortinget samanslåing trass i massiv motstand frå fleire involverte kommunar. Eksempelvis var over 90 prosent av innbyggjarane i kommunane rundt Fredrikstad imot samanslåing, men det vart likevel vedteke i Stortinget. I ettertid har Stortinget vedteke at kommunar ikkje skal bli slått saman mot eiga vilje, men dette er ikkje nedfelt i lovverket. Inndelingssaker blir avgjort i Stortinget, men inndelingslova tilseier at innbyggjarane skal bli høyrte. I nyare tid har kommunane også gjennomført enkelte folkerøystingar der miljøpolitiske tema er sett på dagsorden.

I sum har nesten halvparten av landets kommunar erfaring med lokale folkerøystingar (Adamiak 2002). Samanlikna med andre nordiske land har folkerøystingsinstituttet spelt ei viktig rolle i det norske lokaldemokratiet. Medan Danmark har hatt 47 lokale folkerøystingar i perioden 1970-1993, Sverige 46 mellom 1977 og 1999, Finland rundt 40, har det blitt arrangert heile 514 folkerøystingar i norske kommunar i perioden 1970-2000 (Adamiak 2002, Taube 2004, Sutela 1999, Walin 1997).

Kommunelova (§ 39a) sin regel om innbyggjarinitiativ er ein av få lovendringar dei seinare år som har opna for alternative deltakingskanalar i lokalpolitikken. Regelen tilseier at lokalpolitikarane ikkje lenger har einerett til å fremje saker til handsaming i dei politiske organa. Ordninga skulle medverke til å fange opp eit aukande saksorientert politisk engasjement og kanalisere dette inn i det representative demokratiet. I ein forskingsrapport utført på oppdrag av kommisjonen har Jan Erling Klausen og Dag Arne Christensen sett på enkelte erfaringar med ordninga (sjå vedlegg 2). Undersøkinga dekkar eit tidsrom på om lag eitt år og åtte månader og resultatane må bli sett i forhold til det. Tre hovudtema med påfølgjande spørsmål vert studert. 1) Innbyggjarinitiativet som deltakingskanal: Er ordninga ofte i bruk? Kven tek initiativ, og i kva saker? 2) Kommunane sin respons: Korleis reagerer kommunane? Er nålauge for å få politisk gjennomslag trøgt? Og, 2) kommunal variasjon: Er det samanhengar mellom trekk ved kommunane (stor/liten, tettbygd/spreiddbygd, høg/låg valdeltaking) og reforma si politiske gjennomslagskraft?

Hovudfunna i undersøkinga er at innbyggjarinitiativet er forholdsvis ofte brukt i kommunane. Føreset ein at kommunane som svarte på undersøkinga er representative for alle norske kommunar, så er initiativretten nytta i om lag 75 av 433 kommu-

nar, i nokre av dei fleire gonger. Dess fleire innbyggjarar i kommunen, dess meir blir initiativretten nytta. Innbyggjarinitiativet ser ikkje ut til å vere eit vidare effektivt verkemiddel for å få politisk gjennomslag. Vanlegvis vert initiativa avviste eller nedstemte – dette har skjedd i nær tre av fire tilfeller. Eitt at ti initiativ har vunne fram etter avrøysting i kommunestyret. Ein stor del av initiativa vert avviste på formelt grunnlag. Om saka (på ein eller annan måte) har vore innom kommunestyret/bystyret så er hovudregelen at saka vert avvist. Forskarane konkluderer med at kommunane har lagt seg på ei streng fortolking av kommunelova sin paragraf 39a. Endeleg er det relativt stor spreiding i initiativa sitt politiske innhald. Eit gjennomgåande trekk er likevel at sakene dreier seg om den nære lokalpolitikken. Det vil seie konkrete og fysiske forhold. Vegstubbar, bygningar og parkar dominerer. Det er i hovudsak laust organiserte grupper som startar initiativa. Dei permanente og etablerte lokale foreiningane er relativt svakt representerte blant initiativtakarane.

4.2.3 Lokale folkerøystingar i andre land: Reglar og erfaringar

Vallovet viser at bruken av *nasjonale folkerøystingar* har auka over tid (NOU 2001:3). Halvparten av dei nasjonale folkerøystingane i verda har funne stad i perioden etter 1970 (Butler og Ranney 1994). Fram til 1993 hadde det på verdsbasis blitt arrangert omlag 800 landsomfattande folkerøystingar (Bjørklund 1997). Litt over halvparten av desse (414 av 799) vart haldne i Sveits. Enno er det land som aldri har gjennomført folkerøystingar på nasjonalt nivå, og land som er svært tilbakehaldne på området (Tyskland, Storbritannia og Belgia) (Rasch 2000).² Utviklinga i retning av eit større innslag av direkte demokrati på det nasjonale nivået ser dermed ut til å gjelde eit fåtal land. Dette er ikkje tilfelle på lågare styringsnivå.

Trass i at *lokale folkerøystingar* ikkje er blitt kartlagde i same grad som dei nasjonale, er det grunn til å tru at folkerøystingar er langt meir vanleg på lokalnivået. Ei årsak er at dei tekniske og

² Dei to landa som har hatt flest folkerøystingar, Sveits og USA, avviker konstitusjonelt sett sterkt frå den norske styreforma. I Sveits er regjeringa nærmast eit fast utval slik at valresultata ikkje medfører eit skifte av politisk makt. USA har ein politisk dobbelkommando i form av maktdeling mellom president og parlament. Folkerøystingsinstituttet har viktige demokratiske funksjoner i slike politiske system. Noreg har derimot eit parlamentarisk system med ei regjering og ein opposisjon, noko som inneber at det eksisterer institusjonar med eit klart politisk ansvar for heilskapen (NOU 2001:3).

Tabell 4.1 Lovgjeving om lokale folkerøystingar i enkelte europeiske land.

Land	År	Type tiltak innført
Austerrike	1984	Bindande lokale folkerøystingar
Belgia	1995	Lokal rådgjevande initiativ
Finland	1990	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Frankrike	1992	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Tyskland	1980-90 talet	Lokale bindande folkerøystingar i dei fleste delstatar
Italia	1990	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Luxemburg	1988	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Nederland	1994	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Spania	1985	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Sverige	1977	Lokale rådgjevande folkerøystingar
Storbritannia	1972	Lokale folkerøystingar teke bort

Kjelde: Scarrow 2001:663, utdrag av appendiks B.

politiske barrierane gjerne er lågare lokalt enn nasjonalt. Underskriftskravet vil vere proporsjonalt lågare slik at politisk mobilisering og koordinering krev mindre organisering enn i ein nasjonal kampanje (Scarrow 2001). Tradisjonelle argument mot direkte demokrati ser også ut til å ha mindre tyngde på lokalnivået. Små einingar skal nemleg gjere det lettare for innbyggjarane å ha oversikt over både innhaldet og samanhengane i politikken. Motargumentet er sjølvstøtt at nærleik og oversyn gjer lokalpolitikarane betre rusta til å vere lyd- høyre overfor folkeviljen slik at folkerøystingar burde vere overflødige. Tabell 4.1 viser at lokale folkerøystingar er tatt inn i lovgjevinga i mange europeiske land på 1990-talet.

I litteraturen om folkerøystingar er spørsmålet om det finst *folkeinitiativ* eller ikkje viktig for å vurdere innslaget av direkte demokrati. Der folkeinitiativ førekjem utgjer folkerøystingsinstituttet ein svært viktig del av det politiske systemet (Möller 2005). Med det som bakteppe er det mogleg å klassifisere ulike land etter omfanget av direkte demokrati. Ei svak form for direkte demokrati er fakultativ konsultativt referendum, der eit folkevald organ sjølv vedtek å høyre folket si meining utan å forplikte seg til å følgje utfallet (Petersson 1995:141). Eit sterkt innslag vil vere land med direkte folkeinitiativ og bindande folkerøystingar.

Med dei nordiske landa som utgangspunkt har både Sverige og Finland reglar om lokale rådgjevande folkerøystingar, medan dei danske og norske kommunelovene er utan slike reglar. Medan Noreg har innslag av folkeinitiativ (målform) har ingen av dei andre landa reglar der innbyggjarane åleine kan krevje folkerøysting i visse saker.

I *Danmark* kan kommunane arrangere folkerøystingar, men utfallet er rådgjevande. Dansk særlovgjeving har tidlegare opna for folkerøysting/folkeinitiativ. I mellomkrigstida og i perioden like etter krigen kunne medlemmane av soknerådet, eller 35 prosent av dei røysteføre i ein landkommune, krevje at løyve til sal av brennevin skulle bli avgjort ved bindande folkerøysting (Taube 2004). I tillegg har Danmark hatt reglar i folkeskulelova om obligatoriske folkerøystingar i samband med nedlegging av skular. Denne regelen vart fjerna i 1998. Fram til 2002 opna kommuneinndelingslova for at kommunane kunne arrangere rådgjevande folkerøystingar før ei avgjerd om endra inndeling (ibid.). I 1997 drøfta Folketinget eit forslag frå Socialistisk Folkeparti (SF) om bindande lokale folkerøystingar med initiativrett for både kommunar og amt. Forslaget innebar at folkerøysting skulle bli utløyst om minst 10 prosent av dei røysteføre sette fram eit slik krav. Det vart også føreslått ein forslagsrett der 5 prosent av dei røysteføre skulle kunne krevje at eit forslag vart handsama i kommunestyre/amtsrådet. Folkerøystingar skulle, i følgje forslag, ikkje kunne nyttast i spørsmål som gjekk på budsjettet, lokalisering, minoritetar sine levekår eller i spørsmål som kunne ha konsekvensar for grunnleggjande menneskerettar (ibid.). Forslaget vart ikkje følgd opp av Folketinget.

Sverige har to inntak til folkerøystingar; rådgjevande folkerøystingar initierte av kommunestyra, og (delvis) innbyggjarinitierte røystingar.³ Reglar om *lokale rådgjevande folkerøystingar* vart innført i

³ Sverige har også drøfta å introdusere obligatoriske folkerøystingar i samband med forslag om auka kommuneskatt.

Sverige i 1977, justert i den nye Kommunelova i 1991 og i lokaldemokratikomiteens innstilling i 1992 (Rinnan 1996). Lova seier at eit fleirtal i kommunestyret kan vedta å innhente synspunkt frå innbyggjarane i førebuinga av ei sak. Regelen har utløyst 52 røystingar i perioden 1977-1999, 46 folkerøystingar og 6 opinionsundersøkingar (Walin 2000). I perioden 1977-1992 er det reist krav om totalt 100 folkerøystingar innan rammene av det representative systemet. Ein fjerdedel har resultert i konkrete avstemmingar. Dei fleste forslaga er lanserte i Stockholm der nye og mindre parti har brukt ordninga for å utfordre dei større og meir etablerte partia. Eit sentralt tema i kommunane rundt Stockholm har vore bruken av bompengar (Taube 2004). Eit anna viktig spørsmål har vore kommuneinndeling. Også det svenske inndelingslovverket gir kommunane rett til å innhente synspunkt frå veljarane ved hjelp av folkerøysting, opinionsundersøking eller liknande. Gjeve at svenske lokale folkerøystingar er rådgjevande, har ein forfatningsdomstol slått fast at regelverket ikkje hindrar kommunane i å halde avrøysting i saker som ligg utanfor deira kompetanseområde (Taube 2004). Av alle dei lokale folkerøystingane i Sverige er 60 prosent gjennomførte på same dag som eit ordinært val (eller nasjonal folkerøysting), noko som har medverka til å trekkje valdeltakinga opp.

I 1994 opna Sverige (med Finland som førebilete) for at innbyggjarane skulle kunne utløyse folkerøystingar. I praksis er det likevel politikarane som avgjer om det blir arrangert avrøystingar eller ikkje. Regelverket har av den grunn blitt kritisert for å ha preg av «skinndemokrati». Underskriftskravet er sett til 5 prosent av dei røysteføre i kommunen eller landstinget. Initiativet skal vere skriftleg, fastslå den aktuelle saka og innehalde underskriftene og adressene til initiativtakarane (Walin 2000). For å utløyse folkerøysting må to tredeler av representantane i kommunestyret/landstinget stemme for. Utfallet av ei eventuell avrøysting er rådgjevande. I perioden 1994-2004 har det blitt fremja om lag 80 folkeinitiativ. Berre fem har resultert i folkerøysting (Taube 2004, Ljungberg 2000). Kommunestyra har fungert som ein effektiv propp mot innslaget av folkeinitiativ, noko som har sett fart i debatten om ordninga (Walin *ibid.*:26). Hausten 1996 føreslo demokratiutveklingskomiteen at det burde halde at ein tredel av representantane i kommunestyra slutta seg til eit initiativ for å utløyse ei folkerøysting (*ibid.*). Forslaget vart avvist med argumentet om at det politiske mindretallet ville få eit for stort spelerom til å trekkje ut den politiske prosessen. I 1999 gjekk eit mindretal i Riksdagen inn for at kommunestyra ikkje burde

ha høve til å avvise eit initiativ om underskriftskravet vart auka til 10 prosent av dei røysteføre. Fleirtalet meinte derimot at dette ville svekke det representative demokratiet og slå ulikt ut i små og store kommunar. Endeleg har Justisdepartementet lagt fram eit forslag som inneber at ordninga med folkeinitiativ fell bort og blir erstatta av ei ordning der kommunestyra blir forplikta til å fatte ei avgjerd om «samråd» i visse spørsmål om minst 10 prosent av dei røysteføre i kommunen krev dette. Eit samråd kan ta form av ei rådgjevande folkerøysting, opinionsundersøking, open debatt eller offentleg høyring (Taube 2004). Hovudpoenget er at samrådet blir obligatorisk for kommunane, men at kommunestyra sjølv kan avgjere kva tiltak dei vil setje i verk for å imøtekome eit folkeinitiativ. Forslaget er ikkje handsama i Riksdagen. Nyleg er det nedsett ein Grunlagsutredning med mandat om å gjennomgå heile det svenske styringssystemet. Mandatet inkluderer spørsmålet om nasjonale og lokale folkerøystingar/initiativ, og innstillinga blir lagt fram innan utgangen av 2008.⁴

Endelig har Sverige frå 1 juli 2002 innført ein regel om medborgarforslag i kommunelova (Dagens Samhälle nr.13 2005). Regelen tilseier at alle innbyggjarar, inkludert born og unge, i prinsipp har fått den same forslagsretten som dei folkevalde. Men, det er fritt for kommunane/landstinga å innføre reforma. 182 kommunar og 7 landsting har til no innført retten for innbyggjarane til sjølve å komme med forslag direkte til kommunestyra. I følgje Dagens Samhälle er det ein tendens til at fleire kommunar overlet forslaga direkte til dei ulike nemndene i staden for til kommunestyra. Dette skal vere i strid med forslaget frå Riksdagen, der det vart slått fast at forslag frå innbyggjarane skulle handsamast på same måte som andre forslag. Nyleg er desse reglane endra ved at kommunane har fått større fridom til å delegere medborgarforslaga til nemndene (Dagens Samhälle 25.01.2006). Dette er gjort for å forenkle arbeidet med forslaga, og fordi dei enkelte nemndene i realiteten er riktig adresse for ei realitetshandsaming av forslaga. Medborgarforslaga gjeld enkle kvardagsnære spørsmål som best blir handsama av enkeltutval. Det ser ut til at kommunane er positive til reforma. Det er i følgje kommunane kome inn mange gode forslag, og det er ikkje blitt registrert noko misbruk av ordninga (*ibid.*). Kommunar som Botkyrka, Jönköping, Nykvarn, Mark, Aveista og Ulricehamn skal ha fått inn over hundre medborgarforslag sidan ordninga vart innført (*ibid.*).

⁴ Sjå www.grundlagsutredningen.se

Finland har reglar om rådgjevande folkerøystingar, innbyggjarinitiativ og lokal forslagsrett (Sutela 1999, Taube 2004). Reglar om rådgjevande folkerøystingar kom inn i den finske Kommune-lova i 1990 og vidareutvikla i den nye Kommune-lova i 1995. Finske kommunar kan (som i Sverige) avgjere om dei vil legge ei sak ut til folkerøysting. I tillegg kan 5 prosent av dei røyseføre ta eit tilsvarende initiativ, men det må eit fleirtal i kommunestyret til for å utløyse ei folkerøysting. Etter 1990 er det gjennomført 39 folkerøystingar, heile 36 av desse har handla om kommunesamanslåingar. To andre om planlagde vegprosjekt, og begge vart initierte av innbyggjarane. Valdeltakinga har variert frå 39 prosent til 80 prosent. I tillegg har den finske Kommunelova ein regel som gir innbyggjarane forslagsrett. Regelen tilsvarende den norske slik at 2 prosent av dei røyseføre i ein kommune kan medverke til at ei sak innan kommunen sitt ansvarsområde blir sett på dagsorden. Kommunestyret har ein frist på 6 månader til å handsame spørsmålet. I følge Karvonen (2000) har forslagsretten hatt ein positiv effekt, og fungert som ein tilleggs kanal for politisk innverknad og aktivitet. Forslagsretten blir vurdert som ein meir naturleg kanal enn den tungrodde folkerøystinga. Sjöblom (1988) har sett på bruken av forslagsretten i Åbo kommune, og finn at dei fleste innbyggjarinitiativa har hatt liten effekt. Nokre har likevel gitt konkrete resultat. Det er framleis slik at dei tradisjonelle representative institusjonane dominerer. Finske erfaringar ser dermed ut til å kunne blir tatt til inntekt for at det ikkje er nødvendig å kople forslagsretten til ei folkerøysting for å oppnå ein positiv effekt.

Dei *amerikanske delstatane* har ansvaret for sine egne vallover og avgjer sjølve innslaget av direkte demokrati (Möller 2005:24). Bruken av folkerøystingar/folkeinitiativ varierer sterkt mellom delstatane. I den amerikanske valkampen i 1998 vart det eksempelvis arrangert folkerøystingar i totalt 61 saker fordelt på 17 delstatar (Olsson 1999:53)⁵. Talet på folkerøystingar i amerikanske delstatar har auka frå 190 på 1980-talet til omlag 350 på 1990-talet. Rundt halvparten av delstatane tillet folkeinitiativ. Grensene for kor mange underskrifter som skal til for å utløyse ei folkerøysting varierer kraftig. Til dømes er det i Nord Dakota nok at 2 prosent av befolkninga skriv under for å utløyse ei folkerøysting. I enkelte delstatar finst det også tilleggskrav om at underskriftene skal ha ei

viss geografisk spreiding. California har hatt flest folkeinitiativ, og frå 1950-talet av er det arrangert mellom 30 og 40 folkerøystingar i året.

I California har folkeinitiativ (om endringar av konstitusjonen og lovforslag), folkerøystingar (om lovgjeving) og tilbakekallingsrett av representantar hatt plass i delstatskonstitusjonen frå 1911 (Taube 2004). Fylka er undereininga innan delstatane, og i tillegg blir byane rettsleg sett definert som ein lokal styringseining. Vidare er det administrative einingar for skule og utdanning (såkalla school districts). I California tek innbyggjarane avgjerder både i dei distrikta dei bur i, gjennom val av representantar eller direkte ved folkerøysting. I fylke og byar kan ein viss del av dei røyseføre føreslå ny lovgjeving. For å få eit slik forslag på dagsorden må det støttast av minst 10 prosent av dei som stemte i det siste valet eller av 10 prosent av dei registrerte veljarane i byane (25 prosent i byar med færre enn 1000 registrerte veljarar). Innbyggjarane har 180 dagar på seg til å samle inn underskrifter frå forslaget blir registrert (ibid.). Innbyggjarar kan også protestere mot lovgjeving som er vedteke. Det skjer vanlegvis ved at det blir levert ein formell protest før underskriftsinnsamlinga startar. I vallova er det ingen grenser for kor stor deltakinga må vere for at ei folkerøysting skal vere gyldig samtidig som utfallet i regelen er bindande. Kravet er som regel simpelt fleirtal for at eit forslag blir vedteke, men i enkelte saker, som skatt, er kravet sett til 2/3 fleirtal. Eit vanleg tema for folkeinitiativ er nettopp skattespørsmål. I California tilseier konstitusjonen at skatt på fast eigedom skal avgrensast. I tillegg må nye statsskattar godkjennast av 2/3 av representantane i delstatsparlamentet, på same tid som det er krav om at nye lokale skattar skal få aksept i ei folkerøysting (*obligatorisk folkerøysting*). I følge Taube (2004:22-24) er konsekvensen av skatterøystingane at det er vanskeleg å føre ein heilskapleg politikk og at det representative demokratiet dermed står svakt.

I Europa er *Sveits* det klassiske dømet på eit land der det direkte demokratiet står sterkt. Spesielt gjeld det lokalnivået. Sveits har 26 kantonar med sterkt varierende innslag av direkte demokrati. Den folkelege initiativretten er spesielt utbreidd i store kommunar og i dei fransktalande delane av Sveits som har lokale parlament (Ladner 2005). I mindre kommunar (85 prosent av kommunane) blir det arrangert lokale folkemøte to til fire gonger i året der innbyggjarane kan røyse over forslag som kommunestyra legg fram. I løpet av møta er det også mogleg å endre på innhaldet i framlegga og i tillegg kan innbyggjarane i kommunar med slike møter, ta initiativ gjennom å samle

⁵ Veljarane i Oregon skulle ta stilling i 11 saker, i Colorado 9, i Arizona og California 7. Tema dekkja alt frå miljøspørsmål (8 avrøystingar), skattenivå (6), og finansiering av valkampar (5). I tillegg til dette kom ei lang rekke lokale folkerøystingar.

inn underskrifter for å få til ei folkerøysting mot forslag eller avgjerder som kommunestyra har tatt. Ordninga kan til og med nyttast for å protestere mot avgjerder som er tatt av folkemøta. I store kommunar kan innbyggjarane bruke folkeinitiativ både for å protestere mot avgjerder som er tatt og til å sette nye saker på dagsorden. Det er stor variasjon mellom dei ulike kantonane når det gjeld talet på underskrifter som er nødvendig for å utløyse ei folkerøysting (mellom 5 og 20 prosent) (Taube 2004). Enkelte kommunar krev eit bestemt tal på underskrifter heller enn eit prosenttal. Obligatoriske folkerøystingar er vanleg i spørsmål som endringar i kommunal organisering, visse utgiftsspørsmål, skattesatsar (innføring av spesielle skattar), kommunale reguleringar, etablering av representative forsamlingar som erstatning for folkemøte og grenseendringar (Taube 2004). I fleire større kommunar er det vanleg med obligatorisk folkerøysting om kommunestyret vedtek prosjekt der utgiftene er over ei viss grense. I den sveitsiske debatten er det fokus på å gjere folkerøystingsinstituttet meir fleksibelt, for med det å redusere talet på folkerøystingar (Ladner 2005). Spesielt gjeld det obligatoriske folkerøystingar, der det er foreslått at slike ikkje må gjennomførast om ingen aktivt går mot eit forslag. Ordinære kommuneval er mindre viktige ettersom innbyggjarane har tilgang til mange andre påverknadsformer (Taube 2004).

Tyskland har også innført direktedemokratiske tiltak etter samlinga av landet i 1989 (Wollmann 2002, 2005, Gabriel og Eisenmann 2005). Dei fleste delstatar har gitt innbyggjarane høve til å ta initiativ til folkerøysting. I enkelte kommunar kan også eit mindretal i kommunestyra ta eit slikt initiativ. Når det gjeld innbyggjarutløyste avrøystingar, varierer underskriftskrava sterkt mellom dei ulike delstatane. Generelt er reglane strenge, slik at berre dei færraste og best organiserte initiativa klarer krava. Initiativtakarane må samle inn underskrifter frå mellom 4 til 20 prosent av dei røysteføre i løpet av eit svært kort tidsrom. I tillegg er det strenge deltakingskrav for at resultatet av ei folkerøysting skal vere bindande. Ved simpelt fleirtal må mellom 25 og 30 prosent av dei røysteføre vere på vinnarsida. Budsjettspørsmål er unnateke frå regelverket. Dei direktedemokratiske tiltaka ser førebels ut til å spele ei moderat rolle i lokalpolitikken. Frå 1956 har det i Baden Württemberg blitt fremja 273 initiativ og arrangert 139 folkerøystingar i dei totalt 1120 kommunane. I Bayern, som har nokså liberale reglar, har ordninga resultert i 623 initiativ og 398 folkerøystingar. Tematisk er lokaliseringsspørsmål, inndeling, vegbygging og trafikk mest vanleg. Den nye påverknadsforma skal ha auka innverkna-

den til dei allereie politisk aktive, og ikkje medverka til å mobilisere innbyggjarar med eit fjernare forhold til politikken (Gabriel og Eisenmann 2005). Initiativordninga ser også ut til å fungere reaktivt ved at innbyggjarane brukar ordninga i eit forsøk på å få til omkamp om vedtak som er tatt av dei folkevalde.

Nederland har innført rådgjevande lokale folkerøystingar, og enkeltkommunar har innført initiativrett der folket har ein viss vetorett i enkeltsaker. Reglane for at resultatet frå ei innbyggjarutløyst avrøysting skal vere bindande er strenge (Nijeboer 2004). Nederland har hatt om lag 100 lokale folkerøystingar sidan 1912. Av 537 kommunar, har om lag 61 innført egne reglar om folkerøystingar i løpet av 1990-talet. Tematisk sett har dei 101 folkerøystingane omhandla kommunesamanslåing (51), byggeprosjekt (15), reorganisering av det lokale styringssystemet (11) og trafikk og parkering (5). Utover dei landa som er gjort greie for her har fleire statar i Aust Europa innført ulike variantar av folkerøystingsinstituttet.

4.2.4 Fordelar og ulemper med folkerøystingar: Den prinsipielle debatten

Folkerøystingar som demokratiltak er omdiskutert (sjå Budge 1996, Svensson 2003, NOU 2001:3, Klausen 2004b). Eitt syn er at folkerøystingar er eit steg i retning av det «verkeleg» demokratiet (Siune mfl.1994). Sidan demokrati er synonymt med folkestyre, burde ingenting vere meir demokratisk enn meir direkte demokrati (Flem 1975). Mot dette synet står argumentet om at hyppigare bruk av folkerøystingar er eit trugsmål mot viktige prinsipielle sider ved det representative styresettet (Giljam mfl.1998). Vallovutvalet drøftar desse syna med utgangspunkt i fire klassiske innvendingar mot større bruk av folkerøystingar (NOU 2001:3): 1) svak veljarkompetanse, 2) låg valdeltaking, 3) særinteresser versus allmenninteresser, og 4) moglege styringspolitiske konsekvensar.

Den første innvendinga er at innbyggjarane ikkje har kompetanse nok til å ta viktige politiske avgjerder direkte. Politiske vedtak bør bli tatt av folkevalde som har trening og tid til å ta standpunkt i ei stadig meir kompleks verd. Det vert hevda at folket let seg lettare leia av meir eller mindre tilfeldige stemningar. Motargumentet er at det aldri har vore meininga at politikk skal vere profesjon og berre for teknokratar. I tillegg er gjerne årsaka til at folket sine standpunkt kan vere skiftande og ustabile, at ein blir beden om å ta eit standpunkt utan debatt og utan at ein må ta ansvar for korleis ei sak kan påverke andre enn seg sjølv. Argumen-

tet om at folket manglar kompetanse har også ei prinsipiell problematisk side. Om det er slik at folket er lite informert og ikkje i stand til å ta viktige avgjerder, kvifor blir dei då vurderte som kompetente nok til å velje regjering. Argumentet ender dermed lett opp som ein kritikk mot demokrati som styreform generelt, og ikkje mot det direkte demokratiet spesielt.

Ei anna innvending er at folkerøystingar er prega av låg valdeltaking samanlikna med ordinære val. I snitt ligg deltakinga i nasjonale folkerøystingar i Vest - Europa stort sett 10 til 20 prosentpoeng lågare enn i ordinære val. I tillegg er det lite som tyder på at folkerøystingar har ein politisk mobiliserande effekt. Aktivitet i folkerøystingar stimulerer ikkje til eit politisk engasjement utover dette (Bjørklund 1997, Butler og Ranney 1994). I norsk og nordisk samanheng er EU-saka eit unntak. Medan heile 90,1 prosent møtte fram i den danske folkerøystinga om EF medlemskap i 1972, stilte 89 prosent opp i den norske om EU i 1994. For lokale folkerøystingar har Rinnan (1996) sett på deltaking i 22 lokale folkerøystingar etter 1988. I halvparten av kommunane var frammøtet under 50 prosent. Adamiak (2002) har studert deltakinga i heile 492 lokale folkerøystingar og finn ein frammøteprosent i overkant av 50 prosent. I Sveits ligg snittet på 40 prosent i nasjonale avrøystingar, 20 prosent stemmer aldri på enkeltsaker (Budge 1996:95-96). Internasjonalt er det også ein tendens til at mange folkerøystingar går saman med lågare valdeltaking (Gilljam m.fl. 1998, Franklin 1996). Vallovutvalet viser derimot til at omsynet til valdeltakinga ikkje er eit absolutt hinder for å innføre ei ordning med folkerøystingar/initiativ. Utvalet meiner likevel at eit eventuelt regelverk bør seie noko om på kva nivå deltakinga bør liggje for at resultatet skal bli praktisk politikk (NOU 2001:3). Ein praktisk måte å løyse eit eventuelt deltakingsproblem på er å samle folkerøysingsspørsmål på spesielle stemmesedlar i samband med ordinære val. Eit døme på det er folkerøystinga om utbygging av vindkraft på Frøya i samband med stortingsvalet 2005 der 70,4 prosent stemte i folkerøystinga mot 74 prosent i det ordinære stortingsvalet.

Ei tredje innvending er at folkerøystingar gir særinteressene stort spelerom. Styrken ved det representative demokratiet som ideal er at mange (eller alle) interesser blir ivaretekne i utforminga av politikken. Hyppigare bruk av folkerøystingar kan føre til at det er dei med stor interesse og engasjement i ei sak som vil engasjere seg. Denne uroa har delvis bakgrunnen i dei politiske konsulentfirma som har vakse fram i Sveits og USA (sjå Klausen 2004b). Det å nå fram med eit initiativ kan vere

kostbart i ein situasjon der profesjonelle firma både samlar inn underskrifter, gir råd om utforminga av initiativforslag og driv aktive kampanjar. Trass dette ser det ikkje ut til å vere fritt fram for dei resurssterke. Til dømes har fleire amerikanske delstatar innført reglar som avgrensar våpenbruket, sjølv om sterke finansielle aktørar har kjempa mot. Sterke næringslivsaktørar ser ut til å spele ei viktigare rolle i kampen mot endringar i lovverket, enn i få gjennomslag for ny lovgjeving (Budge 1996). I og med at veljarane har ein tendens til å støtte etablerte og kjende løysingar kan dei ha ei form for vetorett. «Er du i tvil, stem nei», er eit nokså vanleg slagord i folkerøystingar (Bjørklund 1997). Erfaringar frå Sveits viser at folkeinitiativa kan flytte den politiske dagsorden i favør av saker som er viktige for grupper som ikkje er sterkt organiserte. Dette gjeld miljøørsla og ulike kvinnegrupper. Norsk politikk er heller ikkje ukjent med at sterke interessegrupper kan ha direkte kanalar inn til den politiske makta. Ei rekke studiar har vist at sterke interesseorganisasjonar kan prege utforminga av offentlig politikk. Likevel er det logisk å tru at bindande folkerøystingar med folkeleg initiativrett kan styrke aksjonsdemokratiet i forhold til deltaking innan det representative demokratiet (Klausen 2004b:102).

Vallovutvalet er spesielt opptekne av at det direkte demokratiet kan utvide spelerommet for resurssterke grupper på kostnad av dei svake (NOU 2001:3). Folkerøystingar deler uvilkårleg folket i to leirar der ein part kjem sigrande ut. Ein konsekvens kan bli at mindretalet står utan nokon forsvararar av sine interesser. Det ligg i politikken sin natur at uavhengig av korleis demokratiet er organisert, vil det alltid stå att eit mindretal som ikkje fekk gjennomslag. Mindretalsproblematikken er først alvorleg når det oppstår permanente mindretal, der den tapande part har felles kjenneteikn som t.d. rase, hudfarge og religion (Budge 1996:159). I Sveits er det fremja fleire initiativ om å avgrense innvandringa. Alle er avvist, men samla opptil 30-40 prosent av stemmene. I perioden 1977-1992 vart det i Sverige fremja 8 forslag om folkerøystingar i spørsmålet om mottak av flyktningar. Alle aktualiserte innan det etablerte politiske systemet, ingen som folkeinitiativ (Walin 2000). I USA har debatten i nyare tid særleg fokusert på homofile og lesbiske grupper sine rettar. Forslag om inngrep ovanfor desse gruppene har komme frå sterkt religiøse grupper. Døme på overtramp finn ein sjølv sagt også innan representative institusjonar. I Nord-Irland har t.d. det protestantiske fleirtalet i parlamentet nytta sin posisjon til å diskriminere det katolske mindretalet (t.d. i bustadpolitikken). Val-

lovutvalet peikar på at Noreg er blitt eit fleirkulturelt samfunn, noko som kan auke trykket på spesielle løysingar for spesielle grupper. Utvalet meiner omsynet til slike mindretal er eit sterkt argument for å trå varsamt på dette området.

Ei siste innvending er at bruk av folkerøystingar kan ha negative styringsmessige konsekvensar. Ein konsekvens kan vere at folkerøystingar medverkar til å fragmentere politikken. Når avgjerder blir tatt frå sak til sak, kan heilskapen og den langsiktige styringa gå tapt. Hyppige val medverkar til ineffektiv problemløysing og resultatet blir kvalitativt dårlegare politiske avgjerder (Svensson 2003). Objektivt sett er det sjølv sagt vanskeleg å bli einig om kva som er eit dårleg, alternativt godt vedtak. Få vil t.d. påstå at folket sitt nei til EU-medlemskap i 1994 var ei «dårleg avgjerd». Budge (1996) peikar på at data frå USA og Sveits viser at folket generelt sett handlar opplyst. I politisk-økonomisk forskning argumenterer ein med at bindande folkerøystingar kan ha positive styringseffektar ved at dei folkevalde sine standpunkt blir korrigererte og meir i samsvar med innbyggjarane sine ønskje (Swedenborg 2004). Med andre ord: det representative demokratiet blir meir representativt. Argumentet har bakgrunnen i studiar frå USA og Sveits som viser at kantonar/delstatar/byar som nyttar folkeinitiativ/folkerøystingar har lågare skattar og lågare budsjettunderskot enn andre kantonar/delstatar/byar (ibid.). Ikkje nok med det, dei same områda skal vere meir desentraliserte ved at meir av offentleg verksemd er plassert på lokalnivaet. Bodskapen i denne forskinga er at kritikken av folkerøystingsinstituttet ser for mykje bort frå at dei folkevalde ikkje er representative for innbyggjarane i alle spørsmål. Det kan vere fordi dei ikkje oppfattar kva veljarane vil, eller at politikarane har andre vurderingar enn innbyggjarane. I norsk samanheng er EU-saka eit døme på det siste.

Eit anna styringsargument er at problemet ikkje er talet på folkerøystingar, men sakene sitt politiske innhald (Gilljam 2000). Dess større og viktigare spørsmål som blir tekne ut av den representative kanalen, dess vanskelegare er det å utforme ein heilskapleg politikk. Mot dette synet står argumentet om at også innan eit representativt demokrati vert sakene handsama etter kvart som dei oppstår. Eit moderne demokrati er nettopp organisert rundt det å løyse enkeltsaker, og offentleg politikk er ofte prega av uklare mål, uklare midlar og tilfeldige utfall (Olsen 1978). Meir direkte demokrati treng såleis ikkje å medføre at politiske saker blir løyst på ein fundamental nye måte. Eit argument når det gjeld folkerøystingar er at dei ikkje bør nyttast i alle saker, men i saker som har

stor prinsipiell innverknad og som har ei mobiliserande kraft. Paradokset er at dette nettopp kan vere saker som har konsekvensar for totalstyringa av samfunnet, og vil såleis vere lite eigna for folkerøystingar. I følge Vallovutvalet kan hyppigare bruk av folkerøystingar føre til at det representative demokratiet blir tømt for viktige politiske spørsmål. Utvalet peikar derimot på at dette vil vere avhengig av korleis etablerte politiske institusjonar, særleg dei politiske partia, handterer ein slik situasjon. Det er frykt for at om det først vert opna for folkerøystingar/folkeinitiativ, så vil dette raskt bli den dominerande måten å fatte politiske avgjerder på. Erfaringar frå land med slike ordningar viser at det ikkje er tilfelle. Av samla lovgjeving i amerikanske delstatar med folkeinitiativ har desse aldri utgjort meir enn 10 prosent (Budge 1996). Tilsvarende vart det i Sveits i perioden 1980-1993 gjort framlegg om 65 nasjonale folkerøystingar, eit snitt på 4,6 per år (Kobach 1994). Langt dei fleste vedtak blir også i Sveits fatta innan rammene av det representative systemet. I Sveits ser hovudkonklusjonen ut til å vere at folkeinitiativa har resultert i ein ny forhandlingsarena mellom dei folkevalde og ulike interessegrupper, heller enn å vere ein ukontrollert mekanisme for innbyggjarane til å setje dagsorden (Setälä 1999, Klausen 2004b). I tillegg er det som regel stor personoverlapping mellom partipolitisk aktivitet og aktivitet i initiativprosessar. Den vanlege prosedyren er at det kjem eit initiativ frå innbyggjarane som kommunen vurderer. Kommunen kan velje å slutte seg til forslaget utan folkerøysting eller komme med eit motframlegg som deretter blir lagt ut til avrøysting saman med det opphavslege initiativet. Målsetjinga med å levere inn eit initiativ er ikkje alltid å utløyse ei folkerøysting, men ofte ein strategi for å tvinge fram lovgjeving på eit bestemt område.

4.2.5 Tidlegare norske reformforslag

Den norske debatten om lokale folkerøystingar dreier seg ikkje om det framleis skal vere mogleg for kommunane å utløyse slike avrøystingar. Det har kommunane i følge lova allereie høve til. Debatten er konsentrert rundt trongen for lovregulering av folkerøystingsinstituttet - om kommunane skal kunne gjennomføre bindande avrøystingar - og om innbyggjarane på line med politikarane skal kunne ta initiativ til folkerøystingar. Nedanfor blir det gitt eit oversyn over dei reformforslaga som er fremja og argumenta i debatten kring desse forslaga.

Vallovutvalet føreslo eit sett med reglar som skulle regulere gjennomføringa av lokale folke-

røystingar (NOU 2001:3). Forslaget vart ikkje føljt opp av Kommunal- og regionaldepartementet, som konkluderte med at det ikkje var trong for statleg regulering av folkerøystingsinstituttet (Ot.prp.nr.45 2001-2002). Stortinget vedtok i handsaminga av utvalet si innstilling å be regjeringa om ytterlegare utgreiingar om enkelte problemstillingar i tilknytning til lokale folkerøystingar. Utgreiinga skulle omfatte: «prinsipielle konsekvenser av bindende folkeavstemningar, og belyse hvilke virkningar en modell der et bestemt antall innbyggere i en kommunene kan kreve en sak opp til folkeavstemning, kan ha for lokaldemokratiet» (ibid.). Som svar på oppmodinga tinga departementet ei statsvitskapleg (Klausen 2004b) og ei juridisk (Taube 2004) framstilling av tematikken (Ot.prp.nr.44 2004-2005).

Vallovutvalet ser sterke argument for at når kommunestyra/fylkestinga først har lagt ei sak ut til folkerøysting, så bør resultatet vere *bindande*. I følgje utvalet vil det sende eit klart signal om at veljarane sine synspunkt skal respekterast. I tillegg vil det redusere eventuelle spekulasjonar om taktiske motiv frå partia si side og sikre at kommunestyra/fylkestinga nøye vurderer konsekvensane av å bruke folkerøystingsinstituttet. Utvalet peiker vidare på at spørsmålet om bindande folkerøystingar reiser ei rekke spørsmål som må avklarast i Kommunelova. Eit viktig spørsmål er mindretalsvernet. Utvalet meiner dette omsynet kan bli løyst på fleire måtar. Ei moglegheit er å avgrense bruken av folkerøystingar til bestemte saker. Ein annan er å stille strenge krav til kor mange som må ha delteke for at resultatet skal vere bindande eller formulere høge barrierar for at kommunestyra/fylkestinga skal kunne legge ei sak ut til folkerøysting. Utvalet går inn for at kommunestyra/fylkestinga kan (om dei vil) vedta å utløyse både rådgjevande og bindande folkerøystingar i saker som høyrer inn under deira ansvarsområde. Utvalet legg til grunn at omsynet til statleg styring blir tilstrekkeleg tatt omsyn til i utforminga av regelverket.

Konkret føreslår utvalet at ei folkerøysting berre kan gjerast bindande om eit kvalifisert fleirtal i kommunestyret/fylkestinget ønskjer det. I tillegg bør minst 50 prosent av dei røysteføre delta for at utfallet skal binde opp kommunestyret. Vallovutvalet sitt forslaget har fylgjande ordlyd (NOU 2001:3, s.211):

«En folkeavstemning kan kun gjøres bindende hvis et kvalifisert flertall i kommunestyret/fylkestinget ønsker det. Utvalget går i tillegg inn for at minst 50 prosent av de stemmeberetti-

gede må ha deltatt for at en folkeavstemning skal få en bindende karakter».

Utvalet meiner eit slikt regelverk ikkje vil medverke til å auke bruken av folkerøystingar, men sende eit signal om at kommunane/fylkeskommunane kan bruke direkte demokratiske tiltak. Prinsipielt ser utvalet på det representative demokratiet som fundamentet for folkestyret og auka bruk av folkerøystingar/folkeinitiativ vil utfordre dette fundamentet. Eit sentralt argument imot folkerøystingar er at aktive mindretal kan få svært stor innverknad på spørsmål som normalt skal avgjerast av Stortinget, kommunestyra eller fylkestinga (NOU 2001:3, sjå også Klausen 2004b). I tråd med dette går utvalet heller ikkje inn for å innføre ei ordning med lokalt folkeinitiativ. Når det er sagt, peiker vallovutvalet på at rådgjevande folkerøystingar også er nyttige i ein politisk avgjerdsprosess (NOU 2001:3, s.211). Det kan kome opp saker som eit kommunestyre/fylkesting kan ha problem med å avgjere og ta på seg ansvaret for. Typisk gjeld dette saker der motsetnadene går på tvers av tradisjonelle skiljeliner i politiken og der dei politiske partia sjølve er splitta. I slike situasjonar er det rimeleg at politikarane gjennom ein appell til folket skaffar seg eit avgjerdsgrunnlag. Det betyr at utvalet ser på folkerøystingar som ein viktig legitimeringsteknikk.

Kommunal- og regionaldepartementet ser derimot ingen grunn for å innføre ei ordning med bindande lokale folkerøystingar. Departementet meiner den eksisterande ordninga med rådgjevande folkerøystingar fungerer godt og gir kommunane eit fleksibelt spelrom for å gjennomføre folkerøystingar. I følgje departementet vil ei lovendring måtte bli generell, noko som kan resultere i eit lovverk som meir blir til hinder enn til hjelp for kommunane i gjennomføringa av lokale folkerøystingar. Andre forskarar har derimot argumentert med at mangelen på lovregulering skapar ein uoversiktleg situasjon i kommunane. I praksis fører dette til at innbyggjarane i nokre kommunar har fleire demokratiske rettar enn andre (Adamiak 2002b). Mangelen på spelereglar kan også føre til at reint taktiske moment kan komme til å overskugge det saklege innhaldet. Slik det er i dag blir ofte regelverket vedteke medan spelet allereie er i gang. Når det gjeld bindande lokale folkerøystingar på bakgrunn av eit initiativ utanom kommunestyret (*folkeinitiativ*), peikar departementet på at det vil setje det representative systemet til side (Ot.prp.nr.44 2004-2005:19). Ei ordning med folkeinitiativ vil representere eit brot med det representative styresettet som prinsipp og gjere det vanskelegare å uforme ein heilskapleg lokalpolitikk.

Eit tilbakevendande tema i den norske debatten har vore innføring av ei ordning med initiativrett for mindretallet i Storting, kommunestyre og fylkesting. Konkret er det blitt foreslått å innføre ei ordning der eit mindretal i eit kommunestyret/fylkesting (1/3) skal kunne stille krav om at ei sak som er vedteke, eller i ferd med å bli vedteke, kan bli gjort til lagt ut til folkerøysting. Vallovutvalet gjekk samla imot slike ordningar med argumentet om at det ikkje var trong for tiltak som styrka det politiske mindretallet.

Når det gjeld innbyggjarutløyste folkerøystingar gjekk vallovutvalet samla imot å innføre ei ordning med lokalt folkeinitiativ. Innstillinga inneheld derimot ei drøfting av konkrete forslag. To variantar blir vurdert; a) Ein forslagsrett utan folkerøysting (lik den som allereie er innført i Kommune-lova), og b) forslagsrett med høve til folkerøysting. Alternativ b) opnar for at eit initiativ frå innbyggjarane kan bli tatt vidare til folkerøysting om kommunestyret/fylkestinget sin konklusjon ikkje skulle vere i samsvar med initiativtakarane sitt forslag. Utvalet peiker på at underskriftskravet for å utløyse ei slik folkerøysting bør vere høgare (enn for forslagsretten), og at eit eventuelt lovforslag vil krevje lovregulering av ei rekkje forhold. Konkret vurderte utvalet eit forslag der eit direkte initiativ blir vurdert gjennom ulike fasar (NOU 2001:3, 211-212).⁶

1. Innbyggjarane i ein kommune/fylke får høve til å ta initiativ i saker som fell innan kommunen/fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Kommunestyret/fylkestinget blir forplikta til å ta stilling til saka om minst 2 prosent av dei røysteføre krev det.
2. Kommunestyret/fylkestinget får ein frist på 6 månader til å ta saka opp til handsaming.

Så langt er forslaget i tråd med den forslagsretten som allereie er innført i Kommune-lova. Om kommunestyret/fylkestinget fattar ei avgjerd som tilfredsstillar initiativtakarane stansar prosessen her. Om ikkje, kan neste steg for initiativtakarane vere å krevje ei folkerøysting etter følgjande prosess:

1. Minst 5 prosent av dei røysteføre i kommunen/fylkeskommunen må skrive under for utløyse ei folkerøysting. Underskriftene må samlast inn innan 6 månader etter at kommunestyret/fylkestinget tok stilling til saka. Om så skjer bør

kommunestyret ha plikt til å utløyse ei folkerøysting.

2. Klarar initiativtakarane underskriftskravet følger ein pause på tre månadar for å skape rom for politisk debatt. Folkerøystinga skal haldast seinast 3 månader etter denne pausen. Resultatet av folkerøystinga bør i følgje vallovutvalet vere bindande.

Utvalet viser til at ei slik løysing krev lovregulering på tre områder: For det første må eit forslag til initiativ innehalde kva alternativ veljarane skal ta stilling til. Namna og adressene til dei som har skreve under må vere vedlagt. For det andre peiker utvalet på at bruken av ei slik ordning bør avgrensast negativt. Det vil sei at spesielle saker ikkje bør bli omfatta av ordninga. Det gjeld saker som fell utanfor kommunestyret/fylkestinget sitt verkeområde, personalsaker, saker som gjeld innbyggjarane sine lovfesta rettar og i saker som vedkjem spørsmål om rase eller religion/livssyn. Utvalet viser til at om nye saker skal kunne bli avgjort i ei lokal folkerøysting via eit initiativ, for deretter å bli lokalpolitikk, krev det at eit organ, t.d. fylkesmannen, må avgjere om eit slikt krav er i strid med Kommune-lova eller andre lover og forskrifter. For det tredje viser utvalet til at valstyret bør ha ansvaret for sjølve gjennomføringa av ei eventuell folkerøysting. Med omsyn til sjølve underskriftskravet, vil det vere mogleg å auke kravet til 10 prosent, som foreslått i Sverige. Ein anna variant er å innføre ulike krav etter kommunestorleik. Med eit krav på 10 prosent vil bli vanskelegare å kvalifisere eit initiativ i Oslo, enn i ein mindre kommune. Ytterlegare forslag er å ta utgangspunkt i dei erfaringane ein har frå alkohol- og språkrøystingane der ein har hatt underskriftskrav på høvesvis 5 og 25 prosent. Vallovutvalet viser endeleg til at det ikkje bør bli innført ordningar etter svensk modell, der kommunestyra har fungert som ein «propp» mot lokale folkeinitiativ. Det inneber at om det først vert innført ei ordning med folkeinitiativ så bør kommunestyra/fylkestinga vere forplikta til å gjennomføre ei folkerøysting om underskriftskrava er oppfylte.

Ein anna variant er å avgrense initiativretten til berre å gjelde vedtak som er fatta i kommunestyre eller fylkesting (Klausen 2004b:110). Ei slik løysing betyr at initiativretten blir retta mot å styrke innbyggjarane sine moglegheiter for å etterprøve dei folkevalte si utforming av politikken i perioden mellom val. I praksis vil det seie at innbyggjarane ikkje kan bruke ordninga til å setje nye saker på dagsorden. Ein slik variant vil dermed krevje mindre lovregulering gitt at det opphavlege vedtaket i kommunestyret/fylkestinget er fatta på lovleg

⁶ Forslaget er basert seg på finsk lovgjeving, eit notat utforma av organisasjonen «Mer demokrati i Trondheim», og eit notat fra KS («Veiledende retningslinjer for lokale rådgivende folkeavstemninger»).

måte. Slike folkerøystingar kan både vere retta mot å avvise avgjerder som er i ferd med å bli tatt eller mot å oppheve vedtak som er fatta. Slike ordningar er vanlege i både Sveits og USA. Ein slik modell kan ha tilsvarende prosedyre som den som er drøfta i vallovutvalet si innstilling med den skilnaden at initiativretten vert retta mot saker som er vedtatt (men ikkje sett ut i livet) eller mot å oppheve eit tidlegare vedtak (som er blitt praktisk politikk). Om det opphøve vedtaket i kommunestyret/fylkestinget er lovleg fatta, vil slike initiativ ikkje kunne binde opp staten. Praksis frå Sveits og USA viser at slike ordningar ikkje alltid ender opp i ei folkerøysting. Det er ikkje uvanleg med kompromissløyser. Ulike variantar av folkeinitiativ fører som regel til ein forhandlingsfase der lokale folkevalte organ får høve til å imøtegå forslagsstilarane.

4.3 Lokaldemokrati på nett

Internett og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) var ukjende ord for dei fleste av oss for berre for nokre tiår sidan. I dag er dette sentrale tema både i media, i regjeringar sine handlingsplanar og i den offentlege debatten (Christensen og Aars 2002). Styresmaktene i vestlege demokrati ser i dag på datanettverk som eit sentralt virkemiddel for å utforme og levere tenester. Spesielt blir Internett vurdert som eit stadig viktigare kommunikasjonsverktøy i forhold til innbyggjarar, næringsliv og mellom ulike delar av offentleg sektor. Resultatet er at omgrepa *elektronisk forvaltning* og *elektronisk demokrati* er blitt nøkkelord i moderne demokrati- og forvaltningsdebatt. For forvaltninga skal IKT bli ein viktig reiskap for å effektivisera og vidareutvikla det offentlege tenestetilbodet. På demokratisida ser mange teknologi-entusiastar på den nye teknologien som sjølv nøkkelen til ein ny demokratisk gullalder (Davis 1999). Det er med andre ord ei sterk tru på at ny teknologi, spesielt Internett, vil ha stor innverknad på måten forvaltning, demokrati, og samfunn utviklar seg. Lokaldemokratikommisjonen har fått som mandat å sjå på «bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i kontakten mellom kommune og innbyggjar og som verkemiddel i utviklinga av demokratiet» (Kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Kva er elektronisk demokrati (Olsson 1999)? Den grove definisjonen er at det handlar om å bruke ulike IKT verktøy for å styrkje innbyggjarane sin innverknad i den demokratiske prosessen. Internett gjev innbyggjarane høve til å gå rundt

media, direkte til kjeldene for å hente informasjon. Ikkje berre det, teknologien opnar nye former for demokratisk deltaking. Den som mottok ein budskap kan påverke og kommunisere med avsendaren direkte. Difor er det blitt vanleg å ikkje berre snakke om ein informasjons-, men også ein kommunikasjonsteknologi. Det inneber at mange no ser på teknologien som ein tovegs deltakingsskanal, i tillegg til eit verktøy for å innhente eller spreie informasjon. For innbyggjarane opnar dette ein ny kanal for å ta opp politiske saker, presentere forslag til løysingar og uttrykkje sine politiske haldningar i møte med andre. Tilsvarende kan politikarane bruke teknologien for å dokumentere kvifor dei handlar som dei gjer og leggje til rette for at innbyggjarane kan få uttrykkje sitt engasjement. Den aukande interessa for elektroniske demokrati-tiltak er likevel ikkje berre knytt til det faktum at den teknologiske utviklinga gir nye moglegheiter for informasjonsutveksling, debatt og deltaking. Like viktig er dei begynnande krisetendensane ein ser spor av i etablerte demokrati (Christensen mfl. 2004).

To spørsmål har stått sentralt i debatten om forholdet mellom teknologi og demokrati; Korleis kan teknologien bli nytta for å betre innbyggjarane sin kommunikasjon med politikarane? Og, kva konsekvensar kan ulike måtar å bruke teknologien på ha for klassiske representative institusjonar? (Norris 2000). Dette avsnittet diskuterer desse spørsmåla gjennom fire hovudoverskrifter. Først blir den overordna norske IKT-strategien kort kommentert. Deretter blir det sett på tilgang og bruk av IKT blant innbyggjarane. Så følgjer ein kort gjennomgang av ulike visjonar knytt til forholdet mellom teknologi og demokrati. Avsnittet blir avslutta med å sjå på kva på demokratitiltak som finst på norske kommunale heimesider.

4.3.1 Norsk IKT-strategi: Mykje forvaltning - mindre demokrati?

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien er viktig i moderniseringa av forvaltninga både i Noreg og i andre land (Christensen og Lægred 2002). Stikkorda i regjeringar og internasjonale samarbeidsorganisasjonar sine handlingsplanar for bruk av IKT i forvaltninga er gode, effektive og brukarvenlege offentlege tenester. Utviklinga i offentleg sektor er ei viktig drivkraft for at IKT er blitt eit strategisk satsingsområde. Statar, kommunar og byar har endra seg frå å vere i all hovudsak produksjonsorienterte til å bli stadig meir service- og kommunikasjonsorienterte. For kommunane ligg utfordringa i at dei har hovudansvaret for vik-

tige politikfelt der IKT kan utgjere ein viktig utviklingsfaktor (Christensen og Aars 2002). Det gjeld ikkje berre innan helse, sosial-, sysselsettings- og næringspolitikk, men også i høg grad innanfor det som er temaet her, nemleg demokratiutvikling. Kommunane har ei viktig rolle å spele både som produsent av politiske vedtak og som serviceprodusent. Utfordringane trykker både på den rolla kommunane har med å realisere statlege vedtak og vere lydhøyre ovanfor innbyggjarane.

Den første reelle norske handlingsplanen, eNorge 2005, vart lagt fram i april 2002.⁷ Planen skulle vere prinsipiell og lanserte tre overordna mål for IKT politikken (eNorge 2005:4); 1) Verdiskaping i næringslivet, 2) effektivitet og kvalitet i offentleg sektor, og 3) deltaking og identitet. For demokratiet var ambisjonen å bruke nettet målretta for å stimulere til desentralisering av vedtak og betre innsyn i offentlege forhold. Som døme på slike tiltak vart det vist til lokale høyringar, debattfora, forslagsordningar og direkte dialog. I tillegg ville ein sjå nærare på bruk av elektronisk stemmegjeving i lokalval og lokale folkerøystingar (ibid:6). I den siste handlingsplanen – eNorge 2009 – er demokratispektet tona ned. Fokuset dreier i retning av å prøve å utnytte og realisere teknologien sine moglegheiter. Stikkorda er enkeltmennesket i det digitale Noreg, innovasjon og vekst i næringslivet og ein meir samordna brukartilpassa offentleg sektor (eNorge 2009). På demokratisida nøyer ein seg med å slå fast at (eNorge 2009:6);

«Aktiv bruk av teknologi kan bidra til økt engasjement fra flere og skape nye muligheter for deltagelse. For eksempel kan vi gjennom Internett på ethvert tidspunkt på døgnet kommentere og få innsyn i politiske beslutningsprosesser og vedtak. Både sentrale, regionale og lokale politiske myndigheter står ovenfor utfordringer når det gjelder å legge til rette for at innbyggerne kan utnytte IT-verktøy i demokratiske prosesser».

I følge planen skal det derimot ikkje være tvil om at offentleg sektor er til for brukaren. Det blir slått fast at «kjennskap til hvordan det offentlige organiserer seg, skal ikke være nødvendig for å få enkel tilgang til de tjenester vi ønsker og har krav på» (ibid:24).

Skal staten nå sine mål så er det viktig å spele på lag med kommunesektoren. Storparten av tenesteytinga går nettopp føre seg på lokalnivået. I den siste statlege handlingsplanen er samarbeidet

med kommunesektoren synleggjort (eNorge 2009). Eit resultat av dette er at kommunesektoren i regi av KS har utforma sin eigen handlingsplan, som er litt meir konkret på demokratisida (eKommune 2009:19-21). Mellom anna er det eit mål at alle kommunar og fylkeskommunar i løpet av 2007 skal ha informasjon som viser og synleggjer prosessane til framtidige politiske saker og vedtak fortløpande på Internett. Innan same år skal innbyggjarane også kunne nå alle folkevalde i kommunane og fylkeskommunar via e-post. Innan 2009 skal alle kommunane overføre møte i kommunestyra på Internett via lyd/video. Når det gjeld deltaking og påverknad, er målet at alle kommunar skal ha etablert elektroniske kanalar for dialog mellom innbyggjarane, kommunen og dei folkevalde for å medverke til auka deltaking i politiske vedtaksprosesser i løpet av 2009. Ikkje nok med det, innan 2009 skal det vere gjennomført forsøk med elektroniske val og elektroniske spørjeundersøkingar i eit utval kommunar.

Desse handlingsplanane viser at måla med bruken av ny teknologi i tenesteytinga ofte er meir konkrete, mindre prinsipielt problematiske og enklare å måle. Det dreier seg stort sett om større effektivitet, betre tilgjengelege tenester og betre service. Det betyr ikkje at måla er lette å nå. Digitalisering av tenesteutøvinga reiser fleire forvaltningsmessige og teknologiske utfordringar. For det første kan endringar, som kjent, vere vanskeleg å få til i offentlig sektor (Christensen og Lægheid 2002). Evna til innovasjon er ofte avgrensa både på grunn av storleiken på verksemda og den omfattande reguleringa som følgjer med offentleg tenesteyting. Administrative strukturar er ofte utforma for å fokusere på intern kontroll heller enn innovasjon. For det andre er det teknologiske utfordringar knytt til utviklinga av ei elektronisk forvaltning. Data og nettverk er gjerne ikkje standardiserte på tvers av ulike sektorar og nivå. Den første generasjonen offentlege internettsider var karakterisert av profilering av individuelle sektortenester. Når mange tenester skal på nett, er det mange organisatoriske utfordringar knytt til ein slik overgang. I staden for at ulike tenester blir lanserte av enkeltetatar, departement og kommunar er det fokus på å samle tenester på tvers av etatar og styringsnivå i ein felles innbyggjarportal. Etter planen skulle den første innbyggjarportalen MinSide ha blitt lansert i desember 2005, men så langt er det ikkje mange tenester som kan automatiserast via nettet.

Når det gjeld demokratitiltak, viser handlingsplanane at det er vanskelegare å vere konkret på dette området. Her er det ikkje tekniske og organi-

⁷ Dei tre første handlingsplanane (eNorge 1.0, 2.0 og 3.0) representerte spede forsøk på å synleggjere konkrete tiltak i enkeltdepartement.

satoriske barrierar som bremsar utviklinga, men heller spørsmålet om kva type tiltak som er ønskelege. Korleis kan teknologien medverke til å fordjupe demokratiet? Er t.d. utstrakt bruk av elektroniske spørjeundersøkingar ei demokratisk nyvinning? Svara på slike spørsmål vil uvilkårleg ha samanheng med kva demokratioppfatning som blir lagt til grunn. Kanskje er nettopp dette ei viktig forklaring på at trykket i fornyingsprosessen først og fremst er på tenestesida. Når det er sagt, skapar teknologien ikkje berre forventningar om betre tenester, men også forventningar om at teknologien skal få innverknad for måten demokratiet blir utøvd på. Fleire undersøkingar viser at demokrati-fornyning kjem høgt opp på lista over kva innbyggjarane meiner den nye teknologien kan bli brukt til (Grönlund 2001).

Ein viktig føresetnad for utstrakt bruk av ny teknologi i demokratiske prosessar er at innbyggjarane har lik og brei tilgang. Hovudargumentet til teknologientusiastane er nettopp at den raske utbreiinga av Internett gjer at det eksisterer ei teknisk plattform for å utvikle løysingar som kan medverke til å vidareutvikla demokratiet (sjå t.d. Budge 1996).

4.3.2 IKT: Tilgang og bruk

Bruk av, og tilgang til, Internett er ein vanskeleg prosess å dokumentere (Christensen mfl. 2004). Trass i at brukarutviklinga har vore eksplosiv gjennom heile 1990-talet, er det framleis lite kunnskap om korleis innbyggjarane brukar nettet som deltakingskanal og kva haldningar innbyggjarane har til slik bruk. Når det er sagt, ligg Noreg langt framme med omsyn til utbreiing og bruk av ulike IKT-verktøy. Norsk Gallup har studert innbyggjarane sine IKT-vanar frå 1996, og tendensen er raskt vekst på alle frontar. Tal frå august 2005 viser at over 80 prosent av den norske befolkninga over 12 år har tilgang til Internett.⁸ Medan 822 000 nordmenn hadde tilgang til nettet i 1996, er tilsvarande tal i dag 3.1 millionar. Auken har vore størst i dei private hushalda – medan 200 000 nordmenn hadde tilgang heime i 1996, har 2.8 millionar det same i dag. Like i overkant av 1.4 millionar husstandar er i dag kopla til Internett. 2.8 millionar svarar at dei har vore på nettet dei siste 30 dagane, medan 2 millionar brukar nettet til dagen.

I dei fleste land i den vestlege verda kan det bli argumentert med at ein i dag har utvikla ei teknologisk plattform som kan bli nytta for å utvikle og

styrke demokratiet. Fleire undersøkingar viser at Noreg (saman med dei andre nordiske landa) har størst utbreiing av Internett i verdssamanheng (Christensen mfl. 2004). Det gjeld både bruk og tilgang. I 2001 toppa Noreg lista over internettbruk, 63 prosent svarte at dei hadde brukt Internett den siste månaden. Tilsvarande tal for Danmark var 62 prosent. Året før (2000) låg USA på topp (58 prosent), medan 56 prosent av nordmennene brukte nettet kvar månad. Sjølv om talet på Internettbrukarar tidlegare fordobla seg kvart år ser veksten no ut til å flate ut (Tjøstheim og Solheim 2001).

Kva blir så nettet brukt til? Bruk av elektronisk post toppar, om lag 80 prosent nyttar denne tenesta (Tjøstheim og Solheim 2001). Størst vekst i perioden 1998 til 2000 finn ein innanfor kategoriane bankoppdrag på nett, bestilling av varer og tenester og kontakt med offentlege styresmakter. Spesielt interessant er det at kategorien «kontakt med offentlege styresmakter» har fordobla seg frå 1998 til 2000. I 2005 leverte 55 prosent av innbyggjarane sjølvmeldinga elektronisk, medan 92 prosent leverte søknad om studieplass over nett (eNorge 2009).

Trass dette er det enno barrierar for demokratisk deltaking på nettet. Det gjeld ikkje berre tilgang til teknologien, men også kunnskap om korleis ei datamaskin blir brukt. Sjølv om stadig fleire har formell tilgang, er det framleis store sosiale skilnader når det gjeld kva grupper som er i stand til å handtere det nye mediet. Det inneber at den faktiske tilgangen er langt lågare enn tala ovanfor tyder på. Tabell 4.2 viser at unge menn med høg utdanning utgjer den største brukargruppa. Menn er generelt sett dei mest aktive brukarane i alle aldersgrupper, med unntak av dei mellom 9-15 år (Norsk mediebarometer 2004). Det er gutar i alderen 16-24 år som i størst grad brukar Internett. I tillegg brukar personar med høg utdanning nettet meir aktivt enn grupper med lågare utdanning, og det same gjeld høginntektsgrupper. Nesten alle med ei inntekt over 500 000 har tilgang til PC, samstundes som bruk av ulike tenester er langt høgare i denne inntektsgruppa enn blant dei med lågare inntekt. Derimot ser internettbruken ut til å auke i aldersgruppa over 60 år. Når det gjeld vurderingar av eige kunnskapsnivå, har menn større tru på seg sjølve enn det kvinnene har, og skilnadane er markante. Det er også geografiske skilnader i internettbruk. Rogaland toppar saman med Oslo og Vestfold/Telemark, medan Nord-Noreg ligg lågast. Tjøstheim og Solheim (2001) meiner dei geografiske forskjellane har auka slik at internettbruken i Nord-Noreg veks mindre enn i andre landsdelar.

⁸ Kjelder: TNS Gallup sine Intertrack-undersøkingar frå oktober 2003 og august 2005.

Tabell 4.2 Gjennomsnittleg dagleg internettbruk dag etter kjønn, alder og utdanning (1997-2004)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prosent internettbrukarar totalt	7	10	18	27	35	35	42	44
Menn	10	14	23	33	42	40	49	51
Kvinner	3	7	12	21	27	30	34	38
9-15 år	4	8	13	23	25	23	37	36
16-24 år	10	16	27	38	48	46	58	59
25-44 år	9	14	24	34	43	47	54	55
45-66 år	5	8	13	21	31	30	35	40
67-79 år	0	1	1	4	7	5	4	9
Ungdomsskule	3	5	9	15	20	20	26	28
Vidaregåande skule	5	8	14	22	32	32	37	42
Universitet/Høgskule, kort	11	18	24	34	53	42	61	60
Universitet/Høgskule, land	14	20	33	43	50	57	62	65

Kjelde: Norsk mediebarometer 2004 (Statistisk Sentralbyrå)

Den siste lokalvalsundersøkinga viser også at faktisk bruk av ny teknologi i lokaldemokratiet forsterkar sosiale og demografiske forskjellar (Saglie og Vabo 2005). I tillegg aktiviserer nettet først og fremst dei som allereie er aktive på andre måtar. Hovudkonklusjonen er at det er dei mest aktive og best utdanna som tek i bruk ulike IKT verktøy i lokalpolitikken. Bodskapen frå forskarane er at det største demokratiproblemet knytt til bruk IKT i kommunepolitikken er at ein stor del av innbyggjarane enno er avskorne frå slik deltaking. Unnataket er dei unge, som elles ofte fell utanfor tradisjonelle demokratiske kanalar. Lokalvalsundersøkinga kan heller ikkje dokumentere geografiske forskjellar på innbyggjarnivået. Innbyggjarar i små og store kommunar deltek om lag like mykje på nettet.

4.3.3 Ulike visjonar om IKT og demokrati

Forskning på IKT og demokrati er eit nytt forskingsfelt. Ein konsekvens av det er gjerne meir litteratur som spekulerer i ulike argument for og imot elektronisk demokrati enn det er konkrete empiriske undersøkingar av kva ein kan oppnå med å ta i bruk teknologien i demokratiet (Budge 1996, Barber 1999, Åström 1999). Debatten går langs to ytterpunkt. Det eksisterer ein radikal versjon der den raske ekspansjonen av data og telekommunikasjon blir tatt til inntekt for at dei direkte formene for demokrati vil vekse fram på kostnad av det klassiske representative demokratiet. Ross Perot, som stilte som amerikansk presidentkandidat i 1992, er eit døme på ein representant for dette synet (NOU

2001:3). I valkampen lanserte han ideen om elektroniske stormøte, møteplassar der innbyggjarane kunne diskutere og fatte konkrete vedtak. Han ville i tillegg gå av som president om tilstrekkeleg mange skulle krevje det via telefon, faks eller e-post. Det andre ytterpunktet er representert av ein meir dystre versjon der datateknologien blir sett på som eit trugsmål mot demokratiet og klassiske likskapsverdiar. Bodskapen her er at utstrakt bruk av ny teknologi vil resultere i nye former for demokratisk ulikskap, der dei kunnskapsrike vil utgjere den framtidige politiske elite.

Det er ikkje uvanleg at det representative demokratiet vert sett på som ei naudløysing, og at teknologien no opnar for ei vidareutvikling. I eit slikt syn vert fart og tempo sett på som positive verdar. Ved å setje straum på demokratiet kan individuelle haldningar registrerast på nettet raskt og effektivt. Det er enkeltindividet som blir sett i sentrum. Det er den sjølvstendige «nettborgaren» som skal erstatte tradisjonelle kollektive representative institusjonar. Elektroniske opinionsmålingar, daglege eller tette avrøystingar på nettet utgjer hovudkomponentane i framtidens folkestyre. I følgje dette synet finst folkeviljen «der ute», det er berre å lese den av. Vallovutvalet (NOU 2001:3) peiker i si innstilling på at politisk leiarskap ikkje handlar om å passivt registrere den til ei kvar tid rådande folkemeininga. Politikerane skal gå føre og aktivt medverke til meiningsdanninga i samfunnet. At det er mogleg å gjere ting raskt, er ikkje eit argument for at det bør skje raskt. Med andre ord: Demokrati krev diskusjon og tålmod (Barber 1999). Mot dei som vil ha meir fart i demokratiet står talsmenn for

samtale-demokratiet som heller vil få farten ned for å rydde plass for det gode politiske ordskiftet. Åström (1999:322) understrekar at svaret på spørsmålet om den nye teknologien kan vidareutvikle demokratiet ikkje er «ja» eller «nei», men kva type demokrati? Eit meir realistisk utgangspunkt for debatten er spørsmålet om datateknologien kan medverke til at innbyggjarar som ikkje engasjerer seg i politiske spørsmål deltek i diskusjonar, og gir uttrykk for sine haldningar. (Saglie og Vabo 2005).

Folkestyre handlar om å utvikle metodar som innbyggjarane kan ta i bruk for å diskutere og fatte politiske vedtak. Her kan ny teknologi bidra positivt. Tilgangen på politisk informasjon aukar, og det same gjer innsynet. Teknikken kan samstundes bli nytta som ein ny arena for diskusjon og debatt. Teknologien kan skape nye møteplassar, danne grunnlag for elektroniske møte og diskusjonar som elles ikkje ville vore moglege. På den andre sida kan den elektroniske kommunikasjonen medverke til å fragmentere og anonymisere politikken. Debatten kan splittast opp på ulike arenaer slik at heilskapen og samanhengane går tapt.

Politisk kultur er ein viktig faktor når ein vil kategorisere ulike syn på IKT og demokrati (Ils-hammar 1999). Det konvensjonelle synet, at IKT er eit reiskap som kan medverke til å vidareutvikle det representative demokratiet, dominerer i den europeiske debatten. Det radikale versjonen er meir toneangivande i den amerikanske debatten. Dei konkrete forsøka internasjonalt ligg svært nær den europeiske tenkjemaaten. Datateknologien blir i all hovudsak nytta for å spreie informasjon, gi service og leggje rammene for å diskutere ulike samfunnsproblema. Spørsmålet er så kva som skjer i norske kommunar?

4.3.4 Kommunale heimesider: Nye deltakingskanalar?

Bruk av Internett i lokaldemokratiet kan bli sett både frå innbyggjarane og politikarane sine ståstader. For innbyggjarane kan ei kommunal heimeside opne for å føre politiske samtalar, setje saker på dagsorden, presentere forslag eller kommentere politikarane sine, krevje endringar i politiske vedtak eller søke informasjon og faktakunnskap. Internett kan også gje lokalpolitikarane fleire kanalar å spele på. Politikarane kan nå direkte heim til folk med sin politiske budskap utan å gå vegen via lokale media. Politikarane kan presentere bakgrunnen for sine standpunkt, eller debattere med innbyggjarane om kva politikk som bør førast eller kva utvikling som bør etterstrevast. Media sitt monopol på informasjon forsvinn når innbyggja-

rane kan søkje faktakunnskap på kommunane sine heimesider, og når politikarane kan gå i direkte debatt og dialog med innbyggjarane. Døme på slike dialogar er e-postlister, diskusjonar via elektronisk post, eller nettavrøystingar. Omfanget av slike nettdebattar er stort. Dagspressa sine nettstader er t.d. typisk kopla opp mot diskusjonsgrupper av typen – «*sei di meining ved å trykke her*». Tilsvarende kan kommunane, om dei vil, stimulere til offentleg debatt og gje innbyggjarane nye kanalar for politisk innverknad.

I kva grad tek norske kommunar i bruk IKT for å kommunisere med sine innbyggjarar? Kva inneheld kommunane sine heimesider? Tek kommunane med seg den politiske debatten når dei flytter inn på Internett? Og, kva skil aktive nettkommunar frå dei passive?

I dei seinare åra er det gjennomført enkelte innhaldsanalysar av kommunane sine heimesider (sjå Christensen og Aars 2002, Haug 2003, Myrvold, Skålnes og Winsvold 2004, og Saglie og Vabo 2005). Tilsvarende undersøkingar frå Sverige og Danmark (Danmarks Statistikk 2002, Torpe 2004) viser at nesten alle kommunar er representerte på Internett med eigne heimesider (Åström 1999, 2000, Danmarks Statistikk 2002, Torpe 2004). I Noreg har utviklinga ikkje gått like raskt. Medan alle fylkeskommunar har eigne heimesider var det så seint som i juni 2004 enno 15 kommunar utan eigen nettstad (Kommunal Rapport 2.juni 2004). Det er vanleg å studere kommunane sine heimesider med bakgrunn i to breie kategoriar av bruksområde; 1) Informasjon: I kva grad gir heimesidene innbyggjarane høve til å få innsyn i den lokalpolitiske prosessen? 2) Kommunikasjon og debatt: Gir heimesidene innbyggjarane høve til å kommunisere og debattere med kommunen? Tabell 4.3 skil mellom kommunale nettbaserte tiltak retta mot *informasjon* om den representative lokalpolitiske prosessen og tiltak som går på direkte *medverknad* frå innbyggjarane (sjå Saglie og Vabo 2005).⁹

Ei kommunal heimeside som legg ut sakspapir, møtereferat, innkallingar og postjournalar, gjer det lettare for den enkelte innbyggjar å engasjere seg i lokaldemokratiet. Tabell 4.3 viser at det er mykje informasjon på kommunane sine heimesider. Til-

⁹ Saglie og Vabo (2005) baserer kartlegginga på to kjelder. For det første ei registrering utført av Haug (2003) som inngår i eit større prosjekt om kommunale heimesider ved Universitetet i Oslo, under leiing av Harald Baldersheim. For det andre data frå kommunale eigenrapporteringar gjennom Kommunal- og Regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase. Norsk institutt for by- og regionforskning har det faglege ansvaret for databasen.

tak som står opp under det etablerte representativedemokratiet ved å informera om lokalpolitikarane og deira dagsorden og vedtak er utbreidd. Dei fleste kommunar legg ut møtekalendar på nettet der tid og stad for komande møte i kommunestyre og formannskap blir offentleggjort. I overkant av 60 prosent presenterer sakslistene til møta, men langt færre let innbyggjarane få innsyn i saksdokumenta. Når det gjeld møtereferat, er slike tilgjengelege i godt over halvparten av kommunane. Presentasjon av lokale parti på nettsidene er derimot svært avgrensa. For dei lokale partia kunne ei heimeside fungere som eit forum for å presentere og diskutere lokalpolitiske saker. Ei mogleg forklaring på at få kommunar presenterer dei politiske partia, kan vere at partia vil markere ein viss avstand til kommunen (Christensen og Aars 2002). Dei politiske partia er ein del av sivilsamfunnet og ønskjer såleis ikkje å bli identifisert med kommunen sin offentlege nettstad.

Hole kommune har løyst dette på ein god måte ved at innbyggjarane på kommunen si heimeside kan gå vidare til ei side med namnet *politisk forum*. Dette er ei nettside der ansvaret for oppdatering er lagt til politikarane i kommunen. Her kan politikarane publisere sine innlegg, og alle partia har tilgang til å oppdatere sidene direkte. Før lokalvalet i 2003 arrangerte kommunen eit nettreff med lokalpolitikarane med stor oppslutnad (Hovig og Stigen 2004:106). Hole kommune har også (saman med Eidsvoll og Lørenskog) frå 1 november 2005 opna for at innbyggjarane kan legge fram forslag til kommunestyra via heimesidene. Dei tre kommunane deltek i eit forsøksprosjekt med såkalla e-initiativ (elektronisk innbyggjarinitiativ).¹⁰

Når det gjeld medverknad, er det grovt sett to måtar innbyggjarane kan kommunisere med politikarane via nettet; med elektronisk post og/eller ved å delta i ulike typar debattar via heimesidene. Tabell 4.3 viser at kommunane sine heimesider berre i avgrensa grad opnar for *politisk deltaking og medverknad*. Dette er funn som ikkje berre gjeld for Noreg, men også for Danmark og Sverige (Torpe 2004, Åström 2002). Det er langt lettare å komme i kontakt med kommunen som tenesteleverandør enn kommunen som politisk institusjon (Christensen og Aars 2002). Det er langt att før alle folkevalde er tilgjengelege via e-post. Enkelte kommunar har lagt til rette for høyringar via nettet og etablert E-dialog der innbyggjarane kan kommuni-

sere direkte med sakshandsamarar og/eller lokalpolitikarar. Elektroniske debattfora finst i 14 prosent av kommunane, og enkelte kommunar har også eigne debattfora retta mot ungdom (Christensen og Aars 2002). Konkrete avrøystingar over nettet er ikkje nytta i kommunane, trass i at nettavrøystingar er fullt mogleg å handtere teknisk. Nettavrøystingar reiser derimot fleire praktiske og prinsipielle spørsmål (Wide og Gustafsson 2001). For det første kan slike avrøystingar bli kostbare om alle skal ha same moglegheit for å stemme. Resultata frå slike avrøystingar blir først oppfatta som legitime når alle har lik tilgang til teknologien. I tillegg er det alltid ein viss risiko for at stemmegjevinga kan bli manipulert. Kommunelova set også klare grenser for å drive forsøk med slike verkemiddel, i alle høve om resultatet frå ei nettavrøysting skal binde opp kommunestyret.

Når det gjeld overføring av kommunestyremøte via nettet, viser ei kartlegging gjort av Scandpower at dette skjer i ca 25-30 norske kommunar (Lanestedt 2005). Steinkjer, Haram og Drammen er blant dei kommunar som har overført kommunestyremøta via webkamera. Steinkjer og Haram har gjennomført dette som forsøk, og erfaringane ser ut til å vere positive. I Steinkjer kommune overvar 250 personar to kommunestyredebatrar (Christensen og Aars 2002), medan 383 såg den første sendinga i Drammen i juni 2005. I den svenske kommunen Bollnäs er nettoverføringa tatt eit steg lenger ved at sjåarane kan sende inn spørsmål via e-post. Spørsmåla blir kommenterte frå talarstolen etter pausen. Nettoverføring av kommunestyremøte kan bli utvikla vidare slik at innbyggjarane kan spele av dei aktuelle sakene heime når dei vil og har tid (Lanestedt 2005). Fleire av pilotprosjekta har vist at teknisk tilpassing i kommunestyresalen er viktig.

Kommunane sine heimesider inneheld få tiltak retta mot å komme i dialog med innbyggjarane. Ein grunn til dette er at dette er tiltak som er meir ressurskrevjande. Ein skal ikkje berre finne IKT verktøy som fungerer, men også gje tilbakemelding til innbyggjarar som engasjerer seg. Ein annan grunn kan vere at lokalpolitikarane er usikre på kor mykje innverknad dei er villige til å gje innbyggjarane via nettet (Christensen og Aars 2002). Likevel er diskusjonsfora/debattsider det mest vanlege tiltaket kommunane brukar for å kommunisere med innbyggjarane via nettet. Samtidig ser dette ut til å vere eit tiltak som er vanskeleg å få til å fungere. Dei fleste lokale debattfora er nemleg lite brukte. Fleire kommunar har hatt slike sider, men lagt dei ned grunna låg aktivitet. Tilsvarande observasjonar er gjort i Sverige (Grönlund 2001, Ranerup

¹⁰ Forsøket blir leia av Norsk institutt for by- og regionsforskning i samarbeid med Høgskulen i Vestfold og kommunane sjølve. Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartement.

Tabell 4.3 Kommunane si tilrettelegging for informasjon og deltaking på internett, 2003 og 2004. Prosent.

Demokratitiltak	Spørsmål ved kartlegging av kommunane sine nettstader 2003 (HJ) og i KRD/NIBR sin organisasjonsdatabase 2004 (OB)	Ja ¹	N
<i>Representativt demokrati</i>			
Informasjon	Er det oversyn over kven som deltek/medlemmar i kommunen sitt politiske organ? (HJ)	75	433
	Vert kommunestyret presentert på nettstaden? (HJ)	63	434
	Vert ordføraren presentert med egne sider på nettstaden? (HJ)	49	431
	Vert dei lokale politiske partia presentert på kommunen sin nettstad? (HJ)	16	434
	Gjer kommunen <i>sakslistar, dagsorden</i> for møter i folkevalte organ tilgjengelege? (HJ)	64	434
	Er saksdokument/samandrag tilgjengelege før møta, til dømes i form av møteinnkallinga? (HJ)	34	421
	Er saksdokument/samandrag (referat) tilgjengelege <i>etter</i> møta? (HJ)	60	434
	Presenterar kommunen vedtak på internett (enkeltvedtak, vedtaksdokument frå møta, og liknande.)? (HJ)	55	433
	Internett – gir informasjon om og tilgang til sakskart og referat frå politiske møter (OB)	80	342
	Nyttar kommunen elektroniske postjournalar? (HJ)	49	433
	Internett – gir tilgang til elektroniske postjournalar (OB)	61	338
	Nyttar kommunen elektronisk arkiv? (HJ)	10	433
	Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systemisert historisk materiale) (OB)	16	336
<i>Medverknadsdemokrati</i>			
Kommuneinitierte konsultasjonar	Gjennomfører kommunen «elektroniske høyringar» i samband med politikkdokument, planar, egne tema? (HJ)	5	434
	Legg kommunen opp til debatt på internett i samband med politikkdokument, planar, egne tema? (HJ)	6	434
	Internett – elektronisk høyring i befolkninga (i 2003) (OB)	11	332
Innbyggjarinitiert deltaking	Har ordføraren eiga e-postadresse? (HJ)	54	433
	Er ei offentlig e-postadresse gjort tilgjengeleg for den enkelte folkevalte? (HJ)	16	433
	Har utvalsleiarar/utvalsleiarar eiga e-postadresse? (HJ)	15	432
	Internett – e-post kontakt til politikkarar (OB)	55	339
	Har kommunen debattforum/diskusjonsforum? (HJ)	14	434
	Har kommunen «chattesider» (diskusjonsforum i sanntid)? (HJ)	1	434
	Har kommunen etablert E-dialog eller liknande ordning der innbyggjarane kan kommunisere direkte med sakshandsamarar og/eller kommunepolitikkarar på internett? (på nokre eller alle område) (OB)	20	339
	Internett – open debattside(r) om aktuelle saker (i 2003) (OB)	16	328

¹ For HJ er både kategoriane «ja» og «noe» rekna som «ja».

1999). Likevel er det unntak. Jensen (2002) rapporterer om relativt høg aktivitet i samband med eit nedleggingsforslag av eit lokalt skuletilbod i Troms Fylke.

Det er fleire grunnar til at aktivitetsnivået på kommunale debattsider generelt sett er labert. Ein grunn er rett og slett at tilbodet ikkje er blitt gjort kjent for innbyggjarane eller at debattforumet er vanskeleg å finne på nettstaden. Ei anna, og kanskje viktigare forklaring, er at debatten ikkje er attraktiv nok fordi lokalpolitikarane glimrar med sitt fråvær. Svenske erfaringar tyder på at i kommunar der politikarane engasjerar seg, er sjansen større for at debatten reint faktisk får innverknad (Ranerup 1999). Manglande engasjement frå lokalpolitikarane kan skuldast at også dei opplever barrierar mot å engasjere seg på nettet. Svenske studiar visar at det ikkje er uvanleg at politikarane generelt, og fritidspolitikarane spesielt, manglar tilgang til det utstyret som det er trong for (PC, e-post, Internett) (Grönlund 2001). I Noreg ser det ut til å vere store forskjellar mellom kommunane når det gjeld IT støtte til dei folkevalte. Til dømes støttar Bergen kommune berre dei heiltidstilsette politikarane, medan Haram kommune har gitt alle kommunestyrepreressantane bærbar PC og eiga heimeløysing (Christensen og Aars 2002). Ei spørjeundersøking blant lokalpolitikarar frå 2003 viser derimot at dei fleste har tilgang på e-post og Internett, og at dei relativt ofte kommuniserar med innbyggjarane elektronisk (Saglie og Vabo 2005). Same kva, utan eit politisk engasjement frå lokalpolitikarane kan eit debattfora lett gje falske løfter om innverknad. Innbyggjarane blir oppmuntra til å delta i ein relativt verdiløus form for politisk aktivitet (Christensen og Aars 2002). Bodskapen er at ein ikkje bør introdusere ei debattsider utan å ha tenkt igjennom kva innlegga skal brukast til (Grönlund 2001).

Eit anna tema i litteraturen er at nettdebattar ofte fungerer på ein spesiell måte. Erfaringar frå enkelte svenske kommunale nettdebattar tyder på at innbyggjarane brukar nettstadane til å flagge sine haldningar heller enn å delta i ein diskusjon. Innlegga er ofte prega av at synspunkt bli kasta ut slik at tidlegare standpunkt heller blir forsterka enn moderert i møte med andre sine synspunkt. Barber (1999:24) meiner at elektroniske debattfora lett gjer at folk forsterkar sine fordommar, snakkar nedsetjande om andre og er til hinder for forståing og felles standpunkt. Kommunal Rapport (31. oktober 2005) rapporterer også om at enkelte kommunar har stengt sine debattsider fordi «de ble fylt med sjikane og ryktespredning». Det kan bety at nettet lett fører til ein skyttarkrigsdebatt. Ein måte

å sikre seg mot slike utfall er å krevje at dei som deltek i debatten identifiserer seg via enkle påloggingsrutinar og ved at kommunen tek redaktøransvaret alvorleg. Redaktøransvar inneber at innlegg blir gjennomgått før dei blir publiserte. Innlegg som temamessig fell utanfor eller som verkar for nærmande på andre kan bli luka bort. Derimot er det argument for at ein ikkje bør stille for sterke krav til innhald og form på nettdebattane. Hovudargumentet for å stimulere til politisk debatt via nettet er nettopp at terskelen for å engasjere seg er låg. Strengt krav til innhald og form kan lett skremme bort deltakarar. På denne måten kan debatten lett miste legitimitet ved at deltakarane opplever at reelt innhald ikkje kjem ut. Likevel er det enkelte nettdebattar som har større aktivitet. Faktisk er det argumentert med at det kan vere lettare å skape interesse for diskusjonar i andre spørsmål enn dei strengt tatt politiske (Ranerup 1999).

Stikkordet for kommunal nettaktivitet både i Noreg, Sverige og Danmark er variasjon (Christensen og Aars 2002, Haug 2003, Åström 2002, Torpe 2004). Enkelte kommunar har heimesider med svært statisk offentleg kontaktinformasjon, som sjeldan blir oppdatert. Andre har meir levande og dynamiske sider med høg lokaldemokratisk informasjonsverdi. Hovudforklaringa på denne variasjonen er storleik (Christensen og Aars 2002, Haug 2003). Kommunestorleik spelar ei viktig rolle både for om kommunane lar seg presentere på Internet, og omfanget av informasjon om lokaldemokratiet som faktisk finst på heimesidene. Det betyr ikkje at ikkje småkommunar også kan oppnå gode resultat. Blant dei ti kandidatane som vart nominerte til årets nettpriis i 2002 var det mange småkommunar, (mellom anna Kvam, Ulvik, Nord-Odal og Ølen). Juryen si grunngjeving for å gje ein av prisane til Kvam kommune var nettopp at «vinneren viser med all tydelighet at man ikke trenger å være stor for å være best ..til og med ordføreren oppdaterer siden sin» (sitert i Christensen og Aars 2002:51). Det ser likevel ut til at småkommunane er avhengige av å ha eldsjeler i kommuneadministrasjonen som set IKT på dagsorden og som har teknisk kompetanse til å arbeide fram gode løysingar (ibid.). Det er ikkje overraskande at storleik slår sterkt ut. Internasjonale studiar viser at dei delane av offentleg sektor som ligg i fronten når det gjeld utvikling av IKT-løysingar er store. Det gjer at dei har økonomiske ressursar til å utvikle ny teknologi og har så mange transaksjonar at det faktisk lønner seg (Grönlund og Ranerup 2001). Når det gjeld tenestebiten, har småkommunane ikkje eit så stort volum på sine tenester at omfattande investeringar

på IT sida gjev effektivitetsgevinstar. Dei har dermed lite å hente på å basere seg på elektronisk tenesteyting til innbyggjarane. For lokaldemokratiet sin del ser kommunikasjonskanalar og kontaktarenaer heller ikkje ut til å vere eit problem i mange småkommunar (Myrvold 2001). At innbyggjarane i mindre kommunar har eit dårlegare tilrettelagt tilbod frå kommunane si side på nettet, blir oppvegd av høgare aktivitet i tradisjonelle deltakingsformer (Saglie og Vabo 2005). I mange små lokalsamfunn er samvirkelaget knutepunktet, ikkje heimesida (Christensen og Aars 2005).

Kva så med innhaldet på kommunane sine heimesider? Her vil vurderinga sjølvstøtt vere avhengig av forventningane. Blir det forventna at kommunane utnyttar dei moglegheitene nettet gjev for å utvikle nye deltakingsformer er resultatet nedslåande (Haug 2003:149, Øgård 2005). Heimesidene kan knapt karakteriserast som ein alternativ deltakingskanal, men som ei støtte for det representative demokratiet (Christensen og Aars 2002). Det er enkelte innslag av medverknadsdemokrati på nettsidene, men dei er ikkje framtrudende. Reduserer ein forventningane noko, kan tilbodet frå kommunane si side bli vurdert som nokså godt, spesielt gjeld det informasjonsretta tiltak. I tillegg har kommunepolitikarane teke i bruk IKT som ein arbeidsreiskap. Det faktum at teknologien slik medverkar til å forenkla, effektivisere og stø opp under det representative demokratiet er i seg sjølv ei vinning (Saglie og Vabo 2005, Christensen og Aars 2002). Tek ein i tillegg omsyn til kor nytt Internett eigentleg er, har det skjedd mykje sidan den første kommunale heimesida vart etablert for ti år sidan.

4.4 Lokale demokratiltak

Større veljarinnverknad er på dagsorden i dei fleste etablerte demokrati. Samanliknande undersøkingar av demokratiltak i ei rekke europeiske statar viser ei utvikling i ein meir direkte- eller deltakar-demokratisk retning (Scarrow 2001). Fleire verkemiddel er tekne i bruk for å auke deltakinga: Direkte ordførarval, internettval og andre elektroniske demokratiløysingar, lokale folkerøystingar, direkte innverknad i partia både på ulike saksområde og i leierval, samt auka personval. Sjølv om reformene ikkje ser ut til å ha hatt noko eintydig effekt på deltakinga innan tradisjonelle representative institusjonar, gjev dei likevel innbyggjarane fleire innfallsportar til politikken (Budge 1996, Scarrow 1999, Pennings og Hazan 2001, Buck mfl. 2002, Christensen og Aars 2002). Også i mange norske kommunar er fornyinga av lokaldemokra-

tiet sett på dagsorden. Trass i at 1990-talet har vore prega av dystre perspektiv med omsyn til framtida for lokaldemokratiet, er det veksande interesse for forsøk retta mot å mobilisera innbyggjarane. Det viser at lokaldemokratiet har ein sterk posisjon i norsk politikk (Aars 2000).

Demokrati og deltaking var ei hovudoverskrift for lokal forsøksverksemd på 1990-talet. KS hadde temaet «Deltaking, demokrati og styring» som satsingsområde i perioden 1996-2000 (Aars 2000). KS sitt prosjekt viser at det var svært ulike problemstillingar som vart sett på dagsorden lokalt. Forsøka handla om alt frå «teledemokrati» i Kongsberg og Jevnaker, via folkehøyringa i Nordland Fylkeskommune, til prosjekt retta mot spesielle grupper i lokalsamfunnet. Fellesnemnaren for prosjekta er at dei handla om å få innbyggjarane engasjerte, å få dei til å halde engasjementet ved like, og om forholdet mellom ulike grupper og kommuneinstitusjonen. I dette avsnittet vert det først gitt ein generell oversikt over lokale demokratiltak. Deretter blir det sett nærare på enkelte dialogbaserte tiltak, som kan ha positiv effekt. Avsnittet vert avslutta med ein diskusjon av tiltak retta spesielt mot å engasjere enkeltgrupper i lokalpolitikken.

4.4.1 Kva skjer i kommunane?

Svaret er at det skjer relativt mykje. Jacob Aars (2005) konkluderer i ein gjennomgang av ulike lokale demokratiinitiativ at kommunane driv eit nokså aktivt demokratiarbeid. Tabell 4.4 viser at det i første rekke er tiltak orientert mot å informere innbyggjarane som førekjem oftast. Det er allereie vist at Internett på kort tid har blitt viktig for kommunane i kontakten med innbyggjarane. Alle dei tre tiltaka som er rangerte høgast, er nettbaserte tenester. Vidare går det fram at mange kommunar tek i bruk folkemøte. Folkemøte skjer vanlegvis i samband med planprosessar, og kan slik dels bli karakterisert som eit lovpålagt demokratiltak (Hovik og Stigen 2004). Plan- og bygningslova legg stor vekt på innbyggjarane sin rett til å uttale seg. Prinsippet er nedfelt i lova sin § 16 om *Samråd, offentlighet og informasjon* der det heiter at:

«Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen».

I tillegg blir brukarane av kommunane sine tenester ofte konsultert, spesielt ved brukarundersøkingar. Når det gjeld deltakingretta tiltak, er open spørjetime ikkje uvanleg i kommunane. Over tid er det likevel færre kommunar som rapporterer om å ha innført generelle tiltak for å styrke den

Tabell 4.4 Prosentdel kommunar som har gjennomført demokratiltak

Tiltak	Prosent	Rang	N
Informasjonsavis	49	9	339
Informasjonsspalte i dagspressa	22	21	339
Radio-/TV-overføring frå kommunestyremøta	28	18	343
Opne informasjonsmøte	39	14	337
Ordførarbenk	19	22	336
Innbyggjaranes spørjetime	35	15	336
Internett: Sakskart og referat	80	2	342
Internett: E-postsamband til administrasjonen	93	1	341
Internett: E-postsamband til politikarar	55	8	339
Offentleg utplassert maskinvare/informasjonskiosk	78	3	338
Folkemøte/høyringar om kommuneplanens arealdel	48	10	327
Folkemøte/høyringar om kommuneplanens generelle del	28	18	323
Folkemøte/høyringar om andre typar saker	48	10	320
Befolkningsundersøking	7	30	327
Brukarundersøking	48	10	333
Brukarmøte	24	20	322
Ide dugnad der innbyggjarane var inviterte	35	15	319
Forslagskasse for initiativ frå innbyggjarane	13	26	324
Internett: Elektronisk høyring i befolkninga	11	27	332
Internett: Mølegheiter for uformell klage/ros	42	13	330
Internett: Open debattside	16	25	328
Generelle tiltak for å styrkje lokalpolitisk deltaking	17	23	321
Tiltak for å styrkje enkeltgruppers deltaking	17	23	322
Born og unges kommunestyre	29	17	327
Borne – eller ungdomsråd	61	6	332
Råd for funksjonshemma	59	7	332
Kontaktutval for frivillige organisasjonar	68	4	316
Kontaktutval/råd for innvandrarar	11	27	304
Samarbeids/kontaktforum for næringslivet	66	5	317
Fasta kanalar for innbyggjardeltaking i budsjettprosessen	9	29	318
Faste brukar-/borgarpanel	5	32	318
Folkerøysting	8	31	338

Kjelde: Aars 2005:5.

lokalpolitiske deltakinga i 2003 enn i 1999 (Hovik og Stigen 2004:105). I 2003 var det 17 prosent som hadde innført slike tiltak, mot 27 prosent i 1999. Derimot er omfanget av tiltak for å styrke deltakinga frå enkeltgrupper uendra (17 prosent).

Igjen er det stor variasjon i demokratiarbeidet kommunane imellom. Enkelte kommunar gjer mykje, andre er meir passive. Det er ikkje noko som tyder på at kommunar med spesielle utfordringar på demokratisida driv eit meir aktivt demokratiarbeid enn kommunar utan slike utfordringar (Aars 2005). Verken låg valdeltaking eller deltakingsutviklinga over tid ser ut til å ha effekt på den enkelte kommune sin demokratinnsats. Derimot

er kommunestorleik ein viktig faktor. Større kommunar gjennomfører fleire demokratiltak enn dei små. Ei tolking av dette kan vere at avstanden mellom dei som styrer og dei styrte er større i stor-kommunane. Det er dokumentert i kommuneforskninga at partipolitikken spelar ei større rolle i store kommunar enn i små, som på si side kan vise til at befolkninga er meir nøgde med måten lokal-demokratiet fungerer på (Skare 1998, Myrvold 2001). Ei anna tolking er at storleik fangar opp ressursvariasjonen mellom kommunane. Større kommunar har fleire administrative resursar å setje inn for å utvikle nye demokratiltak. Det som likevel ser ut til å ha størst forklaringskraft for variasjonen

Tabell 4.5 Samanlikning av tre teknikkar for samtalebaseret demokrati.

	Borgarjury	Planleggingscelle	Deliberativ meningsmåling
Deltakarar	12-24	25 i kvar celle, i snitt 6-10 celler, men opp til 24 har vore nytta	Ca. 100 – ca. 500
Tidsperiode	4-5 dagar	4 dagar	Ca. 3 dagar
Utveljing	(Representativ)	(Representativ)	Representativ
Førehandsinfo	Ja	Ja	Ja
Typiske saker	Mange ulike	Fysisk planlegging	Mange ulike
Gruppe/Plenum	Mest plenum	Mest gruppe	Mest gruppe
Sluttprodukt	Dom/Kollektiv vedtak	Rapport med anbefalingar	Endringar i opinionen
Kopling til offentleg politikk	Laus/tett	Tett	Laus/tett
Utvikla kvar?	USA, GBR	Tyskland	USA, GBR

Kjelde: Aars 2005: 17.

er den enkelte kommune sin generelle moderniseringsiver. Kommunar som har gjennomført målstyring, marknadstilpassing og er endringsvillige, gjennomfører fleire demokratifornyande tiltak (Aars 2005). Aars sin konklusjon er at (2005:13): «villigheten til å prøve noe nytt kunne av og til vært balansert av en større villighet til å tenke gjennom sammenhengen mellom ulike fornyelsestiltak». Norske kommunar er dermed nokså aktive på demokratisida, men denne aktiviteten ser ikkje ut til å ha bakgrunn i ein gjennomtenkt demokratipolitikk.

To spørsmål er av spesiell demokratipolitisk interesse. Det første er kva type tiltak som kan utvikle dialogen mellom innbyggjarane og det representative lokaldemokratiet samtidig som likskapsidealet vert ivareteke. Det andre dreier seg om korleis grupper som er svakt representerte kan bli høyrde på best mogleg måte. Dette avsnittet vert avslutta med å sjå nærmare på enkelte tiltak som har hatt slike siktemål.

4.4.2 Dialogbaserte demokratiltak

Dagens demokratidebatt i Noreg og i andre land har resultert i større interesse for å organisere nye arenaer for offentleg debatt (Teorell 2001, Aars 2005). Såkalla utvida *folkehøyringar* er interessante av to grunnar (Giljam 2005). For det første byggjer dei på representative prosedyrar. Det vil seie at deltakarane vert valt ut tilfeldig, noko som reduserer faren for at det vert etablert nye deltakingskanalar som skapar politiske forskjellar. For det andre er tid ein vesentleg faktor, ved at prosessane vert

organiserte slik at deltakar får rikeleg med tid til å setje seg inn i det temaet som står på dagsorden. Folkehøyringar bygger på enkle prinsipp. Eit tilfeldig utval av innbyggjarane vert trekt ut til å delta i eit felles samråd om generelle eller konkrete problemstillingar. Bak denne modellen ligg det ein sterk kritikk av den hyppige bruken av ulike typar meningsmålingar i politiske prosessar. Det engelske namnet Deliberative Poll kan bli oversett til norsk som reflekterande meningsmåling.

Tabell 4.5 viser spennvidda i slik tiltak frå borgarjuryar, planleggingsceller, innbyggjarhøyringar og deliberative meningsmålingar (Aars 2005). Metodane skil seg frå kvarandre med omsyn til talet på deltakarar, sluttproduktet av prosessen og koplinga til konkret politikkkutforming. I Noreg er det gjennomført forsøk med element frå alle tiltaka både nasjonalt og lokalt. Lokalt har Nordland fylkeskommune, samt Askøy, Trondheim og Askim gjennomført slike prosessar. I Danmark har fleire kommunar nedsett eigne borgarpanel. Panela er ikkje fysisk samla, men blir kontakta via telefon og tek stilling til konkrete lokale spørsmål. Eit anna tiltak med innslag av samtaledemokrati er såkalla fokusgrupper der føremålet er å setje fokus på spesielle lokale problemfelt.

I 1998 vart det arrangert ei utvida folkehøyring i Nordland fylkeskommune. Høyringa kan best karakteriserast som ei *reflekterande meningsmåling*. Eit representativt utval av innbyggjarar frå heile fylket vart samla for å diskutere miljøpolitikk (Aars og Offerdal 2000). Eit tilfeldig utval på 1200 innbyggjarar vart intervjuet via telefon om sine miljøpolitiske haldningar. 417 av desse (35%) sa seg

villige til å ta del i eit innbyggjarpanel om det same temaet. Av desse deltok 83 ei heil helg i paneldiskusjonar med kvarandre og med ekspertar og politikarar. Før samlinga hadde deltakarane fått tilsendt eit omfattande faktagrunnlag. Deltakarane svarte på eit spørjeskjema når dei kom og når dei reiste. Dette gjorde det mogleg å undersøke om deltakarane sine haldningar hadde endra seg i løpet av prosessen. I tillegg til dei som faktisk var med på samlinga vart 502 frå det opphavlege utvalet nytta som kontrollgruppe. Hovudkonklusjonen frå forsøket i Nordland var at dei forventade effektane ikkje slo til. Få deltakarar endra sine haldningar undervegs i prosessen. Ei tilsvarende samling er arrangert i Danmark i samband med folkerøystinga om dansk medlemskap i den europeiske felles valutaen (Euro) (Hansen og Normann Andersen 2004). Dette forsøket viste seg å resultere i haldningsendringar blant deltakarane samstundes som kunnskapsnivået fekk eit løft. Spesielt kom eigeninteresse til deltakarane klarare fram i løpet av samlinga samstundes som visse deltakarar dominerte debatten.

Borgarjuryordninga hentar inspirasjon frå juryrodninga i rettsvesenet, og samlar dermed langt færre deltakarar. Ordninga er motivert ut frå at vanlege innbyggjarar er i stand til å vurdere komplekse problemstillingar ut frå eit heilskapsperspektiv og til det beste for samfunnet. Metoden er nytta i USA og har vore under utprøving i Storbritannia. Formålet er å få ei sak vurdert av ei tilfeldig utvald gruppe ikkje-organiserte enkeltpersonar. Metoden inneber at ei sak vert diskutert over fleire dagar, og ekspertar blir kalla inn før juryen tek endeleg standpunkt. I Noreg arrangerte *bioteknologinemnda* i 2001 ein nasjonal lekfolkskonferanse der 16 tilfeldig utvalde innbyggjarar drøfta spørsmålet om bruk av stamceller og terapeutisk kloning (Teknologirådet 2005). Dei 16 innbyggjarane var rekrutterte frå heile landet og skreiv ein uttale om korleis ulike problemstillingar knytt til tematikken kunne løysast. Det vart sett av rikeleg med tid for deltakarane til å lære om temaet, og dei fekk innspel både frå ulike interesser og frå eksperthald.

Askøy kommune har gjennomført ei innbyggjarhøyring der formålet var å få fram ulike synspunkt frå eit uval av innbyggjarar på temaet «utvikling av sentrumsareala i kommunesenteret Kleppestø». Første dag av innbyggjarhøyringa var avsett til utspørjing og debatt med eit ekspert- og politikarpanel. Andre dag vart gjennomført utan lokalpolitikarar til stades. Opplegget på Askøy bygde på ein konfrontasjonsmodell, der innbyggjarane og politikarar/interesserepresentantar spelte ulike roller. I

staden for å gje ei klar utale, gav høyringsdeltakarane på Askøy klar melding om korleis det ikkje ville ha det. Høyringa gav likevel mange gode idear for kommunens vidare handsaming av saka (Aars 2005).

Askim kommune har arrangert eit samfunnsseminar som skulle skissere nokre heilskaplege visjonar for utviklinga av kommunen. I tillegg til kommunestyremedlemmene stilte 34 innbyggjarar på seminaret. Deltakarane diskuterte ei rekke ulike spørsmål og avslutta seminaret med å utarbeide nokre scenaria for kommunen si framtid. Samfunnsseminaret enda opp med konkrete forslag til politiske løysingar på forskjellige saker.

Dei tyske *planleggingscellene* har ei klarare kopling til politiske avgjerdsprosessar og er tematisk sett meir avgrensa. Det kan eksempelvis handle om å velje mellom 10 ulike aktuelle lokaliseringar av eit avfallshandteringsanlegg. Normalt arbeider fleire panel med same problemstilling. Grunnen til dette er at om fleire panel konkluderer likt, har konklusjonen større tyngde i den politiske prosessen. Det er spesielt viktig i saker der det står mellom ulike førehandsdefinerte alternativ. I Tyskland er det vanleg å bruke metoden i planleggingsaker. Den har vist seg som eit effektivt verkemiddel for å løyse sterke konflikter samtidig som sluttresultatet har vist seg å få brei oppslutnad blant innbyggjarane (Dienel 1999). *Trondheim kommune* har brukt ein variant av modellen i samband med ei planlagd omregulering av eit sentrumsnært område. 14 innbyggjarar vart rekrutterte for å utforme ein uttale til kommunen om kva omsyn som burde bli lagt til grunn i planarbeidet. Teknologirådet (2005) har evaluert opplegget og konkluderer med at innbyggjarane gav verdifulle innspel til byplanleggingsprosessen.

Deltakande budsjettering har element av folkehøringskonseptet i seg. Formålet med metoden er å opne opp kommunale budsjettprosessar. Prinsipielt sett byggjer opplegget på ein ide om at budsjetta i større grad bør gjerast forstålege for innbyggjarane og at dei bør bli involverte i diskusjonen om både inntekts- og utgiftssidene. Ulike variantar av deltakande budsjettering er gjennomført i over 10 land, og i 55 kommunar eller byar (Hertzberg 2006). Innbyggjarane har, på ulike måtar, fått høve til å engasjerer seg direkte i budsjettprosessen. I enkelte tilfelle fungerer det slik at delar av budsjettet blir sett av til deltakande budsjettering, og innbyggjarane er med på å setje dagsorden og fordele desse midlane etter ein open prosess. Ein annan variant er å nytte ordninga på ein avgrensa sektor i budsjettet. Ein tredje variant er nytta i fleire tyske kommunar der lokalpolitikarane i staden for å setje

av midlar til fordeling, har gjennomført ein open konsultasjon om budsjettet. Løysinga som er valt her byggjer på informasjon, konsultasjon og tilbakemelding. Enkelt sagt har det blitt gjennomført ved at alle hushald i første omgang har fått informasjon om budsjettet sine inntekts og utgiftssider. Deretter har eit tilfeldig utval av innbyggjarane blitt trekt ut for å diskutere budsjettet med politikarane. I siste omgang har så budsjettet blitt justert i høve til innbyggjarane sine tilbakemeldingar. Resultat er større openheit, meir kunnskap om innbyggjarane sine behov, mobilisering av passive innbyggjarar, og ein læringsprosess både for innbyggjarar og politikarar (Hertzberg 2006). Inspirasjonen til kravet om deltakande budsjettering er henta frå den brasilianske byen Porto Alegre. Her har ordninga medført at fattige grupper i befolkninga har fått større innverknad og betra sine levekår (Braathen 2004). Smith (2005) har gjennomgått 57 demokratiltak verda over og konkluderer med at deltakande budsjettering kan sikre høg deltaking, spesielt blant svake grupper. I Norsk samanheng er det ikkje uvanleg at kommunane forsøker å opne budsjettprosessane mellom anna ved å arrangere folkemøte. Drammen kommune har forsøkt å opne budsjettprosessen ved å arrangere dialogmøte mellom brukarane av kommunale tenester og lokalpolitikarane (Myrvold mfl. 2004). Desse møta hadde til hensikt å få innbyggjarane engasjerte i eit tidleg stadium av budsjettprosess, samtidig som politikarane skulle få ein læringsgevinst i forhold til dei tenestene dei hadde ansvaret for.

I Oslo kommune vart det i oktober 2004 fremja eit innbyggjarinitiativ til bystyret for å få i gang eit prøveprosjekt med deltakande budsjettering. Initiativet vart handsama i bystyret, men avvist. Initiativet skisserer to forsøksvariantar. Ein variant der

lokalpolitikarane peiker ut eit bydelsutval til å gjennomføre deltakande budsjettering på fritt grunnlag. I praksis vil det seie at bystyret set av ein viss pengesum til fri fordeling i ein open prosess i den aktuelle bydelen. Ein annan variant er å gjennomføre deltakande budsjettering i ein avgrensa sektor i ein av bydelane. Den aktuelle bydelen vil gjennomføre ei serie opne informasjons- og debattmøte om spesielle problemstillingar knytt til den utvalde sektoren.

Kommunal- og regionaldepartementet har laga ein rettleiar der ulike tema knytt til organisering av ulike typar innbyggjarhøyringar vert gjort greie for (sjå Aars 2005). Rettleiinga viser at slike høyringar er resurskrevjande både for kommunane og deltakarane. Eksempelvis er det ikkje enkelt å sikre at dei innbyggjarane som faktisk stiller opp, er representative for befolkninga lokalt. Eit verkemiddel som kan ha positiv effekt i så måte er at dei som seier ja til å delta i slike fora får honorar etter same satsar som gjeld for lokalpolitikarane. Når det gjeld deltakande budsjettering, skil enkelte av variantane seg frå ulike høyringsordningar ved at det ikkje er eit tilfeldig utval av innbyggjarar som blir bedne om å engasjere seg. I tillegg kan det hevdist at ansvarlinene er noko meir uklare. Ei folkehøyring endar ofte opp med at tilfeldig valde innbyggjarar leverer eit innspel til den vidare handsaminga i dei representative organa, medan deltakande budsjettering inneber direkte deltaking frå enkeltpersonar i sjølve vedtaksprosessen. Deltakande budsjettering slik det mellom anna er gjennomført i Tyskland, liknar meir på høyringsordninga, då det her er snakk om å konsultere eit tilfeldig utval av innbyggjarar i budsjettprosessen.

Det er ein omfattande debatt om uforminga av demokratiet i dei fleste vestlege land. Dette har medverka til at ei rekkje spenstige og originale til-

Tabell 4.6 Liste over nokre forslag til tiltak og debatt

Tiltak	Forklaring
Universelt borgarskap Vallotteri	Stemmerett frå fødselen av Dei som stemmer ved val er med i eit vallotteri. Premieringa kan vere å få innverknad over bruken av ein viss post på budsjettet.
Delte mandat/parvis samansetjing	Pålegge partia/listene å setje opp listene parvis. Dvs. at kandidatar med ulike bakgrunn vert sette opp parvis på vallistene.
Rådgjevande valde forsamlingar	Styringsnivåa vel rådgjevande forsamlingar for å stø opp under det representative demokratiet.
Demokratikioskar	IKT – baserte informasjons- og demokratikioskar plasserte rundt om i kommunane.
Medborgarmentorar	Borgarmentorar for unge og framandkulturelle.

tak er sett på dagsorden (Smith 2005, Schmitter og Trechsel 2004). Det handlar om tiltak som langt frå er veldokumenterte med tanke på om dei har ein positiv eller negativ effekt på deltakinga. Fleire av tiltaka reiser i tillegg prinsipielle spørsmål knytt til utforminga av valsystemet generelt, og stemmerettsreglane spesielt. I tabell 4.6 er det vist til nokre av desse forslaga. Dette er tiltak som både kan danne utgangspunkt for lokale forsøk, og medverke til å skape debatt om utforminga av spelereglane i det politiske systemet.

4.4.3 Tiltak retta mot enkeltgrupper

I KS sitt demokratiseringsprosjekt vart det mellom anna fokusert på auka deltaking i lokalpolitikken frå ungdom, innvandrarak og kvinner (sjå Guldvik 2000). Kommunane Drammen, Orkdal, Skjervøy og Vennesla engasjerte seg aktivt på dette feltet. I tillegg har mange kommunar prøvd ut tiltak retta mot deltaking frå barn og unge. I kommunar med mange innvandrarak har det vore naturleg å orientera prosjekta mot barn og unge med innvandrarakgrunn. Dette er grupper som tradisjonelt engasjerer seg mindre i organisasjonslivet enn etniske nordmenn. Typiske prosjekt i denne kategorien er elevdemokrati, ungdomsråd, ungdomskonferansar og barn- og ungdommen sitt kommunestyre.

Haldningane til aktiv medverknad frå born og unge har endra seg dei siste tiåra. Omgrep som ungdomsråd, barna sitt kommunestyre, ungdommens fylkesting, klasseråd, Ungdomens Demokratiforum var framandord for knappe to tiår sidan (Vestby 2003: 51). Barn og unge vert i dag sett på som aktive bidragsytarak til samfunnsutviklinga. Trass i stor uro for deltakingsnivået blant dei unge, viser internasjonale undersøkingar at norsk ungdom ligg i toppsjiktet når det gjeld kunnskap om demokrati (Mikkelsen og Fjedstad 2003). Vestby (2003:67) slår fast at det er «ikke lenger et spørsmål om barn og unge skal delta, men hvordan – og om deltakelsen fører til reell innflytelse».

Eit vanleg tiltak i norske kommunar er ungdomsråd eller barn- og ungdom sitt kommunestyre. Heile 340 kommunar har eigne ungdomsråd, men med svært ulike formål og ulik utforming (Liden 2003). Ideen er at ungdom gjennom praktisk erfaring skal bli stimulert til politisk engasjement. Det er ingen generelle reglar for korleis tiltaket skal organiserast, og erfaringane er dermed svært ulike kommunane imellom. I enkelte kommunar ser dette ut til å fungere godt, medan erfaringane frå andre kommunar ikkje er like positive (Haukelien og Holsen 2004:15). Orkdal kommunen er ein av dei få som har gjennomført ordinære val til ung-

dommen sitt kommunestyre. Kommunestyret har 23 medlemmar valde for ein periode på to år. Alle innbyggjarar i kommunen, frå fylte 13 år til dei som har fylt, eller fyller, 17 år innan utgangen av året, har stemmerett. Kommunestyret i Orkdal ytte i 1998 20 000 kr, i 1999 30 000 kr som ungdommen kunne disponere etter eigne vedtak (NOU 2001:3). Same råderett over midlar har dei fått i Svelvik, der 50 000 kan disponerast kvar år. Det ser her ut til å vere ein klar balansegang mellom det å gje ungdommen ei oppleving av å vere med å styre samtidig som institusjonen skal fungere som ein skule i demokrati. Liden (2003) viser at det nødvendigvis ikkje er ein samheng mellom barn og unge sine moglegheiter for deltaking og interesse for demokrati. Derimot er det internasjonale studiar som peiker på at ungdom som har engasjert seg fort blir desillusjonerte med tanke på kva innverknad dei faktisk har opplevd. Ungdomsråd blir ikkje sjeldan ei politisk leikestove. Det viser seg at ungdom ofte har opplevd å bli høyrte, utan at dei har blitt tatt omsyn til. Det kan skape det motsette av interesse og tru på demokrati og medverknad (Haukelien og Holsen:15). Ødegård (2005) peiker på at ungdomsråda ofte er initiert, administrert og kontrollert av lokale styresmakter og ikkje av ungdommen sjølv. Slike råd kan ofte fungere demokratiskulerande for ei mindre gruppe av allereie aktive ungdommar.

Vallovutvalet (NOU 2001:3) vurderer enkelte erfaringar med demokratitiltak retta mot ungdom. Utvalet skriv at kommunane må vere klar over at det å invitere ungdom med, skapar forventningar om reell innverknad. Utvalet slår fast at ungdommen sitt kommunestyre må få sette sin eigen dagsorden, for eksempel bør dei få høve til å handsame kommuneplanen og få ansvar for eigne økonomiske midlar. Definerer kommunane på førehand kva spørsmål som er viktige, har ungdommen liten innverknad, og resultatet kan bli at dei unge vender seg bort frå politikken. Ødegård (2005) peiker også på at lokale ungdomsråd bør få større reell innverknad. Erfaringsmessig viser det seg nemleg at politisk relevans avlar interesse hjå unge. Eksempel på det er skulestreikane mot krigen i Irak, stortingsvalet i 1989 med miljøsa som viktigaste sak på dagsorden og aksjonen retta mot boikott av dei nasjonale prøvane i skulen i 2005. Både Vallovutvalet og Ødegård (ibid.) viser til at ikkje berre kommunane, men også skulen og dei politiske partia har eit spesielt ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar. Når det blir dokumentert motstand med demokratisering i skulen, er det problematisk. Guldvik (2000) meiner slik motstand ikkje nødvendigvis er aktiv, men kan ligge i at skuleleiinga viser liten interesse for slike tiltak. I ein artikkel basert på

KS sitt prosjekt konkluderer Guldvik (ibid.) med at: «oppsummeringsvis kan en si at skoler og partier har vært sentrale arenaer for å gjennomføre deler av prosjektet. Det har vist seg tungt å få innpass i skolene, og seigt å få bevegelse i partiene. Er oppmerksomheten om for eksempel ungdom og kvinner et uttrykk for mer symbolpolitikk enn realpolitikk?» Vallovutvalet slår fast at om denne konklusjonen er riktig, så meiner utvalet at den representerer eit kraftig signal om at sentrale samfunnsinstitusjonar ikkje tek grunnleggjande demokratiske funksjonar på alvor. I følgje Vestby (2003) gir forskinga eit bilete av skulen som ein stad med demokratisk underskot og liten grad av innverknad. Ødegård (2005) viser til at demokratiopplæring i skulen bør bli eit viktig satsingsområde. Ein måte å få det til på er å sleppe partipolitikken til i skulegården.

Innvandrarbefolkninga sin integrasjon i lokalpolitikken er også satt på dagsorden i kommunane. Over 40 prosent av innvandrarane bur i Oslo, som er den kommunen med flest ikkje-vestlege innvandrarakar. Heile 16,3 prosent av innbyggjarane i hovudstaden var i 2003 ikkje-vestlege innvandrarakar (Bjørklund og Bergh 2005). Drammen følgjer som nummer to med 12,3 prosent. Drammen har prøvd å gripe tak i dette ved å fokusere på å auke innvandrarakane si deltaking og engasjement i lokalpolitikken (Guldvik 2000). Forsøk er mellom anna retta mot å styrke innvandrarakane sine kunnskapar om det norske politiske systemet. Samtidig er det lagt ned eit arbeid med å integrera innvandrarakane i det lokale organisasjonslivet, inkludert dei politiske partia. Tiltaka vart i første omgang retta mot ein ungdomskule med 50 prosent elevar med innvandrarakbakgrunn, men fram mot kommunevalet i 1999 vart det utarbeidd ei fleirspråkleg avis med val og politikk som tema. Drammen kommune-styre har etter 2003-valet 16,3 prosent ikkje-vestlege representantar, noko som gjer at innvandrarbefolkninga faktisk er overrepresentert i kommunestyret. Om årsaka til det er arbeidet kommunen har lagt ned for å engasjere innvandrarbefolkninga er eit ope spørsmål. Kandidatar med innvandrarakbakgrunn har både i Oslo og Drammen hatt fordel av listerettinga (Christensen mfl. 2004, Bjørklund og Bergh 2005). I kapittel 3 peikar kommisjonen på at dei lokale partia har ei viktig oppgåve i å rekruttere listekandidatar slik at det reflekterer innbyggjarsamansetjinga i den enkelte kommune.

4.4.4 Om å måle og evaluere lokaldemokratiet

I 4.4.1 vart det vist at kommunane ikkje utviklar ein eigen demokratipolitikk basert på dei demokratiut-

fordringane som måtte vere i kvar enkelt kommune (Aars 2005). På dette området er det likevel utvikla ulike metodar som kan bevisstgjere kommunane i demokratiarbeidet. Ved ulike evaluerings- eller målemetodar kan kommunar lære av eigne erfaringar og av andre kommunar i forhold til å leggje til rette for demokratisk deltaking. Enkelte slike tiltak og metodar er vist nedanfor:

I *Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase for kommunal organisering* er det data om demokratiltak. Kva som vert samla inn i forhold til det som kan omtalast som demokratiltak går fram av tabell 4.4. Dette er data som også er tilgjengelege på Internett. Sjølv om databasen gir avgrensa med opplysningar om demokratiarbeid i kommunane, vil ein kommune kunne samanlikne sitt arbeid med demokrati med tilsvarande arbeid i andre kommunar.

Ein meir spesifikk metode er lansert av Europarådet under nemninga CLEAR.¹¹ Gjennom metoden legg ein grunnlaget for å kartleggje vilkåra for innbyggjarane si deltaking i lokaldemokratiet. Ved gjennomføring av undersøkingar skal ein kartleggje:

- Sider ved *konteksten* for innbyggjarane si deltaking. Dette kan gjelde kommunen sitt innbyggjartal og valdeltakinga i kommunen sett i forhold til deltakinga på landsplan. Ein kan også gi ulike estimat på kven som deltek, kva grupper demokratiltak er retta mot, former for deltaking og engasjement som er sannsynleg i kommunen.
- *Evnene* innbyggjarane har i forhold til deltaking (om dei *kan* delta). Ein føresetnad for deltaking er at folk har evner til å delta. Det vil vere ein fordel at ein har nødvendige ferdigheiter og ressursar. Her vil bl.a. utdanningsnivået i kommunen og den sosiale samansetninga blant innbyggjarane kunne fortelje noko om evne til å delta. Viktig er også tilgang på ressursar (f. eks. tilgang til forsamlingslokale) og tekniske hjelpemiddel (for eksempel tilgang til PC) vil kunne bety noko for om folk kan delta.
- *Viljen* innbyggjarane har til å delta. Dette aspektet er mykje knytt til om folk likar å delta, og om ein likar å delta, kan mykje vere eit spør-

¹¹ «According to the C.L.E.A.R framework people participate when they can, when they have the resources necessary to make their argument. People participate when they are part of something; they like to participate because it is central to their sense of identity. They participate when they are enabled by an infrastructure of civic organisations. People participate when they are directly asked for their opinion. Finally people participate when they experience the system they are seeking to influence as responsive». (Sitat frå Lowndes, Pratchett og Stoker 2005)

mål om ein er trygg på omgjevnadane ein bur i, om ein kjenner seg som ein del av eit lokalt fellesskap. Det blir forventa at fellesskapskjensle og sterk lokal identitet betyr at folk i større grad er villige til å delta og fremje interessene sine. Stort innslag av sosial kapital i lokalsamfunnet, at ein kjenner tillit til dei andre i lokalsamfunnet, og om ein har etablert tette sosiale band og utvikla nettverk i lokalsamfunnet er viktig for om ein likar å delta. Faktorar som her vert trekte fram for å beskrive grad av deltakingsvilje er lokal identitet, homogeniteten i lokalsamfunnet, tillit og samfunnsånd

- *Tilrettelegging* er også nødvendig for eit godt lokaldemokrati. Innbyggjarane treng eit miljø og ein sivil infrastruktur dei kan delta med utgangspunkt i. Innslag av sosiale nettverk og frivillige organisasjonar kan her vere til hjelp for å fremje deltaking. Blant indikatorar som vert foreslått er mellom anna innslaget lokalt av frivillige – deira medlemsmasse – aktivitetsnivå – og økonomisk støtte frå kommunen.
- *Invitasjon til å delta* knyter seg til om kommunen og dei som bestemmer gjer noko for å mobilisera folk til å delta. Her vil innslaget av kanalar inn i kommunen som gir folk høve til å fremje sine interesser, vere ein indikator. Det kan også vere spørsmål om kommunen har ein strategi for mobilisering av innbyggjarane og om tiltaka til kommunen er tilstrekkelege for å nå ulike grupper i lokalsamfunnet. Å ha ein open kommune med lett tilgjenge til informasjon om kommunen og moglegheiter til å kome med ytringar, for eksempel over Internett, er eit teikn på at kommunen er interessert i aktive innbyggjarar.
- *Respons på deltaking* er viktig for at folk skal føle at dei blir tekne på alvor. Når innbyggjarane blir inviterte til å delta, må dei også kunne rekna med at deira syn på saker blir tekne med i vurderingsgrunnlaget når kommunen tek avgjerder. Det er også nødvendig at kommunen gir tilbakemelding. Det bør kome fram korleis innbyggjarane sine syn har bidrege til utforming av avgjerder. Her er kanalar frå kommunen ut til innbyggjarane viktig.

CLEAR-verktøyet skal vere eit hjelpemiddel for kommunar som ønskjer å utvikle deltakingsaspektet i lokalpolitikken. Kartlegging og analyse langs dei nemnde dimensjonane kan vere eit vurderingsgrunnlag for kva som er utviklingspotensiale for å trekkje innbyggjarane med i lokal politikktutforming. Det kan dessutan gje kommunen grunnlag for å seie kor tiltak for å auke deltakinga kan setjast

inn. Kommunane Vadsø, Askim, Øvre Eiker, Kristiansand, og Herøy deltek i eit prosjekt i regi av KRD kor CLEAR-metoden vert prøvd ut.

Ein annan metodikk som er i bruk i Sverige er såkalla *demokratirevisjon*¹². Fem kommunar i Sverige rapportere at dei gjennomfører årleg demokratirevisjon (Giljam, Jodal og Cliffordson, 2004). Ein føresetnad for å gjennomføre demokratirevisjon er at det føreligg ein plan og mål for demokratiet som det kan reviderast mot (ibid., Nacka kommun, udatert). I Sverige har Nacka kommun valt å gjennomføre revisjonen med utgangspunkt i:

1. *Det representative demokratiet*. Der vert til dømes valresultatet, valdeltaking og arbeidsformer i kommunestyret vurdert.
2. *Det store demokratiet*. Vurdering av mellom anna innsyn, tilgjenge (fysisk og i forhold til kor forstålege kommunale dokument er) og høvet til å kunne ytre sitt syn i ulike spørsmål.
3. *Det vesle demokratiet*. Her er det til dømes tale om å vurdere innbyggjarane sin innverknad på ulike spørsmål slik som avgifter, skatt og service.
4. *Det demokratiske klimaet*. Her blir blant anna oppfatningar og haldningar mellom innbyggjarane undersøkt. Er det openheit og god forståing i forholdet mellom individ og mellom grupper, og kor langt er ein komen når det gjeld forholdet mellom kjønn og forholdet til minoritetsgrupper. I denne delen av undersøkinga ser ein også etter om ein nyttar demokratiske avgjerdsprosessar for å løyse felles oppgaver og om det finst møteplassar for samfunnsdialog og informasjon.

Nacka kommune framhevar at ein ved demokratirevisjonen også bør ha ein komparativ innretning. Ei må søke samanlikning over tid, mellom kommunar og eventuelt mellom ulike einingar innanfor same kommune.

Dette er tre eksempel på tiltak der føremålet er å lære av eigne og andre sine erfaringar i demokratitvklingsarbeidet. KRD sin organisasjonsdatabase gir eit bilete på overordna nivå og Kommunane kan få oversikt over aktuelle og mest brukte demokratitiltak. Databasen gir også ei viss, men avgrensa moglegheit for å samanlikne seg med andre kommunar. CLEAR er ein metodikk den enkelte kommune kan bruke for å lære i forhold til kriterium for godt demokrati og måle seg i forhold til desse. Samanlikning med andre kommunar er lite sentralt i denne metodikken. Demokratirevisjon er tatt i bruk i svenske kommunar, og sjølv om

¹² Nemninga på svensk er *demokratibokslut*.

intensjonen her er at ein skal samanlikne seg med andre kommunar, synest ikkje samanlikningsaspektet og ha stått sentralt så langt. Ein av grunnane til det er at få kommunar har innført metodikken.

For å få til grunnlag for læring i forhold til demokratiutvikling, kan det tenkjast at det i større grad enn i dag vert lagt til rette for læring mellom kommunar. Dette kan skje ved at det vert samla inn data frå kommunane om demokratiutvikling og kva syn innbyggjarane har på demokratiet i eigen kommune. I neste omgang kan denne informasjonen bli tatt i bruk innanfor nettverk av kommunar som samlast for å utveksle erfaringar om demokrati og demokratiutvikling. Modellen tilsvarar mykje den modellen som er teken i bruk i samband med etablering av Effektivitetsnettverka som blei omtalt i Lokaldemokratikommisjonen si første utgreiing (NOU 2005:6). Her vert diskusjonen i nettverka basert på data henta frå KOSTRA og kvalitetsmålingar. Tilsvarande finst det i dag data om demokratitiltak i kommunane og vi har også data som kan gje indikasjon på tilstanden til demokratiet i kommunen. Men det finst ikkje data for den enkelte kommune som synleggjer innbyggjarane sitt syn på demokratiet i eigen kommunen. Med tilgang på landsomfattande datasett med innbyggjarane sitt syn på lokaldemokratiet i eigen kommune, vil dette styrke samanlikningsgrunnlaget mellom kommunar og dermed diskusjonsgrunnlaget i lokaldemokratinetttverk. Kommisjonen ber om at det vert teke initiativ til å etablere eit slik datasett.

4.5 Brukardemokrati

Involvering av brukarane av offentlege tenester er ikkje noko nytt verken i kommunal eller statleg samanheng. Historisk har kommunane lange tradisjonar for å trekke brukarane med i kommunale vedtaksprosessar og i utforminga av kommunale tenester. Tilsvarande har organiserte brukarrepresentantar vore med i arbeidet med å utvikle nye nasjonale velferdstenester. På begge nivå har brukarinvolvering gjeve viktige innspel og korrektiv til utviklinga av offentleg sektor. I kommisjonen sitt mandat heiter det at (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004):

«Mange kommuner legger vekt på å trekke brukerne med i utforminga av kommunal tjenesteyting. Eksempler er innføring av brukerstyring ved at brukerne trekkes med i styringa av enkeltinstitusjoner. Brukermedvirkning skjer også gjennom møter mellom institusjoner og brukerne eller gjennom brukerundersøkel-

ser. Hva betyr denne form for deltakelse for demokratiet?»

I dette avsnittet vert det sett nærare på brukarinvolvering som demokrati-verktøy. Spørsmål som blir diskutert er: Kva fordeler og ulemper kan brukardemokratiet ha? Kva er brukardemokrati? På kva måte bidreg brukarinvolvering til å utvikle lokaldemokratiet? Korleis kan brukarinteressene kome i konflikt med heilskapen i lokaldemokratiet? Korleis kan dei folkevalde organa greie å avvege mellom brukarinteresser og heilskapsinteresser? På oppdrag frå kommisjonen har forskar Marit Helgesen medverka med ein forskingsrapport om temaet (Sjå vedlegg 1).

4.5.1 Innleiing

Det er fleire fordelar med brukarmedverknad. Det gjev brukarar av kommunale tenester innverknad på korleis kommunen/fylkeskommunen gjer jobben som tenesteproducent. Innbyggjarane får eit medansvar for å løyse konkrete oppgåver som er viktige i lokalsamfunnet. Når tenestene vert uforma etter innbyggjarane sine behov og ønske, kan resultatet bli kvalitativt betre tenester, og gjennom det større legitimitet til lokaldemokratiet. Det å høyre innbyggjarane kan gje lokalpolitikarane ein ikkje ubetydeleg læringseffekt (Myrvold mfl. 2004). Det kan også hevdast at demokratiet vert utvida når innbyggjarane får fleire kanalar for innverknad på kommunal tenesteproduksjon. Brukarmedverknad kan slik opne for opplæring til meir allmenn demokratisk deltaking. Brukarkanalen kan også nyttast til å trekkje med innbyggjarane som elles ikkje viser aktiv interesse for lokalpolitikk. Tilsvarande kan brukarmedverknad vere ein god strategi for å fange opp grupper som står svakt i den representative kanalen.

Motsett kan brukardemokrati ha ulemper som utfordrar det representative demokratiet. Det er hevda at brukardemokrati bryt med idealet om lik deltaking. Skal dei som brukar offentlege tenester ha særskilde rettar til å delta? Mange politikkområde med sterk brukarinnverknad er av interesse også for andre enn dei som brukar tenestene. Dessutan kan brukarstyring også fragmentere lokaldemokratiet. Heilskapen i lokalpolitikken kan lide dersom interesser som berre tek omsyn til eigne behov får ein for dominerande plass. Det er også eit problem for lokaldemokratiet om sterke brukargrupper får stort spelerom, medan svakare organiserte grupper ikkje viser seg å nå fram. Brukardemokrati kan slik resultere i at resurssterke grupper med kunnskap om eigne behov og rettar, vinn fram på kostnad av dei som ikkje er like res-

surssterke. Endeleg kan sterke innslag av brukardemokrati sende eit signal til innbyggjarane om at det er kunde- og konsumentperspektivet som skal stå i sentrum, ikkje dei kollektive allmenne interessene. Dette kan stå i strid med eit lokaldemokrati som baserer seg på at borgarane deltek ut frå eit overordna perspektiv på utviklinga av lokalsamfunnet. Det er ei uro for at utstrakt brukarstyring gjer noko med folks medvit om kommunen som kollektiv demokratiarena, og at deltaking i større grad vil bli knytt til å hevde eigne interesser som brukarar. Kommunen sin legitimitet blir svekka. Det blir ikkje viktig om det er kommunen eller staten som har ansvar for å gjennomføre oppgåvene. Det viktige for den som definerer seg utelukkande som brukar, blir om han eller ho får tenesta. Slik kan vegen til statleggjing eller privatisering av viktige velferdsoppgåver verte kortare.

Med bakgrunn i denne diskusjonen er det eit viktig spørsmål for kommisjonen å vurdere korleis brukardemokrati kan innpassast i eit livskraftig representativt lokaldemokrati. Før det spørsmålet vert det gjort greie for kva brukarstyring er, kva form og innhald det kan ha, og korleis det kjem til uttrykk i kommunane.

4.5.2 Kva er brukardemokrati?

Den breie definisjon av brukardemokrati er at brukarane av offentlege tenester i større eller mindre grad får høve til å styre innhaldet av tenesta dei mottek. Tenestene kan vere både individuelle (som helsetenester) eller kollektive (som vegar). I litteraturen er ein brukar gjerne definert som «en person som kommunal og offentlig virksomhet retter seg mot, og som benytter seg av slike tenester over en lang periode» (NOU 2001:3 s. 216). I tillegg skal brukaren «ha .. et nært forhold til en offentlig institusjon.» Dette kan oppfattast som ein noko streng definisjon. Andre hevdar at omgrepet brukar kan definerast så vidt at det omfattar alle som er adressat for offentlege tiltak (Rose 2003). Her vert det teke utgangspunkt i at brukaren er slutt-mottakar av kommunale tenester, noko som inneber eit vidt brukaromgrep.

For kommunane er det på dei fleste tenesteområda på ein eller annan måte aktuelt å trekkje mottakaren av tenester med i arbeidet med utforminga av tenestene. For enkelte tenester vil kontakten mellom brukar og kommune berre vere sporadisk. Det kan vere fordi brukaren sjeldan mottek tenesta (den jamne innbyggjar vil for eksempel sjeldan vere i kontakt med bygningsetaten), eller fordi tenesta ikkje vert levert av kommunalt tilsette (for eksempel vassforsyning og vegar). På andre

område er tett personleg kontakt derimot ein føresetnad for tenesta sitt innhald (helsetenester, eldreomsorg, skule med meir). For begge typar tenester kan det vere aktuelt at innbyggjarane kan øve innverknad. Slik innverknad kan ta ulike former, og har svært ulikt innhald. Velkjente omgrep er brukarmedverknad (sjå for eksempel NOU 2001:3), brukarinvolvering (Hansen mfl. 2005), brukarstyring (Rose 2003) og brukarorientering. Desse omgrepa har det til felles at dei på ulike måtar legg til rette for at dei som mottek offentlege tenester, får innverknad på utforminga av dei.¹³

Eit viktig skilje går mellom *brukarmedverknad* og *brukarstyring*. *Medverknad* er retta inn mot at brukarane eller eit brukarorgan blir konsultert og teke med på råd før eit vedtak skal fattast. *Medverknadsordningar* gjev lite formell myndigheit til brukarane. I regelen inneber dette at ei formell avgjerd ikkje blir tatt av eit organ der brukaren har formell deltakingsrett, men av eit profesjonelt eller politisk organ. Eit eksempel på eit slikt medverknadsorgan er eldrerådet. Etter lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd § 5 har dette organet berre ei rådgjevande rolle. *Brukarstyring* gjev derimot brukarane rett til å utøve formell styring og til å fatte avgjerder innafør det området som gjeld brukaren sine interesser. Eit eksempel er dei danske skulestyra. Her er det eit krav at kvar enkelt skule skal ha eit skulestyre der foreldrepräsentantane har fleirtal. Kommunestyret fastlegg økonomiske rammer og mål for skulen, medan styret kan bestemme over økonomiske disposisjonar, organisering av undervisning, samarbeidsformer mellom skulen og foreldre m.m. Det faktum at foreldrevalde representantar har fleirtal i styret gjer at innslaget av brukarstyring er sterkt.¹⁴ Men den formelle kompetansen til dette styringsorganet er likevel avgrensa. Kommunesty-

¹³ Den faktiske innverknaden kan problematiserast. Brukar-demokrati kan fort bli eit skinndemokrati om rammene for brukaren til å påverke er så små at kostnadene vil overstige det ein får att for å delta. Både økonomiske rammer vedtekne i budsjettet, andre politiske føringar, profesjonar som leverer tenestene og trekk ved brukaren sjølv vil setje grenser for kva innverknad brukarane vil kunne få. Brukar-demokrati kan også bli eit skinndemokrati når brukarane blir tekne med på råd, og myndigheitene ikkje tek omsyn til råda. Det kan føre til at interessa for å delta forsvinn og at tilliten mellom kommunen og brukarane av tenesta vert redusert.

¹⁴ Det er reist spørsmål om kor sterkt innverknaden i realiteten er. Sjølv med fleirtalet i eit styre kan det vere dei som kjenner skulen, regelverket, pedagogiske planar og prinsipp som sit med den egentlege makta. Nørgård Kristensen (1998) drøftar dette utan å kome med ein klar konklusjon. Han finn derimot at styredeltaking medfører læring og tilpassing og at det skjer ei utvikling i retning av integrering av gruppa.

ret har eksempelvis ikkje høve til å delegera ansvaret for å tilsetje eller sei opp skolepersonale til skulestyra.

Ei utfordring i debatten om brukarstyring (og medverknad) er at det ikkje alltid er like lett å definere kven brukarane eigentleg er og kven som skal vere med å bestemme. I ein del situasjonar kor det er snakk om brukarmedverknad, er det ikkje den som *direkte* mottok tenesta som blir definert som den som skal bli gitt høve til å påverke utforminga av ho. Problemstillinga er spesielt aktuell innanfor ulike former for barneomsorg. I barnehagesektoren er det den som har foreldreansvaret i forhold til barnet som går i barnehagen som representerer barna sine når det kjem til deltaking i styrings- og medverknadsorgan. I skuleverket har barn og unge etter kvart fått meir ansvar gjennom representasjonsrettar som gjev dei høve til å innverke på forhold ved skulen. Innanfor eldreomsorga er det ofte dei pårørande som tek på seg brukarrolla når det gjeld å påverke utforminga av tenestene. Dette gjeld særleg klientar som ikkje greier å ivareta sine egne interesser. Det er også eit eksempel på ei ordning der kommunen utnemner ein person som skal representere ei særskilt gruppe: Barna sin talsmann/kvinne i planutvalet har i oppgåve å ivareta barna sine interesser i plan-samanheng.

Typologi over ulike former for brukarmedverknad

Helgesen (vedlegg 1) skil, med utgangspunkt i to dimensjonar, mellom fire typar medverknad. For det første går det eit skilje ved om brukarar medverkar individuelt eller i kraft av å vere medlem i ein organisasjon. For det andre er det eit skilje mellom medverknad som går føre seg i eit tilrettelagt organ, og medverknad som skjer i det direkte forholdet med enkelte yrkesutøvarar. Typologien gjev

fire kategoriar av brukarmedverknad. Kategori 1 er ikkje-organiserte, eller individuelle, brukarar som medverkar i direkte relasjonar med yrkesutøvarar enten fordi det skal fattast avgjerd om ei teneste eller kontantstøtte, eller fordi brukarar mottok ei teneste. Kategori 2 er individuelle brukarar som er medlemar i organisasjonar, og som mottok individuelle tenester og skal medverke direkte i utforminga av dei. Kategori 3 er individuelle brukarar som medverkar på systemnivå, i organ som er spesielt tilrettelagde for at brukarar skal medverke. Institusjonelle løysingar for denne typen medverknad er medverknad frå brukarar i foreldrerådsutval eller samarbeidsutval ved skular og driftsstyre. I denne kategorien finn ein også brukarundersøkingar og tilrettelegging for friare brukarval på kommunalt nivå. Ikkje-organiserte brukarar sin medverknad er utbreitt. Den skjer oftast i forhold til ein enkelt tenestestad og den krev ikkje at brukarane er medlemar i ein organisasjon for at dei skal kunne medvirke. Til sist er kategori 4 brukarar som er medlemar av ein organisasjon, og som i kraft av sitt medlemskap medverkar i kommunale organ. I denne kategorien finn ein eksempelvis brukarstyre, eldreråd, kommunale foreldreutval, kommunale råd for funksjonshemma, brukarråd, samt møte som vert avvikla i samband med bestemte saker der brukarar vert inviterte til å ta del.

4.5.3 Ordningar for brukardemokrati

I offentleg forvaltning er det brei oppfatning om at brukarane skal vere med i utforminga av tenestene. Det er utvikla ei rekke verkemiddel for å fange opp innbyggjarane sitt syn på tenesteproduksjon. I dette avsnittet vert det gitt ein kort presentasjon av ulike former for brukarinvolvering som finst i kommune-Noreg i dag.

Tabell 4.7 Typologi over brukarmedverknad

	<i>Brukarar ikkje-organisert</i>	<i>Brukarar organisert</i>
<i>Brukarmedverknad på individnivå</i>	Medverknad i avgjerdar om individuelle tenester, medverknad i mottak av individuelle tenester	Organiserte brukarar som mottok individuelle tenester
<i>Brukarmedverknad på systemnivå</i>	Foreldreråds- og samarbeidsutval, driftsstyre, brukarundersøkingar, friare brukarval	Brukarstyre, eldreråd, kommunale råd for funksjonshemma, kommunale foreldrerådsutval, brukarrådmøte (ad-hoc)

Organisert brukarinvolvering på overordna plan

Det er mange ulike former for organisert brukar-medverknad i kommunane. Det skjer vanlegvis via eigne organ som på eit overordna plan i kommunen har representantar frå brukarane. Eksempel på slike er eldreråd, råd for funksjonshemma, kommunale foreldreråd og barne- og eller ungdomsråd. Dette er organ som kan gi råd til kommunen si politiske og administrative leing i velferdsspørsmål knytte til desse gruppene. Både eldreråd og ei representasjonsordning for funksjonshemma er no lovfesta.¹⁵

Organisert brukarinvolvering på institusjonsnivå

I mange kommunar er brukarane også med i styringa på institusjonsnivå. Dette er dels lovpålagt medverknad, men kommunane har også etablert eigne ordningar. I skulen er det lovfesta fleire ordningar kor brukarane skal trekkast inn. Heile kap. 11 i opplæringslova omhandlar brukarmedverknad (sjå boks 4.1). Det er krav om at det på kvar grunnskule skal vere eit foreldreutval som skal «fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skolemiljø». Vidare har elevane på høgare klassetrinn deltakingsrettar gjennom val til elevråd. Grunnskulen sitt samarbeidsorgan er samarbeidsutvalet der representantar frå foreldra, elevane, tilsette og kommunen sit.

Kommunelova (§11) slår fast at kommunane kan opprette driftsstyre for kommunale tenesteinstitusjonar:

«1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner o.l. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer.

2. Kommunestyret og fylkestinget gir selv bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon. Medlemmer som ikke skal

¹⁵ Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m som omhandlar råd for funksjonshemma har følgjande reglar:

§1 Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

§2 Kommunane skal for det formålet som er nemnt i § 1, opprette råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

Boks 4.1 Reglar om brukar-medverknad i opplæringslova

Opplæringslova § 11-1 gjer det klart at det ved kvar grunnskule skal vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantane for kommunen skal vere rektor ved skulen. Samarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulen. § 11-1a fastslår at det ved kvar grunnskule skal vere eit skulemiljøutval. I skulemiljøutvalet skal elevane, foreldrerådet, dei tilsette, skuleleiinga og kommunen vere representerte. Skulemiljøutvalet skal vere sett saman slik at representantane for elevane og foreldra til saman er i fleirtal. Skulemiljøutvalet skal medverke til at skulen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape eit godt skulemiljø. Skulemiljøutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulemiljøet.

Opplæringslova (§ 11-2) slår også fast at det ved kvar grunnskule skal vere eit elevråd med representantar for elevane for årstrinna 5-7 og for årstrinna 8-10. Elevrådet skal fremje fellesinteressene til elevane og arbeide for å skape godt lærings- og skulemiljø. Rådet skal også kunne uttale seg i og kome med framlegg i saker som gjeld nærmiljøet til elevane.

I følgje § 11-4. skal det på kvar grunnskule vere eit foreldreråd der alle foreldre som har barn i skulen, er medlemar. Foreldrerådet skal fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skulemiljø. Foreldrerådet skal arbeide for å skape godt samhold mellom heimen og skulen, leggje til rette for trivsel og positiv utvikling hjå elevane og skape kontakt mellom skulen og lokalsamfunnet.

oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget. »

Kommunen har dermed eit stort spelerom for å legge til rette for brukarstyring. I praksis betyr dette at også brukarane åleine, dersom kommunestyret tillet det, kan få ansvar for å styre ein institusjon. Det vanlege er likevel at kommunane opprettar driftsstyre med blanda samansetjing. Eksempelvis vil både brukarar, tilsette, kommunen og leiinga ved institusjonen ha plass i styret. Denne modellen har Oslo kommune nytta i skuleverket. Kommunen har etablert driftsstyre for kvar enkelt skule med brukar-

Tabell 4.8 Kommunar med driftsstyre der brukarane/foreldre/pårørande er representert, og deira avgjerdsmynde. Prosent kommunar (tal i parentes) N=326

	Kommunar med driftsstyre	Kommunar med driftsstyre med og utan avgjerdsmynde		Talet på kommunar der driftsstyret har avgjerdsmynde på følgjande område			
		Utan	Med	Budsjett-saker	Personale	Spørsmål om kvalitet	Saker om prioritering av tenester
Skular	15,3 (50)	74,0 (37)	26,0 (13)	7	3	9	12
Barnehagar	12,9 (42)	83,3 (35)	16,7 (7)	1	0	3	7
Bu - og behandlingsinst, for eldre og/ eller funksjonshemma	10,1 (33)	81,8 (27)	18,2 (6)	1	0	5	3

Kjelde: Hovik og Stigen 2004

representasjon med foreldre og elevar i mindretal. Ei evaluering gjennomført ved NIBR tyder på at driftstyreordninga har ført til styrka brukarinnverknad på den enkelte skule (Helgesen og Hansen 2001). Men samtidig er det moglegheiter for å utvide denne innverknaden gjennom å utvide saksrepertoaret til desse styra (ibid.).

Data frå Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase frå 2004 viser at 66 av 326 kommunar (20,2 prosent) har etablert driftsstyre med representasjon frå brukarar, foreldre eller pårørande (Hovik og Stigen, 2004). Tabell 4.8 viser omfanget av driftsstyre med representasjon i kommunane og fylkeskommunane innanfor skule, barnehage og bu - og behandlingstusjonar. Det går også fram om styra har avgjerdsmynde og på kva område dei har det. Det mest vanlege er

driftsstyre i skular og barnehagar, medan det er mindre vanleg i bu - og behandlingstusjonar for eldre og/eller funksjonshemma. Det er også mest vanleg at driftsstyra har avgjerdsmynde innafør skulesektoren. Dei fleste driftsstyra med avgjerdsmynde har dette i spørsmål om tenestekvalitet og prioritering av tenester. Færre har det i budsjettsaker og personalsaker.

Fem fylkeskommunar har etablert driftsstyre med representasjon frå brukarar innafør vidaregåande skule (tabell 4.9). Tre fylkeskommunar har oppretta driftsstyre utan avgjerdsmynde. To fylkeskommunar har oppretta driftsstyre med avgjerdsmynde på eit breitt spekter av saker.

Dette viser at mange kommunar involverer innbyggjarane aktivt i eit driftsstyre. Men det synest også å vere mange kommunar som vel å halde til-

Tabell 4.9 Fylkeskommunar med driftsstyre innanfor vidaregåande skule der brukarar/foreldre/ er representert, og deira avgjerdsmynde. Prosent (totaltala i parentes)

	Prosentdel fylkeskommunar
Nei, ikkje oppretta driftsstyre	66,7 (10/15)
Ja, driftsstyre, men utan avgjerdsmynde	20,0 (3/15)
Ja, med avgjerdsmynde	13,3 (2/15)
Talet på fylkeskommunar der driftsstyra er gitt avgjerdsmynde i:	Talet på fylkeskommunar
– budsjettsaker	2
– personalsaker	1
– spørsmål om tenestekvalitet	2
– saker som gjeld prioritering av tenester	2

Kjelde: Hovik og Stigen 2004

bake på innslag av brukarmedverknad, dels ved at brukarane ikkje blir trekte med i styringsorgan, dels ved at styringsorgana har avgrensa avgjerdsmynde. I Noreg ser det ut til å vere lite utbreidd at brukarane får fleirtal i styringsorgan ved institusjonar slik tilfellet er i Danmark.

Styringsorgan med brukarfleirtal?

Måten styringsordningar ved enkeltinstitusjonar vert utforma på er eit viktig spørsmål. Som nemnt for skuleverket, fastslår lova ordningar med brukarmedverknad der brukarane skal trekkjast med i ulike brukarorgan. Men dette er ikkje styringsorgan der foreldre og elevar har avgjerande innverknad i spørsmål som skulen skal avgjere. Dette til skilnad frå Danmark der foreldra har fleirtal i det enkelte skulestyre, men likevel med avgrensa mynde. I ei utgreiing utført for det danske Indenrigs- og sundhedsministeriet¹⁶ vert det diskutert om dette myndet skal utvidast, for eksempel ved at styret får arbeidsgjevaransvar. Fleirtalet i tenketanken som står bak utgreiinga konkluderer med at skulestyra bør få større innverknad, utan at det vert presisert kva dette skal gjelde.

I Noreg vil det kunne reisasast ein diskusjon om ein skal oppretta institusjonsstyre med eit brukarfleirtal som har fullmakter til å ta avgjerder i viktige spørsmål for institusjonen, for eksempel i skulen. Eit anna spørsmål blir om eit slikt organ eventuelt skal få avgjerdsmynde. Her er det mykje opp til kommunesektoren om ein slik diskusjon vert reist. Kommunelova gir stort spelarom for å innføre brukarstyring ved kommunale institusjonar. Eit alternativ er at styre med brukarfleirtal vert lovfesta slik vi finn det i Danmark på skuleområdet.

Det er fleire spørsmål som reiser seg i ein slik diskusjon. Skal brukarane få særlege deltakingsrettar i kommunalt styre og stell? Eller skal det framleis leggjast til rette for konsultasjonsordningar eller medverknadsordningar slik det er i dag? Dersom kommunane innfører driftstyre med brukarfleirtal (eller blir pålagt av staten å innføre dei) kva mynde skal dei ha? Skal dei for eksempel ha arbeidsgjevaransvar? I kva grad skal dei kunne påverke den faglege innretninga i institusjonen?

Brukarmøte

Brukarmøte kan også bli sett på som ein variant av brukardemokrati. Kommunen eller fylkeskommu-

nen inviterer brukarane til eit møte der ein diskuterer tilbodet som vert gjeve på eit område eller innafør ein institusjon. I organisasjonsdatabasen til KRD rapporterte 23,6 prosent av kommunane i 2004 at dei hadde gjennomført brukarmøte i 2003. Tilsvarende tal for fylkeskommunane var 26,7 prosent. Truleg avspeglar ikkje desse tala mange av dei brukarmøta som vert halde kring i institusjonar, for eksempel foreldremøte i skulane.

Brukarpanel

I sitt arbeid med å styrke koplinga til innbyggjarane har Larvik kommune utvikla ein metodikk for brukarpanel. I Larvik kommune sin rettleiar heiter det: «brukerpanel er et møte der en utvalgt gruppe brukere formidler sine behov og erfaringer med tjenesteytingen for dem som driver tjenestene». Det blir i detalj gjort greie for korleis brukarpanel skal samansettast, korleis dei skal arbeide og kva som er føremålet med dei. Poenget med brukarpanel er at kommunen sine tilsette på grasrotnivå både kan få synspunkt frå brukarane og ein dialog som både går mellom kommunen sine tilsette og mellom brukarane som sit i panelet. Panelet er samansett av eit utval brukarar der alder, kjønn, sosial bakgrunn er blant kriterier som blir brukte når panelet skal setjast saman. Brukarpanela har i første rekke ein høyrings- og dialogfunksjon. Dei er ikkje kategorisert som organ for å vere med å bestemme.

Individuell brukarinvolvering

Individuell brukarinvolvering skjer når den enkelte brukar sjølv får høve til å delta i utforminga av tenesta eller på annan måte ta stilling til kommunen som tenesteproducent. Det kan skje gjennom den kontakten brukaren har med det offentlege, eller når kommunen sin profesjonsutøvar står i eit ansikt-til-ansikt-forhold med klienten. For det offentlege vil det ofte vere ei målsetjing å trekkje brukaren med i utforminga av den individuelle tenesta. For eksempel heiter det i sosialtenestelova § 8-4 *Plikt til å rådføre seg med klienten* at «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener». Det vil også ofte vere slik at den profesjonsutdanna nettopp er opplært til å vere merksam på kva ressursar klienten har og korleis dei kan trekkjast med i utforminga av tenesta. Men i enkelte situasjonar vil det vere lite rom for brukarinnverknad fordi problemet er udiskutabelt og det profesjonelle/offentlege apparatet åleine vil måtte definere løysinga på problemet til brukaren (Høgs-

¹⁶ Tænketanken om Nærdemokrati. Redegjørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren. København 2005. <http://www.im.dk/publikationer/taenketank/index.htm>

bro mfl. 2003). Her er det viktig å vere klar over at individuell brukarinvolvering stiller store krav til den enkelte sin kunnskap og eigne behov og rettar i uforminga av den offentlege politikken. Forsking har synt at evna til å tileigne seg informasjon frå forvaltninga heng saman med sosial bakgrunn og at ikkje alle velferdspolitiske tiltak når ut til dei brukarane som tiltaka rettar seg mot.

Brukarundersøkingar

Ei anna form for brukarinvolvering er brukarundersøkingar. Brukarundersøkingar er gjerne kommunalt initierte og dei rettar seg mot kommunen sine innbyggjarar som brukarar av kommunale tenester. Undersøkingane blir brukte til å samle inn opplysningar om kor tilfredse innbyggjarane er med kommunale tenester og andre forhold knytte til tenesteproduksjonen. Metoden er blitt ei utbreidd form for informasjonsinnhenting i kommunane. I 2004 rapporterte 48,3 prosent av kommunane å ha gjennomført brukarundersøkingar, medan tilsvarende tal for fylkeskommunane var 57,1 prosent (Hoven og Stigen, 2004). I samband med effektiviseringsnettverka er det gjennomført brukarundersøkingar for å måle kvalitet på offentlege tenester og for å kunne samanlikne mellom kommunar. TNS Gallup har i ei årrekke gjennomført landsdekkande brukarundersøkingar om kommunale tenester. Desse kan brukast som referanserammer for undersøkingar kommunane sjølve gjennomfører.¹⁷

Om slike undersøkingar fører til endringar i kommunal tenesteproduksjon, er avhengig av resultatata og korleis dei blir handterte politisk og administrativt. Ei undersøking gjennomført av SSB og BI (Rolland mfl. 2004) tyder på at kommunane brukar slike undersøkingar ulikt i forhold til kven det er som behandlar resultatata (i politiske organ og administrative einingar), korleis dei vert tolka og kva dei fører til av endringar. Mange kommunar som nyttar brukarundersøkingar, brukar dessutan undersøkingsopplegg som er utarbeidde i kommunen. Dette er undersøkingar som i mange tilfelle viser seg ikkje å oppfylle faglege metodiske krav (Rolland 2005). Det kan vere at spørjeskjema ikkje held mål, eller at resultatata vert tolka på ein lite tilfredsstillande måte. Lokalt utforma undersøkingar gjer det i tillegg vanskeleg å samanlikna på tvers av kommunar (ibid.). Erfaringsmessig viser det seg at mottakarane av kommunale tenester stort sett er

nøgde med tenestene. Dette kan tolkast som at innbyggjarane stort sett er tilfredse med kommunen sin. Men det kan også tolkast som at brukarundersøkingar ikkje godt nok fangar opp sider ved tenesteproduksjonen som brukaren ser kan gjerast betre. Det ligg utfordringar i å utforme brukarundersøkingane slik at resultatet av dei kan nyttast til å utvikle kommunen.

Fritt brukarval

Dei siste åra har det vore retta stor merksemd mot at kommunane har høve til å nytte *fritt brukarval*. Ideen med fritt brukarval er at innbyggjarane i ein kommune får velje fritt mellom fleire alternative tilbydarar av ei kommunal teneste (Frihet til å velje KR D 2004). Brukarval gir konkurranse ved at tenesteytarane må konkurrere for at brukarane skal velje nettopp dei. Det er brukarane sjølve som vel tenesteytar – ikkje kommunen. Ved brukarval har kommunen framleis ansvar for at brukarane får dei tenestene dei har krav på, og det er kommunen som kontrollerer om innbyggjaren skal få tildelt tenesta. Kommunen vil også vanlegvis sjølv vere tenesteytar som på like vilkår konkurrerer med dei private tenesteytarane om brukarane.

Når dette kan sjåast i eit brukardemokratisk perspektiv, er det fordi innbyggjaren gjennom sine brukarval også vil kunne ha innverknad på korleis tenestene blir utførte. Dersom brukaren ikkje er tilfreds, kan han/ho velje ein annan leverandør som han/ho meiner kan gi betre tenester. Vedkomande vel *exit* i forhold til noverande leverandør (Hirshman 1970, Ståhlberg 1995). Berre trusselen om å velje annan leverandør, kan vere eit insentiv til noverande leverandør om å betre seg.

Tal frå organisasjonsdatabasen viser at det er relativt få kommunar som har innført fritt brukarval. I 2004 rapporterte 8,5 prosent å ha innført det. Det er i barnehagesektoren fritt brukarval synest å vere mest utbreitt. Der rapporterte 23 kommunar at dei har ordninga. Innafor pleie og hjelp i heimen var det 10 kommunar som svarte at dei hadde fritt brukarval medan det i grunnskolen var 8 kommunar (Hovik og Stigen, 2004).

I Sverige har staten langt på veg lovfesta retten til fritt brukarval innan skulesektoren. Slik sett vil foreldra operere i ei kunderolle i forhold til val av skule. Helgesen (2000) sine funn tyder på at den innverknaden foreldra har innanfor ei ordning med fritt brukarval overstig den innverknaden ein får gjennom den norske ordninga med representasjon i eit foreldreutval i skulen eller gjennom den danske ordninga der foreldra har fleirtal i styret på den enkelte skule. Ei tilsvarende vurdering kjem fram

¹⁷ se http://www.tns-gallup.no/index.asp?title=Kommuneundersers%F8kelsen&aid=12288&path_by_id=/12000/12003/12073/12288

hos Leknes mfl. (2003) som viser til Svensk Kommunförbund. Skulane er meir lydhøyre for elevar og foreldre enn før. Etter innføring av fritt brukarval arbeider kommunane meir med kvalitetsoppfølging og resultatvurdering.

Det er reist kritikk mot ideen om fritt brukarval. Ei innvending har vore at det ikkje finst nok alternative tilbydarar. Mange tenester er avhengig av at dei finst i nærleiken av der tenestemottakaren bur. Er befolkningsgrunnlaget lite, er det ikkje sikkert at det er økonomisk grunnlag for at alternative tilbydarar kan etablere seg. For mange vil fritt brukarval dermed kunne opplevast som illusorisk. Fritt brukarval krev at den enkelte kan orientere seg i dei ulike tilboda som finst. Dette krev både tid, kompetanse og ressursar. For dei som ikkje har desse ressursfaktorane vil difor også ei slik ordning kunne opplevast som udemokratisk. Berre eit utval av innbyggjarane vil nytta seg av ho.

Klage

Eit viktig inntak for at brukarane av offentlege tenester også skal kunne påverke tenesteproduksjonen, er retten til å klage når ein etterspør og ikkje får tenesta eller får ei teneste som ikkje er god nok. Forvaltningslova gir ein generell klagemoglegheit. I tillegg vil særlover opne for å klage. Klage er ikkje ei form for medverknad, men gir den enkelte høve til å påverke kommunen. Klagesystemet medverkar til at systemet får signal om situasjonen for tenesteproduksjonen. Føresetnaden for at klagesystemet har ein slik funksjon er at kommunen sørgjer for at informasjonen som kjem fram i klageprosessen vert nytta og fører til læring.

Brukarutval med politisk representasjon skal styrkje politikarane si ombodsrolle

Kommunane Våler og Ski har gjennom politisk organisering prøvd å skape meir overordna politisk merksemd rundt brukarane av kommunale tenester for med det å styrke lokalpolitikarane si ombodsrolle. Det gjeld etablering av brukarutval (Agenda Utredning og Utvikling 2006). Brukarutvalet er eit politisk organ på toppnivå i kommunen og dei som sit der er som hovudregel også medlemmar av kommunestyret. Formålet med brukarutval er å forankra brukarperspektivet politisk og mellom anna sørge for at politikarane betre tek i vare sin funksjon som ombod i spørsmål som vedrører innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester. Blant oppgåvene til brukarutvala er for eksempel å sørge for at det vert gjennomført brukarundersøkingar, at det vert utarbeidd serviceer-

klæringar og halde kontakt med brukarorganisasjonar og råd. Brukarutvalet kan også ha ein kontrollrolle i forhold til tenesteyting og vere klageorgan i forhold til kommunale enkeltvedtak. I Våler har kvart av medlemmane sitt tenesteområde der dei har ei rolle som ombod i forhold til innbyggjarane. Tanken er at fleire politikarar skal bli synlege for innbyggjarane som nokon ein kan vende seg til (ibid:22). Dette medverkar også til at politikarane kjem nærmare på innhaldet i kommunen sin tenesteproduksjon. Brukarutvalet i begge kommunane har gjennomført høyringar i forhold til innbyggjarane. For eksempel gjennomførte Ski i 2005 ei ope høyring om barn i skulen.

4.5.4 Brukardemokrati og lokaldemokrati

Frå borgar til brukar?

Ein viktig del av debatten rundt brukardemokrati har krinsa rundt ulike roller innbyggjarane har i forhold til kommunal verksemd. Det vert skilt mellom tre innbyggjarroller: borgar, brukar og betalar. Borgarrolla er enkelt sagt knytt til rolla som veljar og plikta til å vere med i styre og stell og der vere med å ta avgjerder som gjeld heile kommunesamfunnet. Innbyggjaren som brukar viser til at han eller ho gjer seg nytte av tenester og produkt kommunen leverer. Betalarrolla refererer til innbyggjaren som skattebetalar, enten dette gjeld vanleg inntektsskatt, eigedomsskatt eller avgifter/gebyr (Rose og Pettersen 1997).

Kommunane har to hovudfunksjonar. Dei skal både fungere som demokratiske folkevalde organ, og produsere tenester og myndigheitsavgjerder. Desse to heng saman. Dei folkevalde organa har ei viktig rolle med å bestemme over innhald og utforming av kommunen sitt produksjonssystem. Ein skulle kanskje forvente at for innbyggjarane er det handlingar knytt til å velje styrande organ og dermed bestemme kven det er som skal styre i kommunen, som er den sentrale innbyggjarrolla i forhold til kommunen. Rose og Pettersen (1997) viser at det er ein klar tendens at folk si orientering mot kommunen i stor grad er knytt til brukarrolla. Folk er mest opptekne av effektivitets- og tenesterelaterte kjenneteikn. Demokrati og sjølvstyre er mindre viktig. Dette skapar spesielle utfordringar i forhold til kommunen sin legitimitet. Det blir viktig for innbyggjarane sitt forhold til kommunen kva den kan vise til når det gjeld evne til å produsere tenester. I eit slik perspektiv kan brukardemokrati i ulike utgåver vere ein måte å styrke kommunen sin legitimitet på. Gjennom å trekke innbyggjarane med i avgjerdsprosessar som gjeld dei som bruka-

rar, er det mogleg å tilpasse dei kommunale tenes-
tene til innbyggjarane sine behov. Dette vil også
bidra til å styrke tilliten kommunen har blant folk
og dermed også legitimiteten.

Men samstundes er det nødvendig at borgar-
rolla blir ivareteken. Det er berre gjennom den at
heilskapen i den kommunale verksemda kan ivare-
takast. Framleis må kommunen gjere prioriterin-
gar og ta standpunkt til eitt av fleire alternativ når
det føreligg ulike forslag som kjem i konflikt med
kvarandre. Borgarrolla ivaretek nettopp omsynet
til at det er innbyggjarane som i siste instans må ta
ansvar for heilskapen i kommunal verksemd.

Brukardemokratiet: Supplement eller alternativ til det representative demokratiet?

Kan brukardemokrati bli sett på som eit konkurre-
rande demokrati til det representative lokaldemo-
kratiet? Favoriserer det deltaking frå grupper som
mottek offentlege tenester? Brukardemokratiet
kan oppfattast som at makt vert flytta ut av repre-
sentative folkevalde organ til brukarkollektivet
(Jarl 1999). Gjennom stor grad av brukardemo-
krati legg ein grunnen for å innskrenke det repre-
sentative demokratiet. I det representative demo-
kratiet har alle same sjanse for, og lik rett til å delta.
Det gjeld ikkje i brukardemokratiet, der er det bru-
karar som får ein utvida rett til å delta i avgjerds-
prosessar om utforming av tenestetilbodet som
gjeld akkurat dei. Dei som kan nytte seg av brukar-
demokratiske kanalar, er dessutan dei som har tid
og/eller ressursar til å delta (Gilljam 2005).
Enkelte samfunnsgrupper får dermed meir inn-
verknad på offentlege avgjerder som også gjeld
heile samfunnet, enn det andre gjer. Betydinga av
medborgarskap som er ein så viktig del av det
representative demokratiet, vil dermed kunne bli
svekka. Konsekvensen kan vere at innbyggjaren
sitt engasjement i forhold til det representative
demokratiet vert svekka når ein veit at mykje av
makta ligg mellom anna i brukarkollektivet. Gill-
jam (2005) peikar på at innbyggjarar som deltek i
brukarstyre og lokale brukarråd i liten grad er opp-
tekte av problem som rører ved samfunnet, dei er
mest opptekne av seg og sitt. Dette til skilnad frå
riksdags- og kommunepolitikarar.

Makt- og demokratiutgreiinga er oppteken av
at det representative demokratiet har blitt svekka
fordi det har oppstått fleire arenaer utanfor som
representerer innverknad på offentlege avgjerds-
prosessar (NOU 2003:19). Innslag av brukarsty-
ring kan oppfattast som ein del av dette tilleggsde-
mokratiet. Brukarstyring gir enkelte som er defi-
nerte som brukarar, ein særleg innverknad som

innbyggjarane elles ikkje har. Spørsmålet blir då
om denne innverknaden får konsekvensar for den
generelle samfunnsstyringa der rammene også for
brukarstyringa skal leggjast?

Eit anna syn knyter seg til at det å gje brukarane
høve til å ha innverknad på utforming av tenester
også skaper eit sterkare lokaldemokrati. Også bru-
kardemokrati gir erfaring og innsikt i det å delta i
formelt organisert verksemd. Ein må lære seg
omgangsformer innanfor slike system, ein må lære
seg kva grenser som reglar set for handling, og ein
må lære seg å forhandle og godta avgjerder som ein
ikkje er samde i. Dette er trekk ved brukardelta-
king som ein kan ta med seg dersom ein skulle fatte
interesse for å delta i tradisjonell politisk verksemd.
Å delta i brukardemokratisk samanheng, gir tren-
ing i forhold til det tradisjonelle demokratiet. I eit
slikt perspektiv vil det for eksempel for elevar i sku-
len bety mykje at dei aktivt får høve til å delta i utfor-
ming av skulekvardagen. Gjennom deltaking og
reelt ansvar i styringa av den enkelte skule, vil også
skulen vere ein praksisplass i forhold til opplæring
til demokrati. Skulen er også eit eksempel på at
akkurat dette ikkje skjer. Mange unge opplever
ikkje skulen som ein «demokratisk praksisplass»
(Vestby 2003, Mikkelsen mfl. 2003). Ein dansk stu-
die tyder på at deltaking i skulestyra nok fører til
læring, men då i forhold til den konkrete organisa-
sjon. Deltaking fører ikkje til breiare politisk medvit
eller at ein identifiserer seg sterkare i forhold til den
«store politikken» (Nørgård Kristensen 1998). Ein
blir meir oppteken av det som skjer i institusjonen,
ikkje av det som skjer i lokalsamfunnet rundt. Ein
deltok heller ikkje meir i det representative poli-
tiske systemet. Helgesen (vedlegg 1) poengterer at
det ikkje kan dokumenterast at brukarmedverknad
fungerer som eit første steg på veg til breiare poli-
tisk aktivitet:

«Normen om politisk læring, at innbyggerne,
ved å lære medvirkning på en mindre arena
siden skal bruke sin lærdom til å delta på større
arenaer legges det trolig ikke til rette for ved
brukarmedvirkning.»

Brukarmedverknad er ein annan og for mange
meir tilgjengeleg måte å delta på enn gjennom tra-
disjonelle politiske kanalar der partimedlemskap
ofte vil vere ein føresetnad. Dette gir fleire sjansen
til å delta eller å gjere kjent sitt syn på det kommu-
nen yter som tenesteytar. Ei innvending mot eit
slikt syn er at slik involvering ikkje omfattar alle.
Dels er det mange som ikkje er brukarar som kan
bli involverte i brukardemokratiske tiltak. Dei opp-
når ikkje deltakarrettar sidan dei ikkje er brukarar.
Dels er det mange brukarar som vil falle utanfor.

Det vil ikkje vere plass til dei i brukardemokratiske organ eller dei vil ikkje ha tid og ressursar til å delta. Ein må kunne rekne med at mange heller ikkje vil delta fordi dei ikkje ønskjer å delta. Eller dei ønskjer minimal deltaking, for eksempel ved at ein svarer på ein enquete om innhaldet i tenesta og kvaliteten av den. Det viktigaste for mange blir om tenesta blir levert, ikkje om ein får vere med å bestemme over innhaldet i ho gjennom brukarstyringsorgan. Ei dansk undersøking viste at ved val til skulestyra deltok berre 36 prosent av dei spurte foreldra (referert frå Goul Andersen, 2000).¹⁸

Eit anna argument mot brukarstyring eller -medverknad er at det er i heile samfunnsfellesskapet sine interesser at også fellesskapet har sterk styring med korleis offentlege oppgåver vert løyst. Dersom ein får sterke innslag av brukarstyring vil dette også kunne medføre at oppgåva vert løyst ulikt og tilbodet blir ulikt frå stad til stad og frå institusjon til institusjon. Dette vil for eksempel vere tilfelle i forhold til tenester med krav til standardiserte resultat og innretning. For eksempel i forhold til skulen vil ein kunne forvente seg at kunnskapane elevane tileignar seg er rimeleg identiske innanfor ein studieretning same kva skule ein kjem frå. For den som skal nytte seg av den som har ein type utdanning, er det viktig å ha ein viss tryggleik for at utdanninga stemmer med det ein forventar. Difor vil det i mange tilfelle vere behov for å gjere avgrensingar i forhold til på kva område brukarane skal få innverknad. Ei dansk undersøking av dei danske brukarstyra (Floris og Bidsted, 1996) viser då heller ikkje at styra har så mykje innverknad på kjerneaktivitetane i institusjonen, for eksempel på undervisning i skulen, men på meir perifere aktivitetar, for eksempel samarbeidet mellom skulen og heimen. At skulen er underlagt eit heilskapleg samfunnsansvar gir seg også ut frå den nøkkelrolla skulen har i forhold til samfunnsutviklinga, for eksempel den framtidige verdiskapinga i samfunnet.

Diskusjonen om auka brukardemokrati føyer seg inn i diskusjonen om fragmentering av lokaldemokratiet (Aars mfl. 2003). Sterke innslag av brukarstyring kan bety ei ytterlegare fragmentering av den kommunale styringa. Brukarstyring kan gi tenesteleverande institusjonar utvida legitim makt som det kan vere problematisk å gripe inn overfor. Dette betyr at den kommunale maktstrukturen fragmenterer og dermed reduserer kommunesty-

ret si styringsevne. I sin tur kan dette gjere det vanskeleg å stille kommunestyret til ansvar for resultat som i liten grad vert opplevde som kommunestyret sitt ansvar. Likevel kan vellykka utfall av brukarstyring, der kommunestyret ikkje driv utstrekt styring av institusjonar, styrke kommunestyret sin posisjon. Brukarstyringa vil då for ein stor del understøtte intensjonen om å betre tenestetilbodet gjennom å trekkje brukarane inn i utforminga av det. Dette ligg også i kjernen av kva som skapar legitimitet for kommunen, at han leverer gode tenester (jf Pettersen og Rose 1997).

Det store og det vesle demokratiet

I diskusjonen om ulike demokratiformer kan det trekkjast vekslar på skiljet mellom *det store demokratiet* og *det vesle demokratiet*? (Helgesen 2005, Wide og Gustafsson 2001, Ståhlberg 1995). Med det store demokratiet meiner ein det representative demokratiet. Gjennom val kan innbyggjarane stille sine folkevalde til ansvar og velje representantar dei best meiner kan stå for samfunnsstyringa dei neste fire åra. Sentralt står dei representative demokratiske institusjonane inkludert kommunestyret. Det vesle demokratiet fokuserer på det den enkelte opplever i kvardagen. Det betyr noko at folk saman kan vere med å bestemme direkte over sine livsvilkår i familie, i sitt møte med det offentlege og i nabolaget. Brukardemokrati kan falle i begge kategoriane. Brukarorganisasjonar kan bli dregne inn i sentrale avgjerdsprosessar vedrørende utforming av rammevilkåra for utforming av eit tenestetilbod innanfor det store demokratiet. Det vanlege er derimot å knytte brukardemokrati til det vesle demokratiet. For den enkelte som skal ta i mot tenesta kan det vere av større interesse å vere direkte med i utforminga av eit offentleg gode, for eksempel å få vere med å påverke eller styre over utforminga av barnehagetilbodet eller trafikkmiljøet lokalt. Då kjem ein tett inn på forhold som betyr noko for ein.

Eit kjenneteikn ved brukardemokratisk styring er den høge *samhandlingsintensiteten* mellom offentlege organisasjonar og publikum (Christensen mfl. 2004). Det er dei som har direkte interesse av eit tenesteområde som vert treke inn i styringa enten det er medverknad eller brukardemokratiske tiltak. Gjennom meir direkte deltakingskanalar, der det skjer ei gjensidig tilpassing mellom kommunen og aktuelle brukargrupper, vil teneskekvaliteten kunne betrast og legitimiteten til offentlege organisasjonar styrkast. Å la brukarane få direkte tilgang til avgjerdsarenaer som handterer deira saker er ei realisering av intensitetsprin-

¹⁸ Men foreldra er aktive på andre måtar, for eksempel viser undersøkinga at dei siste 12 månadene hadde 43 prosent av foreldra prøvd å påverke forholda på skulen. Dette er eit teikn på at uformelle kanalar kan vere vel så viktige som å delta gjennom formelle kanalar

sippet (Hansen mfl. 2005). Det er også intensitetsprinsippet som vert lagt til grunn når ein skal grunnkje det lokale sjølvstyret. Det er det lokal-samfunnet som offentlege avgjerder vedkjem, som skal bestemme innhaldet i desse avgjerdene. Brukardemokrati og brukarmedverknad uttrykkjer i endå sterkare grad enn det lokale sjølvstyret intensiteten i samanhengen mellom den som har interesse i ei sak og denne sin medverknad i avgjerdsprosessen.

Kritikken mot auka brukarstyring tek ofte utgangspunkt i idealet om den parlamentariske styringskjede (NOU 2001:3). I denne styringskjeda er utgangspunktet for politikken borgarane sine krav og ønskje. Dette er ikkje alltid ei realistisk skildring av korleis politikken blir til. Politiske reformer har ikkje alltid sitt utgangspunkt i krav og ønskje frå borgarane, men kjem frå det politiske systemet sjølv (ibid.). Byråkratiet, interessegrupper og sterke profesjonar legg kanskje i stadig større grad premissane for innhaldet i politikken. Alternativet til brukarstyring treng slik ikkje å vere ein partistyrte kommunal sektor, men ein kommunesektor der profesjonsinteressene fritt får legge premissane. I eit slikt perspektiv kan nok større fokus både på brukarane sine rettar, og deira innverknad, bli oppfatta som langt meir attraktivt. Større innslag av brukarstyring kan fungere som ei motvekt mot sterke profesjonsinteresser. Kjølørød (2003) har studert utviklinga av helsetenestene og peiker på at det har skjedd ei utvikling i retning ein responsiv styringsmodell. Det vil seie ein styringsmodell der politikken ikkje vert forma berre av politikarar og fagfolk åleine, men i eit samspel med brukargrupper og organisasjonar. Hennar konklusjon er at «bestemte former for representerende medvirkning synes å være fullt forenlig med en engasjert borgerrolle hvor representantene ser ut over sine egne, personlige og private erfaringer og anlegger et forståelsesorientert perspektiv på helheten. Brukermedvirkning har derved et interessant potensiale til å omforme ekspertsystemene gjennom større demokratisk ansvarlighet» (ibid: 205-206).

4.5.5 Kommisjonen sitt syn

Dette kapitlet har tatt opp ei rekkje tiltak som kan legge til rett for at innbyggjarane kan delta i lokaldemokratiet også mellom vala. Det er gjort greie for bruken av ulike typar folkerøystingar både i Noreg og i andre land. Kommunane sin bruk av ny teknologi i forvaltninga generelt og i lokaldemokratiet spesielt er diskutert, og det same gjeld ulike forsøk retta mot å auke innbyggjarane sin innverk-

nad i lokale avgjerdsprosessar. Endeleg har kommisjonen vurdert brukarstyringa i offentleg sektor og moglege konsekvensar for lokaldemokratiet. Med utgangspunkt i dette trekker kommisjonen opp sine konklusjonar.

Folkerøystingar si rolle i lokaldemokratiet

Kommisjonen har diskutert fire spørsmål knytt til utforming og bruk av folkerøystingsinstituttet. For det første gjeld det spørsmålet om det er trong for lovregulering av den eksisterande praksisen med rådgjevande lokale folkerøystingar. For det andre om det bør opnast for bindande folkerøystingar i kommunane. For det tredje om innbyggjarane gjennom ein initiativrett skal kunne sette saker på dagsorden eller etterprøve dei folkevalte si utforming av politikken. Og, for det fjerde, om det politiske mindretalet i kommunestyra/fylkestinga også skal kunne krevje folkerøystinga i ei sak.

Fleirtalet i kommisjonen

- ser på det representative demokratiet som fundamentet for det lokale folkestyret. Bindande folkerøystingar/folkeinitiativ vil representere eit brot med dette prinsippet, og gjere det vanskelegare å utforme ein heilskapleg lokalpolitikk. Fleirtalet meiner at det eksisterande ordninga med rådgjevande folkerøystingar fungerer tilfredsstillande og gir kommunane fleksibilitet med omsyn til å gjennomføre folkerøystingar. Fleirtalet går heller ikkje inn for å ei ordning der mindretalet i kommunestyra/fylkestinga får høve til å krevje folkerøysting i saker som desse organa handsamar.

Mindretalet (medlemane Røssland, Ramberg og Stegane)

- meiner det er trong for lovregulering på dette feltet. Desse medlemane meiner det ofte kjem opp saker som kommunestyra/fylkestinga kan ha problem med å avgjere og ta ansvar for. Det kan vere saker der motsetnadane går på tvers av dei partipolitiske skiljelinene, eller saker som vert set på dagsorden utan å ha vore tema i ein valkamp. I slike saker er det rimeleg at politikarane kan overlata vedtaksansvaret til veljarane. Mindretalet går difor inn for at kommunar som ønskjer det skal få høve til å gjennomføre bindande folkerøystingar. Med bakgrunn i same argument bør det også bli innført ein initiativrett for innbyggjarane der dei får høve både til setje nye saker på dagsorden og til å etterprøve dei folkevalte si utforming av politikken. Når det gjeld initiativretten, bør terskelen for å utløyse ei folkerøysting vere høg. Ei løy-

sing er å setje underskriftskravet til 10 prosent av dei røysteføre, eller å regulere underskriftskravet med bakgrunn i kommunestorleiken. Eit krav på 10 prosent vil gjere det vanskelegare å kvalifisere eit initiativ i store byar som Oslo og Bergen, enn i mindre kommunar. Mindretalet meiner at lovverket bør utformast slik at verken bindande folkerøystingar eller folkerøystingar initierte av innbyggjarane skal kunne nyttast i spørsmål som gjeld minoritetar sine levekår eller i spørsmål som kan ha konsekvensar for grunnleggjande menneskerettar.

Kommisjonen har også vurdert den nye regelen om innbyggjarinitiativet i kommunelova, som trådde i kraft 1. juli 2003. *Kommisjonen* vil understreke at

- initiativretten er ein ny og viktig kanal også for dei unge. Det er ikkje eit krav i lova om at dei som eventuelt står bak eit initiativ har stemmerett. Det betyr at også personar under 18 år kan fremje forslag. *Kommisjonen* meiner at det ikkje bør innførast høgare tersklar for innbyggjarinitiativ enn det som gjeld i dag. Det er også viktig at kommunestyra klargjer for innbyggjarane kva som kan bli oppnådd med eit initiativ, kva type saker initiativretten ikkje gjeld for, og korleis initiativ vert handsama (kor lang tid det tek før saka kjem opp). *Kommisjonen* meiner det hadde vore ein fordel om kommunane fekk større fridom til å delegerere handsaminga av innbyggjarinitiativa til det organet dei sjølve meiner bør vurdere saka.

Ny teknolog og lokaldemokrati

Kommisjonen meiner kommunale nettsider er ein viktig reiskap for kommunane både med omsyn til det å levere gode tenester og til å komme i dialog med borgarane. Kommunale nettsider er ein sentral kanal for innsyn og informasjon i lokalpolitikken. *Kommisjonen* ser det som vesentleg at Internett i større grad enn i dag vert brukt til å synleggjere det politiske ved kommunane og til tovegskommunikasjon med borgarane. Det inneber at det folkevalde aspektet på nettsidene bør bli betre, og at lokalpolitikarane bør bli meir tilgjengelege for innbyggjarane via nettet. *Kommisjonen* meiner at den nye teknologien er eit viktig arbeidsverktøy for lokalpolitikarane, og at satsing på dette feltet vil vere ein viktig reiskap i arbeidet med å betre arbeidsvilkåra for dei folkevalde.

Kommisjonen vil peike på den nye teknologien som eit viktig verkemiddel for å sikre opne prosessar i kommunane. På dette punkt vil *kommisjonen* generelt gje uttrykk for at grunnlaget for innsyn,

deltaking og eit levande demokrati er at politisk verksemd i folkevalde organ går føre seg for opne dører med mindre lov eller føresegner seier noko anna. *Kommisjonen* vil oppfordre kommunane om å bruke meiroffentlegheitsprinsippet i sakshandsaminga og sørge for at alle tilsette får tilbod om ein gjennomgang av dei krava offentlegheitslova set til open sakshandsaming. Døme på tiltak for å fremje mest mogleg opne prosessar i kommunane kan vere å innføre ein openheitsplakat som skal henge på alle kommunale kontor, slik t.d. Buskerud fylkeskommune har gjort.

Kommisjonen meiner at bruk av IKT i lokalforvaltninga kan medverke til å betre den kommunale servicen. Mellom anna opnar teknologien for at innbyggjarane kan få raskare tilbakemelding frå eigen kommunane i sakshandsaminga. *Kommisjonen* meiner at det generelt sett er nødvendig å betre kommunal service ved å ha klare rutinar når det gjeld å gi innbyggjarane svar på spørsmål. Kommunane bør som eit minstekrav leggje seg på ei svarrutine som følgjer forvaltningsloven sine reglar, og, i det minste, gi eit førebels svar innan 14 dagar.

Kommisjonen vil peike på enkelte konkrete IKT-baserte tiltak som gjer det lettare for innbyggjarane å følgje med i den lokalpolitiske debatten. Eit viktig verktøy er overføring av kommunestyremøte via lyd eller bilete. Det er ein klar fordel om dette ikkje berre skjer direkte, men at den enkelte sjølv får høve til å høyre/sjå når det er ønskjeleg. Ei løysing med overføring av kommunestyremøte kan lett bli kombinert med at innbyggjarane også får høve til å stille spørsmål til lokalpolitikarane og få dette kommentert i løpet av debatten. Eit anna tiltak er å synleggjere partipolitikken si rolle i lokaldemokratiet via heimesidene i større grad enn det som er tilfelle i dag. Eit godt døme i så måte er Hole kommune, der det er ein link frå kommunen sin nettstad til ei politisk debattsida styrt av dei politiske partia.

Lokale demokratiltak

Kommisjonen meiner det er eit positivt trekk ved lokaldemokratiet at engasjementet er stort blant borgarane. Lokaldemokratiet har mykje å vinne på å dra nytte av dette engasjementet. I dette kapitlet er det vist til fleire demokratiltak som kommunane/fylkeskommunane kan hente inspirasjon frå. *Kommisjonen* går derimot ikkje inn for lovregulering på dette feltet. Til det er dei demokratiske utfordringane, behova og deltakingsmønsteret for ulikt frå kommune til kommune. Enkelte av dei tiltaka som er skisserte her, kan fungere godt i nokre kommunar, men ikkje i andre. I kapitlet er det også

vist til tiltak som langt frå er veldokumenterte med tanke på om dei har ein positiv eller negativ effekt på deltakinga. Likevel kan dette vere tiltak som kan danne grunnlag for forsøk eller skape debatt om utforminga av lokaldemokratiet.

Kommisjonen vil likevel signalisere enkelte prinsipp som bør bli lagt til grunn når innbyggjarane vert trekte inn i den politiske prosessen. For det første meiner kommisjonen at ein ikkje bør innføre tiltak som rokkar ved kommunestyret sin politiske autoritet. Det skal ikkje vere tvil om at det er dei folkevalde si oppgåve å gjere politiske prioriteringar. For det andre er det viktig å ha fokus på tiltak som får i tale dei som har vanskar med å bli høyrte i demokratiske prosessar, og ikkje nødvendigvis dei som ropar høgast. Dette er eit sentralt prinsipp ved det representative demokratiet som styreform. For det tredje bør kommunane/fylkeskommunane ha tenkt gjennom at det å høyre innbyggjarane også krev at det vert gjeve tilbakemelding. Tiltak som vert innført utan ein gjennomtenkt strategi på kva dialogen skal brukast til, fungerer som regel dårleg. Dette kapitlet har peika på ulike metodar kommunane kan ta i bruk for å bevisstgjere seg sjølve i demokratiarbeidet.

Kommisjonen meiner det er positivt at kommunar evaluerar og synleggjer situasjonen for lokaldemokratiet i kommunen. Både CLEAR-metoden til Europarådet og demokratirevisjon kan vere aktuelle metodar for kommunar som ønskjer å drive demokratievaluering og –utvikling. Det er viktig at kommunen både lærer av eigne erfaringar når det gjeld kor godt lokaldemokratiet fungerer og av erfaringar frå andre kommunar. Her ber *kommisjonen* om

- at det vert utgreidd om det kan bli etablert ein database for heile landet om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokrati i eigen kommune. Denne må utformast slik at kommunar kan samanlikne seg i forhold til situasjonen for lokaldemokratiet.

Kommisjonen ser på deltakinga blant dei unge som ei spesiell utfordring.

- *Kommisjonen* vil peike på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisere dette i større grad enn kva som er tifelle i dag. For det første bør deltakinga avgrensast til dei under 18 år, som er dagens stemmerettsalder. For det andre bør kommunane sørgje for at det følgjer ressursar med ordninga. Her handlar det om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor.
- *Kommisjonen* vil også peike på at det ikkje er noko til hinder i lovverket for å velje ungdom

- under 18 år som medlemar av kommunale nemnder og utval. Det som i dag stengjer for dette i mange kommunar er at kommunane i stor grad har vedteke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon. *Kommisjonen* vil be kommunane om å vurdere dette særskilt når ein drøftar kommunal organisering.
- *Kommisjonen* meiner også at skulen bør ta større ansvar for demokratiopplæringa blant dei unge. *Kommisjonen* meiner at kommunane og skulen i samarbeid må ta eit større ansvar for demokratiopplæring for barn og ungdom. Kommunane kan utarbeide eit opplæringstilbod som gir dei unge kunnskap om korleis kommunen (demokratiet) og det politiske arbeidet fungerer. *Kommisjonen* vil understreke at også dei politiske partia har eit særleg ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar blant dei unge.
- *Kommisjonen* vil igjen vise til innbyggjarinitiativordninga som ein viktig ny kanal for politisk deltaking også for dei unge.

Brukarinnverknad i lokaldemokratiet

Kommisjonen konstaterer at kommunane har eit rikt innslag av verkemiddel for å trekke brukarane av kommunale tenester inn i utforminga av tenestetilbodet. Mest utbreidd er kommunane sin bruk av brukarundersøkingar. Desse viser at brukarane jamt over er nøgde med det kommunane leverer av tenester.

Brukardemokratiske virkemiddel kan vere eit viktig element for at det vesle demokratiet skal fungere. Mange spørsmål som gjeld den daglege drifta i kommunen kan avgjerast under medverknad frå brukarane av tenestene. Dette er spørsmål som sjeldan kjem opp på den politiske dagsorden i kommunen sine representative organ. Med gjeldande ordningar vil dette kunne vere spørsmål som det er administrasjonen og tenesteutøvarane som med bakgrunn i profesjonell kompetanse og skjønn tek stilling til. Difor er det her heller snakk om å gje brukarane større innverknad på det som profesjonelle aktørar tradisjonelt har teke stilling til, enn å ta makt frå dei folkevalde. Brukarmedverknad og -styring gir fleire lekfolk høve til å delta i kommunal verksemd. Dette trur *kommisjonen* kan vere med å styrke forholdet mellom kommunen og innbyggjarane samt stimulere engasjementet for politisk deltaking i kommunen.

Kommisjonen vil understreke lokalpolitikarane si ombodsrolle. Det er viktig at innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester får høve til å gje uttrykk for si meining om kommunen sin teneste-

produksjon til dei folkevalde. Det bør vere eit krav til dei folkevalde at dei skaffar seg informasjon om kva innbyggjarane meiner om det kommunale tenestetilbodet. Ei sterk vektlegging av dialog med innbyggjarane som brukarar av offentlege tenester, bør vere ei sentral oppgåve for dei folkevalde. Ei styrking av ombodsrolla styrker dei folkevalde organa sin legitimitet og kan sikre at vedtak i folkevalde organ i større grad er i samsvar med innbyggjarane sine forventningar.

Kommisjonen ser at ulike former for brukardemokrati kan kome på tvers av det tradisjonelle representative demokratiet. Mange spørsmål er av slik karakter at det må vere samfunnskollektivet ved dei folkevalde, som må ta stilling til dei. Difor er det viktig at det vert etablert formelle rammer for brukarane sin medverknad. I den grad kommunane legg opp til å trekkje brukarane med i styringsorgan og til og med gje dei styringsfullmakter, må innhaldet i fullmaktene og grensene for innverknad vere tydelege. *Kommisjonen* vil av den grunn understreke at kommunestyret framleis har den overordna rolla i styring og tilrettelegging av rammene for verksemda ved kommunale velferdsinstitusjonar, sjølv om det vert lagt til rette for brukarstyring innanfor enkeltinstitusjonar.

Kommisjonen vil åtvare mot at kommunane tek i bruk brukardemokratiske virkemiddel som symboltiltak. Dette vil vere tilfelle når det vert sett i verk medverknadsordningar der brukarane vert trekte inn, men der det systematisk ikkje vert teke omsyn til deira syn. Dette vil kunne redusere tilliten til demokratiet og kommunen.

Kommisjonen ser at fritt brukarval kan vere virkemiddel for å oppnå brukarinnverknad i kommunane. Gjennom å kunne velje bort tenesteleverandørar kjem det også signal om potensiale til å utvikle seg for vedkomande leverandør. Dette er ei form for styring der brukarane har eit sterkt virkemiddel for å gje uttrykk for tilfredsheit med tenesta. Ulemper med brukarval er at brukaren må bruke ressursar på å skaffe seg informasjon om ulike leverandørar. Det er ikkje sikkert at det er innbyggjargrunnlag nok i kommunen til etablering av alternative tilbydarar og det kan oppstå ulikskapar i tilbodet fordi den beste leverandøren ikkje kan levere til alle som etterspør tenesta. *Kommisjonen* vil understreke at det er opp til kvar enkelt kommune om dei vil ta i bruk fritt brukarval. *Kommisjonen* ser ikkje behov for endring i den nasjonale reguleringa i forhold til om kommunane skal kunne ta i bruk fritt brukarval.

Kommisjonen vil peike på at kommunane etter kommunelova har spelerom for å utpeike driftsstyre for velferdsinstitusjonar med innslag av, eller

fleirtal av, brukarrepresentantar. Kommunane kan utnytte dette spelerommet, prøve ut ordningar med brukarstyring og evaluere verknadene av denne type tiltak. *Kommisjonen* vil her peike på at det er nødvendig at ansvarsområdet til driftsstyra vert tydeleg i forhold til dei folkevalde sitt ansvar

Kommunane har i dag ei rekkje ordningar for å trekkje brukarane med i utforminga av kommunale tenester. Folkemøte, brukarråd, brukarpanel, brukarundersøkingar er døme på det. *Kommisjonen* ser at kommunane har stor nytte av denne type ordningar til dømes som premissleverandørar før avgjerder i kommunestyre og andre folkevalde organ. Også her er det avgjerande at ordningane blir utforma innan ei ramme der det ikkje er tvil om at det er dei folkevalde som har det overordna ansvaret i kommunen. Det er også ein fordel at ordningane er utforma slik at alle, eller eit representativt utsnitt av innbyggjarane, får sjanse til å kome med sitt syn.

Både eldrerådet og ei representasjonsordning for funksjonshemma er lovfesta organ.

Fleirtalet i kommisjonen meiner

- at det må vere opp til kommunane sjølve om dei ønskjer å etablere slike råd. *Kommisjonen* føreslår dermed at desse ikkje lenge blir lovfesta. Gjeldande lovpålagde ordning med eldreråd/representasjonsordning for funksjonshemma kan gje eit uheldig signal om at desse gruppene ikkje bør nominerast eller delta på lik line med andre i det representative systemet, og kan såleis vere med å legitimere at dei trekker seg frå politisk virke. Dessutan bør kommunane til ei kvar tid vere frie til å opprette råd for grupper som dei ser er underrepresenterte og som treng ekstra moglegheiter til å kunne påverke. Dette kan endre seg frå kommune til kommune og over tid.

Eit *mindretal* (medlem Myrvold)

- delar fleirtalet sitt syn når det gjeld eldreråd, men vil framleis at ei eiga representasjonsordning for dei funksjonshemma skal vere lovfesta. Dei funksjonshemma utgjer ei mindre gruppe, og har gjerne færre kanalar inn i den politiske prosessen enn det dei eldre har.

Eit anna *mindretal* (Røssland og Steen)

- støtter ikkje forslaget om å avvike eldreråd og ei eiga representasjonsordning for funksjonshemma som lovfesta organ og lar det vere opp til kommunane å avgjere om dei ønskjer slike råd eller ikkje. Desse medlemmane meiner det framleis er viktig at desse organa er lovmessig sentralt forankra.

Kommisjonen har ikkje handsama lojalitetsplikt og ytringsfridom for tilsette. Dette er ei aktuell problemstilling når det gjeld kontakten mellom tilsette som fagpersonar og folkevalde i ombodsrolla og når det gjeld dei tilsette sine rettar m.o.t. å delta i samfunnsdebatten. Likevel vil kommisjonen oppfordre kommunane til å vere atterhaldne med å gje instruksar eller utarbeide reglement for dei tilsette

som set skrankar for ytringsfridomen og krav til lojalitetsplikta. Slike reglement er uheldige både for dei folkevalde i ombodsrolla, som skal halde seg orientert om kommunalt servicenivå, og for dei tilsette som innbyggjarar og borgarar. Når det gjeld høvet til å uttale seg til pressa, har kommunen sjølvsagt full styringsrett på kven som kan uttale seg på vegne av kommunen.

Kapittel 5

Kommunal organisering, kommunal selskapsdanning og frivillige organisasjonar

5.1 Innleiing

Ulike former for omorganiseringstiltak og ikkje minst bølga med auka bruk av private eller marknadsbaserte organisasjonsløyningar har hatt stor innverknad på kommunane dei siste 10 – 20 åra. Endringane som er gjort har hatt ulike mål, alt frå betring av den kommunale effektiviteten til eit styrka lokaldemokrati. Lokaldemokratikommisjonen er i mandatet gjeve i oppdrag å sjå nærare på denne utviklinga ved å «*Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet*» (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Eitt tema i dette kapitlet er dermed kommunen som politisk institusjon. Både i Noreg og i ei rekke andre land er reformer i lokalforvaltninga sett på dagsorden (Buck m. fl. 2005a). Reformverksemda ser ut til å vere prega av ei tenking som peikar i motsette retningar. For det første kan det observerast at den tradisjonelle kollektive modellen for kommunalpolitisk styring (formannskapsmodellen) er under press. Det er i staden fokus på ordningar som i større grad vektlegg den utøvande funksjonen på lokalnivået og trongen for å styrkje denne ved å tydeleggjere det politiske ansvaret. Den tradisjonelle konsensusorienterte modellen i norsk lokalpolitikk blir utfordra av modellar som i større grad er konfliktorienterte. For det andre går det føre seg ein gjennomgripande reformprosess både nasjonalt og lokalt der såkalla New Public Management (NPM) løyningar blir introduserte i offentlig sektor. For det tredje, men som heng saman med NPM, har vi utvikling i retning av at lokalpolitikarane i mange kommunar inngår kontraktar med både ikkje-offentlege utførarar, private bedrifter, andre kommunar og frivillige organisasjonar. Dette dreier seg om fragmentering av lokalpolitikken, der vedtak vert trekte ut av kommunestyret og inn i ikkje direkte folkevalde organ. Særleg kjem dette til syne gjennom kommunale selskapsdanningar.

Vidare blir det i mandatet vist til at kommunane kan inngå i samarbeidsrelasjonar med private par-

tar og interesser i rolla som samfunnsutviklar. Det kan bidra til mobilisering av ressursar og at andre aktørar vert trekte inn i politiske prosessar. Dette kjem i tillegg til ulike selskapsdanningar, men i motsetnad til desse er nettverka lite regulerte. Reglar er eventuelt vedtekne av nettverket sjølv. Bakgrunnen for etablering av nettverk er gjerne eit ønskje om å få noko gjort, og i den samanhengen vil kommunar kunne vere avhengige av samarbeidspartnarar. Nettverka er nye på den måten at det er ei ny organisasjonsform for å løyse velkjente utfordringar i kommunane. I staden for den normale politiske vedtaksprosessen, må kommunane inn i konkret samarbeid med aktuelle aktørar, som utgjør nettverket. Kommunen blir gjerne den som legg til rette, og dei står for leiarskapet i nettverket (Klausen 2004, Vabo m.fl 2004, Hansen m. fl 2004).

Både kommunale selskapsdanningar og nettverksorganisering vil kunne utfordre den tradisjonelle sakshandsaminga innan eit demokratisk system (Aars og Fimreite 2005, Hovik og Vabo 2005). Klausen (2004) peiker på at dei demokratiske verdiane gjerne er knytte opp til strukturen i dei representative vedtaksprosessane, prinsipp som ikkje treng vere framtrødande innanfor ei nettverksorganisering. Dilemmaet som vert trekt opp er at det tradisjonelle systemet representert ved dei demokratiske organisasjonane og deira vedtaksprosessar ikkje på alle område produserer resultat, medan den nye nettverksorganiseringa produserer resultat, men har ikkje dei same demokratiske kvalitetane som dei demokratiske vedtaksprosessane. Eit sentralt spørsmål innan denne litteraturen er om det er mogleg å sikre nettverka god demokratisk forankring. Frå Noreg viser det seg at nettverka sine vedtak kan sanksjonast i kommunestyret, breidda i deltaking kan aukast og prosessane i nettverka kan opnast opp (ibid.). Aars m. fl (2005) konkluderer med at nettverkskonstruksjonar flytter politiske prosessar ut av folkevalde organ.

Nettverksorganisering er i aukande grad blitt sett på som verktøy for auka deltaking, ansvarlegjering og legitimitet (Jensen og Sørensen

2004:126, Jensen og Tofting 2005). Dette står i kontrast til ei forståing av nettverka som negative for demokratiet ved at det er vanskeleg å plassere ansvar fordi deltakarane ikkje er folkevalde og fordi ein liten elite får delta. I eit verktøyperspektiv er poenget å sjå på nettverk som ei tredje styreform som kan nyttast når byråkrati og marknad ikkje strekkjer til (ibid:128).

Men utover dei «nye» nettverka har kommunane over lang tid inngått samarbeidsrelasjonar med ulike aktørar. Spesielt viktige har dei frivillige organisasjonane vore. Frivillige organisasjonar har vore ein tradisjonell samarbeidspartnar for kommunane og historisk representert noko som har lege utanfor direkte kontroll av folkevalde organ. Dei representerer såleis ei tidleg form for fragmentering. Likevel har dei frivillige organisasjonane spelt ei viktig rolle i ein breiare lokaldemokratisk samanheng. Både som deltakingsarena og som ein integrerende faktor, har dei frivillige organisasjonane bidrege til styrking av den sosiale kapitalen i kommunane. Sjølv om ikkje mandatet nemner dei frivillige organisasjonane, ønskjer kommisjonen å sjå nærare på desse organisasjonane som vi finn i grenselandet mellom den offentlege politikken og sivilsamfunnet.

Ut frå dette er kapitlet delt i 3 hovuddelar: a) kommunal organisering, der det vert sett nærare på erfaringar med omorganiseringstiltak i kommunane og nye tiltak som kommunane eventuelt kan vurdere å ta i bruk, b) kommunal selskapsdanning som ser spesifikt på utviklinga i retning av auka bruk av ulike organisasjonsformer som meir eller mindre er fristilte frå kommunane og til slutt c) kommunane og dei frivillige organisasjonane der det vert lagt til grunn eit breiare perspektiv for å fange opp utviklinga for dei frivillige organisasjonane som viktige aktørar i lokaldemokratiet.

5.2 Det representative lokaldemokratiet: Ansvar og politisk organisering

Innanfor ein valdemokratisk tradisjon er det veljarane si oppgåve å utkrevje politisk ansvar. Det politiske systemet skal leggje til rette for at dette kan skje. Ansvarsutkrevjing er blitt eit nøkkelomgrep i nyare litteratur (Strøm 1998, Petersson m. fl 2002). Strøm (ibid.) peiker på det faktum at veljarane er blitt langt meir uavhengige enn nokon gong tidlegare, gjer politisk ansvar til eit stadig viktigare politisk spørsmål. Mindre politisk avstand mellom partia har ført til mindre interesse for ideologi og tilsvarende større interesse for konkrete politiske

resultat. Spørsmålet om i kva grad det politiske systemet legg til rette for at veljarane faktisk kan stille politikarane til ansvar i etterkant har særlig fått auka interesse (Oscarsson 2003, Kumlin 2003). Eit slikt syn vil seie at ein bør leite etter svaret på dei lokaldemokratiske utfordringane ved å spørje om veljarar som vil utkrevje ansvar lukkast i lokalpolitikken.

Ei utfordring i så måte har vore måten kommunane er organiserte på. Kommunelovgjevinga i fleire land har opna for at kommunane i større grad sjølve kan velje styringsform. I Noreg starta denne prosessen med frikommuneforsøka i perioden 1986-1992. Eit avgrensa utval av kommunar og fylkeskommunar, vart gjennom Frikommunelova fristilte frå statlege reglar for oppgåveløysing. Forsøka gav viktige innspel til utgreiinga om ny lov om kommunar og fylkeskommunar (NOU 1990:13). Den nye kommunelova legg stor vekt på kommunane sin fridom til å organisera verksemda utifrå lokale behov og føresetnader. Frå 1990-talet av kan endringar i politisk organisering klassifiserast i tre kategoriar. For det første justeringar der den grunnleggjande modellen framleis vert lagt til grunn, men blir gjeven nye utformingar. For det andre ei utvikling i retning fleirtalsstyre ved bruk av ulike former for parlamentarisme på lokalplanet. For det tredje reformer retta mot å innføre former for presidentstyre på lokalplanet der den øvste politiske leiaren (og eventuelt andre) blir valt av innbyggjarane i direkteval, og ikkje av kommunestyret. Alle desse endringane gir ulike svar med tanke på spørsmålet om ansvarsutkrevjing. Modifisering av formannskapsmodellen ved å etablere ein komitémodell kan føre til ei styrking av kommunestyret og synleggjering av politikken i det øvste politiske organet. Parlamentarisme kan gje ei klarare blokkdanning og dermed synleggjere dei ansvarlege og direkte val kan både auke personfokuseringa og fokuset på partiet ordføraren kjem frå.

Inspirasjonen til endringar som kan tydeleggjere forholdet mellom dei styrande og opposisjonen i lokalpolitikken har bakgrunn i organiseringa av nasjonale politiske system. Forholdet mellom utøvande- og lovgjevande makt blir i ulike nasjonale politiske system grovt sett organisert i to former: ei parlamentarisk styreform og presidentstyre (Lijphart 1984). Eit viktig skilje mellom parlamentarisme og presidentstyre går på kven som vel den politiske leiaren (i kommunane ordføraren), og om denne er avhengig av å ha tiltru i den lovgjevande forsamlinga eller ikkje (her kommunestyret). I ein klassisk parlamentarisk modell vil ein ordførar bli vald av kommunestyret, og vere avhengig av at kommunestyret har tiltru til han som poli-

tisk leiar. I ein modell basert på presidentstyre blir den øvste politiske leiaren vald direkte av folket, samtidig som han ikkje er avhengig av tiltru frå ei lovgjevande forsamling. Han er vald for ein fast periode, og kan i prinsippet ikkje fjernast før perioden er omme. Desse to formene dekkjer ikkje alle typar av politiske system. Mellom anna er det land med statsminister vald av parlamentet og ein president vald av veljarane. Spørsmålet om klassifisering vil dermed bli eit spørsmål om kven som har mest makt av dei to, presidenten eller statsministeren? Dette er gjerne land som blir kalla for blandingsparlamentariske (Lijphart 1984, Rasch 1996). Finland er eit godt døme på eit politisk system med maktdeling mellom statsminister og president.

5.2.1 Utvalsmodellen i endring

Formannskapsmodellen har vore og er den dominerande organisasjonsforma i kommunane. Alle kommunar utanom dei som går over til parlamentarisk styreform skal ha eit formannskap. Når formannskapet er samansett av kommunestyret sine representantar og har klare trekk av å vere eit kollegial organ, vil dette kunne leggje premisser for dei folkevalde, for partia og for veljarane i ansvarsutkrevjinga. Formannskapsmodellen verkar konsensusfremjande (Skare 1996:246). Dei fleste kommunar er organiserte med ein tradisjonell hovudutvalsmo- dell, der formannskapet spelar ei avgjerande rolle ved at utvalet er plassert mellom fag/ sektorutvala og kommunestyret i sakshandsaminga. Dette har ført til at formannskapet har ei nøkkelrolle i vedtaksprosessane i kommunane. Den sentrale rolla har ytterlegare vorte understreka ved at partia har plassert sine mest røynde politikarar i formannskapet. Formannskapet har gjerne blitt det faktiske vedtaksorganet i kommunane, medan kommunestyret har blitt sandpårtrøingsorgan. Det er også blitt hevda at formannskapet har vore med på å tilsløre konfliktane som måtte vere mellom partia i kommunane (ibid.).

I kommunar organiserte på denne måten vil ansvarsutkrevjinga kunne bli problematisk. Ein vanleg kritikk av lokaldemokratiet er nettopp det *breie ansvarsinnhavet* (Buck mfl. 2005b). Formannskapsmodellen er i hovudtrekk innretta på å finne lokalpolitiske løysingar som famnar flest mogleg, og i mindre grad av å synleggjere dei lokalpolitiske konfliktane (Larsen 1996). Kritiken mot slike politiske system er enkel: Dess meir konsensusorientert politikken blir, dess vanskelegare blir det for veljarane å utkrevje ansvar om dei ikkje skulle være nøgde med den førte politikken (Grönlund 2004:279). For innbyggja-

rane vert det vanskeleg å sjå kva partia står for i kvar enkelt sak. Innbyggjarane kan vanskeleg kritisere parti i enkeltsaker eller halde dei ansvarlege ved val fordi politikarane ofte står samla bak vedtaka. Partia og politikarane er meir opne for forhandling og av å kome fram til den beste løysinga for heile kommunen.

Formannskapsmodellen har likevel sine forde- ler. Konsensusmodellen sine fortrinn er knytt til auka legitimitet gjennom rettferdig representa- sjon, og responsivitet gjennom spreining av repre- sentasjonen (Bukve 1995:170). Eit lågt konfliktnivå i kommunane gir også høg grad av stabilitet. Lij- part (1984) har peika på at konsensusdemokratiet er betre eigna i samfunn der konfliktane er sterke: Eit konsensusorientert system kan leggje band på fleirtalet si maktutøving og dermed vere med å hin- dre at dei sterke konfliktane sprenger samfunnet (ibid.).

I kommunar som er organiserte med formann- skap har dei også i dei fleste tilfalla valt å organi- sere seg med såkalla hovudutval. Modellen byg- ger på at administrasjonen er delt inn i sektorar med politiske hovudutval som er ansvarlege for kva sin sektor. På grunnlag av dette er ikkje for- mannskapsmodellen berre kritisert for å ha sterke formannskap, men i tillegg for å fremje sektorise- ring (sjå td Stava 1993). Kommunane har vanlegvis hatt sine hovudutval for oppvekst/undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske tenester som mellom anna har ført til alliansar mellom politika- rane og sektoradministrasjonen. Politikarane vert sektorforsvararar. Vidare har eit av problema vore at utvala har fått mykje makt, ved at dei har fått delegert avgjerdsmynde frå kommunestyret. Der- med sit ein att med eit kommunestyre som berre «stemplar» allereie vedtatt politikk. Utfordringane i denne modellen har vore å få til heilskapsløysin- gar og samordning.

I kommunelova går skiljet i styringsmodell mel- lom kommunar som har ein formannskapsmodell og kommunar som har eit parlamentarisk prinsipp (sjå neste avsnitt). Utover dette står kommunane fritt til å organisere innanfor dei rammer formann- skapsmodellen gir. For mellom anna å bøte på ulempene ved hovudutvalsmo- dell, men også å gjere noko med formannskapet si rolle, har ein del kommunar valt å organisere seg med komitear. Dette er kommunar som avskaffar alle utval og hel- ler innfører komitear som er saksførebuande organ for kommunestyret etter mønster frå stor- tingskomiteane. I følge Hovik og Stigen (2004:30) er nærare 12 % av kommunane organiserte med komitear utan avgjerdsmynde, medan dei resterande har ulike variantar av hovudutvals-

modellen¹. Ved å ta vekk hovudutvala og ikkje gje dei nye komiteane avgjerdsmynde, er det forsøkt å vitalisere kommunestyret, ved at det berre er i kommunestyret dei politiske vedtaka vert fatta. Slike omorganiseringar er motiverte i at ein vil framheve dei politiske prosessane i form av komitear som politiske verkstader. På den måten skal komiteane og politikarane som deltek der kunne setje sitt preg på sakshandsaminga og kome inn i politikkkutforminga så tidleg som mogleg. Av den grunn er det og vanleg at administrasjonen ikkje innstiller til komiteane, men at komiteane sjølve utformer innstilling til kommunestyret. Politikarane skal få ei rolle som politikkkutformarar og konsentrere seg om dei store linjene i politikken. Dei skal i mindre grad engasjere seg i enkeltsaker og drive detaljstyring.² For å få frigjort tid til overordna debattar, vil kommunane måtte delegera fleire saker til administrasjonen. Ein fordel er at ein kan utnytte fagkunnskapen til administrasjonen, men ei ulempe blir at politikarane misser kontakten med konkrete enkeltsaker som innbyggjarane er opptekne av.

I tillegg er det argument for at formannskapet si rolle også vert endra. Sjølv om kommunar som har organisert seg med komitear utan avgjerdsrett også har, og skal ha, formannskap (jf kl. § 8)³, er formannskapet si rolle nedtona til fordel for ei vitalisering av kommunestyret og komitéarbeidet. I kommunar med komitémodell er ikkje formannskapet tiltenkt ei overordna rolle i høve til komiteane, men ei nemnd eller ein komité på same nivå. Dermed vil formannskapet si rolle vere ulik i kommunar med hovudutvalsmodell samanlikna med kommunar med ein komitémodell. I motsetnad til hovudutvalsmodellen, har komitémodellen meir preg av å vere konkurransedemokratisk og går i retning av det Lijphart (1984) kallar fleirtalsstyre. Noko av ideen med modellen har vore å få fram dei politiske skilnadane i lokalpolitikken som kanskje viser seg i dei prinsipielle sakene og å vitalisere arbeidet i kommunestyret. Ved å synleggjeringa partia skal det bli eit klarare forhold mellom opposisjon og posisjon i komiteane og i kommunestyret.

Det skal bli tydlegare kven som sit med det politiske ansvaret. Slik sett har komitémodellen på same viset som kommunal parlamentarisme hatt ønske om å gjere det politiske elementet i styrings-systemet tydeleg (Hagen m.fl 1999). Bukve (2002) ser på komitémodellen som ein Parlamentarisme-light, men som ikkje i like stor grad som parlamentarisme legg vekt på konkurrerende politiske alternativ.

Fram til no er det heller få undersøkingar som har sett spesielt på kva konsekvensar endring av utvalsstrukturen i kommunane har for den politiske kvardagen og det politiske engasjementet lokalt. Det er ikkje kome fram eintydige svar når det gjeld effektar av kommunale organisasjonsendringar når det gjeld graden av konflikt og konkurranse (Ringkjøb 2004). Likevel er det lite som tyder på at dei ulike organisasjonsmodellane dyrkar fram spesielle forhold i lokalpolitikken. Uavhengig av modell, framstår forholda i kommunane som både konfliktfulle og fredfulle. Noko uventa viser Ringkjøb (ibid.) at konfliktnivået var høgst i ein av kommunane som er organisert etter hovudutvalsmodellen, men på same tid var det slik at i komitekommunane stod politikarane i større grad fram som partipolitikarar. Erfaringane er såleis blanda.

Noko av ideen bak både komitémodellen og parlamentarisme har vore eit ønske om å styrke politikarane sin posisjon i høve administrasjonen. I ei undersøking blant politikarar i eit utval kommunar finn ein at politikarane gjennom formannskapet og ordføraren har meir innverknad enn administrasjonssjefen og dei politiske utvala i ein hovudutvalsmodell. Dette finn ein ikkje innan komitemodellen, men det er ikkje slik at kommunestyret og komiteane har styrkt si rolle, det er derimot slik at administrasjonen blir oppfatta å ha langt meir å seie. Administrasjonen aukar si makt på kostnad av politikarane (Bukve 2002:59). Slik sett har ikkje komitemodellen gitt ønska resultat. Dersom vi ser på parlamentarisme, er situasjonen motsett. Her har organisasjonsendringane ført til ei styrking av politikarane og ei svekking av administrasjonen (ibid.).

Det politikarane i komitekommunane opplever er større avstand til administrasjonen og eit mykje skarpere skilje mellom politikk og administrasjon. Avstanden til sakene aukar medan ein i komiteane ikkje evner å ta tak i dei overordna og prinsipielle spørsmåla, sjølv om dei oppfattar at det er det dei skal (ibid.). I kommunar med hovudutval er tilhøva mellom politikk og administrasjon mykje meir samanvevd. Bukve (ibid.) konkluderer med at politikarane innan ein komitemodell manglar både den nærleiken til sakene som ein finn i hovudutvals-

¹ Den tradisjonelle hovudutvalsmodellen er organisert med 4 hovudutval etter formål: Kultur, skule/oppvekst, helse og sosial og teknisk. I dag er det ei rekke variantar av hovudutval etter formål. I tillegg er det kommunar som heller har organisert utvala etter funksjon, slik som drift, forvaltning og utvikling.

² Det er freistande å trekkje parallell til kva som var måla når hovudutvala vart introduserte. Ein skulle styrke politikarane si rolle ved at dei i mindre grad skulle vere opptekne av enkeltsaker og detaljstyring, og heller legge dei store linjene. Komitemodellen - ny løysing på gamalt problem?

³ Ved parlamentarisk styreform fell formannskapet bort jf. Kommuneleva §8.

dellen, og tvangen til koalisjonsbygging som kjenneteiknar parlamentarismen.

Dersom målet med ulike omorganiseringar i kommunane er å styrke det politiske leiarskapet, meiner Bukve at det er like greitt å gå i retning av ein parlamentarisk modell, eller ein modell med direktevald ordførar der ordføraren har større fullmakter enn det han har i dag (ibid:75).

5.2.2 Kommunal parlamentarisme

Eit kjenneteikn ved parlamentarisme er at ei regjering skal ha tiltru i parlamentet eller kommunestyret. Ei snever tolking av parlamentarisme er at fleirtalet i eit folkevalt organ til ei kvar tid skal vise at det støttar regjeringa (Petersson 1985:85). Dette blir kalla *positiv parlamentarisme*. Dette synet betyr at berre fleirtalsregjeringar blir oppfatta som parlamentariske. Ein slik positiv parlamentarisme er ikkje den varianten som kjenneteiknar norsk, og nordisk politikk. Her dominerer den negative parlamentarisme: dvs. at ei regjering blir sitjande så lenge parlamentet ikkje uttrykkeleg viser at regjeringa ikkje har støtte for sin politikk. I eit nordisk perspektiv er det ikkje berre i kommunepolitikken det er relevant å spørje kven som til ei kvar tid styrer, parlamentet eller regjeringa? (Damgaard og Svensson 1989). Hovudpoenget med ein parlamentarisk styringsmodell er likevel at det kollegiet som styrer i ein kommune vil vere avhengig av tiltru i kommunestyret.

Parlamentarisme i norsk lokalpolitikk skil seg frå formannskapsmodellen på tre grunnleggjande måtar (Hagen m.fl 1999, Myrvold 2004):

- I formannskapsmodellen vel bystyret/kommunestyret etter forholdstalsprinsippet representantar til formannskapet som er kommunen sitt økonomi- og planutval. I den parlamentariske modellen vel eit fleirtal i bystyret/kommunestyret eit utøvande organ – by-/kommunerådet.
- I formannskapsmodellen vert formannskapet valt for heile valperioden og det kan ikkje avsettast av kommunestyret. Parlamentarisme byggjer på at det utøvande organet, kommunerådet, er avhengig av tillit i kommunestyret. Dersom kommunerådet får eit fleirtal mot seg, må det gå av.
- Leiaren for administrasjonen i formannskapsmodellen er ein administrativt tilsett administrasjonssjef. I parlamentarismen vert administrasjonen leia av politisk valte byrådar.

Kva er så ideane med lokal parlamentarisme? Sentralt er at det blir etablert ei politisk utøvande myndighet gjennom kommunerådet (byrådet). Admi-

nistrasjonen vert politisk styrt og dermed vert det førebunde arbeidet med saksutgreiingar osv eit politisk ansvar. Både enkelte byråd/kommuneråd og byrådet/kommunerådet kan bli møtt med mistillitsforslag eller kan stille kabinettspørsmål (kommunelova § 19). Hovudideen er dermed politisk ansvarleggjering ved at kommune-/byrådet har sin basis blant eit fleirtal i bystyret/kommunestyret. Det politiske ansvaret for innhaldet i politikken vert plassert blant fleirtalet i bystyret/kommunestyret medan kommune-/byrådet har det utøvande ansvaret (Myrvold 2004). Formålet med den kommunale parlamentarismen som først vart innført i Oslo, var nettopp å synleggjere det politiske ansvaret, samt å få til ei betre økonomistyring gjennom ein sterkare politisk leiarskap. Ved at den utøvande makta blir avhengig av aktiv eller passiv støtte frå bystyret, er tanken at dette skal medverke til å klargjere ansvarsforholda, og sikre meir effektiv politisk styring. I Noreg er kommunal parlamentarisme innført i dei to største byane samt i Nordland, Troms og Nord-Trøndelag fylke. I Hedmark har dei ei form for parlamentarisme, men der ulike komitear har innstillingsrett til fylkestinget. I Oslo er parlamentarisme supplert med direktevalde bydelsutval (Hagen m.fl. 1999).

Evalueringa av Oslo-modellen viser at ein har nådd målet om betre økonomistyring (ibid:231), men det er usikkert om dette skuldast den nye organiseringa. Samstundes viser det seg at opposisjonen sine moglegheiter for innsyn og informasjon er redusert. Blant hovudkonklusjonane i ei av evalueringane er likevel at det parlamentariske styringssystemet i Oslo fungerer tilfredsstillande (ibid.). Det er mellom anna blitt eit ryddigare ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon, den folkevalde innverknaden over administrasjonen har auka. Oddbjørn Bukve (2002) peikar mellom anna på at parlamentarismen i Oslo, i følge politikarane, har ført til ønska effekt i form av ein styrka innverknad for politikarane på kostnad av administrasjonen. Dette gjeld også for Nordland fylkeskommune, der omorganiseringa ser ut til å vere vellukka mellom anna fordi politikarane får betre høve til å styre administrasjonen (Saxi 2003). Vidare vert det vist til eit parlamentarisk system der forholdet mellom byråd og bystyre er basert på dialog. Bakgrunnen er at byrådet må unngå å utfordre fleirtalet i bystyret, fordi det kan føre til mistillit. Som det vert sagt, det handlar om å skaffe seg politisk ryggdekning. Det same poenget peiker Myrvold (2004) på i si evaluering av parlamentarisme i Bergen. Medan byrådet i Oslo i mindretals-situasjon legg stor vekt på sonderingar for å sikre at dei saker som vert fremma får fleirtal, ser det ut

til at byrådet i Bergen er mindre urolege for direkte konfrontasjon med bystyret sjølv om det kan føre til nederlag. Evalueringane understrekar at det er viktig med solide fleirtal i eit parlamentsarisk system (ibid.).

Det overordna biletet av dei evalueringane som er gjort rundt parlamentarisme, særleg i Oslo, viser også eit blanda resultat av kommunale omorganiseringsprosessar. Når det gjeld vitaliseringa av lokaldemokratiet gjennom klarare ansvarstilhøve og meir konflikt, er dette berre til ein viss grad riktig (Hagen m. fl 1999). Sjølv om det ser ut til å vere eit klarare skilje mellom posisjon og opposisjon i Oslo, finn ein også slik blokkdanning innan formannskapsmodellen. Noko av ideen har vore at innbyggjarane skulle bli meir interesserte og lettare skulle kunne få auge på dei politiske skilnadane mellom partia i eit parlamentarisk system. Her viser det seg at kunnskapane om styringsystemet er betre i Oslo enn i dei andre storbyane, og valdeltakinga har gått litt mindre ned i Oslo i perioden 1983-1995 enn i dei andre byane. Fleire evalueringar har og peika på dei endringane som skjer med ordførarrolla i eit parlamentarisk system (Hagen m.fl 1999, Bukve 2002, Myrvold 2004). Ordføraren blir møteleiar og nærast ein «gallionsfigur», medan byrådsleiaren får styrka sin posisjon. Parlamentarisme fører til ein ytterlegare profesjonalisering av lokalpolitikken ved at talet på heiltidspolitikarar aukar. Myrvold og Strand Østtveiten (1999) drøftar om denne profesjonaliseringa kan bli eit problem. Det kan gjerne bli slik at dei beste og mest erfarne politikarane vert henta til byrådsstillingane og på den måten vert bystyret tappa for kompetanse. Då kan det bli tendensar til politiske A- og B- lag. På den andre sida vil fleire heiltidsstil-

lingar gje større utfordringar og kunne stimulere til politisk aktivitet.

5.2.3 Omorganisering – eit vanskeleg verkemiddel?

Det er i 5.2.2 vist til ulike kommunale organisasjonsmodellar som er tatt i bruk i kommunane og stadig nye omorganiseringsprosessar er på gang. Utgangspunktet er at organisering skal ha effekt. Dei ulike omorganiseringstiltaka er gjennomførte for å nå fastsette mål eller påverke det lokalpolitiske systemet på ein bestemt måte. I tabell 5. 1 er dei forventade skilnadene mellom modellane vist. Men, det som derimot evalueringane viser, er at det ikkje alltid er slik at effektane slår til. Modellane fungerer ulikt frå ein kommune til ein annan, slik at den lokale konteksten eller kommunale kulturen verkar inn på korleis modellane fungerer i praksis. Formannskapsmodellen kan fungere meir eller mindre som ein parlamentarisk modell og parlamentarismen i Oslo skil seg frå dei erfaringane ein har i Bergen. Særeigne lokale forhold ser ut til å vere like viktige som sjølve organisasjonsmodellen som vert vald. I boka «*Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*» peiker forfattarane på at mange av dei omorganiseringane som vert gjort er blitt avgrensa til rådhusreformer og med eit organisasjonsfokus (Bukve og Offerdal 2002). Dei hevdar at valet av organisasjonsform ikkje berre er eit teknisk spørsmål om å velje gode og effektive organisasjons- og styringsformer. Meir enn noko anna er det eit spørsmål om kommunen sitt tilhøve til innbyggjarane som borgarar og brukarar og om tilhøvet mellom kommune og stat. Det kommunane treng, er fokus på tilhøvet til

Tabell 5.1 Ulike kommunale organisasjonsmodellar og forventade effektar

	Formannskapsmodell	Parlamentarisme	Komitémodellen
Maktforhold	Sterkt kommunestyre og formannskap	Svekka kommunestyre og sterkt kommuneråd	Sterkt kommunestyre og svekka formannskap
Ansvarsforhold	Diffuse	Klare	Diffuse
Konfliktnivå i kommunestyre	Lågt	Høgt	Middels
Skilje posisjon-opposisjon	Uklart	Klart	Middels
Ordføraren sin innverknad	Stor	Liten	Stor
Politisk styring	Fragmentert, sektorisert	Heilskapleg	Heilskapleg
Folkevald innverknad over administrasjonen	Svak	Sterk	Svak, men politikarane tek over oppgåva med å utforme innstillingar

Kjelde: Myrvold 2004. Siste kollone er tilført den opphavlege tabellen.

samfunnet rundt meir enn på jakta etter den perfekte organisasjonsforma (ibid.).

Som konklusjon på dei mange åra med omorganisering skriv dei: «Det vil seie at søkelyset nå må rettast mot dei store spørsmåla omkring demokrati og velferd. Korleis kan innbyggarengasjementet aukast og kanalisert? Kanskje bør perspektivet på kommunane snuast på ny, denne gongen frå rådhusreform til kulturrevolusjon. Men denne gongen bør kulturrevolusjonen i så fall fokusere på vilkåra for ei revitalisering av kommunane som politiske institusjonar» (ibid.). Også i evaluering av parlamentarisme konkluderer ein på liknande måte: «Så langt våre observasjonar rekkjer, er innføring av parlamentarisme primært en styringsreform, ikke en demokratireform» (Hagen m fl. 1999: 223).

5.2.4 Direkteval av ordfører

Presidentstyre inneber at veljarane peikar ut ei lovgjevande forsamling, og ein president. Vala kan haldast samstundes eller på ulike tidspunkt. I slike tilfelle vil presidenten ikkje vere avhengig av at han har tiltru i ei lovgjevande forsamling. Han er vald av folket for ein gitt periode og kan ikkje avsetjast av den lovgjevande forsamlinga. Om det skulle oppstå sterke motsetnader mellom dei ulike statsmaktene vil begge kunne vise til folkeleg legitimitet. Det er mange døme på land der forholdet mellom regjering og president kan ha ulik politisk farge, og der det ofte er sterke motsetnader mellom presidenten og parlamentet. USA er eitt døme. Samstundes er det system der presidenten utelukkande har ei symbolsk rolle som statsoverhovud. Døme på det er Island og Austerrike. Presidentstyre som modell opnar ulike moglegheiter for organisering i forhold til ordføraren sine oppgåver og maktposisjon (Rasch 1996). Ein variant er ordføraren som den symbolske president. Det inneber at ordføraren blir ribba for politiske oppgåver og får rolla som gallionsfigur og seremonimeister. Rasch (Ibid.) er kritisk til ein slik variant fordi den inviterer veljarane til å stemme i eit val som ikkje har noko å seie. Ytterlegare eit argument er at sjølv om ordføraren berre får ei symbolsk rolle, er det ikkje sikkert at ein direkte vald ordførar vil sjå på valet som like lite viktig. Direkte val gir gjerne den kandidaten som vinn eit demokratisk argument for å gripe inn og utøve ein politisk leiarskap som han eller ho formelt og konstitusjonelt sett ikkje har. Alternativet kan vere å gje ordføraren meir politisk makt, altså ordføraren som den sterke president. Spørsmålet er sjølv sagt kva konsekvensar ein slik modell kan få, og kva grep som eventuelt må gje-

rast for at ei slik ordning skal fungere. I dei fleste kommunar er det mange lister som stiller til val slik at sjansen for å få ein ordførar utan brei tilslutnad kan vere stor.

Direkteval av ordførar er innført i mange europeiske land i nyare tid (Buch mfl. 2005a). Det er likevel stor variasjon landa imellom både med omsyn til konkrete løysingar og ikkje minst grunngevingane for innføringa. Opphavleg var direkte ordførarval i all hovudsak eit amerikansk fenomen. I følgje ei undersøking frå 1987 var heile 90 prosent av ordførarane i byar med over 100 000 innbyggjarar direktevalde. I perioden etter andre verdskrig har direkteval av ordførar også blitt nytta i dei to tyske delstatane Bayern og Baden Württemberg. Frå byrjinga av 1990-talet har ei rekkje land, delstatar og byar/enkeltkommunar gått over til denne ordninga. Fokus for reformverksemda i dei fleste land har vore ordføraren si myndigheit snarare enn valmåten som i Noreg.

Italia gjennomførte dei første lokalvala med direkteval av ordførar i 1993. Reforma representerte eit brot med prinsippa om så vel proporsjonalitet, kollektivt ansvar og avgrensa formell myndigheit. Ordninga er noko ulik, avhengig av om kommunen har over 15 000 innbyggjarar eller ikkje. Ordføraren har fått rett til å peike ut medlemmene av det utøvande organet, og desse treng ikkje vere valde til kommunestyret. Ordføraren er også sikra eit styringstillegg for at han skal ha fleirtal i kommunestyret, sjølv om det også er innført ei ordning for å balansere makta mellom ordførar og dette organet. Kommunestyret kan blokkere eller gå mot forslag frå ordføraren, som på si side kan true med å gå og dermed utløyse nyval av både ordførar og kommunestyret.

I *Tyskland* har alle delstatane, med unntak av dei tre bystatane, innført ei ordning med direkteval av ordførar i løpet av 1990-talet. Den utøvande myndigheita til ordføraren har i dei fleste delstatane blitt styrka ved at ordføraren har det øvste ansvaret for forvaltninga samstundes som dei utøvande funksjonane ligg der. Mandatperioden for ordføraren fell som regel ikkje saman med valperioden for kommunestyret. Med unntak av dei to sørtyske (Bayern og Baden Württemberg) har delstatane også innført ei ordning som gjer det mogleg å avsetje ordføraren i perioden. For at dette skal skje må det haldast ei folkerøysting. I dei fleste delstatane kan det skje om to tredeler av kommunestyrepresentantane stemmer for. I enkelte delstatar kan innbyggjarane også krevje folkerøysting for å avsetje ordføraren. Mellom 15 og 33,3 prosent av veljarane må i så fall skrive under for at avrøystinga skal haldast. Ordninga skal ha ført til svært liten

konflikt mellom ordførar og kommunestyre i dei to statane som har hatt ordninga lengst (KRD 2005). Det ser ut til å skuldast at dei fleste ordførarar tonar ned den partipolitiske profilen. Ordførarvervet er blitt profesjonalisert og fungerer som ein karriereveg. Det er likevel også element av proporsjonalitet ved at ein eller fleire av viseordførarane kjem frå andre parti enn ordføraren sitt. Direktevalsordninga er også innført i seks av delstatane i Austerrike, med ordføraren i ein meir framskoten utøvande funksjon.

Storbritannia har ei kommunalordning som inneber at utforminga av styringsordninga varierer kommunane imellom. Tradisjonen er sterkt knytt til den såkalla 'council-committee' modellen (utvalsmoellen) der ordføraren har ein svak posisjon og baserer seg på rotasjon. Ut over det å vere møteleiar er ordførarrolla mest knytt til det seremonielle og til reine representasjonsoppgåver. Nye lokale styreformar med ein sterkare lokalpolitisk leiarskap vart sett på dagsorden etter at Labour og Tony Blair vann valet i 1997. Labour lanserte tre modellar for kommunale styringsordningar, og alle gir ordføraren ein meir framskoten posisjon. To er basert på at ordføraren blir vald direkte av innbyggjarane. For kommunar over 85 000 innbyggjarar er det blitt obligatorisk å gå over til ein av dei tre modellane. Så langt har berre i overkant av ti kommunar gått over til modellen med direkteval av ordførar støtta av eit kommunalråd (cabinet), medan det store fleirtalet har valt modellen med ein indirekte vald ordførar og eit kommuneråd valt av kommunestyret. I London vart det frå 2000 introdusert ei ordning med direkteval av ordførar, tillagt relativt sterk myndigheit. Valet fekk stor merksemd, ikkje minst sidan vinnaren Ken Livingstone stilte som uavhengig kandidat etter å ha mislukkast i å bli nominert av Labour. Sjølve valet vart halde som preferanseval, der veljarane fekk uttrykke ei første- og ei andrepreferanse. Livingstone vart valt med 51.6 prosent av stemmene etter to oppteljingsrundar.

I Europa elles er ordninga med direkteval innført i Irland frå 2004, og det er blitt fremja forslag om det same både i Belgia (Flandern) og Nederland. Den irske modellen har henta inspirasjon frå New Zealand der den direktevalde ordføraren er leiar for kommunestyret, men med ein meir symbolsk posisjon utan nemneverdig formell myndigheit. I Belgia vart kompetansen for lokalforvaltninga flytt frå det føderale til det regionale nivået i 2001, og med dette som bakgrunn vart det føreslått ei ny kommunelov der direkte ordførarval var eit element. Forslaget innebar ikkje store endringar i ordførarrolla. Valet i 2005 resulterte derimot i ein

ny regjeringskoalisjon som trekte forslaget attende. Spesielt var det ei frykt for at nyordninga kunne resultere i at vedtaksprosessar stoppa opp eller vart blokkerte som følge av at ordføraren ikkje hadde fleirtal bak seg. Også i Nederland har direkteval blitt drøfta, men ein har valt å halde på tradisjonen der dronninga/regjeringa utnemner ordførarane.

Noreg skil seg frå dei fleste andre land ved at forsøket kom i gang, ikkje som ei styringsreform, men som eit tiltak for å auke valdeltakinga, og for å skape auka interesse og engasjement i lokalpolitikken. I andre land har det styringsmessige vore langt meir framtrekande. Internasjonalt har formålet vore å styrke ordførarposisjonens utøvande rolle, og slik skape ein sterkare lokalpolitisk leiarskap. Ei tredje grunngeving har vore knytt til å styrke kommuneinstitusjonen og lokaldemokratiet si stilling nasjonalt ved å skape meir synlege lokale leiarshipsposisjonar med meir makt.

Med heimel i Forsøkslova vart dei første forsøka med direkte val av ordførar gjennomførde i 20 kommunar i 1999-valet. I 2003 vart 36 kommunar med i forsøket, men heile 90 kommunar ytra ønskje om å få vere med. Forsøkskommunane utforma forskrifter for valet i eigen kommune, dels etter mal og rettleiing frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som også stod for endeleg godkjenning av vedtektene. Sjølve utforminga av forsøket varierte til dels sterkt kommunane imellom. Dette gjaldt krav knytt til nomineringa, fram møte ved sjølve valet, til oppslutnaden om kandidaten med flest stemmer, og til måten konstitueringa i kommunestyre og formannskap skulle gå føre seg på. Men det er på gang nye forsøk der ordføraren også har fått utvida mynde. Både frå departementet og frå søkjarane var det først og fremst tre målsetjingar knytt til forsøket. Desse handlar om ordninga kunne gje valdeltakinga eit løft, om det ville stimulere til auka interesse og engasjement i lokalpolitikken, og om det kunne betre rekrutteringa til lokalpolitikken. Av desse, var det utan tvil målsetjinga om å auke valdeltakinga som fekk størst merksemd.

Forsøket er evaluert av ei forskargruppe ved Universitetet i Tromsø, leia av Helge O. Larsen (Buck mfl. 2000, 2005a). I tillegg har den enkelte kommune sjølv stått for ei lokal evaluering. Evalueringsrapportane viser at ut frå målsetjinga om auka valdeltaking åleine, var det ingen suksess. I dei 20 kommunane var deltakinga i gjennomsnitt 63.2 prosent, noko som var ein nedgang på 2.4 prosent i forhold til valet i 1995. Om ein samanliknar med landsgjennomsnittet, var nedgangen rett nok noko mindre (0.4 prosent) enn for landsgjennom-

snittet. I rapporten frå Lokalvalundersøkinga 1999 har Bjørklund og Saglie (2000) peikt på at dersom ein samanliknar med gruppa kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar, var nedgangen faktisk ein liten tanke større i forsøkskommunane. For dei 36 kommunane med direkteval i 2003 låg delta-kinga noko under det nasjonale gjennomsnittet, samstundes som oppslutnaden var noko lågare for ordførarvala enn for kommunestyreval. Konklusjonen er at frammøte i kommunane som var med i begge vala låg på den nasjonale trenden frå 1999 til 2003, men at variasjonane var til dels store, og størst ved sjølve ordførarvalet. Ut frå ei tru på at auka grad av personval kan medføre informasjonskostnader for veljarane, kan oppslutnaden om sjølve ordførarvala seiast å vere god. I stor grad avgjorde dei lokale politiske forholda om ordførarvalet hadde effekt på valdeltakinga eller ikkje. Det viste seg at så mange som nær 30 prosent av veljarane delte si stemme ved dei to vala i 1999, og i tre kommunar var det over 40 prosent som gjorde dette. I 2003 gav ein av tre veljarar si ordførarstemme til ein kandidat frå ei anna liste enn den dei gav si stemme til ved kommunestyrevalet.

Vidare viser evalueringa at veljarane hadde til dels store forventningar til den nye valordninga. Ved begge vala sa eit klart fleirtal seg samd i ein påstand om at ordninga ville gjere kandidatane og ordføraren meir lydhøyre overfor innbyggjarane. Det var den yngste aldersgruppa som i størst grad svarte at interessa for valet auka som ein konsekvens av forsøket. Fleirtalet var også samd i at den nye ordninga gav den enkelte større innverknad i lokalpolitikken. Dette var ein tendens som vart styrka ved den andre forsøksrunden i 2003, spesielt i dei mindre kommunane. Konklusjonane etter spørjeundersøkingar blant befolkninga i forsøkskommunane viser følgjande: Generelt fekk veljarane større interesse for lokalvalet, dei la større vekt på personlege eigenskapar blant ordførarkandidatane, det vart lagt større vekt på lokale saker enn tidligare, dei fekk større forventningar med omsyn til eigen innverknad på lokalpolitikken, og til at kandidatane var lydhøyre overfor veljarane. Dette hadde derimot liten effekt på valdeltakinga.

Av evalueringsrapportane går det fram at spesielt eitt forhold medverka til ei positiv vurdering av forsøket blant mange av ordførarkandidatane. Direktevalet medverka nemleg til å redusere tau-trekkinga og «hestehandelen» under konstitueringa i kommunane, sidan den viktigaste posisjonen var tatt ut av desse forhandlingane og bestemt ved direkte val av innbyggjarane. Når det gjeld konstitueringa, er det berre to ordførarar som oppfatta denne som vanskeleg i 2003, medan 6 gjorde

det i 1999. Dette tilseier mellom anna at andre og breiare evalueringskriteria enn valdeltakinga åleine bør leggjast til grunn ved ei samla vurdering av forsøket. Av lokalvalundersøkinga 1999 går det også fram at eit stort fleirtal av innbyggjarane i forsøkskommunane meinte at forsøket burde halde fram. Blant veljarane i dei andre norske kommunane sa 66 prosent seg samd i ein påstand om at ordførar bør veljast direkte av innbyggjarane, og ikkje av kommunestyret slik som no.

Ei innvending mot direkte val har vore at det vil føre til meir personfokusering ved kommuneval. Av intervjuar blant ordførarkandidatane går det fram at dei meiner dette har vore tilfelle, men få trur det vil utarte i negativ lei. Det vert vist til små kommunar der det allereie er eit sterkt innslag av personval, og at ein sterk personfokusering truleg berre vil gje negative utslag for kandidatane som tek i bruk slike verkemidlar. Likevel seier fleirtalet av ordførarkandidatane at sjølve ordførarrolla har endra seg slik at posisjonen har fått større tyngde. Ei spørjeundersøking blant kommunestyreprer-
santane viser derimot at sjølv om kommunen har direkte valt ordførar spelar det så godt som inga rolle for korleis representantane vurderer ordføraren si åtfærd og rolleutføring.

Ei anna innvending mot direkte val av ordførar har vore at ordninga kan føre til val av ordførarar med ein svak maktbasis i kommunestyret. Eit felles trekk ved det norske forsøket er at det stort sett ikkje er kopla saman med auka myndigheit eller utvida fullmakter for ordføraren. Her bør det derimot understrekast at det (med få unntak) ikkje er parlamentarisme i norske kommunar. Det er svært få kommunar der ordføraren sitt parti har majoritet åleine, slik at det som regel vil vere snakk om meir eller mindre stabile grunnlag for ordføraren sin posisjon i kommunestyret. Når det er sagt, skal neste omgang i evalueringa av direkte vald ordførar nettopp fokusere på utvida makt og mynde til ordføraren. På grunnlag av dette har 9 kommunar starta forsøk med auka mynde til ordføraren. Det mest vanlege er moderate endringane der ordføraren har fått auka mynde ved å kunne fatte vedtak i saker som ikkje er vesentlege eller av prinsipiell art og at ordføraren kan fatte hastevedtak. Vidare er han gjeve auka mynde til å kome med forslag og avgjere spørsmål om fritak frå verv. Men utover dette er det innført enkelte heilt nye prinsipp. For det første er det opna opp for at ordføraren kan stille ei form for kabinettspørsmål. Dersom ordføraren i ei sak der han krev fleirtal i kommunestyret, ikkje oppnår dette i to påfølgjande kommunestyremøte, vil ordføraren gå av. For det andre er det opna opp for forsøk med nyval av ordførar, om 4/5

av kommunestyret ønskjer dette. For det tredje er det gjort endringar for ordføraren si rolle i høve til økonomiarbeidet. Her er det opna for at ordførarane kan nytte utsetjande veto i handsaminga av budsjettet og økonomiplanen. I Skjervøy kommune har ordføraren i tillegg fått disposisjonsrett over 1 % av kommunebudsjettet. For det fjerde er det og opna for at ordførar kan førebu og legge fram saker for folkevalde organ.

Det er til no lite erfaringsgrunnlag frå desse forsøka, men i Gol kommune stilte ordføraren kabinettsspørsmål i ei sak om skulestruktur og fekk støtte for sitt forslag med ei stemmes overvekt. Han uttalar fylgjande om ordninga:

«- Ja, nå spør folk seg om dette er bra, klokt og viktig. Mange er skeptiske, sier ordføreren. Selv er Olstad fornøyd. Han hadde ikke kunnet snu saken uten muligheten til kabinettsspørsmål. - Jeg synes det var kjærkomment at vi fikk prøve kabinettsspørsmål, og tror det er noe som vil komme til hele Kommune-Norge, før eller senere, sier han.»

Kommunal- og regionaldepartement foreslår no at alle kommunar og fylkeskommunar skal få høve til å velje ordførar direkte (KRD 2005). Ordninga er meint å fungere som eit alternativ til gjeldande ordning med at kommunestyret/fylkestinget vel ordførar/fylkesordførar. Bruk av direkteval føreset dermed eit positivt vedtak i det enkelte kommunestyre og fylkesting. Departementet sitt forslag inneber at valet skal gå føre seg som preferanseval. Det betyr at den enkelte veljar får høve til å rangere to av kandidatane til ordførarvalet, som høvesvis nr. 1 og nr. 2. Valmåten er grunngeven med at det best sikrar at den valde kandidaten har sterk oppslutnad utan at det vil vere naudsynt å halde val i to omgangar for å kåre ein vinnar med ein viss oppslutnad. Departementet foreslår ingen endringar i ordføraren sitt mynde i forhold til kommunestyret eller administrasjonen.

5.2.5 Nærare om borgarmeisterrolla i Danmark

Eit alternativ til den norske varianten med direkte ordførarval og som eit alternativ til den tradisjonelle ordførarrolla, er borgarmeisterrolla i Danmark. Dansk lokalstyre har tradisjon for ein heilt annan utforming av den øvste politiske rolla i lokalpolitikken, der borgarmeisteren både har ei politisk og administrativ rolle.

Rolla til borgarmeisteren kjem fram ved dei ulike oppgåvene han har i ein dansk kommune (jf styrelsesloven). På den politiske arenaen er borgarmeisteren formann for kommunalbestyrelsen

(kommunestyre) og skal førebu og innkalle til møte og leie møta. Borgarmeisteren er også formann av økonomiutvalet. Utvalet har ansvar for den daglege forvaltninga av økonomisaker, personalspørsmål og planlegging. Både som leiar av dette utvalet og for kommunalbestyrelsen får borgarmeisteren ei sentral oppgåve med å setje dagsorden, men borgarmeisteren har også sentrale oppgåver på den administrative arenaen. Borgarmeisteren er den øvste daglege leiaren av kommuneadministrasjonen og i kraft av dette, vanlegvis den einaste heiltidspolitikaren i kommunen. Og samanlikna med den norske ordførarrolla er det her store skilnader. Den danske borgarmeisteren har både ei politisk og administrativ rolle, medan den norske ordførarrolla er politisk. Begge er likevel valde indirekte av kommunestyret/kommunalbestyrelsen.

I ei evaluering av den danske ordninga vert borgarmeisteren si stilling samanlikna med stillinga til statsministeren (Berg og Kjær 2005). I samanlikninga kjem borgarmeisterrolla ut som ein relativt svak formell leiarposisjon, men og med sine sterke sider. Mellom anna blir borgarmeisteren svak fordi han i si rolle er underlagt staten si styring av kommunane. Når det gjeld tilhøvet til det øvste politiske organet, vert borgarmeisteren sett på som sterk i og med at han er vald for fire år og kan ikkje avsetjast i perioden. Men, dette kan og gjere borgarmeisteren svak ved at han ikkje kan skrive ut nyval og gjennom det disiplinere kommunalbestyrelsen og han kan bli ytterlegare svekka om han manglar fleirtal i kommunalbestyrelsen. Som leiar av kommunalbestyrelsen kan borgarmeisteren setje den politiske dagsorden, men han må ta eit meir nøytralt utgangspunkt i møta enn kva ein statsminister vil kunne med regjeringsforslaga i nasjonalforsamlinga. Vidare manglar borgarmeisteren eigne ministrar, og må halde seg til utvalsleiarar valde i kvart enkelt utval som gjerne i tillegg kjem frå andre parti enn borgarmeisteren. Dermed får borgarmeisteren ei heller svak leiarrolle overfor utvalsleiarane i kommunen. Når det gjeld borgarmeisteren si administrative rolle, vert også den karakterisert som svak fordi borgarmeisteren ikkje har ansvar for innhaldet i dei politiske vedtaka, berre at dei vert sette ut i livet. Det er heller ikkje opna for at borgarmeisteren kan endre eit vedtak. I så måte har han berre høve til å stanse ei sak og bringe den inn for kommunalbestyrelsen. Det er og eit problem at den daglege forvaltninga ligg hjå dei ulike fagutvala. Går vi derimot over og ser på den eksterne rolla, har borgarmeisteren ei sterk formell rolle. Han er per definisjon kommunen sitt ansikt mot omverda. Vidare kan borgar-

meisteren handsame klagesaker frå innbyggjarane når det gjeld sakshandsaming og medarbeidarar i kommunen. Dette fører til eit tett samspel med det som rører seg i kommunen både når det gjeld individuelle og kollektive interesser. Borgarmeisteren tek på seg ombodsrolla.

Sjølve lovverket som borgarmeisteren må innordne seg etter i Danmark gir dermed ikkje borgarmeisteren ei særleg sterk formell rolle om ho vert samanlikna med den rolla statsministeren har. På den andre sida vert det ikkje konkludert med at borgarmeistrane er svake, men at dei heller må leggje grunnlaget for si rolle gjennom uformelle prosessar (ibid.).

Med dette som utgangspunkt analyserer dei danske forskarane borgarmeistrane i Danmark og konkluderer med at desse har ein svært krevjande jobb ved at dei må fylle ei rekke ulike roller på same tid. Dette gjeld formelt overfor politiske fora, administrasjonen og i representasjonsrolla. I tillegg til dette kjem ei rekke uformelle roller. Det som er eit særtrekk er at borgarmeistrane ikkje styrer med hard hand i kommunane. Situasjonen er heller prega av at borgarmeistrane prøver å dra alle politikarane med i politiske vedtaksprosessar, og det jamvel i kommunar der borgarmeisteren sitt parti har reint fleirtal. Borgarmeisteren vert av den grunn omtala som «Kongen av konsensus». Borgarmeisteren legg bort eigeninteressene og partiinteressene til fordel for heilskapleg styring av kommunen. Det handlar om å byggje bru - ikkje berre mellom ulike politiske grupperingar, men også mellom politikarane og embetsmenn. Den danske borgarmeisteren inngår i ein harmonimodell der han i høve den politiske-, administrative-, og eksterne- arenaene i liten grad er i konflikt (ibid.).

Sjølv om utgangspunktet er at borgarmeisteren har ein svak formell posisjon, har han likevel svært mange roller å spele, og om det i tillegg vert tatt omsyn til alle dei uformelle prosessane som er ein del av kvardagen, vert oppgåveløysinga omtalt som ein suksess. Vidare ser det ut til at borgarmeisteren gjennom sine mange roller maktar å styrke sin eigen posisjon, og då særleg på den politiske arenaen. Ved å dele makt med andre aktørar og leggje opp til konsensus, får borgarmeisteren større makt enn det hans posisjon skulle tilseie. Det kjem fram ved at dei andre politikarane godtek at han er pådrivaren for kommunen si utvikling og den som viser veg. Undersøkinga avdekkjer likevel store individuelle skilnader mellom dei ulike borgarmeistrane. På eit overordna nivå viser det seg at borgarmeisteren sitt parti sin styrke i kommunalbestyrelsen og borgarmeistrane si erfaring i vervet har ein viss

innverknad på kor godt ein borgarmeister gjer det, men desse faktorane har berre marginal innverknad (ibid.). Det er heller ikkje skilnader mellom korleis borgarmeisteren utfører rolla si i store og små kommunar. Same kva rammevilkåra er, blir det overordna biletet at borgarmeisteren i dansk lokalpolitikk er ein bruyggjar mellom ulike lokalpolitiske interesser (ibid.).

5.2.6 Eit lokalstyre basert på konflikt eller konsensus

Eit hovudskilje mellom dei ulike organisasjonsformene som vert nytta er i kva grad dei byggjer opp under eit politisk system basert på konsensus eller konflikt. Formannskapsmodellen og direktevald ordførar er begge modellar som byggjer opp under konsensus, medan både komitémodellen og i sær parlamentarisme er bygd på ideen om politisk konflikt. Trass i dette viser analyser at dei ulike modellane ikkje er låst til å framheve ein type politisk system.

Ein av grunnane til at vi får konsensusorienterte system er valsystemet. Gjennom eit proporsjonalt valsystem blir mange parti representerte og eit større mangfald av interesser blir representerte i folkevalde organ. Dess meir proporsjonalt systemet er, dess betre vil det vere til å avspegle dei preferansar veljarane måtte ha. Dermed sikrar systemet at fleire interesser og haldningar vert representerte. Det er og vanleg at det blir etablert breie koalisjonar som fører til at mange parti har eit ansvar for den førte politikken. Nettopp dette er noko av kjernen i formannskapsmodellen, der dei ulike partia er representerte i utvala ut frå styrke i kommunestyret. Vi får eit proporsjonalt system med eit breitt ansvar.

Alternativet som gjerne blir trekt fram er eit topartisystem der vi får eit majoritetsdemokrati. Til skilnad frå konsensusdemokratiet og det proporsjonale valsystemet har veljarane to alternativ å velje mellom. Skilnadane og konfliktane ved dei to valalternativa vert framheva. Fordelen ved eit slikt system er at det blir liten tvil om kven det er som sit ved makta og kven veljarane kan halde ansvarleg. Noko av problemet med topartisystem er derimot at det fleirtalet som vert valt gjerne er eit resultat av valsystemet (Christensen 2002), og ikkje nødvendigvis slik at det speglar av folkemajoriteten sine preferansar. Ordninga med lokal parlamentarisme går i retning av majoritetsstyre, men innanfor eit proporsjonalt valsystem. Erfaringane viser klarare skilje mellom posisjon og opposisjon, men og at systemet har klare trekk av konsensus.

Og nettopp spørsmålet om opposisjon eller eit alternativ til dei som styrer har vore noko av kjernen i kritikken som er retta mot system prega av konsensus. Konsensuelle system er prega av mangel på alternativ (Grönlund 2004). I Sverige har det til og med blitt føreslått at veljarane sine blanke stemmer blir endra til konkrete mandat i kommunestyra etter loddtrekkingsprinsippet. Argumentet for forslaget er at det også bør vere mogleg for dei veljarar som ikkje finn eit alternativ blant partia lokalt å bli høyrte (ibid.). Lewin (1998) peiker på at konsensusorienterte system fører til eit samarbeidsdemokrati der alle er med og styrer og dermed blir ansvarsstrukturen utdeleg og veljarane sitt høve til å ansvarleggjere politikarane og dei politiske partia vert svekka. Vidare er det trekt fram at det blir etablert ein elitebasert konsensus som kjem i stand gjennom prosessar i lukka rom som veljarane i liten grad får innsyn i (ibid.). Dette står i strid med prinsipp som open og fri debatt og tilgang på upartisk og variert informasjon. Sjølv om vi innanfor eit konsensusdemokrati fattar vedtak basert på at mange interesser er blitt høyrte og der det er eit breitt ansvar blant dei representerte partia i folkevalde organ, er det mangelen av ein opposisjon og eit uklart ansvarsbildet som syner seg som problematisk. Om alle er med å bestemme, kan ein då peike ut dei ansvarlege? (Grönlund 2004). Og korleis skal det bli mogleg å halde nokon ansvarlege når det ikkje er eit reelt alternativ til dei som styrer? Og når det på same tid også er små skilnader mellom partia, blir det neste spørsmålet kva som skulle motivere veljarane til å stemme ved val.

Men er det dermed slik at det er høgare valdeltaking alt etter om vi snakkar om majoritets- eller konsensusdemokrati? Det kan i så måte vere relevant å sjå til erfaringane i Danmark. Danmark har jamt over hatt høg valdeltaking både ved lokal- og riksvæl og i begge typar val høgare enn i Noreg. Men, er det noko som skil det danske systemet vesentleg frå det norske når det gjeld spørsmålet om konsensus og konflikt. Her synest svaret å vere nei. Både det norske og det danske lokalstyret er prega av konsensus, og trass dette er valdeltakinga høgare i Danmark. Ansvarsutkrevjinga er ikkje enklare å gjennomføre for danske veljarar, men til skilnad frå Noreg har dei eit lokalval med borgarmeisteren i fokus. Elklit m.fl (2005) har peika på at ei mogleg årsak til den høge valdeltakinga ved lokalval i Danmark nettopp kan vere den rolla borgarmeisteren spelar. Det blir borgarmeisterval sjølv om det er kommunalbestyrelsen som vel borgarmeister.

5.3 Mot ei fragmentering av lokalstyre?

Tradisjonell forvaltning plasserte hovudansvaret for politikuttforminga hjå dei folkevalde politikarane. Politikarane fatta vedtak som i detalj styrte kva forvaltninga skulle gjere. I dag er dette utfordra av såkalla New Public Management (NPM) løysingar i offentleg sektor. Det handlar om bruk av bedriftsøkonomiske leiings- og organisasjonsprinsipp innan offentleg sektor. Stikkorda er privatisering, konkurranseutsetjing, fritt val, organisering i større einingar og delegasjon av ansvar (Christensen og Lægred 2001). Tanken er at politikarane i staden for å detaljstyre forvaltning skal bli betre til å spesifisere kva mål offentleg sektor skal oppnå. Ein konsekvens er at forvaltninga får større spelerom til å avgjere kva verkemiddel som skal nyttast for å nå politiske mål. Ein annan er at lokalpolitikarane i mange kommunar inngår kontraktar med både ikkje-offentlege utførarar, private bedrifter, andre kommunar og frivillige organisasjonar. Slike organisasjonsløysingar inneber ofte at konkrete og praktiske detaljvedtak blir desentraliserte frå politikarane til tenestemenn eller ikkje-offentlege utførarar.

Ein hovudkonklusjon i den norske maktutgreininga er at vårt representative politiske system vert utfordra av nye deltakingsformer som tapper det representative systemet både for ansvar og makt (NOU 2003:19, 16). Utover at det representative systemet blir utfordra av alternative deltakingsformer, synest det som om dei representative organa sjølve har ein tendens til å overlata ei rekke spørsmål til utanomparlamentariske eller utanompolitiske organ. Det er eit paradoks at på den eine sida opplever kommunane ei innsnevring av det kommunale handlingsrommet, mellom anna på grunn av statleg styring, på same tid som dei sjølve gir frå seg handlingsrom til organ og selskap som ikkje er underlagde direkte demokratisk kontroll. Også denne utviklinga har Maktutgreinga kommentert:

«De politisk ansvarlige har derimot mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper. I den offentlige reformpolitikken har selve omstillingsprosessen omkostninger ikke inngått i regnestykkene.» (ibid.:56).

Ved nye organisasjonsløysingar, der makt og mynde vert overført til meir eller mindre frittstående verksemdar, blir følgjande spørsmål sentralt: Blir ikkje kommunane utfordra som politiske system av eigne vedtak i like stor grad som av at kommunane vert utfordra av nye deltakingsformer på utsida av det representative systemet?

Det grunnleggjande temaet er kva kommunane skal ha hand om og ansvar for sjølve, og i neste omgang, kva konsekvensar det eventuelt vil ha om kommunane frivillig organiserer seg på denne måten. Vil det til dømes få konsekvensar for det lokalpolitiske engasjementet om stadig fleire viktige vedtak vert fatta utanom dei folkevalde organa? Eller er det slik at omorganisering til fristilte selskap er nødvendig fordi oppgåvene og sakene lokalpolitikarane må ta stilling til etter kvart er blitt svært mange?

Det er ikkje noko nytt at kommunar etablerer selskap for spesifikke område. Slikt skjedde alle-reie på slutten på 1800-talet (Hovland 1987). Innan energisektoren var kommunane pionerar, og dei etablerte både vassverk, renovasjon, bad og kinematograf (Bukve og Hagen 1993). Det nye er trenden i retning av auka bruk av alternative organisasjonsformer på sida av den kommunale organisasjonen.

Omdanning av offentlege selskap/institusjonar er velkjent frå statleg nivå. NSB, Posten og Televerket er døme i så måte. Desse endringane er veldokumenterte gjennom ei rekke studiar av omorganiseringsprosessane (sjå td Christensen og Lægred 2001). Endringane er prega av at privat sektor sine organisasjonsmodellar er førebilete for offentleg verksemd. Spørsmålet her er korleis utviklinga har vore i kommunane.

Prinsipielt reiser dette spørsmål om konsekvensar for politisk kontroll og styring. Det representative demokratiet byggjer på ideen om at det politiske leiarskapet vert halde ansvarleg av veljarane ved val. Men når oppgåver vert overdregne til selskap eller selskapsliknande organisasjonar, blir det eit avvik frå normalmodellen (Blom-Hansen og Pallesen 2002). Bodskaen her er at denne styringsforma er blitt eit problem for at ansvarsutkrøvjinga skal fungere (Kumlin 2003). For kva skjer når politikarane ikkje lenger er dei ansvarlege, eller vanskeleg kan haldast til ansvar? Spørsmålet peikar nettopp mot dei tilfella der politikarar har gjeve frå seg ansvaret for ei oppgåve til andre organ som ligg på sida av det som vert oppfatta som kommunen. Korleis kan veljarane halde politikarane ansvarlege for utviklinga av kommunesentrum, kinoen, kulturhuset eller dei kommunale eigeidommane, når dette er oppgåver som er lagt til egne selskap. Og vidare, kva moglegheiter har politikarane til å halde selskapa ansvarlege? Eller motsett, er ansvarsutkrøvjing viktig på dei områda kommunane etablerer egne selskap? I tillegg kan ein vurdere i kva grad dei ulike formene for selskapsdanning har innebygd tilfredsstillande system for politisk styring og kontroll.

For å få betre innsikt i spørsmåla knytt til kommunal selskapsdanning har Ringkjøb m. fl (2006) på oppdrag frå Lokaldemokratikommisjonen gjennomført ei undersøking på feltet. Undersøkinga er både ei generell analyse av utviklinga når det gjeld selskapsdanning i Noreg samt undersøking av 4 selskap i 3 utvalde kommunar (sjå vedlegg 3).

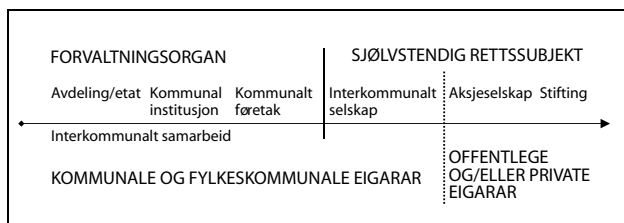
5.3.1 Ulike organisasjonsformer

Same kva organisasjonsform som vert vald medfører valet endringar i forhold til å styre aktuelle tenester. Politiske organ som kommunestyre, formannskap og underutval vil i mindre grad handsame saker som er lagt til andre organisasjonar. Dette gjeld uansett val av organisasjonsform, men moglegheitene til å kunne styre varierer. I NOU 1995:17: *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* uttalar utvalet:

Utvalgets inntrykk er at det er en alminnelig oppfatning at kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 gir bedre grunnlag for politisk styring og kontroll over virksomheten enn der hvor virksomheten er organisert som aksjeselskap. En ulempe ved aksjeselskapsformen kan være at selskapet blir forholdsvis uavhengig av kommunenes politiske styringssystem. Beslutningsprosessen for virksomheter organisert som kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 kan imidlertid være omstendelig.

Sitatet ovanfor viser nettopp dei vurderingane som må gjerast når ein kommune skal velje organisasjonsform for ei kommunal teneste eller verksemd. Demokratisk styring må vurderast opp mot behova for raske vedtaksprosessar.

I kommunelova er det svært få krav til organisasjonutforming av kommunal verksemd. Dei formelle reglane er så vide at kommunane står nærast heilt fritt. Ei viktig endring ved kommunelova av 1992 var nettopp at kommunane fekk stor fridom til sjølve å velje organisering. I NOU 1995:17 vert det også drøfta i kva grad kommunane kan overføre oppgåver til kommunale einingar som rettsleg og økonomisk ikkje er ein del av kommunen – det vil seie egne rettssubjekt. Det avgjerande er om dei oppgåvene det er snakk om er lovpålagde og om det i tillegg er snakk om offentleg myndighetsutøving. For lovpålagde oppgåver må den aktuelle lova vurderast, og det vert ein «skjønnsmessig vurdering om virksomhet kan legges til andre enn kommunale forvaltningsorganer» (ibid.). Døme på oppgåver som er lagde til kommunane ved lov er brannvern, renovasjon, barnehagar, skule osv. Men sjølv om desse oppgåvene ligg til kommunane, kan alle overlatast til private. Poenget er at



Figur 5.1 Ulike tilknytingsformer for kommunal verksemd.

Kjelde: KS 2002, side 19

kommunane er ansvarlege for at visse tenester vert ytte, men ikkje at dei sjølv leverer tenestene. Det er få tenester i dag som ikkje kan leggjast til organ på utsida av kommunen. Når det gjeld offentlig myndigheitsutøving av «inngrepsmessig karakter», er det derimot krav til særskilt heimel for at det kan overførast til andre rettssubjekt enn kommunen sjølv (ibid.:110). Det vil kunne gjelde oppgåver fastsette i barnevernslova og plan- og bygningslova.

I valet av organisasjonsform har kommunane eit vidt spekter av modellar å velje mellom. Grovt sett er det mogleg å skilje mellom organisasjonsmodellar som er tett knytte opp til kommunen, til organisasjonsmodellar som meir eller mindre er fråkoplade kommunen. På den eine sida vil vi ha kommunale etatar, institusjonar og føretak og på den andre sida aksjeselskap og stiftingar. I vedlegg 3 gir Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) ein detaljert gjennomgang av dei ulike organisasjonsmodellane, som er oppsummert i Figur 5.1.

Figur 5.1 viser den glidande overgangen frå ei organisasjonsform tett koplade til kommunen og fram til sjølvstendige organisasjonsformer. Modellen er òg eit bilete på graden av politisk styring og kontroll. Dess lenger ein kjem mot høgre i modellen, dess mindre vert den politiske kontrollen. Sett ut frå eit demokratiperspektiv er det her utfordringa ligg. Korleis er det mogleg å sikre folkevald kontroll med dei ulike selskapsformene?

5.3.2 Omfang av ulike selskapsformer

Omfanget av ulike selskapsformer i norske kommunar er til no lite kartlagt. Hovik og Stigen (2004:81) viser at dei ulike organisasjonsformene er tatt i bruk på ei rekke område på same tid som heile spennet av selskapsformer er vald. Ingen er uteletne, men enkelte er sjølvstendige meir populære enn andre. Likevel er det ingen tvil om at hovudtyngda av alle oppgåver vert ivaretekne gjennom kommunane sine eigne driftsorganisasjonar. Unntaka i så måte er renovasjon, vegvedlikehald og

snørydding og prosjektering. Berre på desse fire områda har meir enn halvparten av kommunane oppgjeve at oppgåvene vert tatt i vare av andre enn kommunane sjølve (ibid.).

Kommunane tek i bruk eit vidt spenn av organisasjonsformer. Særleg interesse er det knytt til ei organisasjonsform, nemleg AS. Denne har fått aukande merksemd og på stadig nye område er modellen tatt i bruk. Den er òg interessant fordi den etablerer eit klart skilje mellom kommune og selskap, der kommunane i hovudsak kan styre selskapet gjennom generalforsamlinga. Ringkjøb m. fl (2006) har henta inn data frå Brønnøysundregistrene og på den måten fått oversikt over utviklinga dei siste 10 åra når det gjeld kor mange AS kommunane deltek i. Dette er vist i tabell 5.2:

Sjølv om tabellen ikkje gjev eksakte tal for kor mange selskap som er stifta sidan 1996, viser tal-materialet at stadig fleire kommunar nyttar ei selskapsform fristilt frå den ordinære kommunale drifta. Tabellen viser at den kommunale deltakinga i sjølvstendige kommunale føretak har auka med nær 1000 dei siste 9 åra. Utover dette er det ei rekke stiftingar, t.d. bustadstiftingar, som ikkje er med i oversikten og det same gjeld for andre selskapsformer der kommunane deltek, men som ikkje er fanga opp av datamaterialet. Heilt nye tal frå SSB (2006) viser ei identisk utvikling.

Kort oppsummert viser dette at kommunane tek i bruk alle dei ulike organisasjonsformene som er tilgjengelege. Ingen er uprøvd i kommune-Noreg. I tillegg er det ein kontinuerleg auke i bruken av ulike selskapsformer, men der auken i sjølvstendige selskap er spesielt viktig å legge merke til. Vidare er det skilnader når det gjeld kommunane. Ikkje alle kommunar tek i bruk dei nye orga-

Tabell 5.2 Kommunane si deltaking i sjølvstendige kommunale selskap i perioden 1996-2004¹.

Årstal	Sjølvstendige kommunale føretak
1996	773
1997	850
1998	934
1999	1059
2000	1166
2001	1297
2002	1440
2003	1583
2004	1728

¹ Tabellen gir oversikt over kor mange selskap kommunane deltek i. Tabellen viser såleis ikkje eksakt tal på selskap, då fleire kommunar kan vere med i det same selskapet.

nisasjonsformene og bruken varierer også med ulike tenesteområde. Eit klart trekk er det at dei mest fristilte formene vert nytta i større og tettbygde kommunar. Ei hovudforklaring kan vere at det er i desse områda slike selskap kan bere seg økonomisk. I små og sprettbygde kommunar er inntekspotensialet lite. Endeleg fører utviklinga til at det er ei lang rekke verv i norske kommunar utanom dei ordinære politiske verva, noko som fører til ein profesjonalisering av lokalpolitikarane. Samla tilseier datamaterialet at ulike selskapsformer si rolle i kommunane aukar. Dei er dermed blir eit viktig element for å forstå korleis kommunane fungerer, både som tenesteleverandørar og som demokratiske system.

5.3.3 Selskapsdanning og legitimitet

For å kunne seie noko meir om føretakiseringa i kommunane har Ringkjøb m. fl (2006) gjennomført ein enkel studie av 4 ulike selskap i 3 kommunar⁴. Det sentrale spørsmålet i analysen er om den politiske styringa av ulike selskap er demokratisk eller ikkje. For å analysere dette er det tatt utgangspunkt i ein klassifisering av kjelder til legitimitet for ein politisk leiarskap. Det vert skilt mellom legitimitet grunna i politikken si inntaksside, trekk ved dei politiske vedtaksprosessane og trekk ved politikken si uttaksside (Haus og Heinelts 2004). Når det gjeld inntakssida, er kriteria retta mot at legitimitet er knytt til ein open og inkluderande deltaking. Det politiske leiarskapet blir legitimt gjennom at innbyggjarane gjennom val vel representantar til folkevalde forsamlingar. Den prosessbaserte legitimiteten er knytt til openheit og høve innbyggjarane har til å halde dei folkevalde ansvarlege. Dermed må innbyggjarane kunne vite kven som fattar vedtak og dei må ha høve til å halde desse ansvarlege gjennom institusjonaliserte mekanismar. Legitimiteten knytt til det politiske systemet si uttaksside vedkjem systemet sin handlingskapasitet. Evnar det politiske systemet å sette i verk vedteken politikk, og skjer det i samsvar med innbyggjarane sine ønskje og på ein effektiv og god måte?

Om dette vert overført til spørsmålet om nye selskapsformer i kommunane kan avstanden mellom den enkelte si deltaking og innhaldet i politikken auke. Men det kan også tenkjast at det vert etablert nye kanalar for meir direkte påverknad på enkeltområde i politikken (Ringkjøb m.fl 2006).

⁴ I undersøkinga er det gjennomført case-studiar av 4 selskap. 3 fristilte i form av to AS og eitt IKS og i tillegg eitt KF. Kommunane som er analyserte er Drammen og Fjell, men der det interkommunale selskapet både omfattar Fjell og Sund kommune.

Når det gjeld openheit og høve til ansvarsutkreving, kan fristilling føre til auka hemmelegghald, men det kan og vere motsatt ved at den tilgjengelege informasjonen blir meir lettforståeleg og det blir lettare å sjå samanhengen mellom kostnadene ved ei teneste og kva som faktisk vert ytt. Det siste kriteriet gjeld handlingskapasiteten til eit fristilt selskap, og her ligg noko av hovudgrunngevinga for selskapsdanninga. Fristilte selskap kan i endå større grad enn kommunale einingar konsentrere verksemda si om produksjon.

Kva som er kjeldene til eit system sin legitimitet er uansett avhengig av kva styringssystem det er snakk om. Det vert stilt andre krav til eit politisk system enn til fristilte selskap i kommunane, og dersom det vert lagt mindre vekt på ein type krav kan det bli kompensert gjennom at andre krav i større grad vert imøtekomne. Slik sett vil ein kunne forvente at det i samband med etablering av kommunale selskap vert lagt større vekt på effektivitet og handlingskapasitet enn på krava til deltaking og kontroll.

5.3.4 Selskapsdanning i praksis

Bakgrunn

Utgangspunkt for ei vurdering av dei demokratiske konsekvensane ved etablering av ulike former for fristilte selskap er kven som var sentrale initiativtakarar og grunngevingane for kvifor selskapa vart etablerte. I etableringa syner det seg at både politikarar, administrasjonen og tilsette i eit framtidig selskap alle har vore aktive (ibid.). Men, det er klare skilnader ved at det i ein av kommunane var eit klart politisk initiativ der Høgre som parti har vore pådrivar i ei føretakisering av kommunen, medan opposisjonen i kommunen, med Arbeidarpartiet i spissen, har vore skeptiske til utviklinga. I dei andre kommunane har initiativa kome frå ulike hald, men ordførarane i dei aktuelle kommunane har vore sentrale og det har vore eit samspel mellom politikarane og administrasjonen. Forskjellane mellom kommunane viser seg mellom anna ved at sjølve spørsmålet om fristilling har vore eit av dei mest omstridde politiske spørsmåla i den eine kommunen med utgangspunkt i ideologiske konflikter, medan det har vore langt mindre konfliktylt i dei to andre kommunane.

Den sentrale grunngevinga for å etablere selskap er å leggje til rette for ein meir effektiv tenesteproduksjon. Handlingskapasiteten skal auke. Det handlar både om å kunne auke investeringane og få meir att for det som blir investert. Vidare kjem det fram at ein gjennom fristilling kan profesjonalisere selskapet ved at det blir attraktivt og

kan tiltrekke seg dyktige fagfolk. Dette har mellom anna samanheng med at ein innanfor selskapsorganisering kan satse på å utvikle selskapa og då mellom anna drive sin eigen personalpolitikk. Utover eit ønskje om å auke handlingskapasiteten i eit selskap eller for ei spesiell teneste, kan grunngevinga for å etablere selskap vere reint økonomisk, ved at det til dømes frigjer økonomiske midlar for kommunen eller gjer at selskapa kan ta opp lån utover det som er forsvarleg eller mogleg for kommunen.

Forholdet mellom selskapa og kommunen

Etter at selskapa er etablerte kjem spørsmålet om korleis kontaktpunkta mellom eigarkommune og selskapa skal organiserast. Dette handlar om graden av fristilling selskapa får frå kommunen. Fleire forhold påverkar dette: Rekruttering og samansetjing av selskapa sine styre, kontakt mellom kommunen og selskap, kommunen si styring av selskapa og kommunen sin kontroll med selskapa.

Her viser undersøkinga at kommunane kan velje mellom ulike modellar der eit mogleg skilje går mellom kommunar som trass i fristilling ønskjer å ha ei hand på rattet i selskapa, opp mot kommunar som gjennom fristilling i større grad overlet selskapa til seg sjølv. Ei hand på styringa får ein til dømes ved å velje politikarar inn i selskapsstyra. Ved å gjere det har kommunane «sine» representantar tett på den daglege drifta av selskapa. Det sikrar større tilgang på informasjon, men det kan og bidra til å dempe eventuelle partikonfliktar (ibid.). Eit anna alternativ er å gå heilt i motsett lei og ikkje velje politikarar inn i styra i det heile. Då handlar det gjerne om ei profesjonalisering av styra, og det vil seie utan folkevalde styrepresentantar. Men profesjonalisering går og på at det er vesentleg at det i styra er eit mangfald av kompetanse og erfaringar som selskapet kan dra nytte av. Mellom desse ytterpunkta er alternativa mange, og ein variant er at i staden for at kontakten med kommunen vert sikra gjennom politisk representasjon, kan dette gjerast gjennom administrativ representasjon i styra.

Også når det gjeld kontakten mellom selskapa og kommunane er det variasjonar. Kontakten er i ulik grad formalisert. Ein kommune har innført ei ordning med formannskapet sine *eigarmøte*, der representantar for selskapa ved jamne mellomrom rapporterar til dei folkevalde. I Bergen kommune har dei innført noko liknande i form av ei ordning med ei eiga *eigarmelding* frå byrådet til bystyret. I dei andre kommunane som er undersøkte skjer kontakten gjerne eit par gonger i året og då ved at

representantar for selskapet møter ordførar. Det blir gjerne eit skilje mellom kommunar der selskapa er klart definerte ut av dei politiske prosessane og til verksemder der koplinga til desse prosessane er tettare (ibid.).

Noko av det som klarast kjem fram i undersøkinga til Ringkjøb m fl (2006) er at ein kommune har satsa på bedriftsorganisering som ein effektiviseringsstrategi og dei har hatt ein klar plan både for politisk styring og kontroll vedteke i ei eiga sak i bystyret. Dei viktigaste styringsmekanismane i denne kommunen går gjennom dei overordna grep kommunen kan gjere som eigar. Særleg sentrale vert vedtektene for selskapa. Her vert formålet med selskapet fastlagt samt dei andre rammevilkåra selskapa må halde seg til. Etter etableringa vert generalforsamlinga det viktigaste forumet for eigar. Her har eigar mellom anna høve til å gje instruksar eller kome med styringssignal overfor selskapet. Som verkemiddel har eigar også høve til å bytte ut styret eller styremedlemar og både administrasjon og politikarar kan vere med i prosessen med å finne fram til nye styremedlemer. Utover dette kan kommunane etablere andre mekanismar til dømes ved å vedta ein eigen eigarstrategi for kommunen. Motivet for dette er at kommunen skal sikre seg eit godt eigarskap og ta eigarrolla alvorleg. Sjølv om kommunen ønskjer fristilte selskap, vil ikkje det seie at kommunen ikkje har interesse av selskapa. Undersøkinga viser snarare at situasjonen like godt kan vere den stikk motsette. I tillegg til dette kan ein etablere dei nemnde eigarmøta eller eigarmelding. Uansett er situasjonen den at dei fristilte selskapa i størst mogleg grad skal vere uavhengige av eigar. Det er heilt grunnleggjande at dei får same rammevilkåra som andre aktørar på marknaden.

Men det er variasjonar mellom kommunane og i eit anna tilfelle det skarpe skiljet mellom selskap og kommune ikkje like framtrudande. Dette kjem fram ved at det er politisk representasjon i styra og det er ei oppfatning om at det er viktig at politikarane på denne måten kan vere med å styre selskapa. Styringa er ikkje på same måte formalisert. Utover dei formelle krava om vedtekter osv har ikkje kommunen ein eigen eigarstrategi som klargjer kva kommunane vil med sine selskap. Ordføraren er den som har kontakt med selskapa og som utøvar styring ved å gje signal på generalforsamlinga. Eigarorganet er kommunestyret som sjeldan er i kontakt med selskapa. Noko av grunnen til desse skilnadane er at selskapa som er undersøkte i det første tilfellet gjerne opererer på ein marknad, medan det andre tilfellet handlar om monopolverksemder som driv med vatn, avlaup og renovasjon og brannvern.

Når det gjeld den politiske styringa kjem det fram at i dei selskapa som er undersøkte er det usemje om styret og verksemda sitt mandat frå eigar si side er klart eller ikkje, og dette sjølv i selskap der mange og viktige rammevilkår vert fastlagde av kommunestyret, eksempelvis innan vatn og avlaup der rammevilkåra vert fastsette i til dømes kommuneplanar. Uansett kor detaljert styringa er, vil nokon oppfatte den å vere fråverande (ibid.). Det er ingen av selskapa som opplever den politiske styringa som overdriven, men det vert på same tid understreka at auka politisk styring neppe er løysinga på dei utfordringar eit selskap eventuelt står overfor.

På spørsmålet om kommunen sin kontroll med selskap viser det seg at den skjer på to plan: Gjenom kommunen sin kontroll og selskapet sin eigenkontroll. I tillegg til dette kjem ulike myndigheter sin kontroll med selskapa, ein kontroll som er lik for alle. Undersøkinga viser at kommunane opplever å ha god kontroll med selskapa sine. I praksis skjer kontrollen gjennom ulike møte mellom kommunane og selskap eller gjennom ulike former for rapportering. Internkontrollen skjer i hovudsak gjennom selskapet sin revisor. Kommunane har også høve til å gjennomføre kontroll av sine selskap gjennom dei nye reglane for selskapskontroll som er gjort gjeldande i og med endring av kommunelova (§80). Men utover dei formelle kontrollmekanismane som er etablerte kjem det fram at kontrollen til sjuande og sist er basert på tillit. Kommunen må ha tillit til styret og styret må ha tillit til leiinga av selskapet. Etikken til styremedlemene blir sentral, og eit tiltak som blir trekt fram er å rekruttere styremedlemar med lang erfaring frå styreverv og som ikkje blandar rolla som styremedlem med andre roller knytt til kommunen.

Openheit

Ei anna side som dei fristilte selskapa er kritiserte for, er at det vert meir hemmelegghald og lite innsyn samanlikna med ei organisering innanfor kommunen sin organisasjon. Andre reglar for offentlegheit og innsyn er gjeldande. På dette området viser undersøkinga at det ikkje vert oppfatta å vere mangel på innsyn i selskapa. Sakspapir og møteprotokollar er ikkje offentlege i aksjeselskap, men kommunane kan gjennom eigen plan for selskapskontroll få innsyn i dette. Mest verna er informasjon som direkte vedkjem drifta av verksemda eller framtidige planar som er relevante for verksemda sin konkurransesituasjon. Men jamvel om ein del er unnateke offentlegheit, er opplysningar som årsrekneskap, årsmelding

og revisjonsmelding tilgjengeleg. Vidare viser undersøkinga at det også kan vere slik at ei selskapsorganisering kan gje større innsikt i selskapa enn om det er organisert som ei eining i kommunen. Det skjer ved at verksemda er klart skilt frå resten av den kommunale verksemda. Det blir dermed for enkelt å trekke den konklusjonen at etatsorganisering sikrar innsikt og offentlegheit rundt bruken av offentlege midlar, medan selskapsdanning ikkje gjer det (ibid.). Situasjonen kan i nokre tilfelle vere den motsette. I den grad selskap er danna som kommunale føretak og må følge offentlegheitslova, kan openheit representere eit problem for selskapet. Dette gjeld særleg i dei tilfella der slike selskap måtte konkurrere på ein marknad.

5.3.5 Selskapsdanning og lokaldemokratiet

Den første reaksjonen på den tiltakande føretakiseringa av kommunane kan fort vere at kommunane på denne måten gir frå seg makt og mynde. På den andre sida er det hevda at det kan vere motsett, ved at auka fristilling gjev nye kanalar for innverknad. Det ligg eit demokratisk potensiale i at dei politiske prosessane vert meir fragmenterte (Kooiman 1993, Sørensen og Tofting 2005). Vidare viser det seg at om ein ser på føretakiseringa som eit demokratisk problem eller ikkje, i stor grad er eit spørsmål om politisk ideologi (Ringkjøb m. fl 2006). På den eine sida kan ein på prinsipielt grunnlag seie nei til fristilte selskap, fordi ein flyttar vedtak ut frå politiske organ under folkevald kontroll. Men like relevant som denne prinsipielle debatten er spørsmålet om korleis kommunane skal ta i vare rolla si som eigar.

Her har KS-bedrift i intervju gitt uttrykk for at det eksisterer alt frå kommunar som meir eller mindre let dei fristilte selskapa leve sitt eige liv samtidig som det blir vist liten interesse for desse selskapa, til kommunar som har utarbeidd ein eigen eigarstrategi for sine selskap. Inntrykket KS-bedrift rapporterer, er likevel at det er ei overvekt av den første typen der kommunane viser laber interesse overfor sine selskap (ibid.). I dei tilfella der kommunane som eigarar i liten grad er opptekne av sine fristilte selskap er ikkje kriteria til eit politisk system oppfylte i særleg grad. Verken krav til inntakssida, prosessane eller det som vert produsert blir sett på dagsorden. Selskapa lever meir eller mindre sitt eige liv utan særleg grad av politisk styring og kontroll. Når dette berre til ein viss grad er tilfelle for selskapa i den nemnde undersøkinga, kan det skuldast at alle selskapa er nyetablerte, og at interessa fell dess

eldre selskapa blir. Uansett vil manglande interesse for selskapa vere eit problem både for selskapet, fordi eigar er fråverande, og for kvaliteten på dei politiske prosessane rundt fristilte selskap. Selskapa kan på den måten bli usynlege både for politikarane, administrasjonen og innbyggjarane. Ansvarsutkrevjinga vil då kunne bli problematisk i praksis. Dette er kanskje spesielt utfordrande når det gjeld interkommunale selskap (IKS). IKS har i seg spesielle styringsmessige utfordringar ved at kommunane i større grad blir bundne av andre kommunar. Både å gå ut av eit slikt selskap eller å øve innverknad, er meir omfattande prosessar fordi mange andre kommunar sine synspunkt kjem inn i biletet. Vidare kan ein oppleve at enkeltkommunar i realiteten har vetorett overfor selskapet. Der til dømes selskapet og innbyggjarane i deltakarkommunane er einige om utviklinga på tenesteområdet, kan motstand mot dette i ein kommune setje ein stoppar for dei aktuelle planane.

Det prinsipielle spørsmålet er i kva grad ein meiner at dei innebygde ordningane for politisk styring og kontroll i dei ulike selskapsformene, slik som å utpeike styre, vedta vedtekter, få jamlege rapportar frå selskapa osv er tilfredsstillande for å kunne ha kontroll og styring med selskapa eller om dette må kombinerast med aktiv deltaking i selskapa gjennom til dømes politikarar i selskapsstyra. Ut frå dei erfaringane som er gjort i dei kommunane som er undersøkt vil ein overordna konklusjon vere at det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. Ei rekke med verkemiddel kan setjast i verk for at kommunen tek oppgåva som bedriftseigar alvorleg. På dette området har kommunane eit ikkje ubetydeleg handlingsrom for å etablere ordningar som sikrar ønskjeleg kontakt mellom fristilte selskap og kommunen. Det er dermed råd å bygge inn ordningar som sikrar at både inntakssida, prosessida og resultatsida stettar krav til gode politiske prosesser og dermed oppnår høg legitimitet. Men, trass i dette kjem ein ikkje bort frå at fristilling av selskap er eit brot på normalmodellen med direkte folkevald kontroll med den kommunale aktiviteten. Avstanden aukar mellom selskapa og kommunen og mellom selskapa og innbyggjarane. Det er ein av grunnane til at det i Nordisk Ministerråd sin demokratirapport vert peikt på at konkurranseutsetting og fristilling ikkje eignar seg på alle felt av den kommunale verksemda (Demokratiutvalet 2004). Og nettopp det peiker mot at det kanskje er grenser for i kor stor grad kommunane bør overføre oppgåver til fristilte selskap.

5.4 Kommunane og dei frivillige organisasjonane

5.4.1 Innleiing

Frivillige organisasjonar er eit viktig innslag i det norske samfunnet både på nasjonalt og lokalt nivå. Dei er sentrale aktørar i det politiske liv, meningsberarar og representerer interesser. Dei lærer medlemmane om å drive politikk og korleis ein kan vere med å påverke samfunnsutviklinga. Dei utfører oppgåver som kjem samfunnet til gode.

Økonomisk spelar dei ei viktig rolle. Utreknigar har vist at det gjennom det frivillige organisasjonsvesenet i 1998 blei lagt ned arbeid tilsvarande 126.000 årsverk. I tillegg vart det gjort frivillig innsats gjennom ulike andre kanalar slik at frivillig innsats til saman utgjorde 156.000 årsverk. Omrekna i pengar tilsvarer det ca 40 milliardar kroner. (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Heile 54 prosent av innbyggjarane utførte slikt arbeid i 1998 (ibid.).

For ein stor del vert dette arbeidet utført i lokalsamfunna. Resultatet av arbeidet kjem det lokale fellesskapet til gode, både i form av konkrete resultat, men også ved at demokratiske verdiar vert stimulerte. Gjennom frivillig arbeid kjem folk saman og blir kjende meg kvarandre og det vert skapt tryggleik og tillit mellom innbyggjarane.

Temaet for denne siste delen av kapitlet er kva rolle frivillige organisasjonar spelar innanfor ramma av lokaldemokratiet. Det vil bli gjort greie for kva som ligg i omgrepet frivillige organisasjonar og enkelte utviklingstrekk ved det frivillige organisasjonslivet si samfunnsrolle. Temaet frivilligpolitikk slik den har blitt uttrykt særleg på sentralt nivå, vil bli omtalt. Her viser det seg at det berre er i dei siste 20 åra det har vore diskutert ein systematisk frivilligpolitikk. Statlege utgreiingar har mest vore opptekne av korleis staten skal drive politikk i forhold til frivillig sektor. Men samtidig er det tydeleg at ein ikkje kjem utanom at det er i lokalmiljøet organisasjonane i stor grad driv aktivitetane sine og difor er samspelet mellom frivillige og kommunen/fylkeskommunen viktig. Frivillig sektor blir dermed viktig i forhold til lokaldemokratiet.

5.4.2 Kva er frivillige organisasjonar?

Mange av dei organisasjonane som gjerne vert definerte som frivillige vil i ulik grad basere virke sitt på frivillig innsats, dei vil ha ulik oppbygning, nokon vil vere nasjonale med eit svakt utvikla lokalt ledd, andre vil berre operere lokalt og andre igjen kan vere knytte til eit nasjonalt nettverk utan at det nasjonale nivået står i eit hierarkisk forhold

til dei. Det er heller ikkje slik at frivillig organisering nødvendigvis betyr organisering bygd på demokratiske prinsipp.

Frivillig sektor vert gjerne stilt i kontrast til det offentlege og marknaden. Dette vil nok vere tilfellet for mange organisasjonar som baserer verksemda si på innsamla midlar og frivillig innsats, dels for å hjelpe og støtte medlemne eller andre utanfor organisasjonen som treng hjelp. Men mange frivillige organisasjonar skil seg ikkje alltid tydeleg frå marknaden. Som deler av aktivitetane sine driv dei forretningsverksemd og opererer på linje med andre marknadsaktørar. Mange organisasjonar driv også i tett kopling med det offentlege og utfører viktige deler av verksemda si som deler av det offentlege serviceapparatet. Og når dei konkurrerer med reine marknadsaktørar om å levere varer og tenester til staten og kommunane, vil dei fort kunne oppfattast som del av marknaden. Forskjellen frå andre marknadsaktørar er at frivillige organisasjonar ikkje arbeider for fortjeneste som skal tilfalle eigarane av organisasjonen. Eit eventuelt overskot skal i heilskap brukast i arbeidet for formålet organisasjonen har.

Difor er det ikkje noko klar avgrensing av kva som kan definerast som frivillig sektor. Sentralt står likevel innslaget av allmennyttige og ikkje-økonomiske trekk og at dei har frivillig medlemskap av individ og/eller institusjonar (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000).

Mange kommunar har tette band til frivillige organisasjonar som utfører kommunale oppgåver for kommunen. Mykje av denne aktiviteten vil i liten grad stimulere lokaldemokratiet og det er heller ikkje meininga. Andre band mellom frivillige organisasjonar og kommunen er meir prega av at dei bidreg til å støtte opp om lokaldemokratiet og til lokal samfunnsutvikling. Ut over dette vil frivillige lag ha ei rolle som aktør i den lokale offentlege debatten og vil operere som politiske aktørar i forhold til kommunen, til dømes for å fremje grupper sine interesser. Ulike organisasjonar vil også ha ulik tidshorisont med alt frå stabile organisasjonar som aleine eller i samarbeid med kommunen bidreg til sosialt liv og aktivitetar i lokalsamfunnet. Andre har eit ad hoc-preg og er etablerte for å fremje og gjennomføre eit særskilt tiltak, og blir lagt ned eller held aktiviteten på eit lågt nivå når målet er nådd.

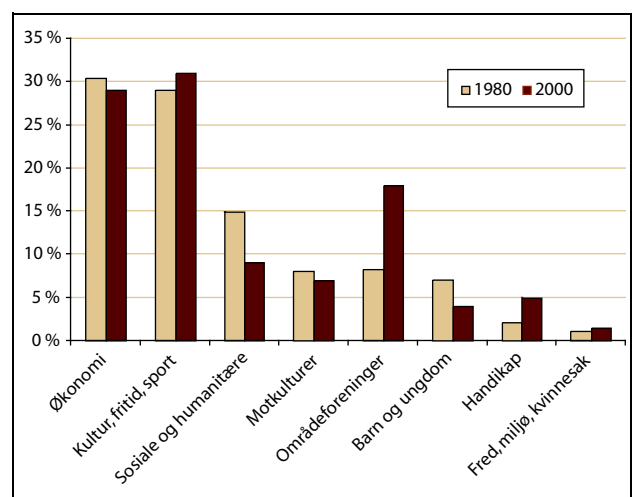
Mange frivillige organisasjonar er sentrale for lokaldemokratiet. Dei støttar opp om eit lokalt samfunnsengasjement og skaper deltakingsarenaer i det lokale samfunnslivet. Slik sett kan dei vere arenaer for å utvikle lokaldemokratiet. Ved at kommunane samarbeider med frivillige organisasjonar

vert desse organisasjonane betre i stand til å mobilisere til frivillig innsats til beste for den enkelte og fellesskapet.

5.4.3 Frivillig sektor i endring

Makt- og demokratiutgreiinga omtalar korleis det frivillige organisasjonsapparatet har utvikla seg dei seinaste tiåra (Østerud m.fl. 2003). For mange organisasjonar har det frivillige elementet blitt redusert. Organisasjonane har blitt profesjonaliserte og sentraliserte. Den lokale aktiviteten er i større grad avhengig av offentlege midlar. Den utførte innsatsen blir gjort gjennom lønna arbeid. Helse- og pleieinstitusjonar som er drifta av frivillige organisasjonar gjer dette i nært samarbeid med offentleg sektor. For brukaren vil det ikkje alltid være lett å sjå om dette er institusjonar driven av ein frivillig organisasjon eller om det er ein offentleg institusjon.

I faglitteraturen blir det peika på at organisasjonane tidlegare var meir samfunnsorienterte med verdibaserte aktivitetar. I dag er det eit større innslag av organisasjonar som er medlemsorienterte og retta mot å tilfredstille behov medlemne har. Deltakinga i frivillige organisasjonar har utvikla seg frå stor grad av ueigennyttig innsats til deltaking for å realisere seg sjølv (Wollebæk og Selle 2002). Det er blitt viktigare for den enkelte deltakaren å sjå på kva nytte ein sjølv kan ha av å bidra



Figur 5.2 Utvikling i samansetning av ulike organisasjonar i Hordaland 1980 og 2000 Wollebæk 2005¹

¹ Økonomi: Fagforeningar, grunneierlag og andre økonomiske interesseorganisasjonar. Kultur og fritid: Sport og idrett, hobby, kulturvern, sang, musikk, teater etc. Sosiale og humanitære: NKS, Røde Kors, Helselag, Kvinne- og familielag m.m. Motkulturer: Misjon, avhold og språksak. Områdeforeningar: Velforeningar, grendelag, bygdeutvalg osv.

(Lorentzen 2003). Dette gjer også at stabiliteten i medlemsmassen ikkje er den same som før. Folk er i større grad «shoppere» mellom ulike medlemskap (Lorentzen 2003). Dette gjer seg også utslag i at engasjement og deltaking er mindre djupe og organisasjonssosialiseringa er svakare (Wollebæk og Selle 2002). Individualiseringa i samfunnet er ei viktig drivkraft i endringa av organisasjonslivet. Folk sluttar seg til organisasjonar ut frå sine spesielle interesser. Dette avspeglar seg i eit auka mangfald av organisasjonar som dyrkar ulike spesielle interesser (Lorentzen 2004).

Eit anna utviklingstrekk er veksten i organisasjonar med eit lokalt preg. I litteraturen (Selle og Wollebæk 2002, Østerud m.fl. 2003, Strømsnes 2002) vert det understreka at det som kjenneteiknar situasjonen i Noreg er den integrerande rolla organisasjonsamfunnet har hatt i nasjonen. Organisasjonane har hatt både lokale og nasjonale ledd som har blitt bunde saman gjennom ein hierarkisk struktur. Dette er eit trekk som etter kvart har endra seg. Det har vokse fram eit organisasjonsamfunn med på den eine sida nasjonale organisasjonar med eit svakt lokalt ledd eller ikkje eit lokalt ledd i det heile, og på den andre sida fleire lokale organisasjonar som ikkje inngår i ein nasjonal organisasjon. Frå 1970-åra skjer det ein vekst i områdeforeningar, som velforeningar, grannelag og liknande. Desse har ikkje nødvendigvis meldt seg inn i ein nasjonal overbyggnad (Wollebæk og Selle 2002). Denne utviklinga blir illustrert i figur 5.2.

Mykje av diskusjonen om dei frivillige organisasjonane si demokratiske rolle har krinsa rundt det nasjonale leddet og korleis organisasjonane gjennom ein kombinasjon av eit sterkt sentralt og lokalt apparat og eit breitt interndemokrati har målbore breie folkelag sitt syn og interesser inn i nasjonale styringsorgan. Denne sida har vorte svekka fordi det lokale leddet i dei nasjonale organisasjonane er blitt svakare. Organisasjonane treng ikkje lenger representere breie folkelag. Dei fungerer i stor grad fordi dei hentar ressursar frå staten og i mindre grad av at dei får ressursar gjennom ein brei medlemsmasse. Dermed vert også folk sitt høve til å bruke organisasjonane til å målbera politisk syn og engasjement mindre.

Faglitteraturen gir ikkje eit fullstendig bilete av kva som har vore forholdet mellom frivillige organisasjonar og kommunane. Men sidan både frivillige organisasjonar og kommunane har vore pionerar i utvikling av velferdsstaten og det operative verksemda til dei frivillige organisasjonane har skjedd lokalt, er det all grunn til å tru at det har

Boks 5.1 Frå St.meld. nr. 27 (1996-1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner

Mer omfattende var samarbeidet mellom kommunale myndigheter og frivillige foreninger. På flere områder oppsto det en arbeidsdeling mellom kommuner og organisasjoner. På fattighjelpens område ble det rundt 1855 prøvd ut en ansvarsdeling etter engelsk modell. Men norske organisasjoner manglet den økonomiske og sosiale forankringen i borgerskapet som preget de britiske fattighjelpssammenslutningene. Fattighjelpen ble derfor raskt et kommunalt ansvar.

I perioden fra århundreskiftet og fram til 1940 økte samarbeidet mellom organisasjoner og kommunale myndigheter, spesielt i de større byene. Her var det et stort innslag av organisasjoner med bredt folkelig engasjement og evne til å ta initiativ. Myndighetene ytte begrenset økonomisk støtte til idrettsanlegg, frivillige velferdstiltak, kultur og opplysningsarbeid, eldreomsorg og tiltak for barn og unge. Den kommunale støtten kom gjerne som rente- og avdragsfrie lån, overdragelse av kommunal grunn og direkte kontantstøtte. I Kristiania ble det vanlig å gi fritak for eiendomsskatt når organisasjoner kunne dokumentere «samfunnsnyttig virke?». Kommunen kunne også overlate frivillige sammenslutninger eiendommer gratis eller til et sterkt redusert vederlag. Denne praksisen er blitt opprettholdt helt opp til vår tid. I 1985 viste en oversikt at til sammen 208 tiltak med ideelt formål ble fritatt for eiendomsskatt i Oslo. Blant disse finner en både frivillige organisasjoner, stiftelser, menigheter, forsknings-, idretts- og fritidssammenslutninger (NOU 1988:17, s. 410/411).

vore eit nært samarbeid mellom frivillige velferdsprodusentar og kommunen. Boks 5.1 viser framstillinga i St. meld. Nr 27 (1996-1997).

Parallelt med svekkinga av det lokale leddet i nasjonale organisasjonar har det lokalt skjedd ei utvikling der frivillige organisasjonar i større grad involverer seg i lokalpolitikken. Ei undersøking av lokale lag og organisasjonar som fell i kategorien områdeforeining viser ei dobling i perioden frå 1980 til 2000 (Wollebæk 2005, sjå figur 5.2). Dette er organisasjonar som gjerne har som viktigaste

oppgåve, i samarbeid med kommunen, å skape eit betre nærmiljø.

Organisasjonane kan også vere eit utgangspunkt for utvikling av politiske einingar på underkommunalt nivå i form av lokalutval (Nyseth m.fl. 2000, Nordahl og Carlsson 1999). Når kommunen nyttar seg av eit tett samarbeid med lokale organisasjonar for å trekke innbyggjarane med i kommunale avgjerdsprosessar, blir organisasjonane også arenaer for lokaldemokrati. Gjennom innverkna den organisasjonane har på kommunen blir dei ein del av kommunen sine avgjerdsprosessar. Vidare kan demokratiske prosessar innanfor desse organisasjonane bli sett på som lokaldemokratiske prosessar fordi dei skjer innanfor ei lokal ramme og det er lokale spørsmål som er på dagsordenen.⁵ Desse lokale organisasjonane er også blitt viktige politiske aktørar. Wollebæk (2005) viser at i 1980 tok 25 % av foreiningane i Hordaland kontakt med kommunen for å drive politisk påverknad og dette auka til 34 % i 2000. Wollebæk (ibid.) meiner at 45.000 foreiningar prøver å påverke kommunal politikk i Noreg.

5.4.4 Frivilligpolitikk i nyare tid

I 1988 vart ei eiga utgreiing om frivillige organisasjonar lagt fram (NOU 1988: 17). Denne tok for seg eit vidt spekter av problemstillingar, både i forhold til den rolla organisasjonane spelar i samfunnet og kva dei yter i kraft av innsatsen sin. Når det gjeld kommunane si rolle i forhold til det lokale organisasjonslivet, vart det peika på samspelet mellom kommunen og lokale organisasjonar for å få til varig lokal oppgåveløysing basert på frivillig innsats. Det vart også peika på trongen for politisk vilje i kommunen for å få i stand samkvem mellom frivillige og kommunen. Det vart argumentert for sterkare formelle samarbeidsordningar mellom kommunar og frivillige organisasjonar lokalt og at frivillige skulle trekkjast med i kommuneplanlegginga.

I 1997 vart det lagt fram ein Stortingsmelding som tok opp temaet (St. meld. nr 27 (1996-97)). Denne meldinga dreier seg i liten grad om lokale organisasjonar, men er mest oppteken av staten sin politikk overfor frivillig sektor på sentralt nivå og staten sitt samarbeid med dei nasjonale organisasjonane sine sentrale ledd. Meldinga gir ein grundig gjennomgang av tilskotsordningar for organisasjonane. Det vert lagt til grunn at ein demokra-

tisk avgjerdsstruktur er eit kriterium for å få grunnstønad. Andre stønadskriterium var organisasjonane sin samfunnsnytte og interesseartikulering. I meldinga vart det understreka at det lokale leddet er viktig ved statleg ressursfordeling:

«Fundamentet for frivillig virke er enkeltmenneskets engasjement gjennom medlemskap, økonomiske bidrag og aktiv innsats i lokalt foreningsliv og andre typer organisering. Når hensikten er å styrke den enkeltes engasjement, er det viktig at en størst mulig del av de statlige overføringene tilflyter lokalledene i de frivillige sammenslutningene.»

I ei oppfølgjande stortingsmelding (St. meld. nr 44 (1997-98)) vart det diskutert ulike modellar for korleis statleg støtte til lokalt frivillig arbeid skal kanalisert. Alternativa var at midlane til lokale organisasjonar enten vart kanalisert gjennom det nasjonale organisasjonsleddet eller gjennom kommunane (Innst.S.nr.101 (1998-1999)).

I 2004 la ei interdepartemental gruppe, Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner, fram ein rapport om forvaltning av tilskot til frivillige organisasjonar. I rapporten vert det uttrykt at eit utgangspunkt for statleg politikk på feltet bør vere å bidra til å skape eit mangfaldig frivillig organisasjonsliv. Det vert argumentert for ein heilskapleg statleg frivilligpolitikk. Samordninga kan til dømes skje gjennom etablering av møteplassar for dialog mellom styresmakter og frivillige organisasjonar. Det vert også peika på behov for meir forskning på feltet og at det kan vere eit utgangspunkt for utvikling av statleg frivilligpolitikk. Utvalet foreslår at grunnstønad også skal kunne bli ytt til organisasjonar som ikkje er demokratisk styrte. Men, det skal vere avgjerande at mottakaren av stønad har eit allment eller samfunnsnyttig formål. Utvalet peikte vidare på at det kan vere problematisk å la storparten av statlege tilskot gå til det sentrale leddet i organisasjonane dersom målet er at mest mogleg av midlane skal tilflyte det lokale leddet. Dette fordi «de statlige midlene går ofte til å lønne ansatte og til finansiere tiltak iverksatt sentralt» (Kulturdepartementet 2004, s.34).

Som ein del av den statlege politikken må det også nemnast at det har vore gjort forsøk med samarbeid mellom kommunar og frivillig sektor. I regi av Miljøverndepartementet vart det fireårige forsøksprogrammet «Samvirke mellom lokale og offentlege ressursar» avslutta i 1996. Hovudmodellen vart basert på lokalutval på underkommunalt nivå etablert etter initiativ frå kommunane. Lokalutvala kunne vere sett saman av representantar frå

⁵ På 1980 og 1990-talet var bruk av frivillige organisasjonar i nærmiljøarbeid eit virkemiddel som også blei stimulert av statlege ressursar gjennom Statens nærmiljøutvalg.

dei frivillige organisasjonane i eit geografisk område i kommunen (for eksempel grend eller bydel) og representantar frå offentlege institusjonar (for eksempel skole og barnehage) og uavhengige lokale representantar (Nordahl og Carlsson 1999).

Også KS har sett fokus på kommunane sin politikk overfor dei frivillige organisasjonane. I Velferdsutvalget si utgreiing (KS 2003) vert det gjort greie for kva ressursar som ligg i det frivillige arbeidet. KS har utvikla ein rettleiar om lokal frivilligpolitikk. I fråsegna som kom saman med vedtaket om å utvikle ein slik rettleiar vert det understreka at frivillig sektor gjer eit viktig arbeid for utvikling av gode lokalsamfunn, både som tenesteprodusent, demokratiske aktørar og som samsfunnsutviklarar⁶. Vidare vert det peika på at ein større del av det lokale frivillige organisasjonslivet ikkje er kopla til nasjonale organisasjonar. Desse organisasjonane vil difor heller ikkje nyte godt av støtta som vert kanalisert gjennom dei landsomfattande organisasjonane. Det vert bl.a. konkludert med at statsstøtte til frivillige organisasjonar i større grad bør fordelast lokalt – av organisasjonane sine lokale samarbeidsorgan. Dette framlegget samsvarer også med eit framlegg i St meld nr 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*, men som Stortinget ikkje slutta seg til.

5.4.5 Argument for samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjonar

Når mange kommunar i dag vel å stimulere det frivillige organisasjonslivet, er det fleire motiv for det. På den eine sida er det argument knytt til økonomiske og velferdspolitiske mål. På den andre sida er det argument knytt til demokratiutvikling.

Økonomiske og velferdspolitiske argument

Når kommunar i dag satsar på eit samarbeid med frivillige organisasjonar, ligg det gjerne økonomiske og velferdspolitiske omsyn til grunn. Gjennom frivillig arbeid vert det utløyrt ressursar som det lokale fellesskapet kan nyte godt av. Gjennom å samarbeide med frivillige organisasjonar kan kommunen få løyst oppgåver som elles ikkje hadde blitt løyst. Det er døme på kommunar som har vist større interesse for å trekke vekslar på frivillige organisasjonar når kommuneøkonomien har skranta (Vaagen 2005). Frivillige tiltak kan også erstatte eller supplere det offentlege tilbodet. Det

er i dag ikkje uvanleg at folk går saman om å skape eit tilbod til seg sjølve. Slik sett står dei frivillige organisasjonane for mykje av det same som ulike lokale nettverksdanningar er meint å stå for. Ein annan grunn kan vere at frivillige organisasjonar utgjer nytenking og innovasjon i løysing av offentlege oppgåver. Historisk har det vore mykje av situasjonen. Velferdsstaten og –kommunane si utvikling er mellom anna grunna i at frivillige organisasjonar har teke fatt i viktige samfunnsproblem. Ein tredje grunn kan vere at frivillige organisasjonar bidreg til å styrke samhold og det sosiale fellesskap i kommunen. Gjennom deltaking i frivillige organisasjonar vil individet bli drege med i eit sosialt fellesskap. Lokalsamfunnet vil nyte godt av at individ og grupper ikkje blir sosialt isolerte. Dei sosiale kontrollmekanismane blir sterkare. Frivillige organisasjonar vil såleis bidra til å byggje og vedlikehalde den sosiale kapitalen, noko som er eit viktig argument for sterke lokale organisasjonar.

Argument knytte til demokrati

Det kan også nyttast argument knytt til demokrati for at kommunen skal leggje vekt på forholdet til lokale organisasjonar. Frivillige organisasjonar vil ofte vere med å bygge oppunder demokratiske verdier i samfunnet. I kommunen kan dei vere viktige byggesteinar i nærdemokratiet, for eksempel gjennom den praksisen medlemmane skaffar seg i organisasjonsdemokratiet. Det kan også vere gjennom engasjement som vert skapt ved at organisasjonane deltek i kollektiv oppgåveløysing. Frivillig sektor bidreg til utvikling av sosial kapital, noko som vil seie at folk i større grad får tillit til kvarandre. Fordelane med dette for demokratiet er at det kan bidra til eit meir ope samfunn og statlege kontrollmekanismer treng ikkje utviklast så sterkt som i samfunn der mistrua er meir utbreidd (Putnam 1993). Vidare er frivillige organisasjonar med på å sameine interesser og fungerer som talerøyr for grupper. Ein viktig del av demokratiet er retten til organisering, at ein har rett å slå seg saman med andre individ med tilsvarande interesser og slik få styrke til i fellesskap å tale si sak. Frivillige organisasjonar er også demokratiske lærings- og sosialiseringarenaer (Strømsnes 2002). Gjennom deltaking i slike organisasjonar byggjer innbyggjarane opp politisk sjølvtilit og tru på egne evner til politisk påverknad. Ved deltaking i organisasjonar som praktiserer internt demokrati, vil medlemmane lære demokrati i praksis, ein praksis som let seg overføre til den ordinære lokalpolitikken. Men den kan også bli relevant i høve dei haldningar ein har til lokaldemokratiet meir generelt. Elles vil dei frivil-

⁶ Sjå <http://ks.no/upload/65368/Vedtak.doc>

lige organisasjonane vere ein byggjestein i det kommunale demokratiet. Mange kommunar nyttar frivillige organisasjonar som opererer på territorium mindre enn kommunen som kontaktledd ut i dei ulike lokalsamfunna i kommunen. Enkeltorganisasjonar eller organisatoriske nettverk på underkommunalt nivå vil kunne fungere som demokratiske basisorganisasjonar som sikrar deltaking og interessehevding frå underkommunalt nivå. Til slutt er det eit demokratiargument at frivillige organisasjonar representerer ei motkraft til statlege og kommunale organisasjonar. Mange organisasjonar vil vere oppretta fordi medlemane ønskjer eit alternativ til statlege og kommunale løysingar. Dermed bidreg organisasjonane til mangfald i samfunnet og som ei motvekt til statleg og kommunal einsretting.

5.4.6 Argument mot sterke band mellom lokale frivillige organisasjonar og kommunen

Det kan også reisast argument mot at ulike frivillige organisasjonar skal ha ei særstilling i lokaldemokratiet. Utgangspunktet for kommunen er at alle innbyggjarane stiller likt som borgarar. Det er innbyggjarane som vel sine leiarar til kommunestyret og det er kommunestyret som er det overordna organet for det lokale fellesskapet kommunen utgjer. Dersom ein gjev organiserte interesser ein særleg status i kommunale avgjerdsprosessar og tilgang til kommunale ressursar, vil det seie at dei som ikkje er organiserte i mindre grad får tilgang til fellesskapet sine ressursar. I kommunar som til dømes stiller seg velvillig til områdeorganisasjonar når det gjeld ressurstildeling, vil dette kunne medføre at strøk som har denne type foreining vil bli tildelt større ressursar enn strøk som ikkje har slik organisering.⁷ Sterk kopling til kommunen vil også kunne svekke organisasjonen si evne til å vere eit korrektiv til kommunen. Blir ein organisasjon avhengig av kommunen sine ressursar, vil det kunne føre til at organisasjonen vil oppfatte det som ein risiko å kritisere kommunen. Ei anna side er at organisasjonen sine folk lettare blir sosialiserte inn i det rådande tankemønsteret i kommunen. Men det kan også slå i ein annan retning. Gjennom å leggje oppgåver til frivillige organisasjonar og overføre ressursar til dei, kan kommunen risikere å gje frå seg makt og mynde (jf. 5.3).

⁷ På den andre sida kan ein då seie at dei geografiske områda som ikkje har ein organisasjon til å representere seg å fremje området sine interesser då får eit insentiv til å etablere ein slik organisasjon som kan ver emd å konkurrere om kommunale gode.

Organisasjonar har vidare ein tendens til å rekruttere skeivt. Om lag ein fjerdedel av innbyggjarane står utanfor det frivillige organisasjonslivet (Wollebæk, Selle og Lorenzen 2000). Vidare må ein stor del av medlemane seiast å vere passive (ca 40 prosent) (ibid.). Som i det politiske liv elles i kommunane er det dei ressurssterke med høgare utdanning og høgare inntekter som deltek mest. Dersom dette også gjeld organisasjonane som arbeider tett med kommunen, vil det seie at visse samfunnsgrupper gjennom frivillige organisasjonar kjem tettare inn på kommunale avgjerdsprosessar enn andre grupper.

5.4.7 Frivillige organisasjonar som demokratiske ledd mellom lokalsamfunn og kommune

Kommunane står overfor ein annan frivillig sektor enn før. Det har skjedd ei utvikling frå ein situasjon med sterkt innslag av lokale lag og foreiningar kopla til ein nasjonal overbygnad, til ein situasjon med større innslag av lokale områdeforeiningar utan eller med svak tilknytning til ein nasjonal organisasjon (Wollebæk og Selle, 2002). Truleg er det også ein del lokale lag og organisasjonar som har ein nærmiljøfunksjon ut over kjerneaktiviteten sin.

Boks 5.2 Staten, kommunane og lokalt frivillig arbeid, St.meld. nr. 27 (1996-97)

«Med ny kommunelov har kommunene fått økt frihet til å tilrettelegge velferdspolitikken ut fra egne, lokale forutsetninger, og stadig flere beslutninger som angår de frivillige sammenlutningene fattes nå lokalt. Denne utviklingen har bidratt til å styrke betydningen til mange lokale foreninger; fra å være støtteapparat for den nasjonale virksomheten, har mange nå fått økt betydning som grunnlag for utformingen av lokale aktiviteter og i den nye mobiliseringen av frivillige ressurser.

For mange organisasjoner er det en utfordring å innrette virksomheten slik at lokalledene får den støtte og de ressurser som trengs. For å kunne styrke det lokale arbeidet kan det for enkelte være nødvendig å innrette en større del av den betalte virksomheten i det sentrale apparat mot de lokale foreningene. Regjeringen vil på sin side legge vekt på å utforme offentlige støtteordninger slik at statlige midler i størst mulig grad kommer forenings- og lagsnivået i organisasjonene til gode.»

Det kan til dømes vere idrettslag som utvidar repertoaret sitt til å gjelde utvikling av oppvekstvikåra i eit lokalsamfunn og som samarbeider med kommunen om det (jf. Hauge og Vestrheim, 1988). Lag og foreiningar som i namnet og med sin nasjonale forankring synest å ha ein spesialisert funksjon, vil kunne ha eit breiare repertoar av oppgåver i sitt lokale virke, gjerne knytt til eit breitt spekter av nærmiljøoppgåver. Dette blir også omtalt i St. meld. Nr. 27 (1996-1997) (sjå boks 5.2)

Kommunen kan dermed stå overfor ulike strategival for korleis dei skal trekkje organisasjonane med.

Ein kan ta som utgangspunkt at organisasjonslivet er viktig for det demokratiske livet i kommunen. I seg sjølv utgjer organisasjonane demokratiske arenaer og arbeidet i organisasjonane skaper ansvarskjensle og sosiale evner hjå deltakarane til også å vere med i politisk virke. Gjennom frivillige lag kjem innbyggjarane i kontakt med kvarandre slik at dei kan diskutere politikk og lokale saker. Alt dette er viktig for eit levande lokaldemokrati. Kommunen vil ut frå eit slikt resonnement kunne leggje opp til å stimulere frivillig aktivitet ut frå ein tankegang om at dette gagnar demokratiet og det sosiale samholdet. Det politiske valet til kommunen kan då vere at ein utan at det vert stilt vilkår, støttar opp om det frivillige organisasjonslivet. Dette kan vere økonomisk støtte i form av pengar. Eller det kan vere tilrettelegging ved å stille lokale til disposisjon som organisasjonane kan nytte vederlagsfritt.

Ein anna strategi kan vere å involvere organisasjonane sterkare i den politiske verksemda. Til dømes ved at ein gir ein eller fleire områdeorganisasjonar ei representasjonsrolle for innbyggjarane i ein del av kommunen. Slik kan det bli bygt opp formelle band mellom organisasjonane og kommunen slik at organisasjonane vert viktige kanalar for interessehevdning. Nyseth m.fl. (2000) peikar på at lokalutvala som er initierte av innbyggjarane nettopp kan ha sitt opphav i ein frivillig organisasjon. Her kan kommunen velje å gjere eit slikt lokalutval til eit bindeledd mellom kommunen og innbyggjarane i ein del av kommunen.

Ein tredje strategi er at kommunen sjølv opprettar organ som gjer at kommunen som demokratisk institusjon kjem nærare innbyggjarane og at innbyggjarane lettare kan nå fram med sitt syn i kommunale spørsmål. Kommuneinitierte lokalutval der organisasjonane vel representantar til utvalet, kan vere ein variant av lokalutval (jfr. Nyseth m.fl. (2000).

Til slutt kan det nemnast at mange kommunar har lagt til rette for frivilligsentralar der folk kan

kome saman, engasjere seg og bidra til oppgåveløysing på frivillig basis.

Det vil vere uvisse knytt til å basere kontakten og sambandet mellom kommunen og sivilsamfunnet på eit meir eller mindre tett samarbeid med frivillig sektor. For svært mange er deltaking i frivillig arbeid noko ein gjer i fasar av livet. Dessutan vil innsatsen den enkelte legg ned, variere sterkt frå det å betale kontingent til det å leggje ned fleire arbeidstimar i veka. Nokon deltek av og til i til dømes dugnader eller når noko spesielt står på. Dei som legg ned fleire arbeidstimar i veka blir gjerne omtalt som eldsjeler og utgjer gjerne eliten i organisasjonen. Utan deira innsats vil organisasjonen risikere å ikkje overleve. Dette gjer frivillige lag og foreiningar sårbare. Kommunen vil i situasjonar kunne stå overfor ein samarbeidspartnar som ikkje greier å utføre dei oppgåvene som ein er forplikta til fordi organisasjonen eller foreininga ikkje greier å mobilisere frivillige ressursar. Difor kan det vere nødvendig at kommunen legg tilhøva til rette for organisasjonen dersom ein skal oppnå stabilt partnerskap mellom kommune og frivillig organisasjon.

Uavhengig av kva strategi som vert vald er det forhold kommunen må vurdere i forhold til å trekkje frivillige lag og organisasjonar inn som partnerar med formål å styrke kontakten mellom kommunen og sivilsamfunnet.

For det første bør kommunen vere trygg på at organisasjonen har eit leiarskap som fungerer mobiliserande eller stabiliserande. Utan god leiing vil organisasjonen kunne forvitte fordi det ikkje vil bli gjennomført oppgåver som er avgjerande for ein demokratisk fungerande organisasjon. Nokon må ta ansvar for innkalling til møte, gjennomføring av dugnadsarbeid, innsamling av pengar, vedlikehald av medlemsmassen, nyrekruttering osv. Dette inneber også evne til å synleggjere organisasjonen og vise at det kan vere interessant å delta i den. For ytterlegare mobilisering trengst sterke leiarar som har tru på saka organisasjonen står for og som kan formidle organisasjonen sin bodskap.

For det andre må organisasjonen ha økonomisk ryggrad og her kan kommunen hjelpe til, til dømes ved å gje tilskot til organisasjonen. Kommunen kan også stille opp med ressursar på anna vis, for eksempel ved å leggje til rette med infrastruktur (møtelokale og liknande).

For det tredje, for at organisasjonen skal fungere som ein demokratisk arena innanfor ramma av lokaldemokratiet, kan det vere ein fordel at kommunen etablerer formelle ordningar som sluser organisasjonane inn i den kommunale avgjerdstrukturen. Dette kan gjerast i form av høy-

ringsordningar eller ved å etablere møteplassar der organisasjonane kan få gi uttrykk for sine syn overfor kommuneleiinga.

For det fjerde synest det å vere viktig at den politiske leiinga i kommunen involverer seg, i

alle fall dersom formålet med involvering av organisasjonar er knytt til ei styrking av demokratiet. I ein kommune der dei frivillige organisasjonane deltok i eit nettverk for områdeplanlegging, oppstod det til dømes problem når problemstillingar

Boks 5.3 Døme på korleis organisasjonar vert trekt inn i samspel med kommunen

Ein kommune som aktivt har lagt opp til samhandling med kommunen sine organisasjonar med utgangspunkt i å utvikle demokratiet er *Fredrikstad*. Kommunen har delt inn kommunen i 23 lokalsamfunn. I arbeidet for utvikling av desse lokalsamfunna har det blitt lagt vekt på at meir ansvar skal overførast til lokalnivået, det lokale nettverket skal styrkast og og det skal etablerast partnerskap mellom kommune innbyggjar, organisasjonsliv og næringsliv (Vaagen, 2005). Kommunen har lagt vekt på eit rikt organisasjonsliv i utvikling av gode lokalsamfunn. Som ein del av arbeidet vert det lagt til rette for at organisasjonane skal kunne presentere seg på nettet. I eit kommunalt prosjekt som har omfatta 10 lokalsamfunn viser ei evaluering utført av Østlandsforskning (2003) at prosjektet hadde fremja frivillighet og deltaking. Vaagen konkluderer med at:

«Lokalsamfunnsprosjektet i Fredrikstad er et meget godt eksempel på et demokratiutviklingsprosjekt mellom kommune og frivillige organisasjoner. Det er etablert fungerende møteplasser i 23 lokalsamfunn og kommunen har også bidratt til å etablere et web-hotell som åpner store muligheter for kommunikasjon og dialog.»

Øvre Eiker kommune har lagt vekt på å inkludere lag og foreiningar i diskusjon om viktige verdiar i lokalsamfunnet (Kommuneplan for Øvre Eiker 2002-2004). Ein viktig del av arbeidet med å utvikle kommunesamfunnet er å drive stadutvikling knytte til dei ulike sentra i kommunen. Dette vert gjort blant anna i samarbeid med frivillige organisasjonar. På desse stadene er det også etablert til saman 6 grendeutval. I utgangspunktet er grendeutvalet alle innbyggjarane på staden. Alle innbyggjarane kan stille opp på årsmøtet og vere med å velje styre for grendeutvalet. Det er vanleg at leiande personar i frivillige organisasjonar sit i styret for grendeutvalet og grendeutvalet støttar seg i stor grad på dei frivillige organisasjonane i aktivitetane sine. Dei frivillige organisasjonane blir dermed ein viktig ressurs for grendeutvalet si verksemd. Grendeutvalet fungerer som eit

konsultasjonsorgan mellom stadene i kommunen og kommuneorganisasjonen. Kommunen har ein fast kontaktperson til kvar av grendeutvala. For enkelte av utvala er kontaktpersonen til stades på alle møte i styret for grendeutvalet (ca. ein gong i månaden). For andre utval er det meir etter behov. Det blir i kommunen lagt vekt på å ta omsyn til grendeutvalet sitt syn når tiltak skal setjast i verk på stadane. Grendeutvalet mottok 20.000 kroner i året. Ut over det er grendeutvalet aktiv deltakar i ulike prosjekt som kommunen set i gang på staden, for eksempel utvikling av teknisk infrastruktur. (Informasjon frå Morten Lauvbu, Øvre Eiker kommune)

I *Sunndal* kommune er det etablert ein frivilligsentral og eiga frivilligforum. Til frivilligsentralen er det 90 personar som bidrar med frivillig innsats og arbeidsinnsatsen som vert lagt ned tilsvaret 7500 timar i året. Styret i frivilligsentralen er sett saman av representantar frå alle kretsane i kommunen. Frivilligsentralen mobilisere folk til innsats utan at dei nødvendigvis er medlem av ein foreining eller eit lag. Frivilligforumet er ein møteplass for alle frivillige organisasjonane i kommunen. Til dette forumet vert alle lag og foreiningar i kommunen inviterte. Kommunen legg til rette for det frivillige organisasjonslivet gjennom ei økonomisk støtteordning (ca. 1,5 mill kroner i året) og gjennom etablering av møteplassar for organisasjonane og det vert stilt lokale til disposisjon (Vaagen 2005).

I *Haugesund* har ein late velforeiningane bli eit bindeledd mellom kommunen, bustadmiljø og dei som bur der. Velforeiningane skal vere høringsorgan i spørsmål som går på nærmiljø og andre forhold av særleg interesse for innbyggjarane i eit enkelt distrikt. Det er også etablert ein fellesorganisasjon for velforeiningane, Velforeiningenes fellesutvalg, som kan representere velforeiningane. Forholdet mellom dette fellesutvalet og kommunen er regulert i ein eigen avtale som regulerer plikter og rettar kommunen og fellesutvalet har overfor kvarandre. (Rammeavtale om samarbeid mellom Velforeiningenes fellesutvalg Haugesund og Haugesund kommune)

av politisk karakter dukka opp og politikarane ikkje var til stades (Fimreite og Aars 2005). Velforeiningane (og andre lokale aktørar) får innverknad på lokal planlegging, men må ta ansvar for å organisere lokale prosessar som er til liten nytte så lenge politikarane ikkje involverer seg. Fimreite og Aars (ibid.) uttrykker det slik: «Manglende politisk involvering og oppmerksomhet, administrativ kontroll over kontakten mellom kommunen og andre aktører, asymmetri i ressurser mellom kommune og andre aktører og en åpen og inkluderende deltakelse, har skapt problemer for denne nettverkstypen. Slitasjen skyldes dermed mye den måten kommunen er involvert i nettverket på.. Nettverket fungerer ennå, men medlemmene hevder at de opplever seg som lite verdt; at de utelukkende er en form for glasar som gir delegasjonsprosjektet en smak av deltakelse. Kommunene er helt klart involvert her, men i rolla som folkevalgt institusjon er den heller tilbaketrukket. Noko av det same kjem fram i evalueringa av SAM-programmet (Nordahl og Carlsson 1999). Politikarane var tilfredse med lokalutvala så lenge dei heldt seg innafør det som var felles visjonar og mål i kommunen og når dei greidde å mobilisere og setje i verk konkrete tiltak. Men når utvala fungerte som plattform for å fremje lokalsamfunnsinteresser vart kritikk mot kommunen opplevd som støy og irritasjonsmoment for politikarane.

5.4.8 Kommisjonen sitt syn

Når det gjeld spørsmålet om kommunal organisering meiner *kommisjonen* at det er viktig med eit mangfald av organisasjonsmodellar tilpassa kommunale føresetnader og utfordringar. *Kommisjonen* vil i tråd med si første innstilling, NOU 2005:6, peike på at omorganiseringstiltaka i større grad må ha som mål å auke det politiske engasjementet mot innbyggjarane og i mindre grad vere omorganiseringsprosessar til innvortes bruk for administratorar og politikarar. Skal fridomen kommunane har til å organisere seg som dei vil få større verdi, bør den nyttast som eit bidrag til å styrke lokaldemokratiet. Omorganiseringstiltak som legg betre til rette for politisk engasjement og deltaking vil kunne vere positive bidrag i retning av demokrati-reformer i lokalpolitikken.

I spørsmålet om direkteval av ordførar er *fleirtalet* i kommisjonen:

- positiv til ordninga og ønskjer at kommunane sjølve kan velje om dei vil ha direkteval av ordførar eller ikkje. *Fleirtalet* meiner likevel at det er ein føresetnad for ordninga at den direkteval-

de ordføraren vert tildelt meir mynde enn det han har i dag.

Eit *mindretal*, (medlem Røssland),

- er også positiv til direkteval av ordførar, men at det skal vere opp til kommunane sjølve å avgjere kor stor mynde den enkelte ordførar skal få.

Eit anna *mindretal*, (medlemene Kvaløy, Steen og Sørheim),

- er prinsipielt motstandar av direktevald ordførar. Desse medlemene meiner at ei ordning med direktevald ordførar vil ytterlegare utydeleggjere ansvarsforholda i lokalpolitikken. Direkte ordførarval fører til stor personfokus, maktkonsentrasjon og svekkar det representative demokratiet og partia/dei lokale listene si rolle.

Kommisjonen meiner

- det er viktig at kommunane har fridom i spørsmålet om kommunal organisering og at dette også omfattar ulike kommunale selskapsformer.

Mindretalet, (medlemene Berg, Kvaløy, Stegane og Ramberg),

- vurderer den kommunale selskapsdanninga som problematisk sett i høve til dei demokratiske prosessane. Desse medlemene meiner den auka bruken svekker den politiske styringa og kontrollen. Vidare vil det føre til auka fragmentering, utydeleggjering av ansvar og unødvendig byråkratisering.

Kommisjonen meiner det er knytt utfordringar til den store veksten i fristilte selskap som kommunane engasjerer seg i. Bakgrunnen for dette er at kunnskapsgrunnlaget til no berre seier noko om veksten i kommunale selskap, men ikkje særleg mykje om kva ansvar og mynde kommunane og lokalpolitikarane etter kvart står tilbake med. *Kommisjonen*

- ønskjer å få kartlagt dette og ikkje minst korleis lokalpolitikarane sjølve opplever den aukande selskapsdanninga lokalt.

Kommisjonen er oppteken av det skal vere kanalar mellom kommune og det sivile samfunnet. Det frivillige organisasjonslivet er ein viktig kanal for slik kontakt og kommisjonen ønskjer at kommunane skal leggje til rette for eit levande organisasjonsliv lokalt. At innbyggjarane aktiviserer seg saman med andre for å skape eit godt lokalsamfunn er til det beste for lokaldemokratiet. Frivillige organisasjonar har ein demokratisk verdi i den grad medle-

mane gjennom si deltaking der blir kjende med kvarandre og lærer å praktisere demokrati og ved at det frivillige organisasjonslivet bidreg til tillit mellom innbyggjarane. Frivillige organisasjonar er viktige demokratiske aktørar som fremjar ulike interesser og verdiar og sikrar eit større mangfald i demokratiet.

Kommunane har eit ansvar for ein aktiv frivillig sektor. Difor er det viktig at kommunane på ulike måtar legg til rette for frivillig verksemd. Det kan gjerast gjennom å gje støtte i form av pengar og ved tilrettelegging, til dømes ved at kommunen vederlagsfritt eller til kostpris kan tilby lokale som organisasjonane kan nytte seg av.

Frivillige organisasjonar spelar ei sentral rolle i forhold til vidareutvikling av lokalsamfunna. Organisasjonar kan fungere som verkstader for nye idear og utvikling av dei. Organisasjonsdanning rundt nye oppgåver og aktivitetar er eit resultat av den organisasjonsfridomen demokratiet gir oss. Dette skjer gjerne lokalt og er med å gjere lokalsamfunna rikare og meir attraktive å leve i. Også i eit slik perspektiv er det viktig at kommunane legg til rette for frivillige organisasjonar. Samspel mellom kommune og organisasjonar kan gje ekstra resultat både i forhold til samfunnsutvikling og utvikling av kommunen sin velferdsproduksjon.

For dei frivillige organisasjonane viser det seg at organisasjonslivet lokalt er i vekst, men då for dei organisasjonane som har ingen eller berre svak tilknytning til ein nasjonal organisasjon. Vidare har det vore ein nedgang i det lokale organisasjonslivet med ei sterk nasjonal forankring. *Kommisjonen* meiner at denne utviklinga ikkje har svekka grunnlaget for å trekke organisasjonar med i utviklinga av lokaldemokratiet. Veksten i lag og foreiningar som har nabolaget som arbeidsområde gir nettopp ein sjanse til utvikling av nærmedemokratiet i kommunen.

Utviklinga stiller derimot staten overfor nye utfordringar når det gjeld å gje støtte til frivillige organisasjonar. Det lokale organisasjonslivet som har svak eller ingen tilknytning til ein nasjonal organisasjon, bør i større grad nytte godt av statlege ressursar som i dag kjem det frivillige organisasjonsli-

vet med sterk nasjonal forankring til gode. I dag skjer store deler av fordelinga på sentralt hald gjennom det sentrale leddet i dei frivillige organisasjonane. Dette kan gje eit dårleg samsvar mellom lokale behov og faktisk tildeling. KS sitt velferdsutval hadde i KOU 2003:3 «Velferd, virkelighet og visjoner» eit framlegg om at kommunane i større grad enn i dag skulle stå for fordelinga av statlege midlar til lokale organisasjonar (KS, 2003).

– Kommisjonen sluttar seg til ei slik løysing som også vil bidra til ei samordning av tilskotsordningane.

Kommisjonen er oppteken av at det i stor grad må vere opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekke på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet. For mange kommunar vil frivillige organisasjonar og lag fungere som bindeledd mellom kommunen og det sivile samfunn og det vil vere naturleg å trekke dei inn i den kommunale høyringsstrukturen. I utvikling av kommunedelsdemokratiet kan det leggjast opp til meir eller mindre formelle ordningar med lokalutval. Her kan lokale frivillige organisasjonar på kommunedelnivå bli trekt inn eller utgjere basisen i lokalutvalet.

Dersom ein kommune gjer eit val i forhold til demokratiutvikling basert på å stimulere til frivillig aktivitet og bruk av frivillige organisasjonar, er det viktig at det vert lagt til rette for det gjennom formelle strukturar og økonomiske stimuli. Dei formelle strukturane kan vere faste møteplassar mellom dei frivillige organisasjonane i kommunen og kommunen. Ein formell struktur vil også innehalde reglar og prosedyrar for arbeidsdeling og plikter og rettar for dei som deltek på ein slik arena.

Kommisjonen er oppteken av at kommunar som vektlegg samhandling med frivillige organisasjonar har ein medviten politikk på korleis dette forholdet skal organiserast og formaliserast. Det bør klargjerast korleis dei pengane kommunen skyter inn for å støtte frivillig innsats skal nyttast. Det bør vere ein plan for korleis støtte skal brukast som ein i ettertid kan måle den faktiske bruken opp mot.

Kapittel 6

Økonomiske og administrative konsekvensar av kommisjonens forslag

Lokaldemokratikommisjonen meiner at lokaldemokratiet har og skal ha ei sentral stilling i vårt styresett. Gjennom kommunane vert det lagt til rette for lokal representativ styring og lokaldemokratisk deltaking i forhold til mange viktige oppgåver. Det er i kommunane innbyggjarane lettast kan kome i kontakt med sine folkevalde og på andre måtar kan påverke offentlege avgjerder. Difor er det eit viktig mål for denne utgreiinga å gjere kjent kva som kan gjerast for å leggje til rette for deltaking og det vert peika på ein rekkje tiltak for å få dette til. Det er gjennom brei deltaking frå innbyggjarane kommunen gjer seg kjent med innbyggjarane sin krav, interesser og behov.

Det betyr økonomiske utgifter å leggje til rette for brei deltaking i lokaldemokratiet. Skal kommunane i større grad enn i dag leggje til rette for deltakingsarenaer, betre informasjon til innbyggjarane, betre kontakt mellom folkevalde og innbyggjarane, samarbeid med frivillige organisasjonar, utvida brukarmedverknad, at det blir fleire folkevalde osv. vil det innebere auka kostnader. Generelt meiner kommisjonen at det er viktig å prioritere bruk av ressursar til utvikling av demokratiet. Eit levande lokaldemokrati bør vere høgt prioritert.

Men ressursbruk som går til demokratiltak bidrar også til effektivitet. Gjennom innbyggjardeltaking skaffar kommunen seg informasjon som er nødvendig for å få til velferdsproduksjon og samfunnsutvikling godt tilpassa innbyggjarane lokalt og lokalsamfunnet sine særskilde behov. Det sikrar samstemming mellom dei forventningane folk har til kommunen og det kommunen leverer. Demokrati betyr også at dei som forvaltar fellesskapet sine ressursar blir stilt til ansvar overfor innbyggjarane for korleis desse ressursane er forvalta. Dette betyr også eit press på kommunen til å forvalte ressursane fornuftig.

Kommisjonen er varsam med å fremje forslag som gjer det obligatorisk for kommunane å setje i verk tiltak for å styrke deltakinga i lokaldemokratiet. Det er den enkelte kommunen som i stor grad må avgjere kva tiltak som skal setjast inn. Det er på

den måten tiltaka i størst grad vert i tråd med lokale behov.

Kommisjonen vil at det skal bli enklare for folk å stemme. Her har kommunane ei rekkje verkemiddel. I den grad kommunar innfører valdag på kviledag, sikrar universell utforming av vallokala, fleire mottaksplassar for førehandsrøyser med meir, vil det innebere auka kostnader for den enkelte kommune.

Kommisjonen er positiv til at det vert arbeid for meir bruk av elektronisk stemmegjeving. Det vil gje innsparingar ved at omfanget av manuelle prosedyrar og kontrollrutinar vert reduserte, men også auka kostnader i form av investeringar i nytt datautstyr.

Kommisjonen åtvarar mot ei utviklinga mot færre politiske verv i kommunane. Ein stopp eller reversering av denne utviklinga vil føre til same eller auka kostnader for kommunane i form av godtgjering til politikarane, dekking av tapt arbeidsforteneste m.m.

Kommisjonen meiner det er viktig at det vert lagt praktisk og økonomisk til rette for deltaking i den representative kanalen. For enkelte kommunar vil betre tilrettelegging nok medfør auka kostnader.

Auke i dei økonomiske overføringane til partia slik kommisjonen føreslår, vil føre til auka utgifter for staten og kommunane.

Kommisjonen oppfordrar kommunane til bruk av ei rekkje verkemiddel for å styrke innbyggjarane si deltaking også mellom vala. Mellom tiltaka som er synleggjorde er utnytting av IKT-mediet, bruk av open budsjettering, tiltak for brukardemokrati og innbyggjarhøyering. I seg sjølv vil slike tiltak krevje ressursar. For kommunar som set i verk tiltak for i større grad å gjere det enklare for innbyggjarane å fremje sitt syn og interesser i kommunale avgjerdeprosesser, vil det også ha administrative konsekvensar i form av tilrettelegging for slik deltaking. Det kan skje gjennom etablering av informasjonskanalar mellom innbyggjarane og kommunen eller arenaer for samhandling og dialog mellom representantar frå kommunen og innbyggjarane.

Kommunar som vel å samarbeide med frivillige organisasjonar, vil ha behov for å etablere strukturelle rammer for samarbeidet, korleis det skal organiserast, spesifikasjon av rettar og plikter, etablering av eventuelle samarbeidsorgan med meir. Skil kommunane styrke brukarane sin medverknad må det også kome til uttrykk i institusjonelle ordningar som mogleggjer det. Det kan vere snakk om ulike råd for enkeltgrupper i kommunen, driftstyre med brukarrepresentasjon, brukarpanel, politiske brukarutval osv. Dersom kommunen vel å etablere den type struktur vil det få økonomiske og administrative følgjer.

Det må også leggjast til rette med rutinar slik at informasjon frå innbyggjarane til kommunen syste-

matisk vert ein del av grunnlaget for kommunale avgjerder. Og det er viktig at innbyggjarane får tilbakemelding om resultatet av deira medverknad. Dette kan skje gjennom aktiv informasjon frå kommunen til innbyggjarane og ved at det vert lagt til rette for offentleg innsyn i kommunal verksemd. For kommunar som vil leggje til rette for slike demokratiltak vil det medfører endring i administrative og politiske rutinar.

Kommisjonen foreslår etablering av ein nasjonal database om innbyggjarane sitt syn på lokaldemokratiet i eigen kommune. Det vil føre til visse kostnader å etablere ein slik database.

Litteraturliste

- Adamiak, Aimee Lind (2002a) «Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 197-218.
- Adamiak, Aimee Lind (2002b) «Lokale folkeavstemninger», *Kronikk Dagbladet* 14.06.2002.
- Agenda Utredning & Utvikling (2005) «Våler og Ski kommune. Brukerutvalg. Prøving brukerutvalg som del av politisk styringsstruktur» (utkast). Oslo: Agenda Utredning & Utvikling.
- Albinsson, Dag (1986) *Skriftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985*. Lund: Kommun Fakta Forlag.
- Aldrich, John H. (1993) «Rational Choice and Turnout», *American Journal of Political Science*, 37: 246-278.
- Arstein, Torstein (1997) *Gøy på landet? Bygdelister i norsk lokalpolitikk 1945-1995*. Master oppgave. Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.
- Bachrach, Peter (1967) *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little, Brown and Company.
- Baldersheim, Harald m. fl. (1997) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Baldersheim, Harald, Michal Illner, Audun Offerdal, Lawrence Rose og Pawel Swianiewicz (red.) (1996) *Local democracy and the processes of transformation in East-Central Europe*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Barber, Benjamin R. (1999) «En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokratiteoretisk ljus», i SOU 1999:117: *IT i demokratins tjänst*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Barber, James D. (1965) *The Lawmakers. Recruitment and Adaption to Legislative Life*. New Haven og London: Yale University Press.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005) *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Bergh, Johannes og Tor Bjørklund (2004) «The Political Representation of Immigrants in Oslo and Copenhagen: A Study of Electoral Systems and Voting Behaviour», *Comparative Social Research*, 22.
- Berglund, Frode (2003) «Ungdom og valgdeltakelse», i Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Makt- og demokratiutredninga 1998-2003. Oslo: Gyldendal.
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005) *Unge folkevalgte – Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2005:9. Oslo: NIBR.
- Berglund, Frode og Rune Karlsen (2005) *Regjeringsalternativ og valgdeltakelse*. Forskning.no (5 september 2005).
- Bille, Lars (1997) *Partier i forandring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bjørklund, Tor og Aamir I. Sheikh (2004): *Kronikk i Dagbladet* 26.08.04
- Bjørklund, Tor (1997) *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, Tor (1998) «Den synkende valgdeltakelsen. Kommunale variasjoner og mulige forklaringer», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet Status og utfordringer*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Bjørklund, Tor (1999) *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano.
- Bjørklund, Tor (2004) «Lokale avstemninger om mål og alkohol», *Historisk Tidsskrift*, 83: 57-80.
- Bjørklund, Tor (2005) «Maktutredningens Diagnose av lokaldemokratiet», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 198-210.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000) *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2005) «Innvanderne i lokalpolitikken – en suksesshistorie?», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørklund, Tor og Karl Erik Kval (2001) *Innvanderer og lokalvalget 1999*. Rapport 2:2001. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Blais, Andre og Agnieszka Dobrzynska (1998) «Turnout in electoral democracies», *European Journal of Political Science*, 33: 239-261.

- Blom-Hansen, Jens og Thomas Pallesen (2002): «Kommunale patologier i teori og praksis» i Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red): *Kommunale patologier – Tradisjonelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime
- Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen red. (2002): *Kommunale patologier – Tradisjonelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime
- Bogdanor, Vernon (1994) «Western Europe», i David Butler og Austin Ranney (red.): *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy*. Washington: The AEI Press.
- Borge, Lars-Erik (1995) «Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Governments», *Public Choice*, 83.
- Borge, Lars-Erik (1996) «The political economy of budget deficits: A study of Norwegian Local Governments». Notat. Trondheim: NTNU.
- Borge, Lars-Erik og Kjell Sunnevåg (2005) *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren*. SØF-rapport 05/05. Trondheim: Senter for økonomisk forskning
- Braathen, Einar (2004) «Lær av Brasil: Deltakende Budsjettering». Oslo: Arbeidsnotat.
- Buch Jensen, Roger (1995) «Rødding: 'Man skal ikke synliggøre det, som allerede er synlig'», i Elklit, Jørgen og Mogens N. Pedersen: *Kampen om kommunen. Ni fortellinger om kommunalvalg i 1993*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch Jensen, Roger (1997) «De kommunalpolitiske valgprogrammer», i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2001) «Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?. En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner» i NOU 2001:3, *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2005a) *Direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform. En evaluering av forsøkene med direkte valg av ordfører ved lokalvalgene i 1999 og 2003*. Oslo, Kommuneforlaget (Tilgjengeleg på www.krd.dep.no).
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikael Lanes (2005b) «Direktevalg av ordfører. Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo, Gyldendal Akademisk, s.102-121.
- Budge, Ian (1996) *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Bukve, Oddbjørn (1991): «Ingen kommer undan politikken» i Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen(red): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bukve, Oddbjørn (1995) «Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar - erfaringar frå norske kommunar», i T. Hansen, og A. Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg*. Tano: Oslo.
- Bukve, Oddbjørn (2002) «Parlamentarisme light? Komitemodell som politisk styringsmodell» i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red) , *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): «Frå kulturrevolusjon til rådhusreform?» i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red), *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen (1993): «Styre i kommunal verksemd» i Reve, Torger og Tore Grønlie (red): *Styrets rolle*. Bergen: Tano
- Butler, David og Austin Ranney (red.) (1994) *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy*. Washington: The AEI Press.
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Daleke Grafiska AB, Malmö.
- Christensen, Ann-Dorte og Nina C. Raaum (1999) «Politiske mobiliseringsmodeller», i Christina Bergqvist, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Nina Raaum og Audur Styrkasdotter (red.): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Dag Arne (2002) *Hovedtyper av valgordninger – Proporsjonalitet eller politisk styring?* Rokkannotat 26-2002, Bergen: Rokkansenteret
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2002) *Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!*. Rokkansenter Notat 29-2002. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2005) *Modalen. Fra off-road til on-line på 25 år*. Rokkansenter Notat 2-2005. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø (2001) «Norsk valgdeltakelse i et makro – perspektiv», i NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Christensen, Dag Arne, Rune Karlsen og Bernt Aardal (2004a) *På vei til e-demokratiet? Forsøkene med elektronisk stemmegivning ved kom-*

- mune- og fylkestingsvalget i 2003*. Rapport 2004:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans Erik Ringkjøb, Jacob Aars, og Lars Svåsand (2004b) *Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Rokkansenter Rapport 8-2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, Tom og Per Lægredid (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægredid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Clark, Alistair (2004) «The Continued Relevance og Local Parties in Representative Democracies», *Politics*, 24 (1): 25-45.
- Crewe, Ivor (1981) «Electoral Participation», i David Butler, Howard R. Penniman, og Austin Ranney (red.): *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Dagens Samhälle 25.01.2006, *Större frihet kring medborgarförslag*.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Damgaard, Erik og Palle Svensson (1989) «Who Governs, Parties and Policies in Denmark» *European Journal of Political Research* nr 17
- Davidsson, Lars (2004) *Kammare, kommuner och kabintett*. Stockholm: SNS Förlag.
- Davis, Richard (1999) *The Web of Politics – The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford: Oxford University Press.
- Demokratiutvalget (2004) *Demokrati i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Denstad, Brit og Tore Hansen (1988) «Kommunal håndheving av statlig alkoholpolitikk: partikonflikter og representantroller», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29.
- Denter, Bus og Pieter-Jan Klock (2005) «The Netherlands: in search of responsiveness», i Bas Denter og Lawrence E. Rose (red.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 65-82.
- Department of Transport and the Regions (1998) *A Mayor and Assembly for London*, The Government's proposal for modernising the governance of London, Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Department of Transport and the Regions, March 1998.
- Dienel, Peter C (1999) «Planning Celles: The German Experience», i Usman Khan (red.): *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*. London: UCL Press.
- Eldersveld, Samuel J. (1964) *Political parties: A behavioural analysis*. Chicago: Rand McNally.
- Elklit, Jørgen og Mogens N. Pedersen (1995) *Kampen om kommunen. Ni fortællinger om kommunalvalget i 1993*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2005) «Are Danes More Incined to Ticket Splitting than the Swedes and the English» i *Scandinavian Political Studies* Vol. 28 nr. 2
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby (2000) *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?*, Århus: Magtudredningen.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby (2005) *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Engelstad, Fredrik (2004) «Den siste maktutredningen bør ikke bli den siste», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21 (1): 96-102.
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1995) *Deliberativ politikk: demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano.
- Eriksson, Cecilia (1999) *Lokalt engagemang med plattsideologisk bas – exemplet lokala parties*. Arbetsrapport nr. 2 i prosjektet «Byapolitik och demokratisk förnyelse», Novemus, Örebro Universitet.
- Ervik, Bjørn (2005) «Har kommunevalgene mistet betydning i velgernes øyne?», *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 21: 307-333.
- Farell, David M. (1997) *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall.
- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars (2005): «Governance med kommunen som nav» i Anne Lise Fimreite og Tor Medalen (red.): *Governance i norske storbyer*. Oslo:Spartacus forlag.
- Fishkin, James S. (1991) *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Flem, Dagfinn (1975) «Velgerne skal ha det siste ordet. Folkeavstemninger, ide og praksis», Særtrykk frå *Sunnmørsposten*.
- Floris Toini S. og Charlotte Bidsted (1996) *Brugerbestyrelser på tværs. Erfaringar frå kommuner og amter*. København: AKF-forlaget.
- Foverskov, Peter (1976) *Hvem opstilles og vælges?* Skrifter fra institut for historie og samfundsvitenskap, Odense universitetet.
- Franklin, Mark N. (1996) «Electoral Participation», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa

- Norris (red.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Franklin, Mark N. (2004) *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fridolfsson, Charlotte og Gullan Gidlund (2002) *De lokala partierna och den nya politiska kartan*. Novemus rapportserie 2002:1, Novemus, Örebro Universitet.
- Gabriel, Oscar W. og Sussanne Eisenmann (2005) «Germany: A new type of local government?», i Bas Denters og Lawrence E. Rose (red.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 119-138.
- Gallagher, Michael (1988) «Introduction», i Michael Gallagher og Michael Marsh (red.) (1988) *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*. London: SAGE publications.
- Gallagher, Michael og Michael Marsh (red.) (1988) *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*. London: SAGE publications.
- Gidlund, Gullan og Tommy Möller (1999) *Demokratins tro tjänare : lokalt partiarbete förr och nu* SOU1990:130, Stockholm : Fakta Info Direkt
- Giljam, Mikael (2000) «Folkomröstningar är blott en vacker tanke». *DMI skrift nr. 2. 2000, Folkomröstning – en lokal fråga?* Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Giljam, Mikael (2005) «Demokratiutveckling och deltagardemokrati. Mycket god vilja – men inte alltid så gjenomtänkta förslag». Foredrag Sandvika, 6.juni 2005.
- Giljam, Mikael og Ola Jodal (2004) *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del II, Förklaringsgrunder till skillnader mellan kommunerna*. Göteborg: CEFOS.
- Giljam, Mikael og Ola Jodal (2005) *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III, Kommunala demokratisatsningar – vägen til mer vital demokrati?* Göteborg: CEFOS.
- Giljam, Mikael, Anders Todal Jenssen og Pertti Pesonen (1998) *To Join or Not to Join. Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Giljam, Michael Ola Jodal och Oskar Cliffordson. (2004). *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1: En kartläggning av vad som har gjorts*. Göteborg: CEFOS.
- Gitlsen, Jens Petter og Hilmar Rommetvedt (1994) *Lokalvalg. I møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Goul Andersen, Jørgen (2004) *Et ganske levende demokrati*. Århus: Århus universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2000) 'Krævende borgere? Borgernes værdier og forventninger til den offentlige sektor' pp. 25-34 i Finansministeriet' i *Etik ansvar og værdier i den offentlige sektor - en debatbog*. Administrationspolitiske småskrifter. København: Finansministeriet.
- Granberg Donald og Sören Holmberg (1988) *The Political System Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gratschew, Maria (2004) «Compulsory Voting in Western Europe», i Rafael Lopes Pintor og Maria Gratschew (red.): *Voter Turnout in Western Europe Since 1945*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Grönlund, Kimmo (2004) «Ansvar i konsensusdemokratiet» i Bengtson, Åsa og Kimmo Grönlund (red): *Partier och ansvar*. Stockholm: SNS Forlag
- Grönlund, Åke (2001) *IT, demokrati och medborgarnas deltagande*. Rapport 142. Stockholm: Teledok.
- Grönlund, Åke og Agneta Ranerup (red.) (2001) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Guldvik, Ingrid (2000) «Blant de få utvalgte? Økt deltakelse i lokalpolitikken fra barn, unge, innvandrere og kvinner». Idehåndbok fra KS sin satsing «Deltakelse, demokrati og styring». Oslo: Kommunenes sentralforbund.
- Guldvik, Ingrid (2005) *Takt og utakt, sagt og usagt – Kjønnnsrettferdighet og kvotering i lokalpolitikken*. Doktorgradsavhandling NTNU 2005:155. Trondheim: NTNU.
- Gustafsson, Agne (1999) *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS.
- Hagen, Terje P, Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell*. NIBR-Pluss serie 3-99, Oslo: NIBR
- Hansen, Gro Sandkjær Hansen, Jan Erling Klausen og Signy Irene Vabo (2004) *Plus - participation, leadership and urban sustainability, Country report*. Norway NIBR Working paper 2004:108, Oslo: NIBR
- Hansen, Kasper M. og Vibeke Normann Andersen (2004) «Deliberative Democracy and the Deli-

- berative Poll on the Euro», *Scandinavian Political Studies*, 27 (3) 261-286.
- Hansen, Tore, Ingunn Oppheim Ellis og Anne Lise Fimreite (2002) «Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg?», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær Hansen, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo (2005) *Politikk og demokrati. En innføring i stats- kommunal-kunnskap*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Haug, Are Vegard (2003) *Politisk kommunikasjon på kommunale hjemmesider*. Avdeling for Forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo.
- Haukelien, Heidi og Terje Holsen (2004) *Evaluering av BUSMI-prosjektet*. Telemarksforskning og Noregs Landbrukshøgskole.
- Haus, Michael og Hubert Heinelts (2004) «How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations» i Haus, Michael, Hubert Heinelts og Murry Stewart (red): *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2002) *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Helgesen, Marit (2000) *Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS-rapport 0011. Bergen: LOS-senteret.
- Helgesen, Marit (2005) «Brukermedvikning; realiteter og idealer. Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene». Notat vedlagt denne innstillingen.
- Helgesen, Marit og Tore Hansen (2001) *Driftsstyrer i Osloskolen – styring eller bare drift? Evaluering av driftsstyreordningen i Osloskolen*. NIBR prosjektrapport 2001:18. Oslo: NIBR.
- Helland, Leif (2002) «Bokessay: Valgdeltakelse og lokaldemokrati», *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1: 57-65.
- Hellevik, Ottar (2002) *Velgere, partier og representanter. Kristisk søkelys på ordningen for personutvalg i den nye valgloven*. Makt- og demokratiutredningens rapport 61, Oslo: Makt- og demokratiutredningen
- Hellevik, Ottar (2006) «Velgerne uten innflytelse over personutvelgingen?» En kritikk av Rokkansenterets evalueringsrapport» *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 4.
- Hellevik, Ottar og Tor Bjørklund (1995) «Velgerne og kvinnerepresentasjon», i Nina C. Raaum (red.): *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano.
- Hellevik, Ottar og Torild Skard (1985) *Norske kommunestyre – plass for kvinner?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund og Willy Martinussen (1980) *Demokrati og politiske ressurser*, i NOU 1980:7. Oslo: Norges Offentlige Utredninger.
- Herzberg, Carsten (2006), *Participatory budgets in Germany and Europe – a report on the process and results*. Innlegg for Lokaldemokratikommisjonen, Berlin, Januar 2006.
- Hirschman (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hjellum, Torstein (1967) *Partiene i lokalpolitikken: en analyse av politiseringen av lokalstyret i Noreg. Endringsrater, forklaringsfaktorer og virkninger*. Oslo: Gyldendal.
- Hoffmann-Lange, Ursula (2006), *Lowering the Voting Age to 16? An Empirical Contribution Based on German Data*. Innlegg for lokaldemokratikommisjonen, Berlin, Januar 2006.
- Hoffmann-Martinot, Vincent, Colin Rallings og Michael Thrasher (1996) «Comparing local electoral turnout in Great Britain and France. More similarities than differences?», *European Journal of Political Science*, 30: 241-257.
- Holmberg, Søren (1999) «Väljarna personkryssar», I SOU 1999:92, *Premiär för personval*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004) *Kommunal Organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR. Notat 2004:124, Oslo: NIBR
- Hovik, Sissel og Signy Irene Vabo (2005) «Norwegian Local Councils as Democratic Metagovernors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources», *Scandinavian Political Studies*. Vol 28
- Hovland, Edgar (1987), «Grotid og glanstid» i Næss, Hans Eivind m. fl: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Høgsbro, Kjeld Preben Brandt, Frank Ebsen, Ole Thomsen og Merete Nordentoft (2003) *Brukerne, de profesjonelle og forvaltningen*. København: AKF Forlaget.
- Høst, Sigurd (2005a), *Avisåret 2004 Opplagsnedgangen fortsetter*. Rapport 1/2005. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.
- Høst, Sigurd (2005b), *Det lokale avismønsteret. Dekningsområder, mangfold og konkurranse 1972-2002*. LJ-rapport 3-2005. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.
- Haavio-Mannila, Elina, Drude Dahlerup, Maud Eduards, Ester Gudmundsdottir, Beatrice Halså, Helga Maria Hernes, Eva Hänninen-Salmelin, Berthora Sigmundsdottir, Sirkka Sinkkonen og Torild Skard (red) (1983) *Det uferdige*

- demokratiet. Kvinner i nordisk politikk.* Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Ilshammar, Lars (1999) «IT i demokratin eller IT-demokrati. Teknologi och demokratisering i historiskt perspektiv», i SOU 1999: 117: *IT i demokratin tjänt.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Innst.S.nr.101 (1998-1999) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. *Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*
- Jackman, Robert W. og Ross A. Miller (1995) «Voter Turnout in Industrial Democracies during the 1980s», *Comparative Political Studies*, 27: 467-492.
- Jamtøy, Ann Iren (2001) «'Den lokale samtalen' – En studie av politisk kommunikasjon i lokaldemokratiet», Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.
- Jarl, Maria (1999) «Brukarinflytande på gott og ondt» i Erik Amnå (red.) *Det unga folkestyret.* Stockholm: Fakta Info Direkt. SOU 1999:93
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004) «Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati». *Politica*, 36 årg. nr 2, 125-142
- Jensen, Thor Øivind (2000) «Internett og det lokale demokrati», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag.* Oslo: Kommunenes Sentralforbund, s. 165-187.
- Johansson, Folke og Jörgen Westerståhl (1983) «Fullmäktiges åsiktsrepresentativitet», i Lars Strömberg og Jörgen Westerståhl: *De nya kommunerna: En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar.* Stockholm: Liber Förlag.
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø (1994) «Political control of Administrative Spending. The case of Local Governments in Norway.» Paper. Økonomisk institutt, NTNU, Universitetet i Trondheim.
- Karlsen, Rune, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen (2005) «Elektronisk stemmegivning. De første norske erfaringene», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre.* Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 124-141.
- Karvonen, Lauri (1999) «Varför personval?», i Olof Petersson (m.fl): *Demokratirådets Rapport 1999.* Stockholm: SNS Förlag.
- Karvonen, Lauri (2000) «Som eld och vatten? Om direkt och representativt demokrati». DMI skrift nr. 2, 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?.* Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Karvonen, Lauri (2002) «Personval – ingen risk, ingen mirakelmedicin», i Håkan Hvitfelt og Lauri Karvonen (red.): *Den personliga politiken.* Sundsvall: Demokratiinstitutet: Mitt i opinionen, 6: 24-39.
- Karvonen, Lauri (2004) «Preferential Voting: Incidence and Effects», *International Political Science Review*, 25(2): 203-226.
- Kersting, Norbert og Harald Baldersheim (2004) *Electronic voting and Democracy. A Comparative Analysis.* New York: Palgrave Macmillan.
- King, Anthony (1969) «Political Parties in Western Democracies. Some sceptical reflections», *Polity*, II: 111-141.
- Kjær, Ulrik (2000) *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik.* Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati.* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjølsrød, Lise (2003) «Et tjensteintens velferdsstat», i Ivar Frønes og Lise Kjølsrød (red.): *Det norske samfunn.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Klausen, Jan Erling (2004): «Kan nettverk være demokratiske?» i NIBR-aktuelt nr 1 2004. Oslo: NIBR
- Klausen, Jan Erling (2004a) *Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett.* NIBR-rapport 2004:17. Oslo: NIBR.
- Klausen, Jan Erling (2004b) *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgerne og kommunale eliter.* NIBR-rapport 2004:5. Oslo: NIBR.
- Klausen, Jan Erling (2005) «Kan deltagelsen ved lokalvalg økes?», *Tidsskrift for Samfunnsforskning* (kommer).
- Klausen, Jan Erling og Helge Strand Østveiten (1999) *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltagelse, brukervedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet.* NIBR Prosjektrapport 1999:20. Oslo: NIBR.
- Kobach, Kris W. (1994) «Switzerland», i David Butler og Austin Ranney (red.): *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy.* Washington: The AEI Press.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Frihet til å velge – brukervalg i kommunal tjenesteyting.* Oslo.
- Kommunal- og Regionaldepartementet 2006, *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter.* Rapport fra arbeidsgruppen oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet 26. mai 2004.
- Kommuneplan for Øvre Eiker 2002-2014

- Kooiman, Jan (1993) «Social –Political Governance» i Kooiman, Jan (red.): *Modern Governance. New-Government-Society Interactions*. London, Thousans Oaks, New Delhi: Sage
- Korsmo, Eli (2006) *En historisk analyse av Arbeiderpartiets lokalparti i to kommuner*. Masteroppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. (kommer).
- KRD (1997) *Kommunelovens regler om arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap til folkevalgte*. Rundskriv H-2097.
- KRD (2005), *Høringsnotat med forslag om endringer i kommuneloven*
- KRD (1998), *Informasjonskriv, Forsøk med direkte valg av ordfører*.
- Kristensen, Niels Nørgård (1998) *Skolebestyrelser og den demokratiske deltagelse – støvets fortelling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- KS (2002) *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderinger*. Oslo: Kommuneforlaget
- KS (2003) *Velferd, Virkelighet og Visjoner* KOU 2003:3
- KS (2005) *ekommune 2009 – det digitale spranget*. Oslo: Kommunenes sentralforbund.
- KUF (2000): *Vertskommunenes ansvar for studentvelferd*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oktober 2000
- Kulturdepartementet (2004): *Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Kartlegging, vurdering og utviklingsområder*. Rapport fra koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner.
- Kumlin, Staffan (2003) «Snedvidet ansvarsutkrävande?», i Henrik Oscarsson (red.): *Demokratitrender*. Göteborg: SOM-rapport 32.
- Kumlin, Staffan (2003), «Snedvidet ansvarsutkrävande?», i Oscarsson, Henrik (red), *Demokratitrender*, Göteborg, SOM-rapport 32.
- Ladner, Andreas (2005) «Switzerland: reforming small autonomous municipalities?», i Bas Denters og Lawrence E. Rose (red.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s.139-154.
- Lafferty, William M. (1983) «Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog», i Trond Bergh (red.): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lanestedt, Gjermund (2005) «Kommunestyremøter på nett – noen er allerede i gang», *Computerworld* 30.06.2005.
- Larsen, Helge O. (1995-1996) «Ordførervervet og politisk mistillit», vedlegg til Ot.prp. nr. 58 (1995-1996): *Om lov om endring i Lov av 25 september 1992 nr. 107, om kommunar og fylkeskommunar m.v.* Oslo.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1992) *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994) *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys, Oslo: Kommuneforlaget
- Larvik kommune: Veileder: - Brukerpanel som verktøy. «PÅ BRUKERNES PREMISSE»? Udatert <http://www.dep.no/filarkiv/185823/larvikbrukerpanel.pdf>
- Lawson, Kay (1980) *Political parties and linkage: A comparative perspective*. New Haven & London: Yale University Press.
- Leighley, Jan E. (1995) «Attitudes, Opportunities and Incentives. A Field essay on Political Participation», *Political Research Quarterly*, 48: 181-209.
- Leknes, Einar, Thomas Laudal og Jarleiv Hauge (2003) *Frie brukervalg og Lokaldemokratiet. Rapport RF 2003/110*. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lewin, Leif (1996), *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*, Oslo: Fritzes Förlag AB.
- Lidèn, Hilde (2003) «Ungdomsråd – politisk lekestue?», i Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London: Yale University Press.
- Lijphart, Arendt (2000), «Turnout» i Richard Rose (red), *International Encyclopedia of Elections*. Oxford: MacMillan.
- Likestillingscenteret (2005) *Likestillingsbarometret 2005*, idé trykk as, Hamar
- Lipset, Seymour og Stein Rokkan (1967) «Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction» i Seymour Lipset og Stein Rokkan red., *Party Systems and Voter Alignments* New York: The Free Press
- Listhaug, Ola (1989) «Gamle og nye modeller i valforskninga eit oversyn», *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 30.
- Ljungberg, Elisabeth (2000) «Kommunala folkomröstningar – möjlighet eller hot? DMI skrift nr. 2, 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?* Sundsvall: Demokratiinstitutet.

- Lorentzen, Håkon (2003) *Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd*. Oslo: Kommuneforlaget
- Lorentzen, Håkon (2004): *Fellesskapets fundament*. Oslo: Pax forlag
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett and Gary Stoker (2005): *The development, testing and validation of an auditing tool of participation by citizens in local public life*. Europarådet
- Lund, Monica (2005) «Innvandrerne holdes utenfor». Kronikk i *Dagsavisen* 1.11.2005.
- Madsen, Morten, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.) (1995) *Demokratiets mangfoldighet: Tendenser i dansk politik*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Maor, Moshe (1998) *Parties, Conflicts and Coalitions in Western Europe*. London: Routledge.
- Martinussen, Pål E. (2002) «In Search of Government in Local Government: coalition agreement and payoffs in Norway», *Scandinavian Political Studies*, 2: 139-171.
- Midtbø, Tor og Dag Arne Christensen (2005) «Når angrep blir et forsvar. En kritikk av Helleviks «kritikk»» *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 4
- Mikkelsen, Rolf og Dag Fjeldstad (2003) «Skole og demokratiopplæring», i Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Miller, William L. (1988) *Irrelevant Elections? The quality of Local Democracy in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Moderniseringsdepartementet (2005) *eNorge 2009 – det digitale spranget*. Oslo.
- Montin, Stig (1998) *Lokale demokratiexperiment – eksempel og analyser*. Demokratiutredningen. Skrift nr. 9 SOU 1998:155. Stockholm: Fritzes.
- Myrvold, Trine (2004) *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styrings-systemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004:113, Oslo: NIBR
- Myrvold, Trine Monica (2001) *Smått er godt? Om de minste kommunene evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indiktoridiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1. Oslo: NIBR.
- Myrvold, Trine Monica, Sigrid Skålnes og Marte Winsvold (2004) *Et offentlig rom for lokaldemokratiet? Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2004:9. Oslo: NIBR.
- Myrvold, Trine og Helge Strand Østtveiten (1999): Er parlamentarisk kommune veien å gå? Kronikk Aftenposten 06.09.1999
- Möller, Tommy (1999) «Ett förbrukat förtroende? Om misstron i skandinavisk politik». I Lauri Karvonen og Elisabeth Ljungberg (red.): *Den representativa demokratin på fallrepet? Nordisk demokrati i förändring*. Sundsvall: Demokratiinstituttet.
- Möller, Tommy (2005) *Folkomröstningar*. Stockholm: Pocketbiblioteket, SNS Förlag.
- Nacka kommun (udatert): Demokratibokslut
- Narud, Hanne M. og Henry Valen (1996) «Decline of electoral turnout. The case of Norway», *European Journal of Political Science*, 29: 235-256.
- Newton, Kenneth (1976) *Second city politics: democratic processes and decision-making in Birmingham*. Oxford: Clarendon Press,
- Nijeboer, Arjen (2004) «Direct Democracy in The Netherlands», i Bruno Kaufmann og M. Dane Water: *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Nilson, Sten Sparre (1991) «Må politikken bli snever og kortsynt?», *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 91(3): 221-229.
- Nordahl, Berit og Yngve Carlsson (1999) *Lokale utval og deltakerdemokrati. Evaluering av SAM-programmets forsøk med formalisert samarbeid mellom kommune og innbyggere*. Samarbeidsrapport NIBR/NBI 1999. Oslo: NIBR
- Nordisk Ministerråd (2005) *Demokrati i Norden*, Demokratiutvalget, København: ANP 2005:701.
- Norris, Pippa (1996) «Legislative Recruitment», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Norris, Pippa (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2001) *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet World-wide*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2004) «Will New Technology Boost Turnout? Experiments in e-Voting and All-Postal Voting in British Local Elections», i Rafael Lopes Pintor og Maria Gratschew (red.): *Voter Turnout in Western Europe Since 1945*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Norris, Pippa og Joni Lovenduski (1995) *Political Recruitment. Gender, race and class in British parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norsk Mediebarometer (2004), Oslo: Statistisk Sentralbyrå

- NOU 1973:38: *Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1995:17: *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*, Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- NOU 1995:24: *Alkoholpolitikk i endring?* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:25: *Penger teller, men stemmer avgjør*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2005:6: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nyseth, Torill, Toril Ringholm, Asbjørn Røiseland og Nils Aarsæther (2000) *Dugnad og demokrati. Bydelsutval, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner*. Oslo: Kommuneforlaget
- Nærings- og Handelsdepartementet (2002) *eNorge 2005*. Oslo.
- Nødtvedt, Einar (2002) *Stemmegivning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi*. Oslo: Vedlegg til Ot.prp.nr.45.
- Offerdal (2005) *Politisk deltaking lokalt*. I NOU 2005:6, *Samspill og tillit*. Oslo: Statens offentlige utredninger.
- Offerdal, Audun (1968) *Rekruttering av de folkevalgte i Oslo. Nominasjonene og de nominerte, kommunevalget 1967*. Magisteravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Offerdal, Audun (1991) «Kommunepolitikaren – rolleforventning og røyndom», i Jon Naustdalslid (red.): *Kommunal styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, Audun (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, Audun (2003) «Politisk deltakelse – er den så nøye da?», *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 3: 361-377.
- Offerdal, Audun og Francesco Kjellberg (1997) «Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (13).
- Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002) «Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag», i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Om verdien av organisasjonsendringer i kommunane*. Oslo: Det norske samlaget.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (2000) «Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokrati. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars 1998: «Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway». *Scandinavian Political Studies* Vol 21 nr 3
- Olsen, Johan P (1978) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsson, Anders R. (1999) *Elektronisk demokrati*, SOU 1999:12. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Oscarsson, Henrik (1999) *Demokratiopinioner*. SOU 1999:80. Demokratiutredningens skrift nr.16. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Oscarsson, Henrik (2003) *Demokratitrender*. Göteborg: SOM-rapport 32.
- Oscarsson, Henrik (red.) (2001) *Skilda valdagar och vårval?, Forskningsrapporter utgivna av 1999 års Författningsutredning*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*.
- Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Ot.prp. nr. 44 (2004-2005) *Om lov om endring i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkestinget og kommunestyre (valgloven)*.
- Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper*
- Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2001) *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pattie, Charles og Ron Johnston (1998) «Voter turnout at the British General Election of 1992. Rational choice, social standing or political efficacy?», *European Journal of Political Science*, 33: 263-283.
- Pennings, Paul og Reuven Y. Hazan (2001) «Democratizing Candidate Selection», *Party Politics*, 7 (3): 267-275.

- Petersson, Olof (1995) *Nordisk politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof (2003) «Den siste maktutredningen?», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20(4): 351-362.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby og Lena Wängnerud (2000) *Demokrati utan parier?*. Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teoreill og Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin og Hanne Marthe Narud (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*. Stockholm: SNS Förlag
- Pettersen, Per Arnt (1996) «Participation in local politics in Norway: some do, some don't; some will, some won't», *Political behavior*, 18(1), 51-97.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997) «Den norske kommunen: Hva har politikeren ønsket, og kva ønsker folket?», i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Phillips, Anne (1995) *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press
- Prewitt, Kenneth (1969) «From the many are chosen the few», *American behavioral scientist*, 13 (2).
- Prewitt, Kenneth (1970) *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis, New York: The Bobbs-Merrill Company.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes og Bernard Manin (red.) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rallings, Colin og Michael Thrasher (1999) «An Audit of Local Democracy IN Britain: The Evidence From Local Elections», *Parliamentary Affairs*, 52(1): 55-76, sitert i Alistair Clark (2004) «The Continued Relevance og Local Parties in Representative Democracies», *Politics*, 24(1): 25-45.
- Ranerup, Agneta (1999) «Elektronisk debatt i kommunal politik», i SOU 1999:117: *IT i demokratiens tjenst*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Rao, Nirmala 1998 «Representation in Local Politics: a Reconsideration and some New Evidence.» *Political Studies* vol XLVI
- Rasch, Bjørn Erik (1996) «Bør vi få kommunale bananrepublikker?», *Stat & Styring*, nr. 2 1996.
- Rasch, Bjørn Erik (1997) 'Promethevs versus Odyssevs: Demokratisk institusjonsutforming og konservative garantier', i Guy Erik Isaksson (red.): *Innblickar i Nordisk parlamentarism*. Åbo: Åbo Akademi.
- Rasch, Bjørn Erik (2000) *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasmussen, Knut (1993) «'Elle melle...' Utvelgelse av listekandidater ved kommunevalg». Hovedfagsoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1997) «Kommunen som seviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?», i Harald Baldersheim et al. (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano.
- Ringkjøb, Hans-Erik (1996) *Notat om kvinner sin posisjon i Det Norske Arbeiderpartiet. Ei kartlegging av kvinner sin posisjon i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal fylke*. Upublisert. Hordaland arbeidarparti: Bergen
- Ringkjøb, Hans-Erik (1997) *Rekruttering til lokalpolitikken. Ei undersøking av partia sitt rekrutterings- og nominasjonsarbeid i fire norske kommunar*. Rapport nr. 54. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Ringkjøb, Hans-Erik (1999) «Tar partiene representativitet på alvor?», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2004) *Partia i lokalpolitikken*. Dr. grads avhandling/Rapport 89. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2004) *Partia i store og små kommunar*. (Prøveforelesning for dr.polit graden, Universitetet i Bergen, Upublisert)
- Ringkjøb, Hans-Erik og Audun Offerdal (1998) *Om partimedlemsundersøkinga i Telemark. 1997-Sluttrapport*, SEFOS-notat nr. 156. Bergen: Sefos.

- Ringkjøb, Hans-Erik, Signy Irene Vabo og Jacob Aars (2006) «Kommunale selskapsformer i eit demokratisk perspektiv». Vedlegg til denne NOU.
- Rinnan, Andreas (1996) *Lovgivning i Norge og i andre europeiske land om lokale folkeavstemninger og om kommunal inndeling*. Rapport laget på oppdrag av Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.
- Risbjerg Thomsen, Søren (1998) «Impact of National Politics on Local Elections in Scandinavia», *Scandinavian Political Studies*, 21 (3): 325-345.
- Rokkan, Stein (1987) *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein og Henry Valen (1962) «The mobilisation of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership and Candidate Recruitment in Norway», i Rokkan, Stein, (red.): *Approches to the Study of Political Participation*. (Reprinted from Acta Sociologica 1962, Vol. VI, fasc.1-2). Bergen: Christian Michelsens Institutt.
- Rolland, Asle (2005) «Kommunal bruk av brukerundersøkelser», *Samfunnsspeilet*, 3, <http://www.ssb.no/ssp/utg/200503/06/>
- Rolland, Asle, Ø. Brekke, B.M. Samuelsen og P.R. Silseth (2004) *Evalueringsrapport av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Rapporter 2004/7. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rommetvedt, Hilmar (1998) «Kommune- og fylkestingsvalg lokaldemokrati eller riksgallup?», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet Status og utfordringer*. Oslo Kommunenes Sentralforbund.
- Rose, Lawrence E. (2000) «Demokratiteori – forventningar og virkelighet», i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 55-87.
- Rose, Lawrence E. (2002) «Normer og roller – borgerpliktens endelikt?», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rose, Lawrence E. (2003) «Brukestyring – supplement eller uthuling av lokaldemokrati?». *Innlegg ved NSFs etterutdanningskonferanse 2003 Soria Moria*, Oslo, 6.-7. mars 2003.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (1998) «The Legitimacy of Local Government What makes a difference?, Evidence from Norway». Paper prepared for presentation at session 15, «Citizens and Cities. How do Citizens Provide Input and Assesses Their Localities», World Congress of Sociology, Montreal, Canada July 26- August 1998.
- Rose, Richard (2004) «Voter Turnout in the European Union Member Countries», I *Voter Turnout in Western Europe since 1945. A Regional Report*. Stockholm: International IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rose, Richard (1997) «Evaluating Election Turnout», i *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).
- Rule, Wilma og Joseph F. Zimmerman (1994) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their impact on Women and Minorities*. London: Greenwood Press.
- Ruppe, Paul (2004) «Direct Democracy in Switzerland», i Bruno Kaufmann og M. Dane Water: *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Raaum, Nina (1995) *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano.
- Saglie, Jo (2002) «Partienes rolle i lokalpolitikken», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Saglie, Jo (2005) «Lokaldemokratiet – bedre enn sitt rykte», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 324-333.
- Saglie, Jo og Signy Irene Vabo (2005) «Elektronisk politisk deltakelse. En aktivitet for de få?», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 161-177.
- Saglie, Jo og Tor Bjørklund (2005) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Saiz, Martin og Hans Geser (1999): *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Urban Policy Challenges. Boulder Colorado: Westview Press,
- Saxi, Hans Petter (2003): "Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?" i *PLAN* 3-4
- Scarrow, Susan E (1999) «Democracy within – and without – parties», *Party Politics*, 5(3): 275-282.
- Scarrow, Susan E. (1995) *Parties and their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan E. (2001) «Direct democracy and institutional change. A comparative Investigation», *Comparative Political Studies*, 34 (6, August).
- Schattschneider, E.E (1942) *Party government*. New York: Rinehart and Winston.

- Schlesinger, Joseph A. (1966) *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Schlesinger, Joseph A. (1994) *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schmitter, P.C & A.H. Trechsel (2004) *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms*. Strasbourg: Council of Europe Publishing
- Sejersted, Francis (2000) *Norsk Idyll?* Oslo: Pax Forlag.
- Setälä, Maija (1999) *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. London: Basingstoke.
- Siune, Karen, Palle Svensson og Ole Tonsgaard (1994) *Fra et nej til et ja*. Århus: Politica.
- Sjöblom, Stefan (1988) *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande. En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977-79*. Åbo: Abo Akademi Förlag.
- Skare, Audun (1996) «Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken», *Statsvitenskaplig tidsskrift*, 12(3-4).
- Skare, Audun (1998) «Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet Status og utfordringer*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Skålnes, Sigrid (2005) «Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 86-101.
- Smith, Graham (2005) *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*. A report for the Power Inquiry. London: The Power Inquiry.
- SOU 1999:126, *Politikens medialisering*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 1999:92: *Premiär för personval*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2000:1: *En uthållig demokrati. Politik for folkestyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SSB (2003) *Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003. Lav valgdeltakelse blant innvandrene*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- St. meld. Nr 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.
- St. meld. Nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om Statens forhold til frivillige organisasjoner*.
- St.meld. nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati*.
- St.prp.nr.62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien m.v.*
- Stava, Per (1993) «Politisk organisering- erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre» i Baldersheim, Harald (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*, Oslo:Tano
- Stava, Per (2002) «Valdeltaking i Norden – normer, egeninteresse eller meingsstyring?», i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 111-138.
- Stava, Per (2005) «Lokaldemokrati, brukar og borgar. Ideal og realitetar», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 209-227.
- Stiftelsen Østlandsforskning (2003): *Evaluering av ny lokalsamfunnsorganisering*.
- Strand, Mona (2000) *Engasjement i lokale lister. Protestadferd eller ønske om lokalpolitisk fornyelse? En studie av deltakere på lokale lister i to Hedemarkskommuner*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Strøm, Kaare (1998) «Regjeringsansvarlighet og demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strømsnes, Kristin (1993) *Politisk deltakelse i Norge – variasjoner over et tema*. Rapport 9307. Bergen: LOS-Senteret
- Strømsnes, Kristin (2002) *Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretisk argument og empirisk dokumentasjon*. Rokkansenteret Notat 9-2002
- Strømsnes, Kristin (2003) *Folkets makt. Medborger-skap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ståhlberg, Krister (1995) *Herre i eget hus. 12 debattinnlegg om nordiska kommuner i förändring*. Rapport 9605. Bergen: LOS-senteret.
- Sutela, Marja (1999) «The Consultative Municipal Referendum as a Support for Decision-Making in Local Government». I Sari Pikkala (red), *Finnish Local Government Approaching the New Millennium*. Tammerfors: Kommunalvetenskaplig tidsskrift.
- Svensson, Palle (2003) *Folkets röst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Swedenborg, Birgitta (2004) «Konstitutionens ekonomiska effekter. Vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?», i Olof Petersson (red.): *De politiske spelreglernas betydelse*. Stockholm: SNS Förlag, s. 11-39.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Networks» *Scandinavian Political Studies*. Vol 28, 195-218

- Sørensen, Rune (2004) «Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 2.
- Sørensen, Rune J. (1989) «Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler?», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 5(3): 267-292.
- Sørensen, Rune J. (1995) «The demand for local government goods. The impact of parties, committees, and public sector politicians», *European Journal of Political Research*, 27: 119-141.
- Taube, Caroline (2004) *Lokala bindande folkomröstningar*. Oslo: Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 15/2004.
- Teknologirådet (2005) *Lokaldemokrati og byutvikling*. Rapport fra Teknologirådets prosjekt om borgerpanelet for Tempe-området i Trondheim.
- Teorell, Jan (2001) *Kan folkviljan förfinast? Om medborgerpaneler och samtalsdemokrati*. Stockholm: SNS Författningsprojektet.
- Tjøstheim, Ingvar og Ivar Solheim (2001) *Nordmenns Internettbruk og e-handel*. Rapport nr. 971. Oslo: Norwegian Computing Center.
- Togeby, Lise (1999) «Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark?», i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby og Signild Vallgård: *Den Demokratiske Udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Togeby, Lise (2003) *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise (2005) «Hvorfor den store forskjell?», *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 46(1): 55-60.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003) *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars (2004) «Demokratiet på nettet. Status og perspektiver i danske kommuner», i Jens Hoff (red.): *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, s. 280-299.
- Tænketanken om Nærdemokrati. Redegjørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren. København 2005. <http://www.im.dk/publikationer/taenketank/index.htm>
- Ungdomsstyrelsen (1999) «Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter av sänkningen av den kommunala rösträttsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater». Stockholm.
- Vabo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hansen og Jan Erling Klausen (2004) «Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringar fra Norge». *Politica* nr. 2 side 164-180
- Valen, Henry (1988) «Norway: decentralization and group representation», i M. Gallagher, og M. Marsh (red.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret garden of Politics*. SAGE Modern Politics Series, Volume 18. London: SAGE publications
- Valen, Henry og Daniel Katz (1964) *Political parties in Norway. A community study*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Valen, Henry, Hanne Marthe Narud og Audun Skare (2003) «Norway: Party dominance and decentralized decision-making», i Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen and Henry Valen (red.): *Party sovereignty and citizen control*. Odense: University Press of Southern Denmark, s. 169-216.
- Vestby, Guri Mette (2003) «Medvirkning i skolen som byggestein i demokratiutviklingen?», i Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vestrheim, Dag og Jarleiv Hauge (1988) *Når det offentlege ikkje gjer jobben aleine. Organisering og leing av lokal problemløysing*. NIBR-rapport 1988:7. Oslo: NIBR
- Vaagen, Kjell (2005) *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk? En kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. KS FOU 2005. Oslo: Kommuneforlaget
- Walén, Gunnar (1997) «Det kommunala folkomröstningsinstitutet». SOU 1997:56: *Folket som rådgivare och beslutsfattare. Folkomröstningsutredningens betänkande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Walén, Gunnar (2000) «Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning». I DMI skrift nr. 2 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?* Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Westerholz, Anders (1997) «Politisk ledelse og effekter af strukturændringer» i Niels Ejersbo (red): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*. Odense Universitetsforlag, Odense
- Wide, Jessika og Gunnel Gustafsson (2001) «Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor», *Ajour*. En serie kunnskapsöversikter från Svenska Kommunförbundet nr. 6. Stockholm: Kommunförbundet.
- Wilson, David J. (1975) *Power and party bureaucracy in Britain*. London: Saxon House Studies.

- Winsvold, Marte og Trine Myrvold (2005) «Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter», i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 144-160.
- Wollebæk, Dag (2005): *Frivillige organisasjoners rolle i lokalpolitikken. Kan frivillige bidra til et sterkere lokaldemokrati?* Foredrag på Lokaldemokratikommisjonens konferanse i Stavanger 3. november. http://odin.dep.no/filarkiv/262930/wollebak_-_frivillige_organisasjoners_rolle_i_lokalpolitikk_-_stavanger_031105.pdf
- Wollebæk, Dag Håkon Lorentzen og Per Selle (2000) *Frivillig innsats*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollmann, Hellmut (2002) «The Civic Community ('Bürgergemeinde') in Germany – Its Double Nature as Political and as (Civil) Societal Community», *German Journal of Urban Studies*, 41(2).
- Wollmann, Hellmut (2005) «Local Government and Politics in East Germany», i John Robertson (red.): *The German Unification. Ten Years After*. (Kjem)
- Ødegård, Guro (2005) «Ungdom i lokaldemokratiet». Lokaldemokratikonferansen, Stavanger 3. november 2005.
- Ødegård, Guro og Rune Karlsen (2005) «De unges valg», *Dagbladet* (Kronikk) 28.05.2005.
- Øgård, Morten (2005) «Hvilke muligheter gir IKT lokaldemokratiet?». Innledning på konferansen lokaldemokrati i endring, Stavanger 3. november 2005.
- Østerud, Øyvind (2004) «Maktutredning og demokrati», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(1): 94-95.
- Østerud, Øyvind (2005) «Norsk og dansk debatt», *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 46(1): 61-62.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aalberg, Toril og Anders Todal Jensen (2004) «Partiledereffekter? I Norge? En multimetodestudie», i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aardal, Bernt (1994) «Hva er en politisk skillelinje? En begrepsmessig grenseoppgang», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2.
- Aardal, Bernt (1999) Et urolig velgerfolk. I Bernt Aardal, Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (red): *Velgerne i 90-årene*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Aardal, Bernt (red.) (2002) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt og Frode Berglund (2004) «Valgdeltakelse, partitilknytning og stemmegivning», i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aardal, Bernt og Henry Valen (1995) *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Aardal, Bernt og Henry Valen (1997) «The Storting Elections of 1989 and 1993, Norwegian Politics in Perspective», i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red.): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Aardal, Bernt, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red) (2004) *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aardal, Bernt, Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (1999) *Velgerne i 90-årene*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Aars, Jacob (1997) *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken. En sammenligning av Finland og Norge*. Doktorgradsavhandling. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Aars, Jacob (2000) «Demotiverte og uansvarlige folkevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter», *Kommunal Ekonomi och Politik*, 4(4): 29-53.
- Aars, Jacob (2001) «Rekrutteringsveier i norske kommuner. Sluttrapport». SEFOS-notat 6-2001. Bergen: Sefos.
- Aars, Jacob (2005) «Demokratipolitikk i norske kommuner?» Notat til konferansen «Lokaldemokrati i endring», Stavanger 3. november 2005.
- Aars, Jacob (2005) *Lokalbefolkningen som ressurs. En veileder om bruk av innbyggerhøringer i norske kommuner*. Bergen: Rokkansenteret.
- Aars, Jacob og Anne Lise Fimreite (2005) «Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics» *Scandinavian Political Studies*. Vol 28, 195-218
- Aars, Jacob og Audun Offerdal (red) (2000) *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Aars, Jacob og Hans Erik Ringkjøb (2005) «Party Politicisation Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics», *Scandinavian Political Studies*, 28(2): 161-182.

- Aars, Jacob, Anne Lise Fimreite og Anne Homme (2003) *Styrt fragmentering eller fragmentert styring? Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Bergen: Rokkansenteret.
- Åström, Joachim (1998) «IT och Kommunerna. En översikt», *A Jour*, En serie kunnskapsöversikter från Svenska Kommunförbundet, nr. 1. Stockholm: Kommunförbundet.
- Åström, Joachim (1999) «Digital demokrati? Ideer och strategier i lokal IT-politik», i SOU 1999:117: *IT i demokratins tjänst*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Åström, Joachim (2001) «Digital Democracy: Ideal, Intentions and Initiative in Swedish Local Government». Paper, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Grenoble 6-11. April 2001.
- Åström, Joachim (2002) «Den digitala kommunen: Utvecklingsdrag och förändringsimpulser». Paper til den XIII Nordiske Statskundskapskongress Aalborg, August 2002.
-

Vedlegg 1

Brukermedvirkning; realiteter og idealer

Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene
Marit Helgesen, Norsk institutt for by- og regionforskning

1 Brukermedvirkning; realiteter og idealer

Innledning

Skillet mellom det «store» og det «lille» demokratiet er utgangspunktet for at kommunenes innbyggere kan delta i kraft av sin rolle som brukere. I det «store» demokrati deltar innbyggerne som borgere i forhold til de etablerte politiske institusjonene Stortinget, fylkestinget og kommunestyrene. Der deltar de med sin input, dvs. ved å gi sin støtte, eventuelt fremme sine krav, i valg av partirepresentanter til respektive institusjon. De deltar i stor grad både ut fra, og for å komme fram til, en allmenninteresse. Det «lille» demokratiet er definisjonen på den deltakelsen som foregår i tett tilknytning til innbyggernes hverdagsliv. Derfor knyttes den til deres rolle som brukere av tjenester. I det «lille» demokrati medvirker innbyggerne ut fra en egeninteresse, fordi de vil endre, eventuelt bedre, noe i tilknytning til sitt dagligliv (Togeby et. al 2003). Det «lille» demokrati kan ha en rekke mekanismer for innbyggernes medvirkning. For det første er det satt i verk tiltak for å vitalisere det lokale demokratiet og legge til rette for at innbyggerne kan ta individuell kontakt med politikere eller administrasjon i sin kommune (Klausen et. al 2002). Slike tiltak skal jeg ikke komme nærmere inn på her. For det andre legges det til rette for at de kan medvirke direkte i samhandling med tjenestetøvere ved tjenestesteder i kommunen. For det tredje legges det til rette for at innbyggerne i kraft av sin rolle som brukere kan medvirke i råd og utvalg enten på kommunalt nivå eller i tilknytning til tjenestesteder.

Dette notatet skal handle mest om den tredje måten å legge til rette for brukermedvirkning. Det vil bli presentert ordninger for brukermedvirkning som er knyttet til tjenestesteder i kommunene eller som er etablert på kommunalt nivå. Det skal videre sies noe om utbredelsen av slike ordninger og en

del systematisert kunnskap om virkemåten skal presenteres. Det vil også gås noe inn på hvordan slike ordninger vurderes og tas i bruk av dem det angår, nemlig aktører fra politikk, administrasjon og brukere i kommunene. Til slutt i notatet skal deler av det teoretiske grunnlaget for brukermedvirkning presenteres. Det vil bli lagt vekt på at brukermedvirkning kan begrunnes både ut fra en harmoni- og en konfliktmodell på demokrati, og at den er knyttet til noen normer, som brukermedvirkningen i de presenterte formene bare delvis oppfyller.

2 Realiteter; ordninger for brukermedvirkning på kommunenivå

Brukeres medvirkning i norske kommuner foregår langs to hoveddimensjoner. Den første er som medvirkning på systemnivå, den andre som medvirkning på individnivå. Brukermedvirkning på systemnivå er brukeres medvirkning opp mot kommune, fylke eller stat. Denne kan foregå med utgangspunkt i brukeres organisasjoner og er dermed kollektiv i karakter. Slik medvirkning er instusjonalisert og saksorientert. Brukermedvirkning på individnivå foregår som en relasjon mellom individuelle brukere og den enkelte tjenestetøver, og brukere medvirker kun i forhold til tjenester de selv mottar. Brukeres medvirkning på systemnivå hjemles i lover som plan- og bygningsloven, kommuneloven og opplæringslova. Lover som pasientrettighetsloven og lov om sosiale tjenester har bestemmelser om brukeres medvirkning på individnivå. Videre er brukeres medvirkning både på systemnivå og individnivå behandlet i en rekke stortingsmeldinger på områdene skole, velferd, helse og rehabilitering, mental helse og i stortingsmeldingen som behandler samordningen av A-etat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Dette tas det utgangspunkt i når det nå konstrueres en typologi over måter brukere kan medvirke på.

2.1 Typologi over brukeres medvirkning

Ut fra det som er skrevet over kan det identifiseres to dimensjoner som kan ligge til grunn for å lage en typologi over brukeres medvirkning. For det første kan det altså skilles mellom om brukere medvirker individuelt eller i kraft av at de er medlemmer i en organisasjon. For det andre kan det skilles mellom institusjonalisert medvirkning og medvirkning som foregår i den direkte relasjonen mellom individuelle brukere og yrkesutøvere. De ulike empirisk observerte formene for brukermedvirkning dette kan være utgangspunkt for presenteres i tabell 1.1.

Brukeres medvirkning kan dermed plasseres i fire kategorier. Kategori en er individuelle brukere som medvirker direkte i relasjoner med yrkesutøvere. I slik medvirkning deltar brukere i å fatte beslutning om en tjeneste eller kontantstøtte, eller de deltar terapeutisk ved mottak av tjenester. Kategori to er organisasjoners medvirkning i beslutning av tiltak som fordeles enkeltbrukere. Eksempel på det kan være medvirkning i arbeidsgrupper som utvikler tiltak innenfor dagsentervirksomhet. Kategori tre er individuelle brukere som medvirker på systemnivå. Institusjoner for denne typen medvirkning er brukeres medvirkning i foreldre-rådsutvalg eller samarbeidsutvalg ved skoler og driftsstyrer. Til denne kategorien regnes også brukerundersøkelser og tilrettelegging for friere brukervalg på kommunalt nivå. Individuelle brukeres medvirkning er utbredt. Den foregår oftest i forhold til et enkelt tjenestested og den krever ikke at brukere er medlemmer i en organisasjon for at de skal kunne medvirke.¹ Den fjerde kategorien er

¹ Foreldre til barn i grunnskolen blir medlemmer i skolens foreldreråd når deres barn begynner på en gitt skole. Foreldrerådsutvalget er dette rådets arbeidsutvalg.

brukere som er medlemmer av en organisasjon, og som i kraft av sitt medlemskap medvirker i kommunale organer. Empiriske former innenfor denne kategorien er brukerstyret, eldreråd, kommunale foreldreutvalg, kommunale råd for funksjonshemmede, brukerråd, samt møter som avholdes ad-hoc i tilknytning til bestemte saker og som brukere inviteres til å delta på. I dette notatet er det den brukermedvirkningen som er institusjonalisert på systemnivå som er av interesse.

2.2 Individuelle brukeres medvirkning på systemnivå

Innenfor denne kategorien ordninger for brukermedvirkning finner vi foreldreråds- og samarbeidsutvalg, driftsstyrer, brukerundersøkelser og friere brukervalg.

2.2.1 Foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg ved offentlige skoler

I norsk barne- og ungdomsskole er foreldres medvirkning i skolen et ideal og den omfatter begge dimensjonene presentert over. Foreldres medvirkning i skolens klasseforeldremøter, samt foreldreråds- og samarbeidsutvalg er obligatorisk og slike skal det arrangeres og etableres ved alle skoler. Foreldre medvirker også direkte i relasjon med enkelte lærere i foreldresamtaler. Foreldrerådsutvalgene er, som navnet også tilsier, foreldres møteplass på skolene. Der diskuteres saker som er felles for foreldre på en skole, og det er gjerne saker som berører den sosiale siden ved elevenes skolehverdag som tas opp. Foreldre velges som medlemmer enten på et allmøte for alle foreldre, på de klassevise foreldremøtene eller foreldrerådsutvalgene settes sammen ved «egenrekruttering»,

Tabell 1.1 Typologi over brukermedvirkning

Nivå for medvirkning/ Type medvirkning	Individnivå	Systemnivå
Brukeres individuelle medvirkning	Medvirkning i beslutninger om og mottak av individuelle tjenester og behandling, Pedagogisk/terapeutisk medvirkning	Foreldreråds- og samarbeidsutvalg, Driftsstyrer, Brukerundersøkelser, Friere brukervalg
Brukeres kollektive medvirkning	Organisasjoners medvirkning i beslutning om tiltak som fordeles enkeltbrukere	Brukerstyret, Eldreråd, Kommunale råd for funksjonshemmede, Kommunale foreldrerådsutvalg, Brukerråd Møter (ad-hoc)

det vil si at interesserte foreldre melder seg (Helgesen 2000, Jansen 2001). To av foreldrene som sitter i foreldrerådets utvalg blir medlemmer i samarbeidsutvalget som er skolens partsorgan. Der møtes foreldre med lærere og rektor, samt at utvalget har medlemmer som er oppnevnt av kommunen. Rektor er ett av medlemmene oppnevnt av kommunen, det andre har gjerne vært medlem av et politisk parti (Andersen og Helgesen 2001). Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg om alle saker som vedrører skolen (Lov 1998-07-17 nr. 61).

Studier som omfatter ordningen med foreldre-råds- og samarbeidsutvalg viser først og fremst at utvelgelsen av brukermedlemmer til utvalgene varierer. Dernest viser de at den holdningen rektor ved skolene inntar har en avgjørende rolle for om slike utvalg fungerer (Helgesen 2000, Nordahl 2000, Jansen 2001). Hvis rektorer fortolker sin rolle og sin funksjon i samarbeidsutvalget på en positiv måte, oppfatter foreldre, som er brukere i disse studiene, at utvalgene fungerer godt. Hvis rektor har en tydelig negativ holdning til det arbeidet som skal gjøres, spesielt i samarbeidsutvalget, opplever brukerne at utvalgene fungerer dårlig. For eksempel er det et foreldremedlem som skal være leder, mens rektor har ansvaret for å kalle inn til første møte. Hvis rektorer deretter overlater det administrative ved innkalling og saker som bør tas opp til den formelle lederen, vil utvalgene fungere dårlig fordi foreldre i liten grad kjenner til saker de mener bør drøftes i samarbeidsutvalget. De kjenner til saker som bør drøftes i foreldrerådsutvalget. I slike situasjoner vil samarbeidsutvalgene ikke fungerer, og brukere vil ikke få mulighet til å medvirke. En annen årsak til samarbeidsutvalg kan bli oppfattet som ikke å fungere godt er at lærere ikke lenger har saker som skal avgjøres i dette utvalget. Lærerne diskuterer sine saker direkte i relasjonen med rektor, hjemlet i medbestemmelsesavtalen. Skolens lærerråd, som er ekvivalenten til foreldrerådet, er nedlagt.

Samarbeidsutvalgenes møtehyppighet kan avspeile denne situasjonen, og i en studie av 11 samarbeidsutvalg viste det seg at hyppigheten varierte mellom et og 11 møter i året (Helgesen 2000). I en studie, som gikk tett på arbeidet i fire samarbeidsutvalg, viste det seg at møtehyppigheten varierte mellom ett og syv møter i året (Jansen 2001). I en kvantitativ studie av brukeres medvirkning i skolens alminnelige rådsorganer i åtte kommuner, var oppfatningen blant brukerne (foreldre) at samarbeidsutvalget hadde lite beslutningsmyndighet. 31 % oppfattet det slik at beslutningsmyndigheten lå hos skolens eller kommunens ledelse. 54,8 % oppfattet det slik at samarbeidsutvalget hadde noe

beslutningsmyndighet, men at det var nødvendig med skolens og rektors godkjenning for å fatte beslutninger. De resterende 14,3 % oppfattet det slik at beslutningene samarbeidsutvalget fattet var sterkt forpliktende for skolens ledelse (Nordahl 2000, s. 62).

I grunnskolenes rådsstruktur er det lagt opp til at brukere skal medvirke blant annet via det som kalles gjennomgående representasjon. I skolesammenheng vil det si at det er leder og nestleder i foreldrerådsutvalget som blir brukermedlemmene i samarbeidsutvalget. Hvis foreldrerådsutvalget er satt sammen av foreldre valgt i hver enkelt klasse, vil dette sikre at informasjonen kan flyte mellom de ulike gruppene brukermedlemmer og den store gruppen av foreldre på en skole. Brukere vil kunne melde inn krav og eventuelt støtte til brukermedlemmer i råd og utvalg, samt at informasjon om arbeidet som drives kan gå andre veien. I intervjuer er det en del brukere som påpeker at nettopp tilgangen til informasjon er en viktig motivasjonsfaktor for å stille som brukermedlem i både foreldreråds- og samarbeidsutvalget (Helgesen 2000, Jansen 2001). Ut fra slike svar er det mulig å slutte at tilgangen til informasjon ikke oppleves som god nok i skolen.

2.2.2 Driftsstyrer

Driftsstyrer kan etableres med hjemmel i kommunelovens §§ 11 og 20, punkt 4. § 11, punkt 3 fastlegger at styrene kan «tillegges myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering». § 20, som gjelder kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk organisering, sier at styrene kan gis «myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning» (Lov av 25. september 1992 107). Disse bestemmelsene gir relativt stort spillerom for kommunene til selv å fastlegge eventuelle styrers myndighet. § 11 punkt 2 har bestemmelser om styrenes sammensetning. Styrene kan «helt eller delvis oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget». I § 20 forutsettes det at medlemmer oppnevnes av et kommune- eller fylkesråd (ibid).

Organisasjonsdatabasen, som NIBR administrerer for KRD, viser at det er på skoleområdet det har vært mest aktuelt å etablere driftsstyrer. I 2004 var det 50 kommuner som svarte positivt på at de har innført driftsstyrer med representasjon fra brukere, mens tre fylkeskommuner svarte positivt på

dette spørsmålet. Av de 50 kommunene har alle etablert styrer for sine skoler, 42 har etablert for barnehagene, mens 33 har etablert driftsstyrer for bo- og behandlingssentra. Hele 37 av kommunene har etablert styrer uten at de samtidig har gitt dem noen form for beslutningsmyndighet. Av de 13 som har gitt sine driftsstyrer beslutningsmyndighet, varierer myndigheten med hensyn på om den er gitt angående budsjettsaker, personalsaker, spørsmål som angår tjenestekvalitet eller saker som angår prioritering av tjenesten. Det er skolenes driftsstyrer som i størst grad har fått beslutningsmyndighet (Hovik og Stigen 2004).²

Etablering av driftsstyrer kan ses i sammenheng med delegering av myndighet til utøvende institusjoner og innføring av flatere organisasjonsstrukturer i kommunene, som er betingelser for at det kan etableres driftsstyrer med myndighet. Imidlertid er det langt flere kommuner som etablerer slike ordninger enn det er som etablerer driftsstyrer, og dette ses derfor trolig ikke i sammenheng i kommunene.

Opplæringslovas kapittel 11, § 11.1 peker på at delegering av myndighet til skolene kan gjennomføres på ulike måter. For det første kan kommunen delegerer styringsoppgaver til samarbeidsutvalget. For det andre kan driftsstyrene komme i tillegg til, eller de kan, for det tredje, komme som en erstatning for skolenes samarbeidsutvalg. Det vil da si at samarbeidsutvalget blir driftsstyre. Om hvem som kan være medlemmer i styret sier loven at dersom kommunene oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, skal minst to representanter for foreldrerådet være med i styret. Videre påpekes det at hvis samarbeidsutvalget får delegert styringsoppgaver fra kommunen, kan kommunen nevne opp flere medlemmer til utvalget. Uansett hvilken type styre som velges, skal ingen av gruppene elever, ansatte eller foreldre kunne ha flertall alene i driftsstyrene (Lov 1998-07-17 nr. 61).

Det er studert hvordan driftsstyreordningen ved skoler i to kommuner har fungert. Den første kommunen er en større kommune med parlamentarisk styresett, den andre er en større kommune med formannskapsmodell.

I kommunen med parlamentarisk styresett er virkemåten til driftsstyrene ved 19 skoler, derav 8 videregående og 11 grunnskoler, studert. Innenfor de rammene parlamentarismen setter har kommunerådet, via den administrative skoleetaten, dele-

gert myndighet til skolenes rektorer, som deretter har avgitt myndighet i en del saker til driftsstyret. Det vil si at også rektor har fått myndighet i en del saker som vedkommende ikke behøver å dele med driftsstyret. Evalueringen viser at selve ordningen med driftsstyrer til dels oppfattes som unødvendig, spesielt av rektorer og lærere. Dernest viser den at fordelingen av myndighet mellom skoleetat, rektorer og driftsstyrer oppfattes som uklar, og at den tolkes ulikt både av de forskjellige gruppene på hver skole og mellom skolene. Blant de intervjuede, både rektorer, lærere og brukere, forklares dette delvis med at det ikke er lagt til rette for kommunikasjon mellom driftsstyrene og kommunens skoleetat, samt på at opplæringen av driftsstyrenes medlemmer har vært mangelfull (Helgesen og Hansen 2001).

En av problemstillingene for denne evalueringen var hvordan driftsstyrene så på sin rolle som del av kommunens styringssystem. I denne ordningen har kommunerådet myndighet til å oppnevne medlemmene for driftsstyrene, og driftsstyrene var formelt en del av kommunens styringssystem. Det ble delegert til skolene å foreslå medlemmer til driftsstyrene.

Resultatet viste at hvilken rolle driftsstyrene skulle innta i kommunens styringssystem så driftsstyrene meget ulikt på. Mens noen hadde oppfatningen av at de faktisk var en del av styringssystemet, mente andre at de hadde rollen som korrektiv til den kommunale styringen. En av årsakene til at styrenes rolle ble fortolket ulikt ved skolene var at prosedyrene for å velge ut medlemmer til driftsstyret ikke var avklart på kommunalt nivå. For det første kunne utvelgelsen foregå som «egenrekruttering», det vil si at foreldre, eventuelt elever, og lærere som ønsket å være medlem i driftsstyret, selv kunne melde sin interesse. For det andre ble foreldre- eller elevmedlemmene i samarbeidsutvalg og skoleutvalg automatisk medlemmer i driftsstyret. For det tredje ble det, ved barne- og ungdomsskoler, avholdt valg blant medlemmene i foreldrerådsutvalget for å velge brukermedlemmer til driftsstyrene. Utvelgelsen av lærere foregikk som «egenrekruttering» eller det var lærerorganisasjonenes tillitsvalgte som ble medlemmer i driftsstyret. Disse var da de samme som også deltok i medbestemmelsesmøtene med rektor.

Ulike prosedyrer og måter å velge ut representanter på skapte, for det andre, usikkerhet omkring driftsstyrenes formål og virkemåte. Men kanskje viktigere som årsak er den asymmetrien som kunne observeres med hensyn til hvilken tyngde representantene kunne delta i driftsstyret. Kunnskapen om skolenes faglige og administrative vir-

² Innenfor de nevnte områdene har 12 kommuner desentralisert prioriteringsspørsmål, 9 spørsmål om tjenestekvalitet, 7 har desentralisert budsjettsaker, mens tre har desentralisert personalsaker.

kemåte, samt om de sakene driftsstyret skulle ta stilling, til var ikke jevnt fordelt mellom medlemmene og det ble ikke observert at det ble gjort forsøk på å integrere brukermedlemmer som fullverdige medlemmer. Det faktum at de fleste intervjuede lærerne fortolket driftsstyret som en arena der det kunne drives interessenkamp forsterket det asymmetriske forholdet mellom medlemmene. Det ble også observert ulikheter med hensyn til hvordan rektorene definerte driftsstyrenes formål og virkemåte, og dermed med hensyn på hvordan skolene tok driftsstyrene i bruk. Dette ble tydelig angående antallet møter, på type saker, samt hvor grundig sakene ble gått inn på. Ved noen skoler var det for eksempel reelle diskusjoner om budsjettet, og skolene ønsket å involvere sine brukere i løsningsorienterte diskusjoner. Dette kom blant annet til uttrykk ved at brukermedlemmer både omtalte seg som, og ble omtalt som, sparringspartnere. Ved andre skoler var budsjettet kun en sak til orientering.

Ved noen skoler ble brukermandatet tolket som representasjon i et tilnærmet demokratisk system. Disse skolene arbeidet med gjennomgående representasjon for brukere og det ble lagt til rette for dialog mellom driftsstyret og foreldrerådet. Det impliserer også at det ble lagt et grunnlag for at alle foreldrene kunne involveres fordi den informasjonen som ble gitt fra driftsstyret til foreldrerådsutvalget, også kunne gå ut til alle foreldre (Helgesen og Hansen 2001).

I kommunen med formannskapsmodell er enhetsstyrene ved tre skoler studert. Det er lagt vekt på hvilke saker, orienteringssaker eller andre, som er til diskusjon, hvordan fordelingen av autoritet og arbeidsoppgaver er mellom styrenes ulike grupper medlemmer, kommunikasjonsmønsteret i styret, samt hvilken holdning det er til foreldres medlemskap i styrene. Observasjonene som gjøres er at det er stor overvekt av orienteringssaker som blir presentert alle de tre styrene. Videre er observasjonene at styrene fungerer ulikt og at det er avhengig av hvordan rektor vurderer styrene. Ved to av skolene er rektor positivt innstilt, ved den tredje er rektor negativt innstilt. Fordelingen av autoritet vektlegger at partene har tillit til hverandre der rektor er positivt innstilt, men mangler tillit der rektor er negativt innstilt.

På samme måte viser arbeidsdelingen mellom gruppene at ved de skolene der rektor er positivt innstilt deltar brukerne i arbeidet med å legge fram saker og skaffe informasjon om sakene styrene behandler. Der rektor er negativt innstilt deltar brukere ikke med slike arbeidsoppgaver. Der rektor er positivt innstilt til brukeres medvirkning er

kommunikasjonen mellom partene konsensuspreget, men det er rom for diskusjoner og uenighet, samt at foreldrerepresentantene er aktive og styrene er i stand til å definere et sett felles interesser. Styret ser det som sin rolle å forsvare skolens interesser overfor kommunen. Der rektor er negativt innstilt råder det også et ideal om konsensus, men rektors synspunkter dominerer. Det passiviserer foreldremedlemmene og de må forsvare sine interesser som brukere innad på skolen overfor andre medlemmer i enhetsstyret. Resultatet av dette er at der rektor er negativ gis det mangelfull informasjon, men at styret likevel i høyden fungerer som en informasjonskanal. Der rektor er positiv gis det tilstrekkelig informasjon og styret fungerer som en kanal for brukeres medvirkning (Steen 2004).³

I Danmark er det etablert brukerstyrer ved skoler og barnehager og det er fastlagt på nasjonalt nivå at slike styrer skal etableres. Ved skoler er styrene etablert for å gi foreldre som har sine barn i offentlige skoler den samme muligheten til å medvirke som foreldre som har sine barn i private skoler (Sørensen 1995). Styrenes myndighet er fastlagt på nasjonalt nivå, kommune kan delegerer ytterligere myndighet til styrene. Foreldre velges til styrene for fire år og idealet er at det stilles ulike foreldreliste som foreldre stemmer over på et allmøte. Foreldrerepresentanter får opplæring som brukerrepresentanter. Evalueringer som er gjennomført viste at styrene var omfattet med stor interesse ved de første valgene, men at interessen igjen ble redusert og at det ikke stilles mer enn en liste til valg ved de fleste skolene. Studier som har gått nærmere inn og sett på virkemåten til styrene viser likevel at foreldre tar dem i bruk og at de uttrykker fornøydhet med den måten de fungerer. Det vises også til at de kan være utgangspunkt for at det diskuteres fram en felles interesse og en felles identitet blant medvirkende foreldre (Sørensen 1995, Kristensen 1998).

I Sverige var det i 2003 etablert brukerstyrer ved skoler i 35 % av kommunene, etter at det i 1995 ble etablert en mulighet til forsøksordning (SOU 1995:103, Gilljam et. al 2003). Svenske skoler har mye delegert myndighet og sist på 80-tallet ble det innført fritt valg mellom skoler. Potensielt kan styrene derfor få stor myndighet. Styret er satt sammen av en majoritet av foreldre. I en studie som sammenligner brukerstyrer i to svenske kommuner kommer det fram at virkemåten til styrene er avhengig av innstillingen både kommunen og

³ Enhetsstyrene i denne kommunen er senere omgjort til brukerråd knyttet til tjenestested.

respektive rektorer har til å etablere dem og ta dem i bruk. For at styrene skal fungere er det ikke tilstrekkelig at det er en positiv holdning til samarbeid partene mellom på den enkelte skole, styrene må også ha kontakter ut mot den kommunale politikken (Jarl 2004).

2.2.3 Brukerundersøkelser

I følge organisasjonsdatabasen ble det i 2003-04 gjennomført brukerundersøkelser i 161 kommuner av 337 som svarte på spørreskjemaet. Brukerundersøkelser kan gjennomføres som undersøkelser som omfatter alle kommunens tjenesteområder og de kan gjennomføres for enkelte tjenesteområder som skole eller hjemmetjenester, eventuelt for enkelte tjenestesteder. I slike undersøkelser måles brukernes fornøydhetsnivå med tjenestene, og for det meste framstår innbyggerne som å være fornøyde med kommunale tjenester de mottar. Innbyggerne svarer ut fra at de er brukere av en eller flere tjenester, men undersøkelsene er likevel å anse som tilrettelagt medvirkning, og de utformes på en slik måte at kommunene kan få tilbakemelding direkte rettet mot enkelttjenester. Særtrekket ved dem er likevel innbyggernes anonymitet, og at innbyggerne avgir svar som enkeltindivider. Undersøkelsene forplikter heller ikke kommunene, eventuelt tjenestestedene og yrkesutøvere, til å forandre noe ved tjenesten hvis misnøye kommer til uttrykk.

2.2.4 Friere brukervalg

Friere brukervalg er det i følge organisasjonsdatabasen innført i 28 av 331 norske kommuner. Tiltaket er vanligst innenfor barnehageområdet der 23 kommuner svarte positivt på dette, mens bare åtte oppgir at de har gjennomførte friere brukervalg på skoleområdet. Den vanligste måten å tildele tjenester som skole eller barnehage er å definere et opptaksområde for tjenestestedet ut fra hvor brukeres bolig er lokalisert (Hoxby 2000). Det er for eksempel vanlig å si at man «sokner» til en skole. I langt de fleste kommuner må foreldre av barn i grunnskolen, eventuelt brukere av tjenester som ytes ved andre tjenestesteder, godta en tildelt plass bestemt ut fra hvor brukere bor. Også tildeling av sykehjemsplasser følger i det store denne logikken. Friere brukervalg innebærer til dels at denne tilknytningen mellom boområde og tildelte tjenester oppheves. Brukere kan da velge en tilbyder av den aktuelle tjenesten uavhengig av boområde, eller brukere kan bytte tilbyder av en tjeneste (Helgesen 2000).

Denne formen for brukermedvirkning er avhengig av at det er kapasitet ved de foretrukne tjenestestedene til å yte tjenester til brukere som velger seg dit. Dette har vist seg å være et problem og ventelister stenger en del brukere ute. Kritikerne, som oftest refererer til skoleområdet, argumenterer også mot slike løsninger fordi noen skoler da anses å «skumme fløten» blant elevene. Det vil si at det er de beste elevene og de med mest motiverte foreldre som søker seg til bestemte skoler og det oppstår en sosial skjevhet i fordelingen av skoletjenester. Det hevdes også at noen skoler, når valget gjøres friere, har en tendens til å bli populære skoler som mange søker seg til uten at det kan påvises at de er bedre enn andre skoler (Blomqvist og Rothstein 2000).

2.3 Kollektiv medvirkning på systemnivå

Innenfor kategorien kollektiv medvirkning på systemnivå finne vi medvirkningsformer som brukerstyre, brukerråd, brukerutvalg, kommunale råd for funksjonshemmede og kommunale foreldrerådsutvalg.

2.3.1 Brukerstyre

Brukerstyre er ikke vanlig i Norge, men ved en del private utøvende institusjoner på områdene mental helse og skole, er det studert institusjoner med styre som gir brukere innflytelse over virksomheten. Felles for slike institusjoner er at initiativet til å etablere dem tas av brukeres organisasjoner eller grupper av brukere og at det oppfattes som selvstendig at brukerne både skal medvirke og faktisk ha innflytelse.

I en studie om hvorfor foreldre velger private skoler for sine barn, viser foreldre ikke eksplisitt til at det er et ønske om å ha innflytelse som er årsaken til at de velger som de gjør, men at et ønske om skolers og læreres lydhørhet overfor egne og barnas ønsker og interesser likevel spiller en viktig rolle. Intervjuede foreldre har ofte erfaring fra både offentlig og privat skole og de opplever at lydhørheten ved de private skolene er betraktelig mye bedre. Når foreldre har byttet skole for sine barn opplever de at det finnes en mulighet til å få innflytelse gjennom medvirkning, en mulighet de ofte velger å ta i bruk. Det dreier seg om utadrettet virksomhet opp mot kommuner og andre som kan bidra med finansielle midler, om budsjettstyring i sin helhet, lokalisering av skoler og byggevirksomhet og anskaffelse av utstyr og andre nødvendigheter til skolen. Det ble også gjort observasjon om at brukere var opptatt av å medvirke direkte i skole-

hverdagen ved å være til stede i skolen, delta på dugnader og faktisk vaske skolene. Skoletypene det dreier seg om drives oftest i tråd med spesielle pedagogiske prinsipper, som Montessori- eller Steinerskoleprinsippene. (Helgesen 2003).

Også innenfor tjenesteområdet mental helse finner vi brukerstyrer. I en del kommuner er det, eller det er i ferd med å bli, etablert brukerstyrte hus. I et eksempel, som hentes fra en større norsk by, er driften og bruken av huset basert på at alle som skal bruke det blir medlemmer og melder seg inn i en forening. Foreningen er også basisen for å velge brukermedlemmer til styret. I dette eksempelet er styret satt sammen av to brukermedlemmer, en representant for kommunen, som er styreleder, en representant fra regionens helseforetak, og en ansatt. Medlemmene fra kommunen og helseforetaket avspeiler trolig at disse instansene bidrar til å finansiere huset. Dette styret har myndighet til å bestemme alt som angår drift og bruk av huset, inklusive ansettelse av eventuelt personale (Hanssen et. al 2005).

2.3.2 Eldreråd

Eldrerådet er obligatorisk på kommunalt nivå og hjemles i egen lov. Det er etablert eldreråd i de fleste norske kommuner (Hovik og Stigen 2004). Det er kommunestyret som bestemmer antallet medlemmer, pensjonistforeninger har rett til å komme med forslag til medlemmer. Flertallet av medlemmene skal være pensjonister i kommunen, det er også blant disse at leder og nesteleder i rådet skal velges. Eldrerådet er rådgivende organ for kommunen og skal uttale seg i saker som gjelder eldres levekår og de kan selv ta opp saker som angår de eldre i kommunen (Lov 1991-11-08-76).

2.3.3 Råd for funksjonshemmede⁴

Organisasjonsdatabasen viser at det var 197 kommuner som i 2004 hadde etablert råd for funksjonshemmede. I Sverige viser en undersøkelse fra 2003 at det er etablert handikapråd i 97 % av svenske kommuner (Hovik og Stigen 2004, Gilljam et. al 2003). I Norge, så vel som i Sverige, etableres slike råd på kommunalt initiativ og oppnevnes av kommunen. Medlemmer som representerer brukeres organisasjoner per november 2006, representerer gruppene bevegelseshemmede, hørselshemmede, sansehøret, psykisk utviklingshemmede og

skjulte funksjonshemninger. Den nye loven gjør det mulig for kommunene å etablere felles råd for mennesker med funksjonsnedsettelse og eldre. Det vil utvide antallet organisasjoner som kan være representert i rådet. Rådets benevnelse som råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, kan også medføre at organisasjoner for mennesker med mentale lidelser kan representeres.⁵

I kommuner der de er gått nærmere inn på sammensetningen har det til sammen vært tre brukermedlemmer. Retningslinjene anbefaler at rådet knyttes tett til kommunale, eventuelt fylkeskommunale etater, samt at det har medlemmer fra kommunestyret eller fylkestinget. Kommunen tar initiativet til, og oppretter slike råd, den oppnevner også leder og nestleder. Rådet skal diskutere saker som er viktige for funksjonshemmede, slike saker skal også kunne diskuteres mellom rådet og representanter for kommunale instanser. Rådet skal orienteres fast om saker som er under arbeid i kommunen og det skal samarbeide med kommunale etater om saker disse har i arbeid. I samarbeidet har rådet ansvaret for at brukeres erfaringer tas med i saks- og planprosesser, samt at saker skal legges fram for rådet på et tidlig tidspunkt i saksgangen. Rådet kan også selv ta opp saker det mener er viktige (Rundskriv I – 42/99).

Slike råd har hatt problemer med å finne sin plass i den kommunale strukturen, delvis grunnet at de har et mandat som favner alle kommunale sektorer. Rådene blir engasjert i forskjellige planprosesser, med deltakelse i konkrete byggesaker som de mest vanlige. En undersøkelse fra 2000, som ble gjennomført i halvparten av norske kommuner, viser at i så mange som 50 % av de undersøkte kommunene oppfattet representanter for administrasjonen det slik at det ikke var noen former for organisert medvirkning fra funksjonshemmede i kommuneplanarbeidet, mens det for konkrete byggesaker var 16, 8 % av kommunene der det ble oppfattet at de hadde slik medvirkning (Hanssen og Stokke 2000). Dette er i tråd med rådernes egen mening om sin mulighet til å medvirke, og blant annet i Aftenposten har det vært oppslag om at de mener at de kommer for sent inn i planprosessene (Aftenposten 20.09.04).

Når det gjelder kontakthypighet er det kun 17 % av kommunene der ansatte oppgir at det er møter to ganger i året eller mer, 36 % oppgir at det er møter ad-hoc i forhold til enkeltsaker, og det samme antallet kommuner oppgir at det ikke er noe kontakt overhode. Råd for funksjonshemmede

⁴ Det er kommet en ny lov, Lov av 17. juni 2005 nr. 58: Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Denne har ikke trådt i kraft.

⁵ Ny lov spesifiserer at flere kommuner kan opprette felles råd eller representasjonsordning.

skårer likevel bedre enn interesseorganisasjoner med hensyn på møtehyppighet i relasjonen til kommunene. Når det gjelder spørsmålet om hvordan rådet for funksjonshemmede deltar, ser det ut til at å få saker til høring er det mest vanlige. Om lag 55 % av kommunene oppgir at råd for funksjonshemmede eller interesseorganisasjoner høres, mens det er noe i underkant av 50 % av kommunene, hvis interesseorganisasjoner har tilsvarende oppfatning. 21 % av kommunene oppfatter det slik at enten rådet eller interesseorganisasjonene deltar i arbeidsgrupper, mens kun i 15 % av kommunene har organisasjonene og rådet en tilsvarende oppfatning. Medvirkning via allmøter og personlige samtaler ligger på mellom 10 og 15 %, og i spørsmålet om medvirkning via personlige samtaler er det organisasjonene som i størst grad har en positiv oppfatning (Hanssen og Stokke 2000).

2.3.4 Kommunale foreldreråd

Om lag halvparten av kommunene har etablert kommunale foreldreråd for brukerne av kommunens grunnskoler. Stortingsmelding nr. 14 1996-97 oppfordret sterkt kommunene til å etablere slike råd, ut over det er de ikke hjemlet verken i opplæringsloven eller behandlet i lovens forskrifter. Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), som er et statlig oppnevnt råd for foreldre på nasjonalt nivå, har utarbeidet en veiviser i etablering av kommunale foreldreråd. Det anbefales at rådet settes sammen av minimum et brukermedlem fra hver skole, eventuelt at det etableres soner i større kommuner. Medlemmene bør ha vararepresentanter. Det er årsmøtet som anbefales å være rådets øverste myndighet og til dette bør alle foreldre i kommunen inviteres. Årsmøtet velger styre som bør bestå av syv til 10 medlemmer. En valgkomité bør arbeide med å finne medlemmer til styret.

På kommunalt nivå ser foreldrerådene ut til å være satt noe forskjellig sammen. Brukermedlemmene er medlemmer fra foreldrerådsutvalgene ved skoler i kommunen, eller de representerer foreldre ved flere skoler i kommunale distrikter, altså at det etableres det som er kalt soner eller en form for valgkretser. Det kan også etableres foreldreråd for enkelte distrikter. De to siste ordningene gjelder for større kommuner, og den siste er funnet i en kommune med bydelsutvalg. I det første og siste tilfellet velges det gjerne en forelder fra hver skole blant FAU sine medlemmer. I det andre tilfellet er valgene av brukermedlemmer større anlagt og det må stilles lister med foreldremedlemmer til utvalgene. Det kan se ut til at noen kommuner også oppnevner representanter for kommunal adminis-

trasjon, samt politikere i slike råd, mens andre velger å ikke gjøre det, men etablere rutiner med møter mellom rådene og politikere eventuelt administrasjonen. Alle formene opprettes etter kommunalt initiativ. Sakene kommunale foreldreråd anbefales å arbeide med er å skape godt samarbeid mellom foreldre, elever, skolene, skoleadministrasjonen og politiske beslutningsorgan i kommunene. De skal påvirke skolepolitikken til barnas beste, være hørings og rådgivende utvalg angående skolesaker, drive informasjonsarbeid og legge til rette for økt foreldreengasjement.

Kunnskap om virkemåten til kommunale foreldreråd er ikke systematisert. Det er likevel studert et bydelsforeldreråd i en bydel i en større kommune. Bydelen hadde på tidspunktet fem skoler. Rådet var satt sammen av medlemmer fra hver enkelt skoles foreldrerådsutvalg, og det var medlemmer fra kommunens skoleadministrasjon. Det ble bestemt at bydelsforeldrerådet skulle ha minimum fire møter i året. Det diskuterte saker som angikk flere skoler, blant annet flytting av skolegrenser og barnas rett til å tilhøre en skolekrets. Rådet fikk meget god omtale fra foreldrene som var brukermedlemmer, og det ble både fra administrasjonen og politikerne sett positivt på måten det fungerte og hva det faktisk kunne oppnå (Helgesen 2000, Andersen og Helgesen 2001).

2.3.5 Brukerråd på kommunalt nivå

En undersøkelse foretatt av NIBR/SINTEF i 2002 viser at det den gangen var 44 kommuner som hadde etablert et brukerråd (Helgesen 2004).⁶ Slike råd oppnevnes av kommunen på kommunalt initiativ og de har rådgivende funksjoner i saker som angår brukere. Trolig er det en overlapp mellom slike råd og kommunale råd for funksjonshemmede, det vil si at kommuner som har besvart SINTEF/NIBRs undersøkelse har svart positivt på brukerråd også hvis det er råd for funksjonshemmede de har etablert.

2.3.6 Møter

Vi så i avsnittet om råd for funksjonshemmede at medvirkning via allmøter ble tatt i bruk i om lag 15 % av kommunene som var med i undersøkelsen. Allmøter legges det til rette for innenfor rammene av plan- og bygningsloven, og der er det også sær-

⁶ Spørsmålet er ikke stilt på en slik måte at det klart kommer fram at det menes brukerråd på kommunalt nivå og ikke brukerråd knyttet til tjenestested. Det fortolkes likevel som brukerråd på kommunalt nivå fordi spørsmålet er stilt i sammenheng med spørsmål om likemannsarbeid og økonomisk støtte til brukerorganisasjoner på kommunalt nivå.

lige bestemmelser om brukeres medvirkning (Hanssen og Stokke 2000). Møter kan også dreie seg om at representanter for brukerne inviteres til å delta i arbeidsgrupper, eller det arrangeres møter ad-hoc i forbindelse med saker kommunen arbeider med. Eksempel på begge de to siste formene for brukermedvirkning finnes for eksempel i tilknytning til arbeidet med kommunenes delplaner innenfor psykisk helsearbeid.

Det er gjennomført deltakende observasjon av møter med brukere i en kommune. Representanter for brukeres organisasjoner, eksempler er Landforeningen mot stoffmisbruk, Mental Helse, og organisasjoner som er representert i det kommunale rådet for funksjonshemmede, blir invitert til møter som er saksorienterte. For eksempel kan det dreie seg om rulling av kommunedelplanen for psykisk helsearbeid eller for spesielt tilrettede boliger for innbyggere i kommunen. Alle administrative etater som har ansvaret for deler av det som tas opp inviteres for å legge fram hva som er gjort og hva som planlegges i nærmeste framtid, samt hvordan det vil bli arbeidet for å nå de målsettingene som er lagt. Representantene for brukeres organisasjoner får da mulighet til å stille spørsmål og komme med innspill. I møtene som er observert benyttet organisasjonene denne muligheten.

2.4 Oppsummering

Eldreråd og foreldrerådsutvalg, samt samarbeidsutvalg på skolenivå, er det gitt nasjonale bestemmelser i lovs form om at kommunene må etablere. Dermed etableres disse rådene i alle kommuner og gir en forholdsvis lik mulighet til å medvirke for de gruppene som omfattes av dem. Samtidig er det vist at skolens foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg varierer i sin virkemåte og i om de legger til rette for medvirkning for foreldre. Det er påvist forskjeller både mellom og i kommuner. De resterende formene for brukermedvirkning på systemnivå, kan kommunene selv bestemme om de vil etablere og hvordan de vil ta den i bruk. Det er kun rådene for funksjonshemmede det er noe systematisert kunnskap om virkemåten til, og som det kom fram var det som høringsinstans at rådene i størst grad kunne medvirke, og som slik instans medvirket de i 50 % av kommunene som var med i undersøkelsen. Ny lov vil gi alle mennesker med funksjonsnedsetting mulighet til å medvirke i forhold til den kommunale politikken uansett hvilken kommune de bor i. Loven vil trolig ikke skape et sterkere incitament for kommuner til å involvere rådene i beslutninger og politikktutforming, og det vil fortsatt være ulike muligheter for innbyggere til

faktisk å medvirke avhengig av hvilken kommune de er bosatt i.

Rollen vi ser at råd og utvalg på kommunalt nivå både ønsker å ha og ofte får, nemlig som høringsorgan, peker mot at brukeres medvirkning foregår i tråd med en korporativ logikk. Der skal de som er spesielt berørte av en beslutning også ha muligheter til uttale seg om den. Dette er også et av Roberts Dahls (1989) fem kriterier for at styringsystemer er demokratiske. At brukermedvirkning tar utgangspunkt i brukeres organisasjoner kan være et viktig poeng. Det kan medføre at brukermedlemmer i råd og utvalg har opplæring i å være brukermedlem, men viktigere er det at brukermedlemmene kan representere omforente meninger som er gjeldende for en større gruppe innbyggere. Medlemskapet i brukerorganer kan dermed få karakter av å være en del av det representative demokratiet.

Brukere høres også når de deltar i brukerundersøkelser. I slike deltar brukere imidlertid som enkeltindivider, og undersøkelsene medvirker ikke til at det etableres kollektiver av brukere på lokalt nivå, på samme måte som de andre institusjonelle løsningene som er beskrevet gjør. Brukerundersøkelser behøver heller ikke resultere i at den førte politikken korrigeres, selv om avstanden mellom innbyggernes input, som brukere, og den output de kan se, gjerne blir kortere ved gjennomføring av brukerundersøkelser.

Også fritt valg kan defineres som brukermedvirkning. Å åpne for friere valg fattes det beslutning om på kommunalt nivå, og i så måte har det frie valget kollektive elementer ved seg. Som vi så ovenfor er hensikten med det frie valget at enkeltindivider skal ha en mulighet til å gi signaler til tjenestestedene om misnøye, ved å skifte tilbyder av tjenester. Å skifte tilbyder av tjenester er en privat beslutning og fritt valg skaper lite på lokalt nivå i form av debatt og diskusjon, som kan medvirke til at det etableres fellesskap mellom brukere.

Råd og utvalg kan også bli en del av det representative systemet hvis det etableres faste forbindelseslinjer mellom rådene, det «lille» demokratiet, og det representative systemet, som det «store» demokratiet. Det vil si at rådene får medlemmer fra politisk nivå, eventuelt administrasjonen i kommunen. Mulighetene innbyggerne har for å kunne medvirke må antas å avhenge av om det er etablert slike forbindelseslinjer, dernest av hvordan de er utformet. Vi så ovenfor at rådene på kommunalt nivå hadde slike medlemmer. For eldrerådene og rådene for funksjonshemmede finnes det retningslinjer for sammensetningen. Når det gjelder kommunale foreldreråd ser det ut til at

det varierer mellom kommunene hvorvidt de velger politikere eller ansatte i administrasjonen til å være medlemmer. Også driftsstyrer og samarbeidsutvalg skal ha medlemmer som representerer kommunen. Samarbeidsutvalgene skal ha to slike medlemmer og rektor er den ene. Det sies ikke noe om hvem som skal være den andre representanten, men i de kvalitative studiene som er gjennomført av samarbeidsutvalg, kommer det fram at vedkommende er medlem i et politisk parti, og i noen tilfeller har vedkommende også andre politiske verv i kommunen. Også driftsstyrene skal ha minimum to kommunale medlemmer, hvorav det ene er rektor. Også her viser en av de kvalitative studiene som er gjennomført, at det andre kommunalt oppnevnte medlemmet var medlem i et politisk parti, men at vedkommende ikke hadde andre politiske verv. Dermed er det ingen direkte forbindelse mellom driftsstyret og det kommunale representative systemet. Forbindelsen må sies å være indirekte ved at medlemmet i det politiske partiet skal ta synspunkter med seg fra møter i samarbeidsutvalget til sine lokale partimøter, og derigjennom bringe skolers og andre tjenestesteders synspunkter inn i den offentlige debatten. I kommuner som etablerer kommunalt foreldre-råd, men uten å gi dem medlemmer fra verken politikere eller administrasjon, er det grunn til å tro at rådene i større grad vil fungere som pressgrupper opp mot den kommunale skoleadministrasjonen, enn som fora der brukere kan medvirke.

Som det er vist i avsnittene ovenfor er det mange norske kommuner som velger å la være å etablere råd og utvalg som ikke er lovpålagt. Dette kan avhenge av kommunestørrelse. Større grad av nærhet mellom politikere og innbyggere i små kommuner antas å fremme deltakelse og medvirkning uten at særlige tiltak for å styrke kommunikasjon iverksettes. Motsatt antas at avstanden som er mellom politikere og innbyggere i store kommuner, fremmer et behov for å organisere tiltak som styrker den samme kommunikasjonen. Organisasjonsdatabasen viser for eksempel at det kun er 36,9 % av de små kommunene, kommuner med opp til 3000 innbyggere, som har etablert råd for funksjonshemmede.⁷ Dette kan styrke antakelsen om at små kommuner ikke opplever det som like nødvendig å etablere ordninger for brukeres medvirkning som store kommuner. Det er grunn til å tro at mønsteret vi ser for råd for funksjonshemmede

gjelder på flere av velferdsstatens områder der brukermedvirkning er aktuelt. Det må likevel kommenteres at i spørsmålet om å etablere driftsstyrer så tilhører de 50 kommunene som har gjort det mellomstjiktet når det gjelder størrelse (Hovik og Stigen 2004).

3 Idealer; teoretisk drøfting

De fleste av medvirkningsformene for brukere som her er presentert har sitt utspring i et deltakerdemokratiske, til dels i et deliberativt eller samtalebasert demokratiideal, og i debatten om hva som gjør et lands innbyggere til gode borgere. Ordninger for brukermedvirkning legger til rette for å imøtekomme tre normer som er en del av dette demokratiidealet: De som berøres skal ha rett til å uttale seg, det skal skje en styrking og myndiggjøring av innbyggerne og at det skal foregå politisk læring. Styrking og myndiggjøring innebærer at innbyggerne skal kunne bruke deltakelsen til å styrke sin identitet og selvtilit som borgere. Politisk læring innebærer at brukermedvirkningen bør legge til rette for at de som deltar lærer politisk medvirkning i det «lille» demokratiet, og at de på et senere tidspunkt bruker denne lærdommen for å delta i det «store» demokratiet.

Debatten om hva som skaper den gode borger har dels opphav som et tilsvarende til individualiseringen av velferdsstaten som skjød fart sist på 70-tallet og på begynnelsen av 80-tallet. Argumentene som fremmet individualiseringen vektla det som en plikt for enkeltindividene å ta ansvar for eget livsopphold. Å ta dette ansvaret gjorde innbyggerne til gode borgere. Den foreskrevne politiske handlingen var å skjære ned på velferdsgoder og individuelle rettigheter til sosiale tjenester og ytelser. Den andre siden i debatten tok utgangspunkt i Marshalls begrep om sivile, politiske og sosiale rettigheter og knyttet medvirkning også til de sosiale rettighetene. Å ha rett til å motta en sosial tjeneste eller ytelse skulle motsvares av en plikt til å medvirke. De politiske virkemidlene var å desentralisere og demokratisere velferdsstaten, samt gi myndighet til tjenestesteder og samtidig gjøre dem ansvarlige overfor sine brukere. Kymlica og Norman (1994) knytter dette til skillet mellom høyre og venstre i politikken, der høgresidens standpunkt var det første, mens venstresiden var tilhenger av å etablere plikt til medvirkning som motytelse for velferdsstatlige rettigheter.

Dels har debatten opphav i velferdsstatens økte kompleksitet. Arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, også på lokalt nivå, har medført at

⁷ I mellomstore kommuner, med mellom 3000 og 9000 innbyggere, er det 62, 8 %, og i store kommuner med mer enn 9000 innbyggere er det 81, 5 % som har etablert råd for funksjonshemmede.

avstanden mellom den input borgerne gir som velgere og den output de ser som brukere har økt. Den input borgerne gir kan forklares både som en harmonimodell og en konfliktmodell for politisk deltakelse. I harmonimodellen er det møtet mellom borgerne i et offentlig rom som er egnet til å skape fellesskap fordi kollektiver av innbyggere tar det offentlige rommet i bruk til å komme fram til en felles- eller allmenninteresse. Denne allmenninteressen ligger så til grunn når borgerne avgir sin stemme, det vil si gir sin støtte eller stiller sine krav til det politiske systemet. Det er her innbyggerne deltar i kraft av sin rolle som borgere og denne deltakelsen kan derfor anses som primær (Eriksen og Weigård 1993).

I forhold til det «store» demokratiet tar dette perspektivet i liten grad hensyn til velferdsstatens økte kompleksitet som blant annet peker på at økt effektivitet er blitt viktigere som legitimeringsprinsipp for velferdsstaten enn det var tidligere. Velferdsstatens økte effektivitet konkurrerer med borgernes deltakelse i debatt og valg om rollen som det viktigste legitimeringsprinsippet (Sharpf 1999). Borgerne kan derfor føle avmakt overfor styringssystemet blant annet fordi et skarpere fokus på effektivitet medfører at oppmerksomheten både til innbyggerne, politikerne og ansatte i administrasjonen, er rettet mot politikens output. Det kan medføre at beslutninger overføres fra politikk til administrasjon.

I konfliktperspektivet tas hensynet til velferdsstatens økte kompleksitet, og i følge dette deltar innbyggerne, i tillegg til å være borgere, også som brukere av velferdsstatens tjenester. Det innebærer i det «store» demokratiet at de gjør seg opp en mening og har egeninteresser i forhold til politikens output, altså de resultatene de ser i form av lover og tiltak som angår dem selv og at de bruker disse meningene aktivt når de deltar med sin input. Ideelt kan borgerne da stemme ut politikere de er misfornøyde med.

Knyttet til det «lille» demokratiet vil også harmoniperspektivet kunne bidra som utgangspunkt. Det kan blant annet være et argument for å etablere fellesskap av innbyggere eller borgere og brukere. Slike fellesskap etableres hvis fora for brukeres medvirkning organiseres slik at brukere gis borgernes aktiva på et avgrenset felt. Dette avgrensede feltet knyttes til kommunale tjenestesteder.

Borgernes aktiva er for det første retten til å tilhøre et demos som er en avgrenset gruppe innbyggere, og som gis rett til å delta og medvirke. Denne gruppen bør avgrenses etter kjente kriterier. Medvirkningen blir saksorientert og den følger det

funksjonelle differensieringsprinsippet. Dette til forskjell fra det geografiske som følges i det representative systemet. For det andre er borgernes aktiva retten til å delta i debatt og diskusjon for å komme fram til hva som kan være felles interesser. For det tredje retten til å stemme og stille til valg. Prosedyrene for hvordan valg avholdes og for hvordan det bestemmes hvem som stiller til valg, bør også være kjente. Et fjerde punkt det også bør tas hensyn til er at de rådene eller styrene som etableres danner utgangspunkt for ha forbindelseslinjer til det «store» eller det representative demokratiet på kommunalt nivå. Det vil legge til rette for at innbyggerne kan innta nye roller ved å medvirke i interaktive styringsprosesser (Fraser 1992, Klijn og Koppenjahn 2000, 2002, Sørensen og Torfing 2005, Hansen 2005).

Slike ordninger for medvirkning bidrar til at de som spesielt berøres også kan høres. Normen om styrking og myndiggjøring av brukere innebærer at innbyggere som medvirker skal utvikle en form for politisk selvbevissthet ved å oppleve at medvirkning faktisk medfører innflytelse. De danske, og for så vidt de svenske, brukerstyrene, slik de er utformet på skoleområdet, legger seg tett opp til denne målsettingen. Den danske maktutredningen fant at danske innbyggere har fått større selvtilitt i sin rolle som velgere, de føler mindre avmakt og de lar seg engasjere (Togeby et. al 2003). Målsettingen om økt selvtilitt for borgerne er forholdsvis eksplisitt til stede i begrunnelser for brukeres medvirkning både på individ- og systemnivå også i Norge. Begge de formene for brukermedvirkning på systemnivå som er beskrevet her, i tilknytning til tjenestesteder og på kommunalt nivå, har elementer av dette, men trolig finner vi det sterkest i medvirkningsformene som er knyttet til tjenestesteder. Det er fordi brukere som rekrutteres til å være medlemmer i medvirkningsorganene mottar tjenester fra det aktuelle tjenestestedet. Dermed skapes det en mulighet for å knytte sammen samtale og debatt for alle brukere ved tjenestestedet, med deltakelse i beslutningsfatting og styring. Det er da mulig for brukere å se en sammenheng mellom egen medvirkning og de tjenestene de får tilgang til. Da kan det foregå medvirkning. Dette krever at tjenestestedene får delegert myndighet i en del spørsmål, og at i alle fall deler av denne myndigheten gis videre til styringsorganer der brukere medvirker.

Normen om politisk læring, at innbyggerne, ved å lære medvirkning på en mindre arena siden skal bruke sin lærdom til å delta på større arenaer, legges det trolig ikke til rette for ved brukermedvirkning. Det er ingen av de refererte studiene som

kan vise til observasjoner av at brukermedvirkning er det første steget på veg til en bredere politisk aktivitet (Kristensen 1998, Helgesen 2000, Jarl 2004). Studien av brukermedvirkning i tilknytning til norske skoler viser snarere tvert om; det er foreldre som allerede er aktive på andre områder som også engasjerer seg i skolenes styreorganer.

3.1 Avslutning

Denne gjennomgangen av ordninger for brukeres medvirkning i politikk, viser at brukeres medvirkning delvis imøtekommer normer som er viktige i vårt styringssystem. Her er normene om at berørte parter skal høres, samt at borgere/brukere skal styrkes og myndiggjøres behandlet. Likevel er det ulikheter i brukeres muligheter til å medvirke både mellom og i norske kommuner. Først og fremst er det altså ulikheter i innbyggernes mulighet til å medvirke fordi mange kommuner unnlater å etablere ordninger for brukermedvirkning. Dernest varierer muligheten til å medvirke i kommuner fordi det ser ut til å ha betydning i hvilken grad råd, utvalg og styrer møtes med velvilje av ansatte i administrasjon og politikere. Grad av velvilje ser ut til å variere, og i denne gjennomgangen er velviljen først og fremst vist til som diskusjoner av hvordan skolenes styreorganer fungerer avhengig av rektors innstilling. Dernest som etablering av driftsstyrer med beslutningsmyndighet, samt til i hvilken grad råd for funksjonshemmede kan komme i inngrep med aktuelle saker i sine respektive kommuner. Det viste seg å variere sterkt og det setter trolig standard også for i hvilken grad både eldreråd, kommunale foreldretvalg og kommunale brukerråd faktisk er kanaler for brukeres medvirkning på kommunalt nivå.

Litteratur

Andersen, V.N og M. Helgesen (2001): «Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge». *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*.

Blomqvist, P. og B. Rothstein (2000): *Välfärdsstatens nye ansikte. Demokrati och marknadsformer innom den offentliga sektorn*. Agora

Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*. Yale University press, New Haven and London

Eriksen, E. O. og J. Weigård (1993): «Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I: E. O. Eriksen (red): *Den*

offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor. Tano Forlag, Bergen

- Fraser, N. (1992): «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy». I: C. Calhoun: *Habermas and the Public Sphere*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Gilljam, M., O. Jodal og O. Cliffordson (2003): *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I En kartläggning av vad som har gjorts*. CEFOS, Göteborgs universitet
- Hansen, K. (2005): «Representative Government and Network Governance – in need of «Co-governance». Lessons from local decision making on public schools in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 28 No. 3
- Hanssen, G, M. Helgesen og S. Vabo (2005): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Gyldendal Akademisk, Oslo
- Hanssen, M. og K.B. Stokke (2000): Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Kartlegging av kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder medvirkning og tilgjengelighet for funksjonshemmede. NIBR notat 2000:109
- Helgesen, M. (2000): Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen. LOS-senteret rapport R0011
- (2003): Barns behov eller foreldres særinteresser. Foreldres motiver for å velge private skoler for sine barn. NIBR-rapport 2003:8
- (2004): Brukerinvolvering i psykisk helsearbeid i kommunene. NIBR Notat 2004:136
- Helgesen, M. og T. Hansen (2001): *Driftsstyrer i Oslo skolen – styring eller bare drift?* NIBR, Prosjektrapport 2001:18
- Hovik, S. og I. Stigen (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2004:124
- Hoxby, C. (2000): «Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?» *American Economic Review*. Vol. 90 No. 5
- Jarl, M. (2004): «En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen». *Göteborg Studies in Politics* nr. 86, Göteborgs universitet
- Jansen, M. T. (2001): Medvirkning uten medbestemmelse? En studie av foreldrerepresentantenes rolle i fire samarbeidsutvalg i grunnskolen. Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Klausen, J.E., M. Helgesen og B. Aardal (2002): Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune. NIBR-rapport 2002:1

- Klijn, H. E. and J. F. M. Koppenjan (2000): «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers. *Public Administration*. VOL. 78, nr. 2
- (2002): «Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making». I: P. McLaverty (ed): *Public Participation and Innovation in Community Governance*. Aldershot, Ashgate
- Kristensen, N.N. (1998): *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling*. Jurist- og økonomforbundets Forlag, København
- Kymlicka, W. and W. Norman (1994): «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory». *Ethics* 104 (January 1994):352-381.
- Nordal, T. (2000): Samarbeid mellom hjem og skole – en kartleggingsundersøkelse. NOVA-rapport 8/00
- Sharpf, F. W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford
- Steen, E. (2004): Enhetsstyret – et forum for brukerinnflytelse? En sammenlignende analyse av foreldrenes innflytelse i enhetsstyrene ved tre grunnskoler i Trondheim kommune. Hovedoppgave, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU
- Sørensen, E. (1995): *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Institut for Statskundskab Licentiatserien, Københavns Universitet
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005): «The Democratic Anchorage of Governance Networks». *Scandinavian Political Studies*. Vol. 28, No. 3
- Togebj, L., J. G. Andersen, P. M. Christiansen, T. B. Jørgensen og S. Vallgård (2003): *Magt og demokrati I Danmark – Hovedresultater fra magtutredningen*. Aarhus Universitetsforlag, Aarhus
- Annet*
Aftenposten 20.09.04
Lov av 25. september 1992 nr. 107 Om kommuner og fylkeskommuner
Lov 1998-07-17 nr. 61 Opplæringslova
Rundskriv I – 42/99: Om rettleiende retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemma
Lov av 17. juni 2005 nr. 58: Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.
SOU 1995:103 «Föräldrar i självförvaltade skolor». *Utbildningsdepartementet*
-

Vedlegg 2

Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati¹

Jan Erling Klausen og Dag Arne Christensen

«Når vi i det hele tatt gidder å gå til urnene for å stemme, er det fordi vi trenger noen til å forvalte våre eierinteresser. Ennå står de verneverdige husene. Ennå er det mulig for bystyret å ta imot boligaksjonens håndsrekning, erklære time-out og begynne med blanke ark. Finnes det i dag en eneste bergenser som beklager at Bryggen ikke ble erstattet av en betongsmastodont i øst-blokkstil, og at Marken ikke ligger begravd under en rekke lamellblokker?»
(Erling Gjelsvik i Bergens Arbeiderblad 16.01.2004, kommentar til et innbyggerinitiativ om riving av Jonsvollkvartalet).

1 Innledning

Norsk lokalstyre bygger på representativt demokrati. Kommunestyret og fylkestinget er de øverste lokalpolitiske organene og tar beslutninger på vegne av kommunen/fylkeskommunen (kommunelovens § 6). Det er få lovendringer de senere år som har til hensikt å åpne opp alternative deltakelseskanaler i lokalpolitikken. Ett unntak er kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ (lokal forslagsrett) som trådte i kraft 1. juli. Bestemmelsen rokker ikke ved de representative organenes beslutningsrett, men ved deres initiativrett. Ordningen innebærer at lokalpolitikkerne ikke lenger har enerett til å fremme saker til behandling i de politiske organene. Knappe to år etter innføringen av innbyggerinitiativ er det blitt fremmet 24 slike saker bare i Oslo kommune. Ikke bare det, sitatet ovenfor viser at flere av de initiativ som er fremmet har skapt et betydelig lokalpolitisk engasjement. Et sentralt spørsmål er hvorvidt initiativordningen styrker eller svekker det representative demokratiet. Hensikten med ordningen var å fange opp et økende saksorientert politisk engasjement og kanalisere dette inn i det representative demokratiet (Ot.prp.nr.45 2001-2002). Andre har imidlertid karakterisert innbyggerinitiativet som «aksjonistenes nye gylne paragraf» (Bergens

Tidende 12.12.2005), eller en kanal for «smale og marginale interesser» (Lokalpolitiker til avisa Varingen 24.10.2005). Spenningsforholdet mellom ulike deltakelsesformer er tydelig også i lokaldemokratikommisjonens mandat der det heter at kommisjonen skal (Kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004): «drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet» (Kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004).

Denne undersøkelsen forsøker å gi svar på enkelte av de spørsmål og forventninger som knyttet seg til innføringen av innbyggerinitiativet. Tre hovedtemaer med påfølgende spørsmål skal belyses. 1) Innbyggerinitiativet som deltakelseskanal: Er ordningen hyppig i bruk? Hvem tar initiativ, og i hvilke saker? 2) Kommunenes respons: Hvordan reagerer kommunene? Er nåløyet for å få politisk gjennomslag trangt? Og, 3) sist, men ikke minst kommunal variasjon: Er det sammenhenger mellom trekk ved kommunene (stor/liten, tettbygd/spredtbygd, høy/lav valgdeltagelse) og reformens gjennomslagskraft? Vi understreker at resultatene av analysen må sees i lys av at undersøkelsen dekker et forholdsvis kort tidsrom. Det korte tidsintervallet har da også gjort at vi fokuserer på bruken av ordningen. Rapporten avsluttes imidlertid med en tentativ diskusjon om mulige langsiktige konsekvenser av reformen. Før funnene fra analysen rapporteres skal vi kort se på uformingen av loven og begrunnelsene for innføringen av innbyggerinitiativet. I tillegg blir det gitt en oversikt over datamaterialet undersøkelsen bygger på.

2 Innbyggerinitiativet: Lovbestemmelsens utforming og bakgrunn

Undersøkelsen studerer effekten av et nytt kapittel 6A om innbyggerinitiativ i kommuneloven med følgende lovtekst (§39a);

¹ Takk til Kristin Strømsnes og Jacob Aars for nyttige kommentarer.

1. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunene eller 500 i fylket, står bak forslaget.
2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.
3. Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.
4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.

Lovendringen baserte seg på Valglovutvalgets innstilling (NOU 2001:3), en omfattende høringsrunde og en etterfølgende odelstingsproposisjon fra Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) (Ot.prp.nr.45 2001-2002). De nye reglene trådte som nevnt, i kraft fra 1. juli 2003 og gjelder både i forhold til kommunestyret og fylkestinget. KRD har produsert en veileder der vilkårene for bestemmelsen blir gjort rede for (KRD 2004). Kjernen i bestemmelsen er at innbyggerne har rett til (på visse vilkår) å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget (Ibid). Det innebærer at kommunestyret eller fylkestinget er forpliktet til å ta stilling til forslaget som fremmes, så fremt vilkårene i loven er oppfylt. Bestemmelsen betyr ikke at initiativtakerne har krav på et bestemt utfall av saken. Forslaget som er fremsatt og blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages, men kan imidlertid være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59. Når det er sagt er det et betydelig avvik mellom de endelige bestemmelsene i kommuneloven og Valglovutvalgets opprinnelige forslag.

Valglovutvalget foreslo ingen politiske begrensninger på initiativretten utover at et initiativ måtte falle innenfor de lokale folkevalgte organenes kompetanseområde (se NOU 2001:3, 212). Inspirasjonen til forslaget hentet utvalget fra Finland der kommuneloven har en bestemmelse som gir samtlige kommuneinnbyggere (også enkeltindivider) rett til å ta initiativ ovenfor kommunen i spørsmål som gjelder kommunens virksomhet. Kommunene forpliktet til å informere initiativtagere om hvordan forslag følges opp, samtidig som kommunestyret minst en

gang i året skal underrettes om samtlige registrerte initiativ. Tilsvarende antallet initiativtagere minst to prosent av kommunens stemmeberettigede er det imidlertid et *krav* om at den angitte saken skal behandles i kommunestyret innen seks måneder etter at den ble fremmet. Valglovutvalgets opprinnelige forslag innebar at underskriverne av et initiativ måtte ha stemmerett i kommunen/fylkeskommunen - at de utgjorde (eksempelvis) minst to prosent av de stemmeberettigede - og at kommunene/fylkeskommunene skulle ha en tidsfrist på seks måneder til å behandle et eventuelt initiativ.

I høringsrunden hadde både enkelte høringsinstanser og departementet merknader til tre av vilkårene til et initiativ (Ot.prp.nr.45 2001-2002, s.77-79). Det gjaldt *underskriftskravet*, eventuelle *politiske begrensninger av initiativretten* og spørsmålet om *hvem* som kan fremme et initiativ.

Underskriftskravet var omdiskutert. Enkelte kommuner mente at to prosent var et for lavt tall, mens andre igjen mente det var for høyt. Her spilte kommunestørrelse selvsagt en ikke ubetydelig rolle for argumentasjonen. Oslo kommune viste til at ordningen kunne slå skjevt ut etter kommunestørrelsen. I følge kommunen passet ordningen bedre i en liten kommune enn i en by som Oslo. Antagelsen var at i en liten kommune ville det være lett for et lite antall innbyggere å gå sammen om å kreve en sak behandlet, mens dette ville kreve underskrifter fra flere tusen stemmeberettigede i en by som Oslo. Oslo foreslo følgelig en minimumsgrense for antall underskrifter for å kreve en sak behandlet. Argumentet var at ordningen på denne måten kunne fungere representativt også for de store kommunene. Dette ble fulgt opp av departementet som satte minimumsgrensen på 300 personer for initiativ i kommunen og 500 personer i fylket. Dette er for øvrig det samme antallet underskrifter som gjelder som krav for å stille liste til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg for ikke-registrerte partier og grupperinger.

Et annet (og viktigere) spørsmål var hvorvidt initiativretten burde begrenses *politisk*. Oslo kommune foreslo at innbyggerinitiativet burde begrenses tilsvarende den private forslagsretten til bystyreprerrepresentantene. I kommunens reglement gjelder følgende begrensning: «Forslag kan ikke stilles til saker som ligger til behandling i bystyrets organer, har samme innhold som et forslag som ennå ikke er behandlet, eller som tidligere er behandlet i en av bystyrets komiteer i samme bystyreperiode uten å ha fått nødvendig tilslutning» (Ibid:77). I praksis er det snakk om en fire års karantenetid for at en sak kan fremmes på nytt. Også her gikk departementet inn for forslaget fra Oslo. Dette er,

som det vendes tilbake til, den lovbestemmelsen som har skapt mest uklarhet (og debatt) både i kommunene og blant initiativtagerne om hvilke krav som stilles til et initiativ.

Endelig ble det gjort endringer med hensyn til *hvem* som skulle kunne fremme et forslag. Valglovutvalgets forslag begrenset initiativretten (som i Finland) til de stemmeberettigede i kommunen. Departementet ønsket imidlertid å gjøre ordningen tilgjengelig for alle som er bosatt i kommunen/fylkeskommunen. Loven stiller dermed ingen krav verken til alder eller statsborgerskap for å kunne fremme et initiativ.

I sum gir loven kommunene et stort spillerom til selv å bestemme hvor strengt vilkårene for et initiativ skal tolkes. Kravet om at saker ikke skal være behandlet i den siste fireårs perioden innebærer ikke et *forbud* mot å behandle slike saker etter initiativretten – det samme gjelder to prosentsregelen og dokumentasjonen av tilslutningen i form av kontroll av underskriftslistene. Dermed er det kommunene/fylkeskommunene selv som bestemmer hvor lav terskelen for å behandle et initiativ politisk skal være. Som det vil fremgå av analysen nedenfor har kommunene lagt seg på en streng linje.

3 Hvorfor innbyggerinitiativ?

Reformen er utvilsomt en reaksjon på fallet i valgdeltakelsen og sviktende oppslutning om de politiske partiene. Spesielt er svekkelsen av partiene merkbart i et politisk system som det norske der partiene har en så sentral rolle i politikktutforming. I norsk (og nordisk) politikk har partiene fungert som de sentrale bindeledd mellom folket, staten og kommunene. I dag er partiloyaliteten svekket. Velgerne skifter partier langt oftere enn de gjorde før, de bestemmer seg stadig senere for hvilket parti de skal stemme på og stadig færre ser på seg selv som sterke tilhengere av ett politisk parti (Aardal 1999, Berglund 1999). Den tradisjonelle oppfatningen er at det er partienes oppgave å mobilisere - legge forholdene til rette for en offentlig debatt om sentrale samfunnsproblemer - utføre kontroll med den utøvende makten - og stilles til politisk ansvar gjennom valg (Pedersen 1989). Partiene skal være en kanal for å samle interesser og kanalisere opinionen. Innbyggerinitiativet kan ses på som en reaksjon på at partiene ikke ivaretar disse rollene like godt lenger.

Valglovutvalget mente da også at innbyggerinitiativet kunne bidra til å styrke dialogen mellom partiene og velgerne i perioden mellom valgene (NOU 2001:3). Utvalgets begrunnelse for ordnin-

gen var todelt: For det første mente utvalget initiativet hadde berettigelse i en situasjon der stadig flere ønsker å ta stilling fra sak til sak. For det andre mente utvalget at ordningen kunne styrke partienes kontakt med velgerne i mellomvalgperiodene. I innstillingen er det nemlig en ikke ubetydelig kritikk av måten partiene fungerer på i lokalpolitikken. I følge utvalget er partiene i periodene mellom valgene for sterkt orientert mot arbeidet i kommunestyret og formannskapet. Hensikten med innbyggerinitiativet var å bidra til at partiene, i større grad enn i dag, fokuserer på den velgerorienterte aktiviteten også mellom valgene. Med andre ord: innbyggerinitiativet skulle fange opp det saksorienterte engasjementet og få liv i passive og institusjonsorienterte lokale partiorganisasjoner. Gjennom enkeltsaksengasjement skulle rekrutteringen til partiene styrkes.

Et utgangspunkt for å vurdere hva innbyggerinitiativet kan ha av konsekvenser for lokaldemokratiet, er å ta utgangspunkt i diskusjonen mellom representativt og direkte demokrati (Budge 1996, Karvonen 2000, Svensson 2003). Hvilke fordeler og ulemper kan det i et slikt perspektiv knyttes til ordningen? De positive effektene av direkte påvirkning kan være et økt engasjement, at nye saksproblemer settes på dagsorden, bedre dialog mellom innbyggerne og kommunene og en større lydhørhet blant partiene. Innvendingen er at ordningen kan føre til at innbyggerne kanalisere sitt engasjement utenom partiene (og det representative demokratiet), og at ordningen slik styrker aksjonsdemokratiet. Er det siste riktig, står vi paradoksalt nok ovenfor et demokratiltak som ble innført med henblikk på å styrke partiene, som faktisk kan bidra til å svekke dem. Når det er sagt, er innbyggerinitiativet neppe sammenlignbart med andre direkte påvirkningsmetoder (som folkeavstemninger). I et rendyrket representativt demokrati vil så vel initiativretten som beslutningsretten være forbeholdt de folkevalgte. Innbyggerinitiativet rokker ikke ved lokalpolitikernes beslutningsrett, men gir innbyggerne anledning til å sette saker på den politiske dagsorden. Valglovutvalget skiller skarpt mellom folkeavstemninger og innbyggerinitiativ (NOU 2001:3). Mens folkeavstemninger blir betraktet som en beslutningsmetode på siden av den representative prosessen, blir innbyggerinitiativet vurdert som en ordning innenfor denne prosessen. Utvalget mente innbyggerinitiativet kunne bidra til at saker som engasjerte lokalsamfunnet ble kanalisert inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte. Følgelig gikk utvalget ikke inn for å koble innbyggerinitiativet til en folkeavstemning. Innbyggerne skulle få

en mulighet til å sette saker som engasjerte dem på kommunestyrene/fylkestingenes dagsorden, ikke til å ta dem ut.

Et annet utgangspunkt er å se på erfaringer med tilsvarende ordninger i andre land. Finland har en sammenlignbar lovbestemmelse, som benyttes i moderat grad (Pekola-Sjöblom 2005). En analyse av initiativer i 47 kommuner i 2000 viser at i snitt ble det tatt 5 initiativ per kommune. Antallet initiativer vokser imidlertid med kommunestørrelse, og variasjonen mellom kommunene er stor (Ibid.). Tematisk faller en betydelig andel av initiativene i Finland innenfor teknisk sektor: hele 49 prosent av initiativene i 2000 dreiet seg om trafikk, fysisk nærmiljø, kommunal teknikk eller fysisk planlegging (Pekola-Sjöblom 2005). 15 prosent plasseres i kategorien generelle forvaltningsmessige spørsmål, mens en femtedel berørte utdannings- og kultursektoren (for eksempel skolefritidsordning og skoleskyss). Sjöblom (1988) viser at de fleste initiativene ikke får politisk gjennomslag i kommunene, men at man i enkelte tilfeller oppnår resultater. I følge finske forskere er det liten grunn til å forvente at ordningen utfordrer de representative institusjonene (Karvonen 2000). Snarere blir det argumentert for at ordningen fungerer som en positiv tilleggskanal for politisk innflytelse og aktivitet, i motsetning til den mer tungrodde ordningen med lokale folkeavstemninger (Ibid.). I Sverige ble det fra 1 juli 2002 innført en regel om *medborgarförslag* i kommuneloven (Dagens Samhälle nr. 13 2005). Ordningen er valgfri for kommunene, og tilsier at alle innbyggere (inkludert barn og unge) i prinsippet skulle få samme forslagsrett som de folkevalgte. Så langt har 182 kommuner og 7 landsting innført nyordningen. Opprinnelig skulle forslag fra innbyggerne behandles på samme måte som andre forslag, men kommunene har nylig fått større frihet til å delegerer de initiativ som tas til enkeltutvalgene. Foreløpig er det lite kunnskap om hvilke tema som tas opp, men det handler stort sett om såkalte hverdagsnære spørsmål (Dagens Samhälle 25.01.2006). Kommunene ser også ut til å være positive til reformen, og det er heller ikke registrert misbruk av selve ordningen.

Før hovedfunnene fra analysen diskuteres skal vi kort se på undersøkelsens datagrunnlag.

4 Datamaterialet

Undersøkelsen har hatt to siktemål: Det ene å kunne anslå bruken av innbyggerinitiativet i kommunesektoren som helhet. Det andre å gjennom-

føre noe mer inngående analyser av initiativenes innhold, utfall og andre aspekter. Følgelig har både hensynet til representativitet og ønsket om å gjennomføre mer inngående analyser preget uformingen av undersøkelsen.

Selve analysen er basert på et datasett samlet inn i tre omganger. I første omgang sendte vi en e-post til rådmennene i *samtliges kommuner*.² Hensikten var å få svar på to enkle spørsmål: 1) om innbyggerinitiativet hadde vært brukt i vedkommende kommune, og 2) antallet initiativ som eventuelt hadde vært fremmet. 264 av 433 rådmenn besvarte e-posten, noe som gir en svarprosent på 61.³ Av disse var det 46 (18,5 prosent) som oppga at innbyggerinitiativet var brukt en eller flere ganger.

Neste skritt var å få tilgang til utfyllende opplysninger om de enkelte initiativene. For å få slik informasjon sendte vi et brev til samtlige 46 kommuner som rapporterte at innbyggerinitiativet hadde blitt brukt i deres kommune. Brevet inneholdt ett like lydende spørreskjema for hvert initiativ kommunen hadde oppgitt i selve e-posten. Skjemaet inneholdt spørsmål om initiativenes politiske innhold, hvem som initierte og hvorvidt saken ble politisk behandlet eller ikke. 26 kommuner besvarte brevet og returnerte i alt 32 skjemaer.⁴ Oslo kommune oversendte i tillegg en oversikt over samtlige initiativer som er innlevert i kommunen, i alt 24. Svarprosenten for andre runde av undersøkelsen (postalsurveyen) ble 58,7 prosent.

Til slutt ble de innsamlede data supplert med informasjon innhentet over internett, hovedsakelig fra kommunenes nettsider. Denne informasjonen gjorde det mulig å få komplette data om flere initiativer fra de kommunene som besvarte e-postmeldingen men ikke postalsurveyen. I tillegg ble internett brukt for å hente informasjon for initiativer der spørreskjemaet var utfyllt på en tvetydig eller ufullstendig måte. Eksempelvis var det i enkelte kommuner innlevert flere initiativer enn det som fremkom i e-posten. Dette gjelder for eksempel Bergen der et søk i kommunens nettsted dokumenterte at kommunen hadde behandlet ni initiativer, mens det i e-posten ble oppgitt fire.

² Meldingene ble sendt direkte til rådmannens e-postadresse der denne var tilgjengelig. I øvrige tilfeller ble e-posten sendt til kommunens e-postmottak. Meldingen ble sendt ut 22.8.2005.

³ Det viser seg at svarprosenten var betydelig høyere for de i alt 100 meldingene som ble sendt til kommunens epostmottak enn for de som ble sendt direkte til rådmannens epostadresse. 68% besvarte epost til kommunens postmottak stilet til rådmannen, mot 58,6% for henvendelsene som ble sendt direkte til rådmannens egen adresse.

⁴ 21 kommuner returnerte ett skjema, fire returnerte to og en returnerte tre.

Den endelige analysen er dermed basert på et datasett med i alt 88 initiativer, fordelt på 47 kommuner. Av disse har vi komplett informasjon (tilsvarende fullstendig utfylt spørreskjema) for 75 initiativer. For fire initiativer er informasjonen ufullstendig, mens vi for ni initiativer mangler data ut over kommunens e-post. For å si noe om variasjonen i bruken av ordningen kommunene imellom er det i analysen supplert med data fra kommunedatabasen (folketall, bosettingsmønster og valgdeltakelse). Endelig er det gjennomført en frafallsanalyse, som indikerer at datamaterialet som ligger til grunn for våre konklusjoner er godt (se appendiks). Det er følgelig ikke grunn til å tro at resultatene fra analysen skyldes systematiske skjevheter.

5 Empirisk analyse

Innbyggerinitiativet ble innført fra 1. januar 2004, og undersøkelsen gikk ut 22. august 2005. Det vil si at undersøkelsen dekker et tidsrom på om lag ett år og åtte måneder. Det betyr, som allerede nevnt, at vi har data for et kort tidsintervall og resultatene må ses i forhold til det. Blant annet er det for tidlig å trekke konklusjoner med hensyn til eventuelle langsiktige effekter av nyordningen. Vårt fokus er da også på hvordan og hvorvidt initiativretten brukes. Vi starter med det mest grunnleggende spørsmålet: Er initiativretten i bruk?

5.1 Bruk av innbyggerinitiativet.

Ordningen kan knapt sies å ha fått sterk oppmerksomhet verken i mediene eller i kommunene. Imidlertid var det enkelte forventninger knyttet til hvorvidt innbyggerne ville ta ordningen i bruk. På den ene siden mente Aftenposten ordningen «åpner for mye moro» (13.01.2004), og Moss Dagblad (12.01.2004) stilte spørsmålet om «underskriftskampanjer blir den nye fritidssyssele i Moss». På den annen side hevdet Bærumordføreren at «det skal mye til for at dette er noe innbyggerne kommer til å bruke tid og krefter på» (www.baerum.no). KS (som gikk imot ordningen) argumenterte med at lokalpolitikere hadde så god kontakt med sine innbyggere at reformen som sådan var unødvendig (Ibid.).

Tabell 2.1 viser at 46 av 264 kommuner har behandlet fra ett til 24 initiativer. Det tilsvarer 17,4 prosent av de som besvarte undersøkelsen. Antar vi at frafallet ikke er systematisk skjevt (at kommunene som besvarte undersøkelsen avspeiler situasjonen i alle kommuner) indikerer dette at rundt 75

Tabell 2.1 Resultater av e-postundersøkelsen (433 kommuner). Antall initiativer, frekvensfordeling, prosentfordeling

Antall initiativer ¹	Antall kommuner	Prosent	Gyldig prosent ²
0	218	50,3	82,6
1	36	8,3	13,6
2	7	1,6	2,7
3	1	0,2	0,4
9	1	0,2	0,4
25	1	0,2	0,4
Total	264	61,0	100,0
Ikke svar	169	39,0	
Total	433	100,0	

¹ Antallene 9 og 25 gjelder hhv. Bergen og Oslo. Disse kommunene oppga hhv. 4 og 24 initiativer i e-posten, og tallene er korrigert etter søk i kommunenes nettsider.

² Gyldig prosent oppgis som prosentfordelingen blant de kommunene som besvarte e-postundersøkelsen

kommuner har mottatt ett eller flere innbyggerinitiativ. I snitt vil det si at det fremmes omtrent ett initiativ for hver femte kommune. Tatt i betraktning at ordningen kun hadde vært virksom i 20 måneder da undersøkelsen ble gjennomført, er det ikke overraskende at de fleste kommunene oppgir at ordningen ikke er benyttet, eller bare er benyttet en gang. Men når innbyggerinitiativet er tatt i bruk i flere enn en av seks kommuner som besvarte undersøkelsen (17,4 prosent), har bruken heller ikke vært ubetydelig. Ti av kommunene har hatt flere enn ett initiativ, og to kommuner har hatt relativt mange i løpet av den relativt korte perioden.

At demokratiltak brukes er selvfølgelig avhengig av at det informeres om muligheten. Vi har ikke gjennomført noen systematisk analyse av hvorvidt muligheten for å fremme et innbyggerinitiativ synliggjøres i kommunene (for eksempel via nettsidene), men enkelte kommuner har lagt til rette for det. I kommunene Lørenskog, Hole og Eidsvoll er det mulig å ta opp en sak på kommunenes nettsider. De tre kommunene deltar i et forsøk med «Elektronisk innbyggerinitiativ», og skal også bruke systemet for å informere innbyggerne om hvor i løypa saken til enhver tid befinner seg. Ideen kommer fra Skottland der innbyggerne har mulighet for å signere og diskutere forslag til saker på hjemmesidene til det skotske parlamentet. Så langt er det fremmet en sak via nettet i Lørenskog kommune.

5.2 Hvilke saker fremmes?

I undersøkelsen har vi kategorisert de 79 innrapporterte initiativene relativt grovt med hensyn til

tema. Det fremgår av tabell 2.6 at den tematiske spredningen er stor. Den største kategorien er *samferdselssaker*. De fleste av disse initiativene har å gjøre med vegtrafikk, inklusive vegutbygging, trafikksikkerhet, bompenger og støyproblematikk. Andre samferdselsrelaterte saker dreier seg om ferje, bane, trikk og snøscooter. Den andre kategorien, *kommunal politikk/administrasjon/annet*, er en samlekategori av mangeartede initiativer. Når kategorien blir en av de største, sier dette noe om mangfoldigheten i temaområder hvor innbyggerinitiativet benyttes. Her finnes for eksempel protest mot avvikling av VM i Offshore i Trondheim, et forslag om å forsøke deltagende budsjettering i Oslo kommune, ønske om oppføring av ny skatehall i Asker og krav om folkeavstemning om bosetting av flyktninger i Stange. Den tredje gruppen er kategorisert som *utbyggingssaker*. En del av disse sakene har storbypolitisk innhold, slik som utbyggingen av Bislett stadion i Oslo. Imidlertid er de fleste av lokal art, og fremmet av lokale berørte – bygging av parkeringshus mellom et kulturhus og en kirke i Bømlo, høyhus i en park i Sørums, riving av villa og bygging av blokker i Oslo. Den fjerde kategorien omfatter saker der det *protesteres mot kommunale nedskjæringer*, nedleggelse av tjenestesteder eller økte satser for brukere. Kanskje litt overraskende faller kun 15 prosent av sakene i denne kategorien. Det protesteres for eksempel mot flytting av et dagsenter i Aurskog-Høland, nedleggelse av en helsestasjon i Bergen eller omstilling ved et pensjonist-senter i Orkdal. Den femte kategorien er kalt *Vern av bygninger eller områder*. Disse sakene dreier seg eksplisitt om bygninger eller områder som for eksempel er foreslått solgt, revet eller omdisponert til andre formål.⁵ En bluesklubb i Nes kommune protesterer mot fjerning av en bygning eiet av NSB, som ble brukt til kulturformål. Symras venner og Nordstrand Musikkråd ba Oslo kommune stanse salget av Symra kino, og bystyret i Bergen ble bedt om å stanse riving av bygninger i «Jonsvollkvartalet» til det er vurdert nærmere om noen bygninger kan bevares. Tematisk er det et relativt sterkt samsvar mellom det politiske innholdet i de initiativene som tas i norske kommuner og erfaringene fra Finland (se avsnitt 3).

Tallene viser at sakene (med få unntak) dreier seg om svært konkrete og fysiske *lokale* forhold. Det handler om veganlegg, tunneler, bygninger og

Tabell 2.2 Innbyggerinitiativ fordelt etter innholdsmessige kategorier

	Prosent (antall)
Samferdsel	24 % (19)
Kommunal politikk og administrasjon, annet	24 % (19)
Utbyggingssaker	23 % (18)
Kommunale tjenester: Nedskjæring, nedleggelse og økte satser	16 % (13)
Vern av bygninger eller områder	9 % (7)
Ukjent	4 % (3)
I alt	100 % (79)

grøntområder. Dette er saker som det ikke uten videre er lett å plassere inn i et etablert ideologisk konfliktmønster. Det betyr ikke at sakene ikke kan ha prinsipielle overordnede aspekter, men disse kan sjelden relateres til ideologiske partipolitiske skillelinjer. Ønske om bedret trafikksikring er et eksempel på dette, stenging av et bibliotek et annet. Det er knapt partier som er motstandere av trafikksikkerhet og bibliotektilbud på prinsipielt eller ideologisk grunnlag, snarere er det nok (for eksempel) hensynet til kommuneøkonomi som ligger bak. I et slikt perspektiv kan innbyggerinitiativet ses på som en kanal for ikke-ideologisk politisk deltagelse, som et supplement til andre deltagesformer hvor ideologi og partiidentifikasjon har større betydning. Et annet viktig kjennetegn er at initiativene har en kortsiktig karakter. Det dreier seg om saker med spesiell aktualitet innenfor et nærliggende tidsrom. Det kan være bygninger som skal rives, idrettsanlegg som skal oppføres eller kommunal støtte som skal kuttes på kommende budsjett.

I motsetning til for eksempel det å påta seg verv i et lokalt partilag, er innbyggerinitiativet dermed en kortsiktig og aktualitetsbasert form for politisk deltagelse. En tolkning av dette er at innbyggerinitiativet støter an mot det langsiktige og komplekse preget som offentlige beslutningsprosesser ofte har. Sagt på en annen måte: I stedet for å delta i langsiktige planprosesser, aksjoneres det billedlig talt når spaden stikkes i jorden. Det kan nok oppleves som utidig i kommuner som legger vekt på grundige og langsiktige prosesser. På den annen side kan det være grunn til å spørre om slike prosesser stiller for store krav til innbyggeres oppmerksomhet og politiske arbeidskapasitet. Mediene retter vanligvis oppmerksomheten mot en sak

⁵ Mange av sakene som gjelder vern av bygninger eller områder har implikasjoner for utbygging, og kunne dermed vært plassert i denne kategorien. De er skilt ut som egen kategori fordi det er vern som eksplisitt er hovedanliggendet. Kategoriseringen har for øvrig kun illustrerende formål, og benyttes ikke i den statistiske analysen.

når noe konkret skjer, noe som ofte mobiliserer innbyggere som kanskje ikke visste at de ville bli berørt.

5.3 Hvem initierer?

Hvem er det så som benytter seg av innbyggerinitiativet? Har vi å gjøre med 'aksjonistenes nye gyldne paragraf' (Bergens Tidende 12..12.2005), og hvem er i så fall aksjonistene? For å få opplysninger om initiativtagerne har vi etablert et hovedskille mellom grupper som er organisert *ad hoc* og *permanente organisasjoner*. I den første kategorien hører enkeltsaksgrupper, som bare er opptatt av saksfeltet som ligger til grunn for selve innbyggerinitiativet. Vi har identifisert tre typer *ad hoc*-grupper. De to første organiserer enkeltpersoner som berøres av saken det fremmes initiativ om. Det kan være beboere i det aktuelle området eller innbyggere som berøres individuelt og direkte på andre måter, for eksempel som brukere av en kommunal tjeneste. Den tredje gruppen antyder noe mer formell organisering, for eksempel ved at det finnes en navngitt komité, og ved at sakene har noe bredere nedslagsfelt. Et eksempel er «Aksjonsgruppe Mausund» i Frøya kommune, som i 2004 fremmet initiativ med krav om ny behandling av ferjedrift Dyrøy-Sula-Mausund med folkeavstemning. Grensen mellom denne kategorien og de to foregående er imidlertid relativt flytende. Det andre hovedkategorien, «*permanent organisasjon/aksjonsgruppe*», innebefatter etablerte organisasjoner som har et liv uavhengig av det aktuelle innbyggerinitiativet. Dette er grupper som vanligvis arbeider med et bredere saksfelt enn det som ligger i selve initiativet. Vi har delt inn disse igjen i fire typer for å antyde hva slags organisasjoner det er snakk om.

Det fremgår av tabell 2.3 at innbyggerinitiativet ikke er en primærarena for etablerte foreninger, lag og organisasjoner i sivilsamfunnet. Bare om lag en tredjedel av initiativene er fremmet av organisasjoner med formål og varighet ut over saken som ligger i initiativet. Langt de fleste initiativene fremmes av grupper som dannes ut ifra den aktuelle saken, og noen ganger er det knapt tale om en organisasjon i det hele tatt (selv om dette ikke alltid kan fastslås). Den største gruppen, «*lokalt berørte*», representerer den tradisjonelle underskriftskampanjen blant innbyggerne i nærområdet som berøres av et tiltak. Initiator oppgis gjerne som «beboere i det aktuelle området» eller «privatpersoner». Den eneste forskjellen mellom disse og den neste kategorien, er at sakene fremmet av «*substansielt berørte*» har en mindre klar geografisk

Tabell 2.3 Innbyggerinitiativ, fordelt etter kategorier av initiator

	Prosent	Antall	Hovedkategori
Ad hoc/Lokalt berørte enkeltpersoner	22,8	18	
Ad hoc/Substansielt berørte enkeltpersoner	20,3	16	58,3%
Ad hoc/Aksjonsgruppe med denne tematikk	15,2	12	
Permanent organisasjon/Annet	13,9	11	
Permanent organisasjon/Velforening	11,4	9	34,2%
Permanent aksjonsgruppe/komite	5,1	4	
Permanent organisasjon/Skole (FAU, driftsstyre)	3,8	3	
Ukjent	7,6	6	7,6%
	100	79	100%

innretting. I gruppen «substansielt berørte» finnes mange av sakene som dreier seg om nedskjæringer i kommunalt tjenestetilbud, og flere av initiativene oppgis å være foreldre, pensjonister mv.

Blant de permanente organisasjonene er velforeningene godt representert, med 11,4 prosent av initiativene. Noen få saker kommer fra organisasjoner i skolesektoren, eller fra permanente aksjonsgrupper. Et eksempel på sistnevnte kategori er Aksjon Deltagende Budsjettering, som har gjennomført mange aktiviteter for å promotere denne saken. Kategorien «*annet*» er svært mangfoldig, og inkluderer blant annet Røros snøscooterklubb, Parkinsonforeningen Oslo/Akershus, Nes bluesklubb og Skøyen næringsvel.

Dette er resultater som støtter opp under at innbyggerinitiativet først og fremst kan betraktes som en formalisert utgave av den tradisjonelle underskriftskampanjen. I tillegg kan innbyggerinitiativet også til en viss grad bli sett på som et nytt virkemiddel for permanente organisasjoner i det sivile samfunn for å påvirke kommunal politikk. Innslaget av løst organiserte spontanaksjoner er imidlertid mye større.

5.4 Hva skjer med sakene?

Temaet i dette avsnittet er kommunenes håndtering av initiativene. Det er spesielt tre spørsmål som er interessante: 1) Behandles sakene politisk? 2) får initiativtagerne politisk gjennomslag? og 3)

Tabell 2.4 Innbyggerinitiativ, fordelt etter utfall

	Antall	Prosent
Behandling i kommunestyret avvist	28	35,4
Behandlet i kommunestyret men fikk ikke flertall	28	35,4
Behandlet i kommunestyret og fikk flertall	11	13,9
Skal opp til behandling i kommunestyret	5	6,3
Saken oversendt byrådet (Oslo og Bergen)	2	2,5
Forslaget anses som imøtekommet	1	1,3
Ukjent	4	5,1
	79	100

hvilke begrunnelser gis for å avvise politisk behandling i kommunestyrene? Tabell 2.4 viser utfallene av de 79 initiativene hvor det foreligger fullstendige opplysninger. Et hovedfunn er at et flertall av initiativene blir behandlet politisk, mens i overkant av 35 prosent ikke når kommunestyrene. Et annet hovedfunn er at det å fremme et innbyggerinitiativ er et forholdsvis lite effektivt virkemiddel for å påvirke kommunale beslutninger. Det har bare forekommet 11 tilfeller hvor et innbyggerinitiativ har fått gjennomslag i kommunestyret. Det betyr som hovedregel at innbyggerinitiativene enten avvises (ikke blir politisk behandlet) eller nedstemmes. Dette har skjedd i 56 av de 79 tilfellene (70,8 prosent).

Det er stor forskjell mellom det å ikke behandle et initiativ politisk, og det å nedstemme et. At kommunestyrene markerer uenighet med et initiativ ved å forkaste det trenger selvsagt ikke være et problem. Det kan (avhengig av ståsted) oppfattes på ulike måter. På den ene siden er det åpenbart at mange har store forventninger når de starter et innbyggerinitiativ, og skuffelsen blir tilsvarende stor når det viser seg at man ikke får gjennomslag. Et eksempel er Folkeaksjonen for bevaring av Batteristranda i Larvik. Kommunene som i etterkant slo fast at «saken om utbygging på byens historiske bystrand ble kvalt av et politisk flertall som heller feier ubehag under teppet enn å se 5000 innbyggere i øynene» (Kristensen, innlegg Østlands-posten 15.12.2004). Tilsvarende slo Per Asle Madsen, som i løpet av januar 2004 samlet inn 2000 underskrifter i Vågsøy kommune for å beholde

legevaksordningen i regionen, fast at: «Det skal mye til å forandre det politikerne vil. De hører ikke på folk» (Kommunal Rapport 22.09.2004). Det er få eksempler på at saker i kategorien omkamper har fått gjennomslag. Et unntak er vedtaket om å selge Symra kino i Oslo kommune, som etter et innbyggerinitiativ skal bli lokalt kulturhus for amatørgruppen. På den annen side kan resultatene tolkes som et uttrykk for at politikerne tar helhetsansvaret og ikke uten videre lar seg styre av enkeltsaks-mobilisering. Uansett, så viser analysen at det endelige politiske ansvaret ligger i kommunestyrene.

Noe mer problematisk ser det ut til å være at en stor andel av initiativene avvises uten å bli realitetsbehandlet i kommunestyrene. Spesielt problematisk blir dette når begrunnelsene for avvisning er svært mangeartede. Tabell 2.5 viser hvilke begrunnelser som ligger bak avvisningen av de 28 initiativene vi har opplysninger om. Der fremgår det at kommunene oftest avviser å behandle et innbyggerinitiativ i kommunestyret fordi saken anses som tidligere behandlet i løpet av siste fire år.⁶

La oss se litt nærmere på denne begrunnelsen i forhold til lovteksten i Kommunelovens § 39a, 3. ledd:

Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.

Tabell 2.5 Begrunnelser for avvisning

	Antall	Prosent
Tidligere politisk behandlet	15	53,6
Tidligere korrekt administrativt behandlet	4	14,3
Formelle feil ved initiativet	2	7,1
Innbyggerne bør bruke egen påvirkningsordning i PBL	1	3,6
Klagemuligheter er uttømt	1	3,6
Oppfyller ikke kravene i kommuneloven	1	3,6
Spørsmålet anses som utredet	1	3,6
Ukjent	3	10,7
	28	100

⁶ Oslo kommune sender rutinemessig forespørsel til aktuelle byrådsavdelinger eller etater om hvorvidt et initiativ omhandler en sak som er behandlet siste fire år, som et første ledd i behandlingen av ethvert innbyggerinitiativ.

Det er liten tvil om at denne såkalte omkampbestemmelsen har skapt uklarheter. Hva ligger i begrepet «samme innhold»? Og, hva betyr det at et forslag er behandlet av et folkevalgt organ? I KRDs veiledning til loven heter det at «forslag med samme innhold» ikke bare gjelder forslag som tidligere er fremmet som innbyggerinitiativ, men også andre forslag som er behandlet av kommunestyret – for eksempel forslag fra rådmannen. I praksis skal loven tolkes slik at initiativretten kun kan benyttes for å fremme forslag som «ikke har samme innhold som et forslag som har vært behandlet i kommunestyret eller fylkestinget de siste fire årene uavhengig av måten et slikt forslag er fremmet på». Spørsmålet er hva politisk behandling rent faktisk betyr. Erfaringsmessig avvises enkelte initiativer imidlertid også selv om den aktuelle saken ikke direkte er behandlet i kommunestyret. I slike tilfeller vises det gjerne at det er fattet vedtak i et annet organ enn kommunestyret. Et eksempel er et initiativ som dreide seg om riving av en eksisterende villa og oppføring av to blokker et sted i Oslo. Bystyret vedtok⁷ å avvise saken med følgende begrunnelse:

Saken avvises da Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, som av Oslo bystyre er gitt myndighet til å treffe vedtak i sak som den foreliggende, den 02.09.2002 ga tillatelse til oppføring av to boligblokker med garasjekjeller i Mylskerudveien 29. Et forslag kan ikke settes frem før det er gått fire år siden tilsvarende sak sist ble behandlet.

Den samme typen argumentasjon er brukt også i noen andre saker, for eksempel i Stord i 2004:

Saka er i medhald av Plan og bygningslova handsama i Forvaltningsstyret som er det organ som har fullmakt til å avgjera saka. Vedtak i Forvaltningsstyret er i samsvar med overordna Reguleringsplan. Merknadene til utbygginga frå naboane har vore kjente for Forvaltningsstyret og har vore gjenstand for klagehandsaming hos Fylkesmannen. Saka er endeleg avgjort og kan ikkje klagast vidare. Ei endring vil vera til skade for dei som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser.

KRDs veileder ser ikke ut til å støtte denne tolkingen av kommunelovens §39a. Det heter i 3.6.2 av veilederen at

«Det kan fremmes forslag med samme innhold som en sak som ligger til behandling i et annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget»

Videre heter det at:

Selv om en sak eksempelvis ligger til behandling i et fast utvalg eller hos kommunerådet, vil et forslag etter kommunelovens § 39a måtte framlegges for kommunestyret.

Dermed er det vanskelig å se at et vedtak i Forvaltningsstyret skulle ha samme betydning som et vedtak i kommunestyret i forhold til reglene. Veilederen åpner ikke for at initiativer kan avvises fordi saken ligger til behandling i et utvalg som er bemyndiget av kommunestyret. Det kan hende at initiativtagerne hadde vunnet frem hvis de hadde fått kommunens vedtak om avvisning prøvet i forhold til loven. Alternativt kan det virke usikkert om et overordnet politisk vedtak (i det sistnevnte tilfellet, overordnet reguleringsplan) i kommunestyret kan regnes som «samme forslag» som et avgrenset administrativt vedtak innenfor rammene av det overordnede politiske vedtaket.

Det fremkommer ikke i KRDs veiledning hvorvidt reglene for klagebehandling (som det vises til i vedtaket i Stord kommunestyre) har implikasjoner for initiativretten. Et innbyggerinitiativ i Stor-Elvdal ble i 2004 avvist med begrunnelsen «*Saken er korrekt vedtatt, og klagemuligheter er uttømt. En endring vil være til skade for dem som tilgodeses av vedtaket*». Med et beslektet resonnement begrunnet bystyret i Oslo avvisningen av et initiativ med at «*initiativtakerne kan fremme tilsvarende forslag til behandling etter regelverket i plan- og bygningsloven*». Det kan dermed se ut til at initiativretten etter kommunelovens §39a i noen tilfeller blir betraktet som underordnet i forhold til andre lovfestede bestemmelser om medvirkning og klagesaksbehandling. Juridisk sett er det ikke opplagt at dette er korrekt praksis.

Formelle feil ved innbyggerinitiativet ser ikke ut til å være en utbredt årsak til at initiativer avvises. I Oslo har to initiativer blitt avvist fordi det tilstrekkelige antall underskrifter ikke ble samlet inn. Det ene tilfellet gjaldt saken «Initiativrett (innbyggerinitiativ) vedrørende flere rimelige boliger til unge i etableringsfasen - Kolonisering av planeten Mars til boligformål» (sak 200400419). Det er beklagelig at bystyret ikke fikk anledning til å drøfte dette i overkant visjonære forslaget!

Hovedkonklusjonen er at nåløyet ser ut til å være trangt for en gruppe som bestemmer seg for å bruke retten til å fremme et innbyggerinitiativ. Først skal det tilstrekkelige antall underskrifter samles inn. Deretter skal man oppnå at initiativet faktisk behandles i kommunestyret, og endelig skal et flertall i kommunestyret gi sin eventuelle til-

⁷ Bystyrets vedtak 141/2004

slutning. Det finnes ingen kvantitative mål på hvor trangt det første nåløyet er, men undersøkelsen viser at de to etterfølgende sorterer bort om lag to av tre initiativer. I praksis ser det ut til at de fleste saker som på en eller annen måte er berørt av kommunestyret/bystyret avvises.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som vinner frem, og i hvilke saker, står vi igjen med et for lite antall initiativer til at en statistisk analyse er meningsfull. Datagrunnlaget er for spinkelt til at resultatene fra en slik analyse skal stå seg. Data-materialet antyder likevel at det særlig er utbyggingssaker og saker om kommunale tjenester som blir avvist, og som sjelden eller aldri får gjennomslag. Forklaringen på det ser ut til å være at dette er saker som havner i kategorien «omkamper». Imidlertid ser det ut til å være unntak også her. Lillestrøm hadde et innbyggerinitiativ i januar 2004 der det ble samlet inn underskrifter mot bygging av en boligblokk i sentrum (Holmquist 2004). Aksjonistene ville ha park istedenfor, men reagerte først når informasjonstavlen kom opp på tomten. Initiativet ble avvist med bakgrunn i at det var under fire år siden reguleringsplanen ble vedtatt, men førte til at formannskapet revurderte prosjektet og satt i gang en vurdering av kostnadene ved å trekke seg fra avtalen med entreprenøren. Utover dette har vi ikke registrert noen tilfeller hvor initiativer i «utbyggingssaker» har ført frem. Det er flest initiativer i kategorien «kommunal politikk og administrasjon» som får gjennomslag. Dette sier nødvendigvis ikke mye siden denne kategorien inneholder de mest uensartede sakene. Når det gjelder hvem som vinner frem antyder undersøkelsen at de permanente organisasjonene har vanskeligst for å nå frem. Ingen av (de få) initiativene som er fremmet av velforeninger eller organisasjoner knyttet til skolesektoren har fått flertall i kommunestyret. Antallet slike saker er som sagt svært lavt, så dette er funn som ikke kan generaliseres.

6 Bruk av initiativretten og trekk ved kommunene: En tentativ analyse

Innledningsvis så vi at 46 av 264 kommuner har behandlet alt fra ett til 24 initiativer. Det betyr at i mange kommuner har initiativordningen ikke vært benyttet, mens det i enkelte kommuner har blitt fremmet mange initiativer. Spørsmålet er hvordan denne variasjonen kan forklares? Svaret på dette spørsmålet er i korthet at denne analysen ikke kan gi entydige svar. Årsaken til det er at ordningen har hatt for kort levetid, samtidig som initiativretten så

langt fremstår som et byfenomen. Av totalt 88 initiativer så er 33 blitt fremmet i Oslo og Bergen (37,5 prosent). I vår sammenheng betyr dette at det er for lite variasjon med hensyn til antallet initiativer i kommunene til at en statistisk analyse kan gi klare svar. Formålet med våre analyser er heller å antyde hvilke forhold som kan tenkes å få betydning for bruken av ordningen på lengre sikt.

Den *tentative* analysen søker altså å avdekke hvilke forhold som på sikt kan tenkes å forklare variasjon i bruk av initiativretten i kommunene imellom. Tabell 2.9 viser at forekomsten av initiativer i kommunene kan tenkes å være betinget av en rekke faktorer. Ut fra tidlige funn i litteraturen forteller tabellen også noe om hvilke forventninger vi har til retningen på effekten (positiv eller negativ). Legg også merke til at når det her snakkes om «positiv» eller «negativ» er det kun i statistisk, ikke normativ, forstand. La oss kort diskutere de enkelte mulige forklaringsvariablene slik de fremstår i tabell 2.6.

Vår første antagelse er at *kommunestørrelse* vil ha effekt ved at ordningen vil bli hyppigere brukt i store kommuner enn i små. Innbyggerinitiativet kan tenkes å egne seg spesielt i kommuner der de uformelle kontaktkanalene mellom innbyggere og politikere er svake. Et hyppig argument (blant annet i kommunestrukturdebatten) er at kontakten mellom innbyggerne og politikerne er bedre i kommuner med lavt folketall enn i større kommuner. I små kommuner er sannsynligheten større for at en enkelt innbygger kjenner en eller flere kommunepolitikere enn i byene. Antagelsen finner støtte i empirisk forskning (Saglie og Bjørklund 2005). Siden 1993 har blant annet andelen av de spurte som oppga at de i løpet av de siste årene hadde henvendt seg personlig til en folkevalgt representant for å påvirke en politisk avgjørelse, vært høyest i de minste kommunene, og systematisk avtagende med økende kommunestørrelse.⁸ I tillegg er det å skrive under på opprop eller underskriftskampanjer mer utbredt i de større kommunene enn i de mindre.⁹ Følgelig forventer vi at jo flere innbyggere, jo flere initiativer.

Vår andre antagelse er at *bosettingsmønsteret* kan ha effekt. Dette bygger på det faktum at

⁸ I 2003 var andelen som hadde tatt slik kontakt dobbelt så høy i kommuner med under 2499 innbyggere som i kommuner med mer enn 60 000 innbyggere.

⁹ I 2003 hadde 32% av de spurte i kommuner med under 2499 innbyggere deltatt på denne måten, mot 43% i kommuner med 10 000 – 60 000 innbyggere. Imidlertid var bruken lavere i de største kommunene – 28% i kommuner med over 60 000 innbyggere.

Tabell 2.6 Antallet initiativer i kommunene: Mulige forklaringer og forventet effekt.

Variabel	Beskrivelse	Forventet effekt
Størrelse	Folketallet i kommunen	Positiv
Befolkningstett	Andelen som bor i tettsteder	Negativ
Valgdeltakelse	Prosent valgdeltakelse ved forrige valg	Positiv/Negativ
NPM	Kommunens moderniseringsgrad	Positiv
Parlamentarisme	Parlamentarisk styringssystem	Positiv

enkelte deltakelsesformer kan være mer sensitive enn andre for bosettingsmønsteret. Eksempelvis kan det være vanskeligere å samle inn underskrifter i kommuner med få eller ingen tettsteder og relativt store avstander mellom boligene.

En tredje antagelse er at forholdet mellom ulike *deltakelsesformer* kan ha effekt. Denne antagelsen bygger på den teoretiske og empiriske diskusjonen i litteraturen om skille mellom såkalt «konvensjonell» og «ukonvensjonell» deltakelse. I den siste kategorien finner vi

«alle former for deltagelse som ikke går gjennom de representative kanaler (partier og organisasjoner), men som har som mål å influere beslutningstagerne direkte gjennom underskriftskampanjer, demonstrasjoner, aksjoner etc.»

(Bjørklund 2002:83).

Da innbyggerinitiativet ble tatt inn i kommuneloven, kan man si at underskriftskampanjen ble løftet inn blant de konvensjonelle deltagelsesformene. Ordningen er blitt en del av det representative systemet, som et supplement til selve valgdeltagelsen. Basert på tidligere forskning antar vi at innbyggerinitiativet kan ha både positive og negative effekter for det representative lokaldemokratiet. En mulighet er at sammenhengen er positiv ved at et høyt politisk engasjement (målt ved høy valgdeltakelse) går sammen med hyppigere bruk av initiativordningen. Er det riktig, vil de to deltagelsesformene supplere hverandre. Motsatt kan det tenkes at valgdeltakelse og bruken av initiativretten framstår som to konkurrerende deltagelsesformer. I så fall vil sammenhengen mellom de to være negativ. En tolkning av et slikt resultat kan være at innbyggerinitiativet kan tenkes å bli brukt av grupper som har større tro på at enkeltsaks mobilisering gir resultater enn deltakelse i valg. I analysen benyttes valgdeltakelsen ved forrige kommunestyrevalg som mål på det politiske engasjementet i det representative lokaldemokratiet. Som kjent varierer valgdeltakelsen betydelig kommunene imellom. Eksempelvis var høyeste og laveste valgdeltakelse ved kommunevalget i

2003 henholdsvis 84,23 prosent og 45,83 prosent¹⁰.

En fjerde antagelse er at *institusjonelle* trekk ved kommunene har effekt på bruken av initiativordningen. Det er grunn til å anta at både styreform og organisatoriske trekk ved kommunene har betydning. Eksempelvis antar vi at innbyggerinitiativet kan tenkes å bli brukt hyppigere i kommuner med et klart skille mellom posisjon og opposisjon, og i kommuner med parlamentarisk styreform. I slike kommuner vil opposisjonen erfaringsmessig kunne bruke slike ordninger for å synliggjøre motsetninger til det til enhver tid sittende politiske flertall. Det vil være spesielt fristende i en situasjon der flertallet har et svakt parlamentarisk grunnlag. I tillegg antar vi at omfanget av lokal delegasjon kan tenkes å påvirke antallet innbyggerinitiativer. I parlamentariske kommuner er eksempelvis en rekke saker delegert til byrådet, slik at antallet saker som vil kunne være gjenstand for et initiativ i seg selv vil være større. Tilsvarende kan det tenkes at innbyggerinitiativet vil bli hyppigere brukt i sterkt moderniseringsorienterte kommuner med sterkt innslag av New Public Management. Dette er en styreform som legger opp til at politikerne skal tenke langsiktig og visjonært, mens enkeltsaker i større grad delegeres til administrasjonen som har utvidede fullmakter. Dette kan bidra til at enkeltsaker avpolitiseres, noe som kolliderer med selve ideen bak innbyggerinitiativet. Det er mye som tyder på at slike styringsprinsipper kolliderer med endringer på velgersiden. Paradoksalt nok står vi framfor en situasjon der det innføres styreform der politikerne per definisjon ikke skal gå inn i enkeltsakene, samtidig som nettopp enkeltsakene betyr stadig mer for velgernes partivalg (Aardal mfl. 1999). I forbindelse med en debatt om nedleggelse av en helsestasjon i Bergen kommunene med et påfølgende innbyggerinitiativ, pekte Senterpartiets Kjersti Toppe eksempelvis på at: «Er Bergen kommune blitt så stor at saker som biblioteksstruktur og helsestasjoner er for små til å gå om de folke-

¹⁰ Ekstremverdiene finnes i henholdsvis Harstad (lavest valgdeltakelse) og Øygarden (høyest).

Tabell 2.7 Multivariat analyse av antallet initiativer i 264 kommuner¹

Modeller	Forventet effekt	Faktisk effekt	Signifikant	T-verdi
Modell 1				
Folketall	Positiv	Positiv	Ja	6,92
Modell 2				
Folketall	Positiv	Positiv	Ja	7,81
Valgdeltakelse	Positiv/Negativ	Positiv	Ja	3,37
Modell 3				
Folketall	Positiv	Positiv	Ja	7,09
Valgdeltakelse	Positiv/Negativ	Positiv	Ja	2,78
Bosettingsmønster	Negativ	Negativ	Ja	-2,72
Bosettingsmønster2	Negativ	Negativ	Ja	2,18
Modell 4				
Folketall	Positiv	Positiv	Ja	3,49
Valgdeltakelse	Positiv/Negativ	Positiv	Nei	1,03
Bosettingsmønster	Negativ	Negativ	Nei	-1,29
Bosettingsmønster2	Negativ	Negativ	Nei	0,85
Oslo/Bergen	Positiv	Positiv	Ja	24,15

¹ I analysen er det testet for den naturlige logaritmen av de uavhengig variablene folketall og valgdeltakelse. Variabelen bosettingsmønster viser hvor stor andel av innbyggerne som er bosatt i tettsteder (kilde: SSB). Denne variabelen er supplert med andregradsledd siden sammenhengen med avhengig variabel ikke var lineær. Variabelen Oslo/Bergen er den dummy variabel der de to kommunene har fått verdien 1, alle andre 0.

valgte. Skal slikt avgjøres av administrasjonen? Politikken byråkratiseres, ansvaret pulveriseres, folkeviljen neglisjeres og makta sentraliseres». I analysen har vi forsøkt å teste for effekten av NPM-løsninger i kommunene uten å få signifikante resultater. I tillegg sier det seg selv at det ikke er mulig å studere den statistiske effekten av parlamentarismedimensjonen siden styreformene kun forekommer i Bergen og Oslo. Til det er både variasjonen for liten og datagrunnlaget foreløpig for spinkelt.

Analysen i tabell 2.7 er basert på et datasett som omfatter alle de 264 kommunene som besvarte den opprinnelige undersøkelsen. I tillegg er antallet initiativer i den enkelte kommune korrigert etter søk i kommunenes sakspapirer (gjelder Oslo og Bergen). Analysen er basert på en standard multivariat regresjonsmodell med antallet innbyggerinitiativ som avhengig variabel. Legg merke til at tabell 2.7 viser at samtlige variabler med unntak av kommunestørrelse fremstår som ikke-signifikante når det blir kontrollert for forekomsten av initiativer i Oslo og Bergen (Modell 4). Statistisk signifikans er kort fortalt et spørsmål om statistisk generalisering og sannsynligheten for at effektene i de utvalgte kommunene også gjelder i populasjonen som helhet.

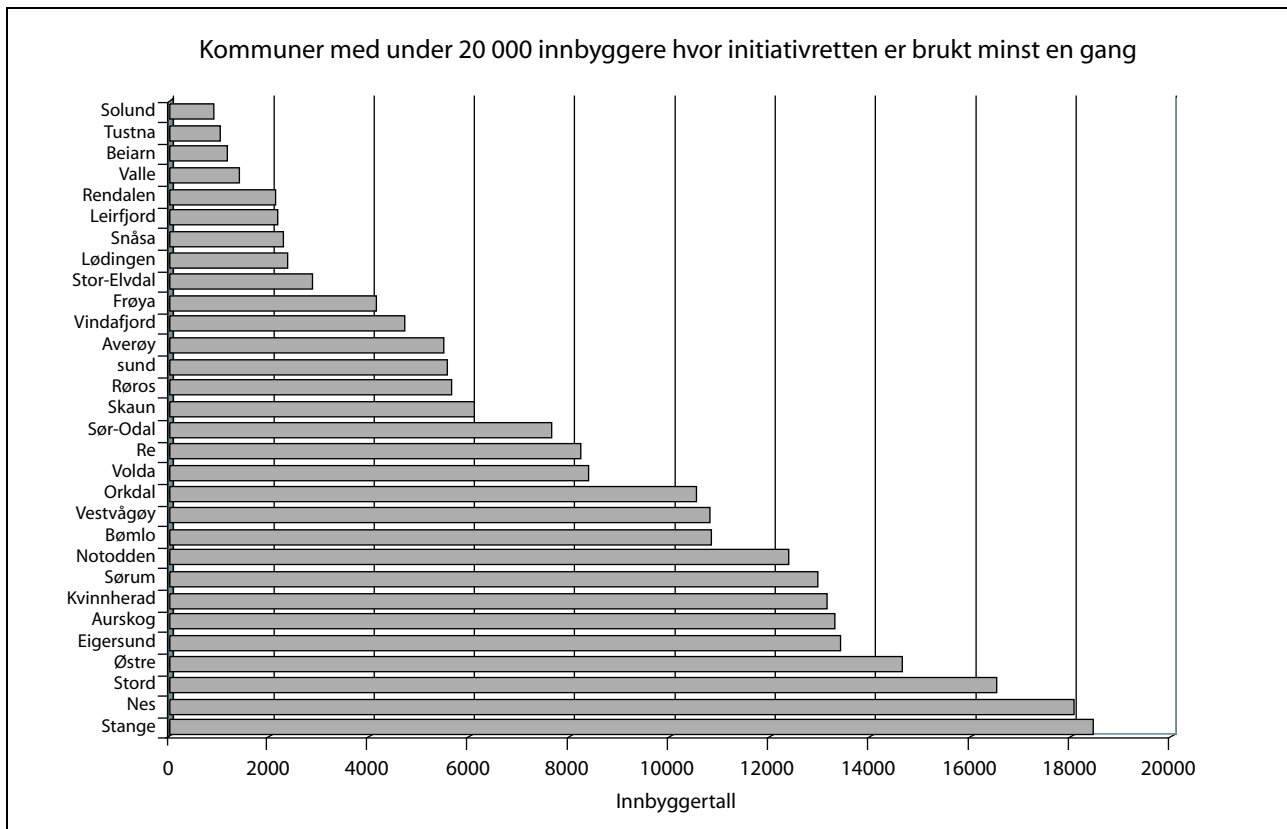
Resultatene som presenteres i tabell 2.7 sannsynliggjør at antallet initiativer i kommunene er betinget av *kommunestørrelse*. Variabelen folketall er signifikant positiv også når det kontrolleres for

initiativene i Oslo og Bergen, og dette viser at antall initiativer stiger med stigende folketall. Nærmere analyser viser at kommuner som oppgir at initiativet ikke har blitt bukt har et gjennomsnittlig innbyggertall på 6553 (tabell 2.8), et tall som ligger nær medianverdien for norske kommuner.¹¹ I snitt er innbyggertallet om lag dobbelt så høyt for kommunene hvor initiativet har blitt brukt en gang, og omtrent tre ganger så høyt i de tre kommunene hvor initiativet er brukt to ganger. Dette betyr at initiativretten (som i Finland) oftest tas i bruk i de største byene. Med andre ord: Jo større innbyggertall, desto flere initiativer.

Tabell 2.8 Gjennomsnittlig folketall etter bruk av innbyggerinitiativet (264 kommuner)

Antall innbyggerinitiativ	Gjennomsnittlig innbyggertall	Innbygere pr. initiativ	Antall kommuner
0	6553	-	218
1	12486	12486	36
2	16166	8083	7
3	156161	52053	1 (Trondheim)
9	239209	26578	1 (Bergen)
25	529846	21193	1 (Oslo)

¹¹ Medianverdien er 4451 pr. 1.januar 2005. Kilde: SSB/Kommunedatabasen



Figur 2.1 Innbyggerinitiativ i de minste kommunene. Innbyggertall for 34 kommuner med under 20 000 innbyggere hvor initiativet er benyttet minst en gang.

Resultatet er ikke overraskende, siden høyere innbyggertall i seg selv gir opphav til flere saker hvor initiativretten kan aktualiseres. Byene får imidlertid ikke full «uttelling» for et høyt folketall, noe som fremkommer ved at antallet innbyggere pr. initiativ er høyere. Hadde hyppigheten av initiativer vært like høyt i Oslo som for gjennomsnittet av kommuner hvor ordningen er brukt én gang, skulle Oslo hatt 42 initiativer. Bergen burde hatt 19, og Trondheim 12-13. En nærmere analyse av antallet initiativer pr. innbygger, gjør at det vil være mest korrekt å si at innbyggerinitiativet forekommer hyppigst i middelstore kommuner, med innbyggertall rundt 16000.

Den statistiske analysen tilsier ingen sterk sammenheng mellom andelen som bor i tettsteder (variabelen *bosettingsmønster*) og bruken av innbyggerinitiativet. Likevel er det en svak tendens til at høyere andel i tettsteder hører sammen med flere initiativer. Nærmere analyser viser at kommuner med en høy andel innbyggere bosatt i tettsteder, (over 67,6 prosent) skiller seg noe ut fra de øvrige. Det er noen færre av disse kommunene som ikke har erfaring med innbyggerinitiativet, og tilsvarende flere som har hatt ett eller flere. Det er imidlertid en sterk sammenheng mellom innbyg-

gertall og andel bosatt i tettsteder. Sagt på en annen måte: Flere innbyggere gjør at folk bor tettere. Det kan bety at det egentlig er det høye folketallet som slår ut for kommunene i nederste rad i Tabell 2.11 (se appendiks B), og ikke andelen bosatt i tettbygde strøk.

Interessant nok ser analysen ut til å støtte opp under en mulig positiv sammenheng mellom valgdeltakelse og antallet innbyggerinitiativ. Funnet er signifikant i de tre første modellene. Dette må ses i forhold til internasjonal litteratur der den politiske mobiliseringen fremstår som en viktig forklaring til variasjoner i valgdeltakelsen (Franklin 2004). Jo mer usikkert og viktigere valgutfallet er, jo større grunn til å forvente høgt fram møte. I dette tilfellet kan det tolkes slik at et høyt konfliktnivå (hvis valgdeltakelse er et uttrykk for det) kan resultere i flere initiativer. Siden det er valgdeltakelse ved forrige kommunestyrevalg som inngår i analysen, kan vi utelukke at sammenhengen går i motsatt retning (at flere initiativer gir større fram møte). Funnet heller i retning av en konklusjon der initiativordningen kan fungere som et supplement til det representative lokaldemokratiet. Det bør imidlertid understrekes at en slik konklusjon kan være følsom overfor kommunenes respons på de

initiativ som fremmes. Hvis kommunestyrene skulle godta alle initiativ (noe de altså ikke gjør i dag), så kunne det tenkes at innbyggerne også oppfattet initiativordningen som en mer effektiv kanal for politisk påvirkning enn valgkanalen. I så fall kunne en endt opp i en situasjon der initiativretten fungerte som en erstatning for deltakelse i valgkanalen.

Nærmere om betydning av kommunestørrelse

Til tross for at analysen viser at kommunestørrelse betyr mest for forekomsten av innbyggerinitiativ, er ikke småkommunene fraværende i undersøkelsen. Den empiriske analysen ovenfor dekker over en ganske stor variasjonsbredde. I figur 2.1 inngår 34 av initiativene. Samtlige ble fremmet i kommuner med under 20 000 innbyggere, og som vist er enkelte av disse kommunene små. Blant annet er fem initiativer fremmet i kommuner med under 2000 innbyggere. «Rekorden» er Solund kommune, med 875 innbyggere.

I de minste kommunene er det færre innbyggere for hver politiker, og dette er en viktig side av argumentet om at nærheten mellom innbyggere og politikere er større i små kommuner enn i store. Siden den enkelte politiker har begrensede mengder av tid og oppmerksomhet, vil tilgjengeligheten for den enkelte innbygger være lavere i store kommuner enn i små. Riktignok er det gjerne flere plasser i kommunestyret i de store kommunene enn i de små.¹² Men dette har ikke så stor betydning, fordi forskjellene i innbyggertall er mye større enn forskjellene i antall medlemmer av kommunestyret. Når alle kommunene i Norge sees under ett, varierer antall innbyggere pr. representant i kommunestyret mellom 16,4 og hele 8980,4. Dette maksimumstallet (som gjelder for Oslo) er riktignok en ekstremverdi, og det er bare tre kommuner som har flere enn 2000 innbyggere pr. representant i kommunestyret. Men forskjellen mellom 16,4 og 2000 innbyggere pr. politiker er også veldig stor. Kapasiteten for dialog med innbyggerne er åpenbart mye høyere i de små kommunene enn i de store. Spørsmålet blir da om innbyggerinitiativet kan kompensere for den lavere kapasiteten for dialog i de større kommunene. Tabell 2.9 viser at dette godt kan være tilfelle.

Når kommunene sammenlignes etter antall innbyggerinitiativ, viser det seg at *gjennomsnittlig antall innbyggere pr. representant er systematisk høyere jo flere initiativer som er fremmet*. I kommunene

Tabell 2.9 Representasjon og innbyggerinitiativ. Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. medlem av kommunestyret, etter antall innbyggerinitiativ i kommunen.

Antall innbyggerinitiativ	Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. representant	Antall kommuner
0	222,06	218
1	363,39	36
2	434,80	7
3	1837,19	1
9	3570,28	1
25	8980,44	1

hvor innbyggerinitiativet ikke er brukt, er det gjennomsnittlig 222 innbyggere pr. politiker. Når antallet innbyggerinitiativer stiger, stiger også det gjennomsnittlige antallet innbyggere pr. politiker.

Det er altså lavest «politikerdekning» i kommunene hvor innbyggerinitiativet har blitt benyttet oftest. Dette har naturligvis sammenheng med at innbyggerinitiativet brukes mer i store kommuner enn i små. Men spørsmålet blir da om det ikke er nettopp variasjonen i «politikerdekning» som gjør at det er forskjell på de store og de små kommunene. Når betingelsene for direkte kontakt og dialog mellom innbyggerne og politikerne blir dårligere, kan innbyggerinitiativet fremstå som et attraktivt alternativ. Undersøkelsen kan dermed bidra til å belyse forskjellene i relasjoner mellom innbyggere og politikere i store og små kommuner: I de større kommunene dreies kontakten over i formaliserte kanaler (som for eksempel innbyggerinitiativet) fordi betingelsene for dialog og uformell kontakt svekkes når antall innbyggere pr. politiker øker.

7 Oppsummering og hovedresultater

Denne undersøkelsen har fokusert på bruken av innbyggerinitiativet i kommunene. Dette avsnittet oppsummerer hovedfunnene og vurderer enkelte sider ved kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativet. I tillegg skal vi tentativt diskutere reformens betydning for det representative lokaldemokratiet. Hovedfunnene i undersøkelsen kan oppsummeres som følger:

- Innbyggerinitiativet har vært nokså hyppig brukt i den forholdsvis korte tiden ordningen har vært virksom. Forutsatt at kommunene som besvarte vår undersøkelse er representative for alle norske kommuner, så er initiativret-

¹² Antall representanter i norske kommunestyre varierer mellom 11 og 85. Medianverdien er 23.

ten benyttet i om lag 75 av 433 kommuner, i noen av dem flere ganger.

- Jo flere innbyggere i kommunen, desto mer brukes initiativretten. Målt i antall initiativer pr. innbygger er bruken hyppigst i de litt over midtstore kommunene.
- Det ser ikke ut til at initiativretten benyttes oftere i tettbygde kommuner enn i spredtbygde.
- Innbyggerinitiativet ser ikke ut til være et videre effektivt virkemiddel for å få politisk gjennomslag. Vanligvis blir initiativene avvist eller nedstemt – dette har skjedd i nær tre av fire tilfeller. Bare ett av ti initiativer har vunnet frem etter avstemning i kommunestyret.
- En stor andel av initiativene avvises på formelt grunnlag. Hvis saken (på en eller annen måte) har vært innom kommunestyret/bystyret, er hovedregelen at saken avvises. Kommunene har lagt seg på en streng fortolkning av kommunelovens paragraf 39a.
- Det er interessant at høy valgdeltakelse så langt ser ut til å påvirke forekomsten av innbyggerinitiativ i positiv retning. Altså, jo høyre valgdeltakelse, jo flere initiativer. Det taler i retning av at ordningen fungerer som et supplement til det representative lokaldemokratiet. Imidlertid er dette et funn som kan tenkes å påvirkes av kommunenes respons på initiativene. Hvis alle initiativer hadde fått gjennomslag i kommunestyrene, så ville det sendt et signal til velgerne om at initiativordningen er et svært effektivt politisk virkemiddel sammenlignet med tradisjonell deltakelse. Hvorvidt ordningen vil fungere som et supplement eller som en erstatning for tradisjonell deltakelse vil derfor være avhengig av kommunenes politiske behandling av de forslag som kommer inn i form av innbyggerinitiativ.
- Det er relativt stor spredning i initiativenes politiske innhold. Et gjennomgående trekk er likevel at sakene dreier seg om den nære lokalpolitikken. Det vil si svært konkrete og fysiske forhold. Veganlegg, bygninger og parker dominerer. Dette er samtidig saker som ikke uten videre kan presses inn i et ideologisk partipolitisk konfliktmønster.
- Det er i all hovedsak løst organiserte ad hoc-grupper som starter initiativene. De permanente og etablerte lokale foreningene er relativt svakt representert.

To bestemmelser i loven har skapt debatt i kommunene og blant initiativtagere. Det gjelder underskriftskravet og omkampbestemmelsen.

Vår analyse viser altså at det forekommer flest innbyggerinitiativ i de største kommunene, men at

hyppigheten pr. innbygger er størst i de middelstore kommunene. Her spiller kravene i kommuneloven selvsagt en betydelig rolle. I loven heter det at (§ 39a):

Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.

I Solund kommune oppfylles dette kravet med så lite som 18 underskrifter! Disse 18 personene trenger heller ikke være stemmeberettigede. Dermed kan en initiativtaker i praksis kreve at kommunestyret behandler en sak bare ved å få underskrifter fra sin egen familie og nærmeste omgangskrets.

Dette betyr at ordningen kan favorisere innbyggerne i små kommuner, og muligvis bidra til at «nærhetseffekten» som ligger i våre antagelser svekkes. Til tross for at innbyggerne i de minste kommunene har større nærhet til sine representanter enn innbyggere i byene, gir kravene til antall underskrifter en klar oppmuntring til å benytte ordningen likevel. Toprosentsregelen (alternativt 300 i kommunen) innebærer at utfordringen ved det å skaffe nok underskrifter varierer ganske mye mellom kommunene. Siden 300 er to prosent av 6000, vil det påkrevde *nominelle* antallet underskrifter stige for kommuner mellom 213 og 6000 innbyggere.¹³ For kommuner med over 6000 innbyggere vil det påkrevde nominelle antallet være konstant på 300, men her vil en initiativtaker ha et økende antall innbyggere å hente underskrifter fra. I Oslo er det tilstrekkelig å få støtte fra så lite som en halv promille av innbyggerne. Sett på denne måten, må den samlede oppslutningen blant kommunens innbyggere rundt en sak være 40 ganger høyere i for eksempel Søndre Land kommune (6008 innbyggere) enn i Oslo.

Man kan dermed hevde at kravet til antall underskrifter er vanskeligst å innfri i kommuner med innbyggertall rundt knekkpunktet på 6000 innbyggere, som ligger nær medianverdien for innbyggertall i norske kommuner. I mindre kommuner synker det påkrevde antallet underskrifter, i større kommuner er det flere innbyggere man kan be om støtte fra. Det er likevel vanskelig å si hvor stor betydning dette har i praksis. Kanskje kan noe av bruken i de minste kommunene forklares ved at antallet påkrevde underskrifter er lavt?

¹³ Minste kommune er pr. 1.1.2005 Utsira, med 213 innbyggere. Her vil kravet til antall underskrifter innfris hvis man får støtte fra ektefellen og tre barn i skrivekyndig alder.

Kanskje antall initiativer pr. innbygger er langt høyere i Oslo enn i Trondheim fordi initiativtagere i Trondheim må ha støtte fra to promille av innbyggerne, mot en halv promille i Oslo? Vi vet heller ikke om antallet initiativer i de middelsstore kommunene ville vært høyere, hvis ikke kravet hadde være relativt vanskeligere å innfri i disse kommunene enn andre steder. Flertallet i Bergen bystyre ønsker å heve underskriftskravet ved å sette grensen til 2 prosent (Bergens Tidende 12.12.2005). I praksis vil det bety at et innbyggerinitiativ i Bergen vil kreve over 5000 underskrifter for å bli behandlet i bystyret.

En annen (og viktigere) problemstilling er lovens bestemmelse om karantenetid. Lovfortolkningen har gjort at nåløyet for å få en sak behandlet i kommunestyret/fylkestinget er trangt. Er saken nevnt i et vedtak i kommunestyret så er det i seg selv et argument for avvisning. Dette reiser to spørsmål: 1) Er praksisen i tråd med lovens intensjoner? Og, 2) hvor nødvendig er omkampbestemmelsen? Lovteksten kan utvilsomt leses slik at det bare er forslag i form av et innbyggerinitiativ som avskjærer et nytt tilsvarende initiativ. Imidlertid er dette ikke verken departementet eller kommunens tolkning. KRDs veileder sier at alle typer likelydende forslag kan ekskludere et nytt innenfor en fireårsgrense. Hensikten med regelen er å forhindre stadige omkamper i kommunestyrene. Konsekvensen er imidlertid en byråkratisering av ordningen og en stadig tilbakevendende diskusjon om hva «samme politiske innhold» betyr. Tildels like lydende initiativer avvises, noe som skaper debatt om lovforklningen både i kommunestyrene og blant initiativtakere.

En tilsvarende diskusjon er spørsmålet om hva «folkevalgt politisk behandling» innebærer. Spesielt relevant er det i Oslo og Bergen der den parlamentariske styreform gjør at flere saker går utenom bystyret og avgjøres av byrådet på fullmakt. Spørsmålet som diskuteres her er hvorvidt byrådet er et folkevalgt organ. KRDs veileder er imidlertid entydig på at innbyggerinitiativ etter kommuneloven § 39a, vil måtte framlegges for kommunestyret selv om saken ligger til behandling hos kommunerådet (3.6.2).

Disse diskusjonene framstår som merkelige fordi karantenebestemmelsen kan vurderes som unødvendig gitt lovens andre bestemmelser. Initiativretten legger ikke føringer på utfallet av sakene som fremmes, og det er opp til kommunestyrene selv å bestemme hvordan det skal gis tilbakemeldinger til initiativtagerne. En tilbakemelding kan nettopp være å vedta at saken er behandlet tidligere, og at det initiativet som er fremmet ikke tilfø-

rer den angjeldende saken nye opplysninger. Avvisningspraksisen kan også vurderes prinsipielt. Den svenske statsviteren Mikael Giljam (2005) har pekt at det er prinsipielt uheldig å innføre ordninger som gir innbyggerne løfte om innflytelse, men bare hvis det folkevalgte organet vil. Argumentet er at enten beholder man slike ordninger og realitetsbehandler det som kommer, eller så fjerner man dem fordi de ikke fungerer. Hans poeng er at det dårligste alternativet er å gi falske forhåpninger om større innflytelse, og oppmuntre innbyggerne til å engasjere seg i relativt meningsløs politisk aktivitet.¹⁴

Når det innføres ordninger for deltagelse som gir så lite medbestemmelse som innbyggerinitiativet i praksis gjør, og hvor mulighetene for avvisning uten realitetsbehandling er såpass omfattende, sier dette noe om demokratisynet som ligger til grunn. Det er som om politikerne med den største forsiktighet drister seg til å dele noe av sin makt med medborgerne. Kontrasten er enorm til det rent individorienterte demokratisynet som ligger til grunn for initiativretten i de fleste delstatene i USA. For eksempel heter det i konstitusjonen for staten California at:

All political power is inherent in the people. Government is instituted for their protection, security, and benefit, and they have the right to alter or reform it when the public good may require. (...) An initiative statute or referendum approved by a majority of votes thereon takes effect the day after the election unless the measure provides otherwise.¹⁵

Tilsvarende slåes det fast i konstitusjonen for delstaten Montana at

«The legislative power is vested in a legislature consisting of a senate and a house of representatives. The people reserve to themselves the powers of initiative and referendum.»¹⁶

Disse bestemmelsene regulerer riktignok en annen ordning, nemlig rett til folkeavstemning, men det er påtagelig at ordningene legger til grunn at *medborgerne beholder myndighet som i utgangspunktet ligger hos dem selv* – ikke som i Norge, hvor medborgerne vanligvis må regne med å bli avvist eller nedstemt.

¹⁴ Han bruker den svenske regel om at 5 prosent av innbyggerne kan kreve at det avholdes en folkeavstemning i en konkret sak. Det er derimot opp til kommunestyret å bestemme om en slik skal avholdes eller ikke. Så langt har det blitt fremmet 80 slike folkeinitiativ, men kun få har resultert i folkeavstemning. I 95 prosent av tilfellene har flertallet i kommunestyret avvist initiativet.

¹⁵ Seksjon 1 og 10 i konstitusjonens artikkel 2.

¹⁶ Seksjon 1 i artikkel 5.

Hvilke konsekvenser kan så ordningen tenkes å ha for det representative lokaldemokratiet? I Makt- og demokratiutredningen er balansen mellom ulike deltakelsesformer et hovedtema (Østerud mfl. 2003). Økt direkte deltakelse fanges i utredningen opp gjennom begreper som «øyeblikksorganisering og tilleggsdemokrati». I følge utrederne kjennetegnes slike deltakingsformer av at de a) tømmer det representative politiske systemet for politisk innhold, og b) frakobler politisk makt og ansvar. Resultatet er økte sosiale forskjeller i den politiske deltakelsen (Engelstad 2004, Østerud 2004, 2005). Er dette innvendinger som kan reises mot initiativordningen? Hvordan kan innbyggerinitiativet relateres til mer tradisjonelle former for politisk deltakelse? Er ordningen et supplement eller en erstatning for deltakelse i valg og partier?

Vi har vurdert innbyggerinitiativet som en institusjonalisering av den tradisjonelle underskriftskampanjen. Dette er en deltakelsesform som kjennetegnes av at den er tidsbegrenset, målrettet og orientert mot en enkelt sak (Bjørklund 2002, Olsen og Sætren 1980). Et hovedfunn i denne undersøkelsen er nettopp at innbyggerinitiativet ofte tar form av tidsavgrensede og løst organiserte aksjoner rettet mot en enkelt sak. Innslaget av etablerte organisasjoner er imidlertid ikke fraværende, slik at reformen også kan regnes som et nytt punkt på listen over tilgjengelige virkemidler for organisasjoner som ønsker å påvirke kommunepolitikken. Her kan innbyggerinitiativet betraktes som et koblingspunkt mellom sivilsamfunnets organisasjoner og det politiske systemet som supplerer høringsrunder, deltagelse i råd og utvalg, uformell kontakt og andre kontaktformer. Forskjellen er korttidsorienteringen. Innbyggerinitiativet er kanskje snarere et virkemiddel for organisasjoner eller grupper som er lite integrert i det politiske systemet, eller som ønsker å unngå det elementet av oppbinding og ansvarliggjøring som langsiktig samarbeid med myndighetene kan medføre (Olsen 1983:158). I et slikt perspektiv kan innbyggerinitiativet ses på som et supplement til de etablerte kanalene for innflytelse i lokalpolitikken. Her må det også påpekes at innbyggerinitiativet er den eneste ordningen som gir lovfestede deltagelsesrettigheter til barn og ungdom under stemmealder. Vi har i vår gjennomgang registrert saker der ungdom har benyttet seg av ordningen. Det ene gjaldt krav om sitteplassgaranti på skolebussene i Østfold fylke, og det andre et forslag om valgfritt sidemål i Møre og Romsdal.

Når innbyggerinitiativet betraktes som en underskriftskampanje er det relevant å vurdere

ulikhetene mellom de to variantene – den formaliserte som ligger i kommuneloven, og den tradisjonelle og uformaliserte. Det er ikke opplagt at det alltid vil være i forslagsstillerens interesse å velge å betegne kampanjen som et innbyggerinitiativ i lovens forstand. For det første gir loven kommunene anledning til å avvise kampanjen på formelt grunnlag, dersom saken på noen måte kan betegnes som tidligere behandlet. Tradisjonelle underskriftskampanjer kan ikke «punkteres» på denne måten, og man unngår dermed denne risikoen for skuffelse. Man står også fritt til å samle underskrifter om hva man vil – uavhengig av «karantenetiden» for tidligere behandling. For det andre vil en kampanje uansett være avhengig av at man klarer å bygge opp et politisk momentum rundt saken. Da kan det være en ulempe hvis underskriftene oversendes med en gang det tilstrekkelige antallet er oppnådd. Kanskje gjennomslagskraften ville vært større hvis man hadde ventet, og samlet inn flere signaturer i stedet.

Enhver deltakelseskanal må vurderes i forhold til bredden i deltakelsen. Deltar et sosialt representativt snitt av innbyggerne, eller er deltakelsen forbeholdt små og ressurssterke grupper? Viser det seg at sterke og intense grupper dominerer så er det rimelig å reise spørsmål ved om en ikke også har å gjøre med en form for politisk deltakelse som favoriserer nettopp disse gruppene. Vår undersøkelse inneholder ikke opplysninger om deltakerne som enkeltindivider, og kan følgelig ikke gi eksakte svar på dette spørsmålet. Det vi imidlertid kan si er at innbyggerinitiativet ikke representerer en deltakelseskanal der politisk makt og ansvar frakobles. Innbyggerne gis anledning til å sette saker på dagsorden, ikke til å avgjøre dem. Undersøkelsen viser da også at lokalpolitikkerne har ansvaret, og slutter seg i svært liten grad til de initiativene som fremmes via initiativordningen. Selv om initiativene sjelden får politisk gjennomslag vet vi lite om hvordan mobiliseringen bak sakene påvirker den offentlige debatten i de kommunene der initiativ fremmes. Initiativretten kan imidlertid ikke sies å være et bidrag til å tømme den politiske dagsorden for innhold, snarere tvert imot. Likevel er det behov for mer kunnskap om hvordan slike ordninger påvirker den lokale meningsdanningen, og den lokale offentligheten generelt (se Myrvold mfl. 2004). Det er liten tvil om at flere av de sakene som er blitt fremmet som innbyggerinitiativ har skapt sterk politisk mobilisering. Ett eksempel er mobiliseringen for og imot bygging av et hotell på en strandtomt i Larvik kommune. 5000 skrev under på et initiativ mot byggingen, mens 4800 skrev under på ja-siden. Totalt sett stod hele 24 prosent

av innbyggerne i Larvik på en av underskriftslistene. Oslo byråd sitt salg av et rekreasjonsområde ved Gaustad sykehus førte også til et rikspolitisk engasjement. Både VG (01.06.2004), Dagbladet (02.06.2004) og Aftenposten (25.10.2005) fulgte opp med sterke lederartikler om salget. VG skrev at «byen med det store hjertet demonstrerte sin absolutte hjerteløshet ved å selge unna deler av Gaustad sykehus til boligspekulasjon». Saken endte da også med at et innbyggerinitiativ som ville stoppe salget seiret i bystyret. Både Gaustad saken og flere andre viser at det ville vært spesielt interessant å gå nærmere inn i måten lokalmedier dekker disse sakene.

Innbyggerinitiativet kan imidlertid regnes som en oppmuntring til økt politisk deltagelse utenfor partiene og det representative systemet. Den gir med andre ord muligheter for innflytelse også for dem som ønsker å konsentrere sin politiske aktivisme på den ene saken de er mest opptatt av, og som ønsker å kunne tre ut så snart saken er avklart. Innbyggerinitiativet kan slik sett være effektivt for den som ikke deltar ut ifra et generelt politisk engasjement: Hun eller han slipper å fordele sin ledige tid på et bredt spekter av saker som kanskje ikke har direkte betydning for en selv, slik man må hvis man er aktiv for eksempel i et partilag. Kostnadene forbundet med denne deltagelsesformen vil også oftest være svært lav, unntatt for dem som tar initiativet og tar ansvaret for innsamling av underskrifter. På den annen side er det ikke umulig at ordningen også kan rekruttere folk inn i partiene. Aktivitet i enkeltsaker har for mange vært det første skrittet til partimedlemskap.

I sum kan ordningen ha både ønskede og uønskede virkninger. På den ene siden kan lave deltagelseskostnader gjøre at ordningen oppmuntrer til økt politisk deltagelse. På den annen side kan en styrking av énsaksdeltagelsen gjøre tradisjonell deltagelse mindre attraktivt, fordi det langsiktige arbeidet for eksempel i et lokallag i noen tilfeller vil omstøtes av kortsiktige aksjoner. Vår analyse viser at innbyggerinitiativet har gitt lav uttelling for de som benytter ordningen. Dette er i seg selv et argument for at det ikke er grunn til å grunn til å forvente dramatiske endringer i deltagelsesmønsteret, verken i positiv eller negativ retning.

Et viktig trekk ved de sakene som fremmes ved hjelp av initiativordningen er at disse har et konkret og ikke-ideologisk preg. Det kan være at motivasjonen for å benytte denne deltagelsesformen skiller seg fra andre. Den som går inn som aktiv i et lokalt partilag eller lar seg velge inn i kommunestyret er ofte motivert av partiidentifikasjon eller ideologisk tilhørighet (Heidar og Saglie 2002). Del-

tagelse gjennom innbyggerinitiativet er et alternativ for den som har mindre av slik motivasjon, eller i saker hvor de ideologiske aspektene er mindre fremtredende. Denne undersøkelsen viser at mange av de sakene som fremmes med hjelp av nyordningen ikke kan knyttes til etablerte politiske skillelinjer. I et slikt perspektiv er det liten grunn til å tro at innbyggerinitiativet kan utgjøre en trussel mot etablerte deltagelsesformer.

Litteratur:

- Berglund, Frode (1999) «Har partiene mistet grepet på velgerne?» I Bernt Aardal, Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (red), *Velgerne i 90-årene*. Oslo: NKS Forlaget.
- Bjørklund, Tor (2002) Den stadig synkende deltagelsen ved lokalvalg – noen årsaker og konsekvenser. I Bernt Aardal (red.), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Budge, Ian (1996) *The new challenge and direct democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Engelstad, Fredrik (2004) »Den siste maktutredningen bør ikke bli den siste«. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1, årg. 21, 96-102.
- Giljam, Miakel (2005) Lokaldemokrati i förändring. Mer deltagardemokrati eller en annorlunda representativ demokrati. *Föredrag vid Lokaldemokratikommisjonens konferens Lokaldemokrati i endring*, Stavanger den 3. november 2005.
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2002). *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Franklin, Mark N. (2004) *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmquist, Tone (2004) Sjelden gjennomslag for innbyggerne. Artikkel *Kommunal Rapport* September 2004.
- Karvonen, Lauri (2000) »Som eld och vatten? Om direkt och representativt demokrati«. DMI Skrift nr. 2 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?*, Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004) *Veileder innbyggerinitiativ*.
- Mandat for lokaldemokratikommisjonen 12. mars 2004.
- Myrvold, Trine Monica, Sigrid Skålnes og Marte Winsvold (2004) *Et offentlig rom for lokaldemokratiet? Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2004:9. Oslo: NIBR.
- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*.
- Olsen, Johan P (1983) *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Olsen, Johan P og Harald Sætren (1980) *Aksjoner og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp.nr.45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre* (valgloven).
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2005) »*Kommuninvånarnas initiativrett – viktig rättighet eller död bokstav?*«. FiKT 9/2001, Kommunförbundet.
- Sjöblom, Stefan (1988) *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande. En studie av medlemssinitiativ i Åbo åren 1977-79*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Svensson, Palle (2003) *Folkets röst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Østerud, Øyvind (2004) »Maktutredning og demokrati«. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr.1, årg.21, 94-95.
- Østerud, Øyvind (2005) »Norsk og dansk debatt«. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1-2005, årg.46, 61-62.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aardal, Bernt mfl. (1999) *Velgerne i 90-årene*. Oslo: NKS Forlaget.

Undervedlegg 1

Appendiks A

Frafallsanalyse. Vurdering av datasettets representativitet

Den første delen av undersøkelsen (e-posten) ble utformet svært kortfattet av hensyn til svarprosenten. Det fremgikk eksplisitt av teksten at tilbakemelding også var ønskelig selv om kommunen ikke hadde behandlet noen innbyggerinitiativer. Imidlertid kan det ikke utelukkes at interessen for å svare har vært størst i kommunene hvor initiativet faktisk har vært brukt, noe som i så fall har ført til at datasettet overvurderer bruken av ordningen. Videre kan det hende at kommunene har gjort ulike vurderinger mht. innbyggerinitiativer hvor behandling i kommunestyret har blitt avvist. Selv om det ikke finnes konkrete indikasjoner på dette, kan det hende at enkelte kommuner har oppgitt at

Tabell 2.10 Kommuner som besvarte surveyen, fordelt etter folketall.

	Besvart	Alle kommuner
Under 1796 innbyggere	17,87 %	20 %
1796-3250 innbyggere	22,81 %	20 %
3251-5776 innbyggere	22,05 %	20 %
5777-12542 innbyggere	20,15 %	20 %
12543 innbyggere eller flere	17,11 %	20 %
	100 %	100 %

ingen initiativer har blitt brukt, selv om et initiativ har blitt innlevert og avvist.

Det ble gjennomført en enkel frafallsanalyse for å vurdere om kommunene som besvarte undersøkelsen avviker systematisk fra andre kommuner. Det er ikke innlysende hvilke trekk ved kommunene som skulle forårsake slike skjevheter, men kommunestørrelse og tettbygdhet ble vurdert. Gjennomsnittlig antall innbyggere i kommunene som besvarte undersøkelsen var 11082, mot 10638 i alle kommunene, noe som indikerer at det ikke har vært systematiske skjevheter ut ifra kommunestørrelse (for eksempel ved at flere store enn små kommuner har svart). En fordeling hvor kommunene er delt inn i fem like store grupper etter folketall gjengis i Tabell 2.10. Tabell 2.10 viser fordelingen av de 262 kommunene som besvarte surveyen, fordelt etter fire like store kategorier av tettbygdhet.¹⁷

Det viser seg at de minste og de største kommunene er noe underrepresentert blant de som besvarte undersøkelsen, men avvikene er forholdsvis små. Når det gjelder tettbygdhet, viste det seg at i gjennomsnitt 48,56% av innbyggerne i kommunene som besvarte undersøkelsen bodde i tettsteder, mot 49,19% i alle kommuner. Heller ikke denne variabelen viste altså noen skjevhet. Etter vår oppfatning er det ikke grunn til å anta at undersøkelsens resultater i betydelig grad preges av at kommunene som besvarte undersøkelsen skiller seg systematisk fra de øvrige.

¹⁷ Kategoriseringen deler kommunene inn i fire like store grupper antallsmessig. Kuttpunktene er 29,7%, 46,7% og 67,6% bosatt i tettsteder.

Undervedlegg 2

Appendiks B

Tabell 2.11 Fordeling av kommuner etter antall initiativer og andel innbyggere bosatt i tettsteder.
Nominelle antall kommuner

Andel bosatt i tettsted	Innbyggerinitiativer		
	Har ikke hatt initiativ	Har hatt et eller flere initiativ	I alt
Lav	55	10	65
Middels lav	56	10	66
Middels høy	57	9	66
Høy	50	16	66

Tabell 2.12 Gjennomsnittlig valgdeltagelse i kommuner, etter antall innbyggerinitiativ

Antall innbyggerinitiativ	Gjennomsnittlig valgdeltagelse	N
0	61,68	218
1	60,41	36
2	61,72	7
3	58,77	1
9	60,99	1
25	62,25	1

Vedlegg 3

Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?

Hans-Erik Ringkjøb, Signy Irene Vabo og Jacob Aars

1 Innleiing

Ein hovudkonklusjon i den norske maktutgreiinga er at vårt politiske system vert utfordra av nye deltakingsformer som tappa det representative systemet for ansvar og makt (NOU 2003:19, 16). Men, utover å bli utfordra av alternative deltakingsformer, synest det som om dei representative organa sjølve overlet spørsmål til utanomparlamentariske eller utanompolitiske organ. Også dette er kommentert av Maktutgreiinga:

«De politisk ansvarlige har derimot mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper. I den offentlige reformpolitikken har selve omstillingsprosessen omkostninger ikke inngått i regnestykkene.»
(Ibid, 56).

No viser maktutgreiinga i hovudsak til utviklinga på statleg nivå, men det vert og peikt på ei liknande utvikling lokalt. Ved nye organisasjonsløyningar, der makt og mynde vert overført til meir eller mindre frittstående verksemder, blir følgjande spørsmål sentralt: Blir ikkje kommunane i like stor grad utfordra som politiske system av eigne vedtak som av nye deltakingsformer på utsida av det representative systemet? Det grunnleggjande temaet er kva kommunane skal ha hand om sjølve og kva konsekvensar det vil ha om kommunane frivillig organiserer vekk makt og mynde. I dette notatet skal vi opphalde oss ved utviklinga i retning av nye kommunale selskap og moglege konsekvensar denne tendensen har for lokaldemokratiet.

Kommunale selskapsdanningar er ikkje noko nytt. Slikt engasjement kom til uttrykk alt på slutten på 1800-talet (Hovland 1987). Kommunane var pionerarar på energisektoren og dei etablerte både vassverk, renovasjon, bad og kinematograf (Bukve og Hagen 1993). Trass i dette veit vi framleis lite om i kor stor utstrekning kommunane etablerer ulike typar selskap, og eit siktemål med notatet er å gje ei oversikt over utviklinga når det gjeld kor mange selskap som er etablerte, og om visse kom-

munar framfor andre tek organisasjonsløyningane i bruk. Hovudmålet har likevel vore å kaste lys over forholdet mellom selskaps-etableringar og lokaldemokratiet. Det vert gjort ved å fokusere på grunngevingane for å danne selskap og ved å undersøke korleis lokalpolitikarane stiller seg til spørsmålet om demokratisk tilsyn og kontroll. Vidare vil vi sjå nærare på både intensjonane med politisk kontroll og innsyn, samt den faktiske kontakten mellom kommunar og frittstående selskap. Utgangspunktet er det representative demokratiet som byggjer på ideen om at det politiske leiarskapet vert halde ansvarleg av veljarane ved val. Men når oppgåver vert overdregne til selskap eller selskapsliknande organisasjonar, står vi overfor eit avvik frå normalmodellen (Blom-Hansen og Pallelsen 2002). Ut frå dette vil vi gjennom notatet forfølge tre spørsmål. a): Kva konsekvensar har selskapsdanningane for den politiske deltakinga? b) Kva skjer eventuelt i høve til openheit og innsyn for innbyggjarane sett i forhold til ansvarsutkravjing? og c) Kva har selskapsdanningane å seie for tenestene som blir leverte sett i forhold til innbyggjarane sine preferansar?¹

1.1 Kommunale selskap og lokalt demokrati

Omdanning av offentlege selskap/institusjonar er velkjent frå statleg nivå. NSB, Posten og Televerket er døme i så måte. Desse endringane er veldokumenterte gjennom ei rekke studiar av omorganiseringsprosessane gjennom både nasjonale og internasjonale studiar (Christensen og Læg Reid 2001, Læg Reid og Roness 1998, Grønlie 1998, Pollitt og

¹ I samband med den såkalla vatnverksskandalen på Nedre Romerike i 2005 er det rimeleg å stille spørsmålet om aksjeselskapsforma gir mindre grad av tryggleik mot nepotisme og korrupsjon. I dette notatet vil vi ikkje drøfte korrupsjons-spørsmålet konkret, men i staden gjere ei analyse av dei allmenne vilkåra for politisk styring. Når det er sagt, er det likevel lite som tyder på at ein har nokon garanti mot korrupsjon dersom ei verksemd er organisert inn i den kommunale organisasjonen. Fleire av dei siste års korrupsjonsavsløringar er knytte til verksemd som ikkje er skild ut i selskap, jf. til dømes NOU 1990: 26 Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 1

Bouckaert 2000). Endringane er prega av at privat sektor sine organisasjonsmodellar er førebilete for offentleg verksemd. Vidare er det gjort interessante studiar av effekten av selskapsdanning på effektivitet og demokratiske verdiar som fridom, likskap og deltaking (Boyne m.fl 2003).

Kommunal selskapsetablering medfører at lokale folkevalde gir frå seg den direkte kontrollen over saksfelt dei tidlegare har hatt full råderett over. Selskapsetableringar kan slik bli sett på som ein del av ein større prosess der den makta som har vore konsentrert til eit representativt politisk system, vert overført til andre styringssystem: Det er eitt av fleire uttrykk for ei fragmentering av folkevald makt og mynde i kommunane (Bogason 1996). Fragmentering vil i denne samanhengen ikkje utan vidare seie at politisk makt vert spreidd til mange aktørar. Overføringa av makt og mynde frå dei kommunepolitiske institusjonane kan for den saks skuld bety ein sterkare maktkonsentrasjon. Det sentrale er at denne konsentrasjonen eventuelt skjer utanfor dei representative organa eller i skjæringspunktet mellom desse organa og andre aktørar.

Denne fragmenteringsprosessen kan skje mot dei folkevalde sin eigen vitande eller vilje, ved at innverknad og initiativ glir ut av hendene på lokalpolitikarane. Framveksten av dei mange «quangos» i Storbritannia² er eit døme på ei slik fragmentert styring. Det er likevel mange døme på at politikarane frivillig gjev frå seg noko av kontrollen med eit politisk saksfelt. Dei kommunale selskapsdanningane er truleg eksempel på styrt fragmentering, då dei folkevalde sjølve kontrollerer vedtaket om å delegera mynde til eit semi-privat organ. Det er difor vanskeleg å hevde at dei folkevalde i dei tilfella av selskapsorganisering som vi her snakkar om, gjev frå seg makt utan vitande og vilje. Men ei mogleg tolking av selskapsetableringane er ei form for systemtvang, der lokalpolitikarane opplever å vere fanga av ein bestemt type retorikk eller tenking om kva som er gode og rette løysingar for kommunal tenesteyting.

Lokaldemokratiet er i hovudsak basert på at folkeleg innverknad over politikken skjer indirekte, gjennom valde representantar. Når dei folkevalde i sin tur vel å overdra deler av den lokale politikken

til organ som anten berre delvis eller ikkje i det heile er utpeikt av dei folkevalde sjølve, er det rimeleg å tru at høvet for folkeleg styring vert påverka. Den mest intuitive forventninga er ei svekking av folkevald styring når den vert løfta ut av ein kommunal etat og over i eit selskap eller føretak. Det verkar rimeleg klart at ulike former for nettverksstyring representerer ein potensiell trussel for dei formelle representative institusjonane (Aars og Fimreite 2005), men mange ser likevel eit demokratisk potensiale i det at politiske prosessar blir meir fragmenterte (Bang og Sørensen 2000, Kooiman 1993: 36, Sørensen og Torfing 2005). Det kan opne nye kanalar for politisk deltaking, og politiske prosessar kan bli meir inkluderande. Men, vi må også vere opne for at den tilsynelatande fragmenteringa av politisk makt fører til ei omorganisering av den folkevade politiske styringa heller enn ei svekking av den. Kommunale selskapsdanningar gjer at politikarrolla får eit endra innhald. Dei folkevalde må «styre på distanse» (Rose 1996). Det er den same utviklinga vi har observert som ei følge av omorganiseringar av det politiske arbeidet i kommunane frå 1990 og framover – der den strategiske politikarrolla har vore eit ideal (Vabo 2000). Innanfor ei slik rollefortolking vert politikarane si oppgåve å leggje rammene for ei verksemd heller enn å påverke enkeltsaker. I motsetnad til den intuitive tanken om at fragmentering vil seie svekking av dei folkevalde sin innverknad, kan vi reise spørsmålet om ikkje oppdelinga av kommunen si verksemd i mindre einingar fører til ei re-etablering av ei sterk politikarrolle, men då i form av ein overordna tilretteleggingsrolle (Jessop 1998, Aarsæther og Vabo 2002). Men i kva grad er det mogleg og/eller ønskjeleg for dei folkevalde å fylle ei slik rolle?

For å kunne svare på dette treng vi nokre kriterier eller føresetnader som må vere på plass for at politisk styring skal kunne bli sett på som demokratisk. Vi byggjer her på Haus og Heinelt (2004) sin klassifikasjon av kjelder til legitimitet for ein politisk vald leiarskap. Dei skil mellom legitimitetsproduksjon bygd på a) trekk ved politikken si inntaksside, b) trekk ved dei politiske vedtaksprosessane og c) trekk ved den politiske uttakssida. I kva grad desse kriteria vert oppfylte kan tenkjast å variere også innanfor ein tradisjonell, kommunal organisering. Med andre ord er det ikkje slik at selskapsforma inneber ei automatisk svekking av vilkåra for lokaldemokratiet. Om ein hadde nytta dei same kriteria for å analysere verknadene av innkommunal organisering, er det ikkje sikkert at resultatet hadde blitt betre. Ein må difor vere varsam så ein ikkje forvekslar etatsmodellen med ein

² Akronymet QUANGO står for Quasi autonomous non-governmental organisations. Van Thiel (2004:176) gir denne definisjonen: «Quangos are organizations which, as their main task, are charged with the implementation of one or more public policies and which are funded publicly but operate at arm's length of the central government, without an immediate hierarchical relationship existing with a minister or a parent department.»

idealmodell for korleis politisk styring av ei verksemd bør vere. Konkret vil vi i dei empiriske analysane drøfte våre funn i høve sider ved den tradisjonelle etatsorganiseringa.

Input-basert legitimitet vert først og fremst generert ved open og inkluderande deltaking. Deltakinga skjer indirekte, ved at innbyggjarane gjennom periodiske val vel representantane i folkevalde forsamlingar. Innbyggjarane deltek ikkje direkte i utforminga av politikken, men påverkar gjennom sine valde representantar. Også mellom vala kan innbyggjarane søkje å påverke, til dømes ved å kontakte folkevalde om saker dei er opptekne av. Ordninga med innbyggjarinitiativ er eit døme på at det er mogleg å påverke representantane utanom vala. I tillegg opnar det politiske systemet for at innbyggjarane kan delta meir direkte i politikktutforminga, til dømes gjennom folkerøystingar eller høyringar.

Prosessbasert legitimitet er først og fremst grunna på openheit og høvet til ansvarsutkrevjing i det politiske systemet. Innbyggjarane må kunne identifisere kven som fattar vedtaka og skaffe seg informasjon om politiske saker. Avgjerdstakarane må operere under ein offentleg grunngevingstvang, og dersom innbyggjarane meiner at avgjerdstakarane ikkje har oppfylt sine plikter, må det vere institusjonelle ordningar for å få dei fjerna.

Output-basert legitimitet er først og fremst basert på at det politiske systemet viser handlingskapasitet. Det er ikkje nok med politiske vedtak, politikken skal også setjast ut i livet. Dersom det politiske systemet ikkje klarar å omsetje vedtak til praktisk politikk, kan det skape legitimitetsproblem. Det er viktig at den gjennomførte politikken er nokolunde i tråd med innbyggjarane sine preferansar. Gjennomføringsproblem kan skuldast fleire forhold. For det første at politiske vedtak inneheld kompromiss som gjer den vanskeleg å omsetje til ein konsistent politikk (Offerdal 2005). For det andre at gjennomføringsproblema skuldast problem i forholdet mellom dei folkevalde og administrasjonen, til dømes at administrasjonen jobbar ut frå sin eigen dagsorden. For det tredje at gjennomføringsproblema skuldast at eit politisk organ ikkje har autonomi til å setje politiske vedtak ut i livet. Frå eit demokratiperspektiv, er det først og fremst dei to siste typane gjennomføringsproblem som er problematiske, ettersom problemet med inkonsistent politikk speglar av motsetningar i preferansar veljarane imellom.

Eit fragmentert styringssystem kan auke avstanden mellom den enkelte si deltaking og innhaldet i politikken som blir ført. Dersom politikarane styrer selskapa indirekte, blir det lengre veg

mellom innbyggjarane sine preferansar og den faktiske tenesteproduksjonen på eit felt enn i eit system basert på kommunal eigenproduksjon. På den andre sida kan fristilling og nettverksdanning opne opp nye kanalar for direkte innverknad på enkeltområde av politikken.

Det kan argumenterast for at noko av det som går tapt i form av folkevald styring kan gjenvinnast i form av meir direkte deltakingsformer. Innbyggjarane har gjennom auka marknadstilpassing og fristilling fått nye kanalar for innverknad over tenestetilbodet i form av brukarmedverknad og kundeval. Men i tillegg er det innført institusjonelle ordningar i forvaltninga som gjer det mogleg for politikarane å styre på distanse. Rune Sørensen (2005: 259) har peikt på at det politiske systemet har innebygde «autopilotar», ordningar for sjølvkorleksjon som gjer at dei folkevalde ikkje treng å ta affære i tilfelle der dei elles ville ha gjort det. Han nemner her til dømes åremålstilsettingar, prestasjonsbasert løn og ikkje minst individuelle rettar som ordningar for å sikre at forvaltninga følgjer opp overordna politiske mål utan kontinuerleg overvaking.

Når det gjeld vilkåra for openheit og ansvarsutkrevjing, kan fristilling føre til at informasjon som tidlegare var offentleg blir halden hemmeleg. Vedtaksfatarane og -arenaene kan bli vanskelegare å identifisere. Men, det er ikkje nødvendigvis slik at fristilling gir vanskelegare tilgjengeleg informasjon og mindre tydelege vedtaksarenaer. Den kommunale etatsorganiseringa kan også vere komplisert og vanskeleg å kikka i korta for innbyggjarane.

I høve til handlingskapasiteten, er det gjerne eit av motiva for fristilling av tenesteområda. Dersom ei verksemd vert kopla laus frå den kommunale organisasjonen, kan den i større grad konsentrere aktiviteten om produksjon. På same tid vil fristillinga ofte ha eit element av marknadstilpassing, slik at konkurranseutsettinga i seg sjølv vil seie sterkare krav til effektiv tenesteproduksjon.

Kjeldene til legitimitet vil variere mellom type styringssystem. Direktedemokratiske system vil ha som sin største føremon høvet for brei og effektiv deltaking. Representative system baserer seg i staden på sterke mekanismar for ansvarsutkrevjing, medan det største rasjonale i fristilte system kanskje ligg i effektiviteten og handlingskapasiteten. Vi vil bruke desse tre kriteria i våre empiriske analysar av konkrete kommunale selskapsdanningar, og vi vil sjå på dei som likeverdige. I prinsippet vil dette medføre at alle tre kriteria må vere oppfylte før ei konkret organisasjonsløyning kan bli vurdert som demokratisk. I praksis vil det vere slik

som skrive ovanfor: Nokre omsyn vil bli vurdert som viktigare enn andre, og til ein viss grad kunne kompensere for at andre omsyn blir mindre viktige. I tråd med drøftinga ovanfor vil vi vente at det er gjennomførings- og effektivitetsomsynet som har vore det sentrale i samband med opprettinga av kommunale selskap, medan deltaking- og kontrollomsynet er trengt noko i bakgrunnen.

1.2 Metode og design

For å gje svar på våre spørsmål har vi gjennomført analysar på to nivå. For det første har vi gjennomført landsdekkande analysar ved hjelp av data frå Brønnøysundregisteret og Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase samt intervju med KS bedrift. Dette har gitt oss informasjon om kvantiteten av ulike typar selskap, utviklinga over tid og om det er skilnader i bruk av selskapsformer mellom ulike kommunetypar.

For det andre har vi i Drammen og Fjell/Sund gjennomført casestudier. I desse kommunane har vi fokusert på fire selskap som er danna dei seinaste åra. I Drammen har vi sett nærare på Lindum ressurs og gjenvinning AS, som driv med deponering, handsaming og attvinning av avfall og Drammen Drift KF som er ansvarleg for maskinpark, sjåførar, veg, vatn, avlaup, park, idrett, vaktmeister- og reinhaldstenester i kommunen. I Fjell er det ein selskapet Fjellvar AS som leverer tenester knytt til vatn, avløp og renovasjon og i Fjell og Sund er det Sotra Brannvern IKS som sjølv sagt har oppgåver knytt til brannsløkking og -førebygging, feiing, kriseberedskap (sjå vedlegg 1). I kommunane har vi intervju to politikarar, rådmann/ansvarleg i rådmannsstab og styreleiar og dagleg leiar i dei aktuelle selskapa. Selskapa dekkjer tre ulike selskapsformer, kommunale føretak, interkommunale selskap og aksjeselskap.

Som vi skal sjå, speglar utvalet av selskap på ein god måte dei oppgåvene som i størst grad blir lagde til kommunale selskap. Renovasjon og brannvern er typiske selskapsoppgåver. Nokre vil hevde at dei ikkje er blant dei kommunale kjerneoppgåvene og at selskapsforma difor er eit marginalet fenomen. Dei som er opptekne av denne organisasjonsforma ut i frå eit ideologisk perspektiv vil kanskje hevde at desse oppgåvene utgjør ei slags første skanse for meir omfattande selskapskiping på andre sektorar, til dømes innanfor velferdsfeltet. Uansett kan det argumenterast for at mange av dei oppgåvene som allereie er skilde ut i kommunale selskap er viktige for innbyggjarane og difor har eit stort mobiliseringspotensial, noko som også casestudiene viser. Det kan også nemnast at innanfor

helse- og sosialfeltet har det dei siste 5 åra vore ein auke i talet på selskap frå i underkant av 300 selskap til i underkant av 400 i dag (SSB 2006).

Val av kommunar har vore relativt vilkårleg, men vi har brukt internett for å kartlegge selskapsorganiseringa og valt kommunar med eit visst omfang av ulike selskap. Det har mellom anna resultert i kommunar av ein viss storleik. Vidare har vi valt kommunar ut frå eit ønskje om å finne selskap som er relativt nyetablerte. Det vil seie i denne eller sist valperiode. Bakgrunnen er eit ønskje om å undersøkje etableringa av selskapet, og dess nyare case, dess lettare å kome i kontakt med sentrale personar i etableringsprosessen.

På denne måten har vi gjort forsøk på å gje eit heilskapleg bilete av utviklinga når det gjeld selskapsdanning i Noreg på same tid som vi har ønska å få med lokale erfaringar. Gjennom våre undersøkingar har vi dermed fått fram ny kunnskap på eit viktig felt i kommunane og dei gir ein peikepinn om utviklinga. Analysane av selskapa i dei to kommunane syner ein del variasjon i måten kommunane som eigarar handterer selskapa på. Ettersom vi har få case, er det sikkert at variasjonsrommet er større enn vi kan vise i dette notatet. Men mange trekk går også igjen. Om ikkje anna er utfordringane ofte dei same, sjølv om ulike kommunar handterer dei ulikt. Mange av dei utfordringane og spørsmåla som kjem fram i analysane er difor truleg av ein generell karakter og vil vere aktuelle for kommunale selskapsdanningar meir allment.

1.3 Organisasjonsformer og regelverk

Same kva organisasjonsform som vert valde medfører valet endringar i forhold til politisk styring. Politiske organ vil i mindre grad handsame saker som er lagde til andre organisasjonar.

I dag stiller den rettslege reguleringa på området kommunane fritt. Ei sentral endring ved kommunelova av 1992 var at kommunane fekk stor friedom til sjølve å velje organisering. Det gjer at kommunane kan velje mellom selskapsformer som har ulike reglar for styring som kommunane må ta omsyn til når organisasjonsform blir vald.

I NOU 1995:17 vert det drøfta i kva grad kommunane kan overføre oppgåver til kommunale einingar som ikkje er ein del av kommunen – det vil seie eigne rettssubjekt. Eit sentralt skilje i så måte går mellom lovpålagte oppgåver og offentleg myndighetsutøving. For lovpålagte oppgåver må den aktuelle lova vurderast, og det vert ei «skjønnsmessig vurdering om virksomhet kan legges til andre enn kommunale forvaltningsorganer» (NOU 1995:17, s. 105). Døme er brannvern, reno-

vasjon, barnehagar, skule osv. Men sjølv om desse oppgåvene ligg til kommunane, kan alle overlatast til private. Kommunane sitt ansvar er at tenestene vert ytte. Men, når det gjeld offentleg myndigheitsutøving av «inngrepsmessig karakter», er det krav til særskilt heimel for at det kan overførast til andre rettssubjekt enn kommunen sjølv (ibid.:110). Det vil kunne gjelde oppgåver fastsette i barnevernslova og plan- og bygningslova.

I det konkrete valet av organisasjonsform har som sagt kommunane eit vidt spekter å velje i. Grovt kan vi skilje mellom organisasjonsmodellar tett koplade til kommunen og modellar som meir eller mindre er fråkoplade. Sentrale reglar og nokre erfaringar med dei ulike selskapsformene er vist nedanfor.

*Kommunale føretak*³ (KF) er tett koplade til kommunen og er ikkje eige rettssubjekt. Føretaka har eigne styre valde av kommunestyret. KF er organisert med aksjeselskap (AS) som mal, slik at styret i utgangspunktet har same ansvar og mynde som styret i eit AS. Men sidan eit KF er ein del av kommunen, er det ei rekke økonomiske og rettslege avgrensingar. Føretaket rapporterer direkte til kommunestyret og kommunestyret avgjer kva føretaket skal drive med. Kommunestyret styrer dermed føretaket sine ytre rammer (KS 2002:25). KF er ikkje underlagt administrasjonssjefens mynde, noko som understrekar føretaka si sjølvstendige stilling. Administrasjonssjefen har utsetjande veto i saker vedtekne av styret og kan krevje saka handsama i kommunestyret. I tillegg har administrasjonssjefen uttalarrett i styresaker som skal vidare til kommunestyret. Ved at KF er ein del av den kommunale organisasjonen er kommunane sine styrings- og kontrollmoglegheiter større enn i sjølvstendige selskap.⁴

*Interkommunalt samarbeid*⁵ er heller ikkje sjølvstendige rettssubjekt, men organisert med eigne styre. I selskapa har styret avgrensa mynde knytt til drift og organisering. Organisasjonsforma gir kommunane stort spelerom når det gjeld sel-

skapsorganiseringa. Reguleringa skjer gjennom selskapsavtalen/samarbeidsavtalen. Det er også kommunalt samarbeid når ein i fellesskap gjer innkjøp, driv alarmsentralar, felles rekneskapsystem osv, men desse er vanlegvis ikkje organiserte som eigne organisasjonar, men med ein av kommunane som driftsansvarleg.

Tek vi eit steg vidare bort frå kommunane, kjem vi til dei *interkommunale selskapa* (IKS).⁶ IKS er eigne rettssubjekt der berre kommunar kan delta. Selskapa kan ta opp lån til investeringar⁷ og har eigen formue og inntekter. Kvar deltakarkommune har uavgrensa ansvar for sin prosentvise del av selskapet. Vidare vel kommunane eit representantskap som er øvste mynde i selskapet. Kommunane kan ikkje gripe direkte inn i selskapet, men kan instruere representantane. Representantskapet vel styret, og styremedlemar kan ikkje vere medlem av representantskapet. Vidare har representantskapet ansvar for rekneskap, budsjett, økonomiplan og val av revisor. Representantskapet kan instruere styret og omgjere styrevedtak.

Også lova om IKS har hatt aksjelova som modell, der styret og dagleg leiar vert tillagt eit vesentleg ansvar. Styret skal forvalte selskapet for kommunane og halde dagleg leiar ansvarleg ved å føre tilsyn med vedkommande sitt arbeid. Samla gir reglane for IKS kommunane større innverknad på selskapet enn det aksjelova gir. Dette har først og fremst samanheng med ansvaret kommunane har for selskapet. Dette er likevel ikkje heilt klart juridisk, trass i at det i forarbeida til lov om IKS står at lova skal vere eit tilbod til kommunane der det er behov for noko meir politisk styring enn i eit AS. Her er det hevda at kommunane gjennom aksjelova har tilnærma dei same styringsverkemidla som er å finne i lov om IKS (Høivik 2005:531).

IKS har i seg spesielle styringsmessige utfordringar ved at kommunane i større grad blir bundne av andre kommunar. Både å gå ut av eit slikt selskap, eller å øve innverknad, er meir omfattande prosessar fordi mange andre kommunar sine synspunkt kjem inn i bilete. Vidare kan ein oppleve at enkeltkommunar i realiteten har veto rett overfor selskapet. Der til dømes selskapet og innbyggjarane i deltakarkommunane er einige om utviklinga på tenestområdet, kan motstand mot dette i ein kommune setje ein stoppar for dei aktuelle planane. Slik sett er det nokre spesielle demo-

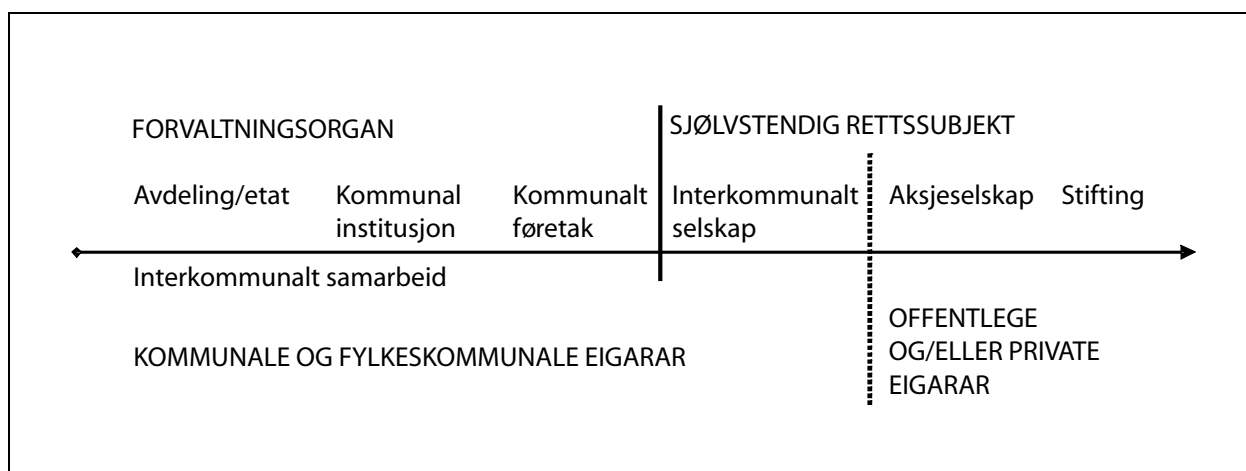
³ Sjå kommunelova kapittel 11.

⁴ På 1990-talet vart det gjennomført nokre få undersøkingar av institusjonsstyre ved somatiske sjukehus, som er ein modell som liknar mykje på KF (Hagen 1991, Reitan 1990, Bukve og Heggholmen 1992). To styreformar vart samanlikna: a) den tradisjonelle modellen med eit politisk samansett driftsstyret og b) ein modell med interne driftsstyre samansett av representantar frå sjukehusleiinga og tilsette. I begge modellane vart styra interessehevdande organ. Styremedlemene vart forsvararar av institusjonen dei sat i styret for. I den fyrste modellen var det ein tette band mellom politikarar i institusjonstyra og sentrale politiske organ i fylkeskommunen, men desse vart erstatta av nye band mellom sjukehusleiinga og den sentrale helseadministrasjonen.

⁵ Sjå kommunelova § 27.

⁶ Sjå lov om interkommunale selskap.

⁷ Dette gjeld dersom selskapsavtalen opnar for låneopptak, og eventuelle låneopptak skal godkjennast av KRD.



Figur 3.1 Ulike tilknytingsformer for kommunal verksemd.

Kjelde: KS 2002, side 19.

kratiske utfordringar knytte til denne selskapsforma.

Ei fjerde selskapsform er dei kommunale *aksjeselskapa*.⁸ AS er eigne rettssubjekt der kommunane kan vere eineigar eller gå i lag med andre aktørar (både offentlege og private).⁹ Som eine- eller deleigar i eit AS, er ikkje kommunane ansvarlege for selskapet sine plikter. Selskapet står ansvarleg. Ved ein eventuell konkurs taper aksjonærane sin del av aksjekapitalen. Og, sidan deltakarane har eit avgrensa ansvar, gir ikkje aksjelova eigarane same høve til påverknad som til dømes ved IKS. Styret og dagleg leiar disponerer ressursane selskapet rår over. Styret skal i tråd med aksjelova gjere sitt beste til gagn for selskapet.

I eit AS kan eigarane styre gjennom selskapet sitt øvste organ, generalforsamlinga. Generalforsamlinga (som oftast ordførar) vel styret for selskapet. Vidare kan generalforsamlinga vedta vedtekter, instruksar osv. som styret må rette seg etter. Kommunestyret kan instruere sin representant på generalforsamlinga. Som eigar kan kommunane dermed utøve sitt mynde i generalforsamlinga, men utanfor denne har eigarane lite mynde overfor selskapet (KS 2002:33). Det kanskje viktigaste styringsinstrumentet har aksjonærane ved at dei på generalforsamlinga avgjer styresamansettinga.

Til sist har vi *stiftingar*.¹⁰ Desse er sjølvstendige rettssubjekt, men er heilt kopla frå kommu-

nane. Statuttane er styrande for arbeidet i stiftinga, og kommunane sitt høve til å påverke går gjennom etableringa av statuttane. Då kan kommunen mellom anna sikre seg representasjon i styret. Mest typisk er at ei stifting vert etablert ved at ein viss formue vert avsett til eit bestemt formål. Opprettarane står fritt til å avgjere formål. Etter etableringa lever så å seie stiftinga sitt eige liv for å realisere måla i statuttane. Ei stifting har ingen utanforståande eigarar, den eig seg sjølv. Kommunen kan ikkje påleggje stiftinga bestemte disposisjonar og kommunen som stiftar kan heller ikkje avvikle stiftinga.¹¹ Dei ulike organisasjonsformene som er omtalt ovanfor kan illustrerast på følgjande måte:

Figur 3.1 viser den glidande overgangen frå organisasjonsformer tett kopla til kommunen og fram til sjølvstendige organisasjonar. Figuren er ògså eit bilete på graden av direkte politisk kontroll. Dess lenger ein kjem mot høgere, dess mindre vert den direkte politiske kontrollen med detaljane i verksemda. Sett frå eit demokratiperspektiv er det her utfordringa ligg. Korleis er det mogleg å sikre folkevald kontroll med dei ulike selskapsformene?

¹⁰ Sjå stiftelsesloven. Det er vedtatt ny lov om stiftingar, iverksett 1. januar 2006.

¹¹ Cultiva i Kristiansand eit godt døme. Stiftinga Cultiva fekk tilført over 1,4 milliardar kroner kulturformål. Sidan ei stifting i liten grad sikrar stiftar direkte styring er det i statuttane etablert mekanismar for å trygge dei opphavlege intensjonane med stiftinga (Aars og Fimreite 2005). Styret og styreleiar vert vald av stiftinga sitt råd. Rådet har 11 medlemmar, der sju vert valt av bystyret i Kristiansand. Gjennom å ha fleirtal i rådet har kommunen sikra seg same rett til å velje styre som kommunen ville ha hatt i eit aksjeselskap.

⁸ Sjå lov om aksjeselskap.

⁹ I Danmark fekk kommunane fyrst frå 1992 høve til å samarbeide med private i AS (Christensen m.fl. 2002:123).

2 Omfang av ulike selskapsformer

Hovik og Stigen (2004:81) viser at dei ulike organisasjonsformene er tekne i bruk på ei rekkje område på same tid som heile spennet av selskapsformer er valt. Ingen er utelatne, men enkelte er sjølvsagt meir populære enn andre. Likevel er det ingen tvil om at hovudvekta av alle oppgåver vert ivaretekne av kommunane sjølve. Unntaka i så måte er renovasjon, vegvedlikehald, snørydding og prosjektering der meir enn halvparten av kommunane svarar at andre enn kommunane sjølve leverer desse tenestene (ibid.). I følgje data frå SSB (2006), var det ved utgangen av 2004 heile 1420 kommunalt eigde AS, 206 KF og 147 IKS.

Kommunane tek i bruk eit vidt spenn av organisasjonsformer, men det er knytt særleg interesse til dei sjølvstendige kommunale føretaka eller selskapa, som i all hovudsak er AS. Desse har fått aukande merksemd og er tatt i bruk på stadig nye område. Dei er også interessante fordi det blir etablert eit klart skilje mellom kommune og selskap. I tabell 3.1 er utviklinga når det gjeld kor mange sjølvstendige kommunale selskap kommunane deltek i, vist for dei siste 10 åra basert på data frå Brønnøysundregisteret.¹²

Sjølv om tabell 3.1 ikkje gjev eksakte tal for kor mange selskap som er stifta sidan 1996, viser tal-materialet at stadig fleire kommunar nyttar ei selskapsform fristilt frå den kommunale drifta. Det har vore ein auke på nær 1000 dei siste 9 åra. Vi må

Tabell 3.1 Kommunane sin deltaking i sjølvstendige kommunale selskap 1996-2004¹

Årstal	Sjølvstendige kommunale selskap
1996	773
1997	850
1998	934
1999	1059
2000	1166
2001	1297
2002	1440
2003	1583
2004	1728

1 Tabellen gir oversikt over kor mange selskap kommunane deltek i. Tabellen viser såleis ikkje eksakt tal på selskap, då fleire kommunar kan vere med i det same selskapet. Datamaterialet er henta frå føretaksregisteret i Brønnøysund.

rekne med at svært mykje er nye selskap eller resultat av omdanningar.¹³ I ei dansk undersøking av kommunale selskap hevdar forfattarane at selskapsforma er populær i danske kommunar, men talet på selskap som kommunane var involverte i, var ikkje høgare enn 228 i 2000 (Christensen et al. 2002:120). Til overmål omfattar den danske undersøkinga også selskap der kommunane var deleigarar. Det gjer ikkje det norske materialet. Med andre ord synest det som om selskapsforma ikkje berre er populær i norske kommunar, ho er overmåteleg populær.

Bruken av ulike selskapsformer har breidd om seg, men gjeld dette over heile landet eller er det skilnader mellom kommunane eller kommunetypar? Det er grunn til å forvente at det er skilnader mellom kommunane når det gjeld deltaking i sjølvstendige kommunale selskap. Ei forventning er knytt til kommunestorleik målt ved kommunane sine innbyggjartal. I store kommunar vil det kunne vere behov for å danne fristilte kommunale selskap for at dei skal kunne konkurrere på like vilkår med private selskap og det er i store kommunar vi finn det som kan kallast ein marknad. Vidare vil større kommunar ha ein administrasjon som kan takle omdanningsprosessar, men også takle å konkurransesette sine tenester (Bogen og Nyen 1998:69). Hagen og Sørensen (1998a:84) har peikt på at konkurransesetting kan lette dei folkevalde sine kapasitetsproblem i store kommunar, og det

¹² Data om omfanget av selskapsformer er henta inn hjå Brønnøysundregisteret. I sine registreringar skil ikkje registeret utelukkande på organisasjons- eller selskapsform, men på kva type oppgåver det dreier seg om. Brønnøysundregisteret skil mellom A) Kommunale institusjonar, som i hovudsak er kommunal tenesteyting. Td. brannvern, Pedagogisk Psykologisk Teneste, legevakt, vaksenopplæring, arkiv, heimetenester, sjukeheim og storkjøkken. Ofte er dette organisasjonsledd i kommunane, men det er døme på at heimetenester og sjukeheim er organisert som KF eller at brannvern er organisert som eit IKS. Både KF og IKS blir i Brønnøysund registrert som kommunal institusjonar. B) Kommunal forretningsdrift, som er typiske kommunale betalingstenester som framleis er ein del av kommunen. Td. kommunale kinoar, vatn og avlaup, energi, eigeidom, hamn, parkering, skog og jamvel drift av fjordbåtar. C) Sjølvstendige kommunale føretak eller selskap, som tabell 3.1 er ein oversikt over. Her finn vi att nokre av dei betalingstenestene som var omtalt ovanfor, som kino, hamn, energi, parkering og eigeidom, men her er dei organiserte som AS. Mange kommunar deltek og i bompengeselskap som er AS. Utover dette er stiftingar og andre selskapsformer der kommunane deltek, td. private føretak med avgrensa ansvar der kommunar kan vere deleigar, ikkje med i datamaterialet frå Brønnøysund.

¹³ Ny statistikk frå SSB viser den same trenden som våre analysar. Både talet på AS, IKS og KF aukar i kommunane. Vidare viser SSB sin statistikk kva næring selskapa er knytt til. Flest selskap (529) finn vi når det gjeld eigeidomsdrift, forretningsmessig tenesteyting og utleigeverksemd, deretter helse- og sosialtenester (377), kraft- og vannforsyning (347) og transport og kommunikasjon (254). For meir informasjon sjå <http://www.ssb.no/stoff/main.html>

Tabell 3.2 Korrelasjon mellom val av organisasjonsform og eigenskapar ved kommunane³

	Folketal	Folke- tettleik	Urbanitet	Frie inntekter
Drift og vedlikehald av bustader som KF	,066	,052	,1591	-, 137 ¹
Brannvern som IKS utan overbygging	-,077	-,024	-,064	,030
IT organisert som IKS utan overbygging	-,124	-,108	-,2022	,092
Innkjøp organisert som IKS utan overbygging	-,025	,000	-,030	-,130 ¹
Renovasjon, innsamling/transport som IKS etter kommunelova § 27	-,006	,045	,022	-,027
Renovasjon sluttbehandling som IKS etter kommunelova § 27	,043	,135 ¹	,043	-,028
Brann som IKS etter kommunelova § 27	,061	,221 ²	,010	-,062
Renovasjon, innsamling/transport etter lov om IKS	-,077	-,045	-,073	-,010
Renovasjon, slutthandsaming etter lov om IKS	-,041	-,032	-,019	-,067
Brann organisert etter lov om IKS	,087	,192 ²	,165 ²	-,149 ¹
Renovasjon, innsamling/transport som AS	-,074	-,096	-,1301	,106
Renovasjon slutthandsaming som AS	-,079	-,051	-,106	,070
Kulturhus som AS	,098	,009	,076	-,132
Vaskeriteneste som AS	,021	-,002	-,056	-,089

¹ Signifikant på 0,05 nivå

² Signifikant på 0,01 nivå

³ Variablane er operasjonalisert på følgjande måte: Folketal er talet på innbyggjarar i kommunane, Urbanisering er prosent innbyggjarar i tettstader, Folketettleik er innbyggjarar pr kvadratkilometer, Fri inntekter er frie inntekter pr innbyggjar. Alle variablane baserer seg på data frå SSB.

same vil kunne hevdast når det gjeld omdanninga av kommunale einingar til sjølvstendige selskap. Dermed kan vi vente ein positiv samanheng mellom innbyggjartalet og om kommunane har valt å etablere sjølvstendige kommunale selskap.

I tillegg kan urbaniseringsgraden til kommunane ha innverknad. Dess meir urbaniserte kommunane er, som vil seie dess større del av innbyggjarane som bur i tettstader, dess meir truleg vil dei velje å etablere fristilte selskap. Dette byggjer på undersøkingar som peiker på at urbaniseringsgrad er eit mål på ein kommunen sin kunnskap og kompetanse (Hagen og Sørensen 1998), og at dersom selskapsdanning er knytt til konkurranseutsetjing eller privatisering vil det vere meir truleg i kommunar med eit variert næringsliv (Rattsø og Sørensen 2002) og der det er ein marknad å operere i. Variabelen urbanitet er supplert med eit liknande mål, nemleg folketettleiken i kommunane. Variablane måler likevel ulike fenomen i kommunane, ved at vi kan ha kommunar som har eit dominerande sentrum, og dermed blir definert som urban, men samtidig er kommunen geografisk stor, og dermed vert folketettleiken liten.

Ein annan mogleg samanheng er at kommunale selskap vert etablerte som ein konsekvens av dårleg kommuneøkonomi. Dei kommunale aksjeselskapa vert frigjorte frå kommunane, noko som

både gjev kommunen og selskapet økonomisk handlefridom. Dermed kan ein vente at dess mindre frie inntekter per innbyggjar, dess meir sannsynleg at det vert etablert fristilte selskap. Økonomisk press er mellom anna sett på som ein viktig faktor for at kommunane skal konkurranseutsette delar av tenesteproduksjonen sin (sjå td. Christoffer og Paldam 1998, Rattsø og Sørensen 2004). Hagen (1999) peiker på at kommunar som har god økonomi ikkje opplever det same presset i retning av å måtte gjennomføre organisatoriske reformer. Vidare synest det som om ei rekkje av omstillingane har som formål å auke effektiviteten og sikre innbyggjarane meir og betre tenester til lågast mogleg pris. Dette verkar å vere det dominerande argumentet (Blom-Hansen 2002).

For å undersøkje dette har vi gjennomført korrelasjonsanalysar mellom bruken av ulike selskapsformer og variablar knytt til eigenskapar ved kommunane. Her har vi nytta oss av Kommunal- og regionaldepartementet sin organisasjonsdatabase for å få oversikt over kva organisasjonsform kommunane har valt i samband med sin tenesteproduksjon. Målet med denne analysen er både å vise at kommunane nyttar eit variert spekter av organisasjonsmodellar og å undersøke om det er visse kommunetypar som vel bestemte organisasjonsformer framfor andre. Resultata er vist i tabell 3.2:

Analysen i tabell 3.2 har teke utgangspunkt i dei tenesteområda der dei ulike organisasjonsformene er nytta mest. KF er berre til ein viss grad valt når det gjeld drift og vedlikehald av kommunale bustader, og det er positiv samanheng når det gjeld kommunestorleik, folketettleik og urbanitet. Når det gjeld den siste, er samanhengen signifikant. Det er den også når det gjeld kommunane sine frie inntekter, men då er samanhengen negativ.

For interkommunalt samarbeid utan felles overbygging, finn vi for brannvern og IT er negative samanhengar når det gjeld eigenskapane ved kommunane som gjeld innbyggjarane, medan det er ein positiv samanheng i høve til frie inntekter. Det er ein tendens at denne type samarbeid er mest vanleg i små kommunar med spreidd busetnad. Ei tolking vil vere at mindre kommunar, gjennom samarbeide, får betre brannvern og IT-drift enn om dei hadde løyst dette kvar for seg. Vidare handlar det om å etablere fagmiljø av ein viss storleik. Når det gjeld same organisasjonsform, men innan innkjøp, er ikkje samanhengen tilsvarende. Her viser analysen at dess mindre frie inntekter, dess meir truleg at ein vel å samarbeide med andre om innkjøp.

Dersom vi ser på dei områda der ein har organisert interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27, er det mest nytta innan renovasjon og brannvern. Her viser analysane positive samanhengar når det gjeld kommunevariablane, og signifikante når det gjeld folketettleik. Vidare er det same tendens som ovanfor, dess mindre frie inntekter, dess meir samarbeid.

Også når det gjeld dei interkommunale selskapa er det for renovasjon og brannvern organisasjonsforma vert nytta mest. For renovasjon er det svake negative samanhengar på alle variablane, medan når det gjeld brannvern er det annleis. Her er det slik at brannvern organisert som IKS er mest sannsynleg i område der store delar av innbyggjarane bur i tettbygde strok og med høg folketettleik. Det er òg ein positiv, men ikkje signifikant samanheng med kommunestorleik. Når det gjeld frie inntekter, er samanhengen negativ.

Om vi til slutt ser på AS-forma, er det også her innan renovasjon organisasjonsforma er nytta mest. I tillegg gjeld det vaskeritenester og kino. For renovasjon er det dei same resultatane som når det gjeld bruk av IKS, men med eitt unntak, kommunane sine frie inntekter. Det ser ut til at AS-forma innan renovasjon vert vald av kommunar med ein viss grad av frie inntekter, men samanhengane er ikkje signifikante. Men det er ein signifikant negativ samanheng mellom val av denne orga-

Tabell 3.3 Bruk av sjølvstendige kommunale selskap i forhold til kommunane sitt folketal, frie inntekter, folketettleik og urbanitet¹.

	Standardiserte Koeffisientar	T-verdiar
Folketal	,896	11,487
Frie inntekter	,295	3,949
Folketettleik	-,205	-3,408
Urbanitet	,040	,832
Justert R2		,326

¹ Alle variablane har vore gjennom ein (naturleg) logaritmetransformasjon. Data om sjølvstendige kommunale selskap er henta frå Brønnøysundregisteret.

nisasjonsforma når det gjeld innsamling og transport og kor stor del av innbyggjarane som bur i tettstader. For vaskeri og kulturhus er det ingen sterke samanhengar, men det er ein tendens i retning av at kulturhus som AS har ein negativ samanheng med frie inntekter. Her kan vi tenkje oss at for i det heile å realisere kulturhuset må kommunar ta i bruk den organisasjonsmodellen som gir størst mogleg økonomisk handlingsrom.

Men, det er særleg utviklinga for dei sjølvstendige kommunale selskapa som har oppteke oss. Korleis fell den utviklinga saman med kjenneteikn ved kommunane? Dersom vi gjennomfører ein multivariat analyse med dei same variablane, kjem i hovudsak dei forventane samanhengane fram. Dei sjølvstendige kommunale selskapa, som i hovudsak er AS, finn vi i store kommunar og med ein viss grad av frie inntekter. Vidare er det slik at dess færre innbyggjarar pr. kvadratkilometer, dess mindre sannsynleg at vi finn selskapsforma i bruk. Alle desse samanhengane er signifikante. Når det gjeld variabelen urbanitet, dvs. prosent innbyggjarar i tettstader, syner ikkje analysen nokon samanheng. I tillegg til dette har vi sett på samanhengen i høve til om kommunane er moderne i form av innføring av ulike tiltak knytt til marknadsinspirerte organisasjonsløysingar (NPM), men variabelen hadde ikkje effekt. Den er difor utelaten frå modellen. Samla forklarar modellen 32,6 prosent av variansen i materialet. Dette er vist i tabell 3.3.

Kva seier så desse analysane oss? For det første tek kommunane i bruk alle dei organisasjonsformene som er tilgjengeleg. Ingen er uprøvd. For det andre er det ein kontinuerleg auke i bruken, men der auken i sjølvstendige selskap er spesielt viktig å leggje merke til. For det tredje er det skilnader når det gjeld kommunane. Ikkje alle kommunar tek i bruk dei nye organisasjonsformene og bruken varierer med ulike tenesteområde. Eit klart

trekk er at dei mest fristilte formene vert nytta i kommunar med mange innbyggjarar og dess høgare folketettleik, dess meir truleg at slike selskapsformer vert nytta. Ei hovudforklaring kan vere at det er i desse områda slike selskap kan bere seg økonomisk. I små kommunar med låg folketettleik er inntekspotensialet lite. For det fjerde fører utviklinga til at det er ei lang rekkje verv i norske kommunar utanom dei ordinære politiske verv, noko som fører til ein profesjonalisering av lokalpolitikarane. Samla viser dette at ulike selskapsformer si rolle i lokaldemokratiet aukar. Dei er dermed eit viktig element for å forstå korleis kommunane fungerer, både som tenesteleverandørar og som demokratiske system.

3 Kommunale selskapsdanningar i praksis: Bakgrunn og grunngjeving

Eit utgangspunkt for drøftinga av demokratiske implikasjonar er å sjå på bakgrunnen for at selskapa vart etablerte. Kvar låg initiativet til å etablere kommunale selskap eller føretak? Kva argument var dei viktigaste for å velje den organisasjonsløyninga som faktisk vart vald? I kva grad knytte det seg konflikhtar til selskapsetableringane, og kva var eventuelt dei mest sentrale konflikt-dimensjonane? Materialet er avgrensa, men gjev eit grunnlag for å trekke nokre samanlikningar mellom kommunar og selskap.

3.1 Initiativ

Kven var dei sentrale initiativtakarane i danninga av dei kommunale selskapa? I Drammen syner materialet tydeleg at initiativa kom frå politisk hald. Det er semje om at ordføraren og Høgre som parti har vore pådrivarar for «foretakisering» i Drammen kommune. Leiaren for det største opposisjonspartiet, Arbeidarpartiet, deler denne oppfatninga. Han stadfester at høgresida har stått for «eksperimenteringa».

For Drammen synest det som om det er noko prestisje knytt til det å vere ein føregangskommune når det gjeld fristilling av kommunal verksemd. Dei hevder blant anna at Drammen Drift KF, som i hovudsak er ansvarleg for oppgåvene teknisk etat tidlegare hadde, med tillegg av reinhaldstenesta, har få parallellar i landet elles.

Når det gjeld kommunane Fjell og Sund, er det ikkje like klart politiske initiativ som ligg bak oppretting av dei to selskapa vi har sett på. Omdanninga av Sotra Brannvern frå interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommunelova til eit IKS ser ut til

å ha opphav i eit initiativ frå ordførarane i dei to kommunane som er involverte. Særleg er ordføraren i Sund sentral ettersom han også har vore styreleiar i det samarbeidet som vart utvikla 1. januar 2006. Styret for det dåverande Sotra Brannvern tok i 2004 initiativ til oppretting av ei administrativ arbeidsgruppe som skulle vurdere framtidig organisering.

Proessen fram mot danninga av Fjellvar AS, som er ansvarleg for vatn, avløp og renovasjon, var prega av samspel mellom folkevalde og administrasjon. I eitt av intervjuva vart det nemnt at ordføraren, som representerer den partiuavhengige Sotralista i kommunestyret, sjølv kjem frå ein perifer del av kommunen og at han profilerte seg på utbygging av vatn og kloakk til mindre sentrale strok i kommunen. Initiativet til å skipe ei *politisk* styringsgruppe kom frå kommunestyret, men den noverande rådmannen var også ein viktig aktør i prosessen.

3.2 Grunngjeving

Kva grunnar oppgjev så aktørane for å skilje ut delar av den kommunale verksemda i ulike former for selskap? Ei gjennomgåande grunngjeving handlar om ein meir *effektiv tenesteproduksjon* enn kva som var mogleg innanfor den kommunale etatsmodellen. Talsmennene for å organisere verksemda som selskap eller føretak meinte at ein på dette viset både ville auke investeringane og få meir att for dei pengane som vart investerte.

Ei anna grunngjeving handla om *profesjonalisering*. Tilhengarane av fristilling såg for seg at ein gjennom fristilling hadde betre føresetnader for å tiltrekke seg dyktige fagfolk og skape gode arbeidsmiljø. Mellom anna gav selskapsforma større rom til å drive ein sjølvstendig personalpolitikk.

Dette synspunktet heng saman med eit anna argument som handlar om at ein ved å skilje ut visse delar av verksemda til kommunen ville få større merksemd om aktiviteten. Det var såleis eit mål med skipinga av selskap å *tydeleggjere* verksemda. Leiaren for vatn- og avløpsetaten i ein kommune har liten sjølvstendig mynde til å utvikle avdelinga si, medan ein dagleg leiar i eit AS vil ha som ei av sine hovudoppgåver å gjere selskapet kjend i omgjevnadane, det vil seie hjå politikarane og brukarane.

Slik tydeleggjering handlar på den eine sida om kva plass verksemda har i høve til andre kommunale oppgåvefelt. Som eit argument for å skipe eit interkommunalt brannvernselskap i staden for eit lausare samarbeid vart det nemnt at brannvernet

hadde blitt innovervendt og isolert innanfor den kommunale organisasjonen. Dersom ein skipa eit selskap, gav det betre høve til å få merksemd om oppgåvene til brannvernet. På same tid gav omorganiseringa ein sjanse til å setje i verk nye idear om kva slag kompetanse som var nødvendig for brannvernet i framtida. Meir konkret var det eit ønskje frå politisk hald om å knytte tradisjonelt brannvern tettare saman med ekspertise på trygging og beredskap.

AS-modellen inneber at kommunane gjev opp arbeidsgjevarplikten sine overfor dei tilsette som blir overførte til det nyskipa selskapet. I Drammen opplevde administrasjonen at ein vart bunden av at tilsette i kommunen trong sysselsetjing. Utgangspunktet skulle i staden vere korleis bystyret ønskte å disponere pengane. Slik sett førte etableringa av selskap til at kommunen fekk *større handlefridom i personalpolitikken*. Vidare gav det kommunen betre høve til å gjere prioriteringar som ikkje var bundne av arbeidsgjevaransvaret til kommunen. Slik auka selskapsetableringane den politiske handlefridomen.

I Drammen var fristillinga kopla saman med ei sterkare *konkurransetsetjing* i dei to verksemdene vi undersøkte. For kommunen har det difor ved desse høva vore eit viktig omsyn at dei kommunale tilbydarane skulle konkurrere på like vilkår med dei private. Andre selskap, som til dømes Drammen Eiendom KF, er ikkje konkurransetsett, men skipa med utgangspunkt i eit ønskje om å profesjonalisere kommunen som eigeomsforvaltar.

Dette omsynet var mindre viktig i Fjell og Sund av di dei fristilte verksemdene var monopolistar. Monopolsituasjonen er meir tydeleg for Fjellvar AS. Ingen andre tenesteprodusentar leverer konkurrerende tenester innan vatn, avløp eller renovasjon. Innanfor visse delar av brannvernet kan det vere konkurrerende verksemdar i det private, men i hovudsak er også dei utan konkurrentar. I denne situasjonen vart omsynet til konkurransetsetjing ivareteke gjennom tiltak som aktiv bruk av «benchmarking» og annan type samanlikning med andre tilsvarande tenesteytarar.

Utifrå ein idé om at fristilling tyder ei svekking av folkevald styring med verksemda er det overraskande at fleire informantar nemner *betre politisk styring* som eitt av dei viktigaste argumenta for omdanning til selskap. Om dei ikkje ser føre seg at den folkevalde styringa blir sterkare, er det i alle fall klart at fristilling er ein måte å konsentrere den politiske styringa på. Medan kontakten mellom verksemda og dei folkevalde i etatsmodellen ofte fann stad på utvalsnivå, er det i selskapsmodellen kontakt hovudsakeleg på politisk toppnivå, gjen-

nom ordføraren som generalforsamling. Slik syter ein for at dei mange informasjonskanalane som tidlegare gjekk mellom politisk utval og etat no blir samla i ein hovudkanal som går mellom selskapet og ordføraren. Fristillingsstrategien kan såleis tolkast som del av den trenden vi har sett i kommune-Noreg dei seinare åra i retning av å styrke den strategiske styringa med dei kommunale tenestene. Dei folkevalde skal ikkje styre gjennom einskildsaker og detaljar, men gjennom langsiktige mål, det Aarsæther og Vabo (2002:90) kallar eit strategisk politisk styringskonsept.

I høve til målet om tydeleggjering og meir sentralisert politisk styring har det også relevans det som særleg vart understreka av rådmannen i Fjell, at ein ved å skipe selskap fekk ein meir oversiktleg og forståeleg regnskapsførsel. Rekneskapa for AS følgjer vanleg bedriftsstandard, dei blir ikkje førde i samsvar med kommunal regnskapsføring. Det vart argumentert for at fleire folkevalde er fortrulege med bedriftsrekneskap enn med regnskapsprinsippa i kommunelova. Samtidig kan kommunale rekneskap vere meir komplekse ettersom det kan gjerast overføringar mellom sektorane. Dermed er det vanskelegare å lese ut av eit kommunalt rekneskap til dømes om drifta har gått med over- eller underskot.

Ein annan mogleg motivasjon for å skipe kommunale selskap er at selskapa, fordi dei er sjølvstendige rettssubjekt, har *høve til låneopptak*. På dette viset kan selskapsdanning reknast som ei utviding av det økonomiske spelerommet til kommunane. Dette vil gjelde for selskap (AS + IKS) og ikkje føretak (KF). Denne grunngjevinga blir ikkje lagt stor vekt på av informantane. Tvert om blir det peika på at ut i frå låneomsyn kan det vere ei ulempe å organisere verksemda som selskap. Gjennom kommunalbankane kan kommunane få rimelegare lån enn bedrifter. I prinsippet gjeld dei same vilkåra for kommunale selskap som for private bedrifter. Løysinga har i einskilde tilfelle vore at kommunen har stilt garantiar for selskapet sine låneopptak, og dermed har selskapet fått dei same vilkåra som kommunen for sine lån. Sjølv om grunngjevinga knytt til låneopptak ikkje er viktig i våre utvalskommunar, ser vi ikkje bort frå at det kan spele ei rolle i kommunar der den økonomiske handlefridomen er spesielt avgrensa, til dømes dei såkalla ROBEK-kommunane, der mogleheitene til å ta opp lån er avgrensa.

3.3 Konfliktar

Konfliktar kring skipinga av kommunale selskap er knytt til ulike nivå. For det første kan ein spørje om

dei saksfelta der selskapsdanninga skjer; er dei prega av mykje konflikt eller mest semje? For det andre kan det tenkjast at konfliktane dreier seg om sjølve organisasjonsløyninga; det at kommunal verksemd blir plassert ut i selskap. Er organiseringa omstridd, eller er dette eit tema som dei folkevalde i kommunane i liten grad stridest om?

Først om det substansielle – om saksfelta. Ein kunne kanskje vente at fristilling fann stad på område som er lite politisert, det vil seie lite konfliktfylte. Vi ser mellom anna at mange av dei politikkområda der det typisk blir skipa kommunale selskap, er drive etter det såkalla sjølvkostprinsippet. Det vil seie at tenesta blir dekkja av kommunale avgifter, men samstidig vil det seie at kommunen ikkje kan ta høgare betaling for tenesta enn det ho faktisk kostar. Ein konsekvens av å nytte dette finansieringsprinsippet er at det einskilde tenesteområdet i liten grad blir dratt inn i den kommunale budsjettstrakampen. Christensen et al. (2002:129) meiner å observere at kombinasjonen av selskapsdanning og sjølvkost på eit område fører til avpolitisering, fordi sjølvkost tek selskapa ut av budsjettdebatten og selskapsdanninga fjernar saksfeltet frå den politiske agendaen.

VAR-området har vore svært konfliktfylt i Fjell kommune. Det er fleire årsaker til dette. For det første blir det «trøkk» på utbygging på grunn av den sterke veksten i kommunen. Anlegga har vore klart underdimensjonerte i forhold til folketalsveksten og den bustadbygginga som følgjer med. For det andre fell motsetnadene i vatn- og avløpspolitikken saman med ei generell geografisk konfliktline i kommunen. Dei perifere grendene har kjempa hardt for å få framført vassleidning. Desse motsetnadene har sett sitt klare preg på politikken i kommunen og på aktiviteten i kommunestyret. Lokalpolitikarane har vore særskilt påpasslege når det gjeld utbyggingssaker, og det har ofte vore konflikt om einskildsaker.

Med skipinga av det nye selskapet har det blitt færre konflikter. Informantane understrekar at debattane i kommunestyret no handlar om dei lange linene i utbygginga, medan einskildspørsmål blir overlatne til selskapet. Det er nokre unntak som kanskje varslar styret og dagleg leiar i selskapet om at dei folkevalde framleis er påpasslege og at selskapet sin fridom ikkje er utan vilkår. Dei er så å seie sett fri på prøve.

Heller ikkje i Drammen har dei fristilte saksfelte vore heilt utan konflikter. Til Lindum Ressurs og Gjenvinning AS har det komme klager frå naboar som er plaga av dårleg lukt frå avfallsanlegga. Kommunen har valt å ikkje gripe inn sterkt overfor dette selskapet enn dei ville ha gjort

overfor eit anna, privateigd selskap. Opposisjonen har ønskt ei meir aktiv haldning frå kommunens side i dette spørsmålet. På den andre sida synest det som om selskapet sjølv har teke problemet alvorleg, og dei legg vinn på å ha gode tilhøve til naboane. Dei er opptekne av å ha «antennar».

Så til sjølve organiseringa. I Fjell har denne vekt mindre strid enn sjølv saksfeltet. Det var opphavleg usemje om skipinga av Fjellvar AS i kommunestyret, men mykje tyder på at konfliktane har lagt seg, og fleire informantar understrekar at dei gode resultatane til selskapet har medverka til at konfliktane er blitt færre. Når det gjeld omdanninga av Sotra brannvern til interkommunalt selskap, er det ikkje mogleg å spore særleg mykje ideologisk usemje. Varaordførar i Sund kommune, som representerer Arbeidarpartiet, svarte at det ikkje hadde vore strid om saka i partiet.

I Drammen er derimot spørsmålet om fristilling i seg sjølv kanskje den mest omstridde politiske saka knytt til selskapsdanningane. Og konflikten er ideologisk. Den går, som ein kunne vente, mellom partia på høgre- og venstresida i bypolitikken. Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti har konsekvent vore imot skiping av kommunale selskap, medan Bylista og Kristeleg Folkeparti ikkje har hatt ei heilt konsekvent haldning i desse spørsmåla. Ikkje berre har det vore strid om opprettinga av kommunale selskap, men konfliktane er på ingen måte avblåste. Arbeidarpartiet gjekk til val i 2003 på at dei ønskte ei reversering av vedtaka om å splitte opp den kommunale verksemda i selskap. Sjølv om selskapa blir drivne godt i Drammen, har det ikkje løyst konflikten om selskapsorganiseringa. Dette er ikkje relevant i ein ideologisk samanheng.

Både i Drammen og Fjell har arbeidstakarorganisasjonane engasjert seg mot skipinga av selskap. Dels har dei vore skeptiske til lønns- og pensjonsvilkår i dei nyoppretta selskapa. Dels har dei hevda at selskapsmodellen gir større uvisse om arbeidsplassane. Og dels har dei argumentert for at ein har større høve til omplassering når ein er innanfor den kommunale organisasjonen. I Fjell vert det understreka at arbeidstakarane har funne seg til rette med den nye organiseringa etter kvart som dei har sett korleis ho har verka. Dette underbygger dei blant anna med undersøkingar av kor nøgde medarbeidarane er.

I Drammen har motstanden frå fagforeiningane ikkje lagt seg. I staden har engasjementet danna grunnlaget for ei allianse mellom fagorganisasjonane og dei politiske partia på venstreside, av og til supplert med Kristeleg Folkeparti. Ei mogleg forklaring på at konflikten har dempa seg i Fjell,

medan dei framleis stridest i Drammen, kan vere at fleire av verksemdene er konkurranseutsette i Drammen. Det inneber at fristilling også medfører større uvisse om arbeidsplassane. Likevel, intervju frå Drammen tyder på at konflikten ikkje utelukkande oppstår der ei verksemd skal utsetjast for konkurranse. Også når det ikkje er tale om konkurranseutsetjing skapar selskapsdanningar strid.

Interkommunalt samarbeid kan gje opphav til ein særskilt konflikt: Den som går mellom dei deltakande kommunane. I samband med skipinga av Sotra Brannvern som eit IKS, er det tale om eit tilhøve mellom to kommunar, Fjell og Sund. Fjell er storebror i samarbeidet, med nærare 20.000 innbyggjarar, medan Sund har om lag 5.500 innbyggjarar. Informantane understrekar at det har vore få konfliktar mellom dei to kommunane. Men i grunngevinga for å omdanne det interkommunale samarbeidet til eit selskap, legg nokre av informantane vekt på tilhøvet mellom dei to kommunane. Med den gamle organiseringa låg det administrative ansvaret for brannvernssamarbeidet hjå den største kommunen, Fjell. Eit nytt selskap vil bli vurdert som meir sjølvstendig i høve til begge kommunane, og dette vert av nokre informantar oppfatta som ei rimelegare ordning av eit samarbeid mellom to kommunar.

3.4 Selskapa sine styre: Rekruttering og samansetting

Styret i eit kommunalt selskap har som oppgåve å sjå til at selskapsdrifta er i samsvar med eigar sine intensjonar. Men dette vil ikkje nødvendigvis seie at styret er tett kopla til eigar. Eit viktig formål kan nettopp vere å syte for at selskapet vert drive i tråd med forretningsmessige krav. Styret kan instruerast av generalforsamlinga, men ikkje av andre. Dette gjer at samansettinga av styret blir viktig. Det gjev signal om kva kompetanse eigar ser som viktig for styringa av selskapet, samtidig som styresamansettinga fortel om kor tette banda vil vere mellom selskapet og kommunen som eigar.

Gjennomgåande observerer vi eit ønske frå eigarane si side om å introdusere eit større innslag av profesjonell kunnskap i selskapsstyra, samanlikna med etatsorganiseringa. Det same gjeld overgangen frå interkommunalt samarbeid til interkommunalt selskap. Ein vil tone ned innslaget av politiske oppnemningar i styra. I nokre tilfelle er det sett i verk tiltak for ikkje å gjere styreverva til «politiske bein», som vert delt mellom dei politiske partia ved konstitueringa av kommunestyret kvart fjerde år. Det er fleire argument for politikarane å plassere seg sjølv i selskapsstyra. Det viktigaste er

truleg at ein vil kunne oppnå meir direkte politisk styring av verksemda. Blant dei selskapa vi har sett på, er det ein del variasjon når det gjeld måten styra er sette saman på.

Drammen har jamt over gått mykje lengre enn Fjell når det gjeld å gjere styra heilt ut profesjonelle, det vil seie utan folkevalde. Dette gjeld med svært få unntak. Om det skal vere politikarar med i styret avheng likevel i nokon grad av tilhøva. I det interkommunale havnevesenet er det utelukkande politikarar i styret, fordi utviklinga av området er politisk omstridd og heng tett saman med reguleringa av areala i dei kommunane som inngår i samarbeidet. Tilsette i rådmannsstabten vert ofte utpeikte som styremedlemar, men heller ikkje her er det nokon automatikk – omsynet til «kommunekompetanse» vert vurdert i kvart enkelt tilfelle.

Når ein ønskjer å introdusere større innslag av sakkunnige i selskapsstyra, byggjer det på ein argumentasjon om at politisk representasjon i selskapsstyra opnar for politisk detaljstyring, og mykje av formålet med å skipa selskap har vore å fristille verksemda frå politisk detaljstyring. Samtidig argumenterer informantane for at det er vanskeleg å kaste eit styre med politikarar frå eige parti. Arbeidarpartiet i Drammen har hevda eit interessant argument som går ut på at profesjonelle styre gjer det naudsynt med tettare politisk styring. Dersom partia har sine representantar i styra, har dei større tilgang til informasjonen om kva som skjer der, på same tid som dei har større høve til å disiplinere, eventuelt instruere «sine» styremedlemer. Varaordføraren i Fjell meiner at partirepresentasjonen i Fjellvar medverkar til å dempe moglege konfliktar om organisasjonsforma.

Jamvel om Drammen kommune har gått lengst i profesjonaliseringa av selskapsstyra, er det også i Fjell og Sund lagt vekt på at ekstern kompetanse skal vere representert i styra. Dels er det lagt vekt på at styra skal romme eit breidt tilfang av ulike erfaringar og kompetansetypar. Dels vert det understreka at styra kan fungere som alternative kunnskapskjelder til den kunnskapen som allereie er i selskapet.

Men synet på kva denne eksterne kompetansen skal tilføre varierer mykje. I Sotra Brannvern har vi observert ein potensiell konflikt. Medan rådmannen, som sjølv har foreslått styremedlemar, argumenterer for at det kan vere fagleg stimulerande for brannsjefen å få nokon å bryne seg på, er brannsjefen sjølv lunken til den eksterne kompetansen. Han fryktar at dei eksterne representantane i styret vil overprøve hans synspunkt og slik undergrave hans faglege autoritet. Den valde løy-

singa er (truleg) eit kompromiss, ettersom det ikkje er bringa inn styremedlemar med direkte konkurrerande kompetanse, heller alternative kunnskapstypar.

3.5 Relasjon til eigarane: kontakt, styring og kontroll

3.5.1 Kontakt

I Drammen er kontakten mellom dei to selskapa og den politiske sfæren i stor grad formalisert, og det vert rapportert om svært lite kontakt ut over den formelle arenaen som er etablert for slik kontakt, formannskapet sitt eigarmøte. I Fjell er den formelle kontakten med den politiske sfæren formalisert i møte mellom selskapet sin styreleiar og daglege leiar og ordførar om lag to gonger per år.

Kontakten med rådmannen og hans stab er situasjonsavhengig i kommunane. Dialog kan vere knytt til eigarsaker som skal til politisk handsaming i kommunen, konflikter rundt selskapet, kommunen kan ha etterspurt kompetansen i selskapet i samband med utgreiingsarbeid – eller det kan vere snakk om diskusjonar om (vidare) utvikling av strategien for selskapet. I Drammen er selskapa og rådmannen svært opptekne av at kontakten som skal vere mellom selskapa og kommunen sin administrasjon anten har karakter av ein bestillar-utførar relasjon, eller av det faktum at administrasjonen forvaltar lover og reglar som gjeld alle verksemdar i kommunen – også private. Rådmanen vert ikkje oppfatta å ha ei styringsrolle overfor selskapa – det er styret som forvaltar styringsfunksjonen på vegne av eigar. I Fjell er nok denne rollefordelinga meir uklar. Her har mellom anna Fjellvar AS fått høve til å presentere status på VAR-området i samband med budsjettarbeidet.

Inntrykket er at koplinga mellom verksemdene og dei politiske vedtaksprosessane er ulike i Fjell og Drammen. Det har truleg med at Fjellvar AS er i ein monopolsituasjon og, som vi skal komme tilbake til, relativt sterkt politisk styrt. I Drammen er både aksjeselskapet og deler av det kommunale føretaket vi har undersøkt konkurranseutsett, og den politiske styringa av verksemdene markert mindre.

3.5.2 Styring

Det synest som Drammen har satsa på bedriftsorganisering som effektiviseringsstrategi frå midten av 1990-tallet og framover, medan verksemdene i Fjell er av nyare dato og i større grad etablerte for å løyse heilt konkrete utfordringar. For Sotra Brannvern IKS handlar det i nokon grad om eit

ønske om betre politisk styring med verksemda, og for Fjellvar AS handlar det om kommunen sin trong for å kunne vise betre resultat. Denne skilnaden gir eit noko ulikt utgangspunkt for organiseringa av den politiske styringa i dei to kommunane. Medan Fjell i stor grad ser ut til å handsame enkelt-selskapa etter kvart som dei no vert etablerte, vert selskapa i Drammen sett som ein del av ei heilskapleg satsing og organiseringa av den politiske styringa med selskapa har utvikla seg over tid.

Begge kommunane rår sjølvsagt over dei formelle styringsmekanismane som er bygde inn i det aktuelle lovverket på området, og som lovverket seier dei må ta stilling til. Trass i dette er det er visse skilnader i den konkrete bruken av desse mekanismane.

Det grunnleggjande er *oppretting/nedlegging av selskap/eigardelar*. Slike saker som er strategisk viktige, kjem alltid opp i kommunestyret i begge kommunar og er også politisk kontroversielle saker. I samband med vedtak om selskapsdanning må kommunestyret også ta stilling til *vedtekter og formålsparagraf*. Ved etablering av eit selskap blir vedtektene for selskapet fastsett, der formålsparagrafen seier kva type verksemd selskapet skal engasjere seg i. For dei to selskapa vi har undersøkt i Drammen, er det her den politiske styringa i hovudsak er nedfelt. Formålsparagrafen er bindande for styret – som kan bli møtt med sanksjonar ved engasjement som bryt med denne. I Fjell/Sund er ikkje formålsparagrafen presisert gjennom ein eigarstrategi.

Vidare vil kommunane som eigar eller medeigar kunne styre gjennom *generalforsamling og representantskap*. Her er det, med få unntak, berre ordførar som er representert. Ideen er at ordførar i Drammen skal konsultere formannskapet sitt eigarmøte og eventuelt kommunestyret før *generalforsamlinga/representantskapet* – og at moglege politiske styringssignal ut over vedtekter eller andre styringsdokument (eigarstrategi o.l.) skal kome fram i desse møta. For dei to selskapa har ikkje kommunen nytta høvet til å styre ut over den meir indirekte styringa som skjer gjennom val av styre. I Fjell er det kommunestyret som er kommunen sitt eigarorgan, og ikkje formannskapet, og ordføraren opererer i *generalforsamlingar og representantskapsmøte* på basis av politiske signal.

Til slutt når det gjeld dei formelle styringsmekanismane har vi høvet eigar i *generalforsamling/representantskap* for AS og IKS og i kommunestyret for KF har til å *velje eller eventuelt kaste eit styre*. Fordi ordførar representerer eigar i AS og IKS, vert valet av styremedlemar «klarert» politisk før

det formelle valet. I Drammen er det rådmannen og hans stab som foreslår og spør kandidatar, men det har ved fleire av vala vore politisk usemje som har fått direkte innverknad på styresamansetjinga. Så langt har ikkje Drammen kasta eit styre, men i dei prinsipielle føringane vedtekne av kommunestyret, er det å stille krav til styret og vurdere resultat spesifikt nemnt som eit verkemiddel. Ei av grunngevingane for ikkje å ha politikarar i styra er nettopp at det kan gjere det vanskelegare å kaste eit styre fordi kommunestyret som eigar må kaste «sine egne», altså partifeller med styreverv. I Fjell resulterte denne prosessen derimot i at det som vart tenkt skulle vere fullt ut profesjonelt styre for Fjellvar AS, vart supplert med politikarar.

Men utover dei formelle verkemidla for styring har kommunane, og då særleg Drammen, utvikla andre verktøy for å styre selskapa. Drammen kommune har mange selskap, og er svært opptatt av å profesjonalisere kommunen si eigarrolle. De to siste åra (som er dei to åra vi har undersøkt) har kommunestyret og formannskapet handsama ei rekkje saker vedrørende selskapa. Selskapa vert omtalte i dei årlege økonomiplanane og budsjett dokumenta, og i mars 2004 handsama kommunestyret ei sak som la prinsipielle føringar for korleis kommunen skal utøve sitt eigarskap (Bystyresak nr. 0033/04). Oversikta nedanfor viser dei viktigaste elementa som inngår i den politiske styringa av kommunen sine selskap som går utover dei formelle styringsmekanismane som dei uansett rår over:

I tillegg til vedtektene kan ein utarbeide ei ytterlegare presisering av eigar sine målsetjingar med og forventingar til selskapet gjennom ein *eigarstrategi eller likande*. I prinsippa for utøving av eigarskapet i Drammen ser ein på det å utvikle konkrete eigarstrategiar for kvart enkelt selskap som eit høve til å sikre godt eigarskap. I Lindum ressurs og gjenvinning AS, som handterer avfall levert av eigen eller andre kommunar, vert det arbeidd med ein slik strategi for mellom anna å konkretisere eigar sine forventingar til verksemda framover, og gjennomgå dei miljø- og samfunnsomsyn verksemda skal ta.

I Drammen er formannskapet etablert som kommunen sitt politiske eigarorgan og gjennomfører *formannskapet sine eigarmøte*. Formannskapet handsamar alle eigarspørsmål, og avgjer i alle saker som ikkje må vidare til kommunestyret. For dei selskapa der kommunen har store eigardelar er det årlege eigarmøte i formannskapet, medan intensjonen er at alle selskap kommunen er engasjert i skal ha vore «innkalla» i løpet av den fireårige valperioden. Møta er opne, men vert sjeldan

referert i pressa. Styreleiar står for presentasjonen av verksemda, medan dagleg leiar også er til stades. Det vert gjort greie for status, resultat og strategiske planar. I selskapa vi undersøkte er det styret som er ansvarleg for utviklinga av selskapet – og dermed for strategiarbeidet. Inntrykket er at eigarskapsmøta meir fungerer som ein arena for informasjon enn som ein styringsarena for politikarane. Politikarane mottok informasjon om selskapet, og selskapet mottok informasjon om ulike politiske standpunkt – i og med at også opposisjonen er representert i formannskapet. I dette ligg det sjølsagt politiske ønske, som selskapa noterer seg. Det spesielle er likevel at både posisjon og opposisjon er representert i formannskapet, medan det er posisjonen som til sjuande og sist styrer selskapa politisk. Av den grunn vert det spesielt frå opposisjonen understreka at eigarmøta ikkje fungerer i styringssamanheng.

Vidare styrer kommunen gjennom *budsjett og konkurranseutsetting*. I KF vil kommunestyret fatte budsjettvedtak, og på den måten kunne styre selskapet. I tillegg kan kommunestyret avgjere at heile eller deler av selskapet sitt verkeområde skal bli konkurranseutsett – eit vedtak som i høgste grad er politisk, og som i høgste grad er eit viktig rammevilkår for selskapet. AS-et i Drammen vart fullt ut konkurranseutsett allereie ved etableringa, medan vedtaka om konkurranseutsetting for deler av verksemda i det kommunale føretaket vi har undersøkt er fatta etter kvart.

Til slutt praktiserer dei i Drammen ei ordning med *styremedlem frå rådmannen sin stab*. I dei retninglinene kommunen har etablert for styresamansetjinga er kommunekunnskap ein type kompetanse som skal bli vurdert. Det har medført at ein tilsett i rådmannen sin stab er oppnemnt som styrerepresentant i mange av kommunen sine styre (dette gjeld ikkje Lindum ressurs og gjenvinning AS). Det vert understreka frå alle vi har intervjuat at dette er å rekne som eit ordinært styremedlem – utan noko særskilt mandat frå rådmannen eller kommunen som eigar. Vi tek likevel dette med i oversikten over høvet for politisk styring, fordi denne representanten vil ha kunnskap om, og formidle eigar sin vilje og intensjonar. Sjølv om dette ikkje er direkte styring, ligg det ein svært viktig symbolsk effekt i at rådmannen sin stab – som på denne måten tolkar eigar sine interesser – er med i styret.

Ein har som nemnt berre i spesielle høve oppnemnt politikarar i styra for selskapa i Drammen, og ein av dei viktigaste grunngevingane for dette er ei reindyrking av styret si rolle. Fleirtalet har argumentert for at ein berre kan vente å hauste av

fordelane med selskapsorganisering dersom politikarane ikkje blandar seg direkte inn i drifta av selskapa, men utelukkande styrer som eigar. I Fjell kommune ser rolla som eigar ut til å vere meir situasjonsbestemt – og mindre institusjonalisert – enn i Drammen. Politikarane i Fjell oppfattar høvet for styring i selskapa sine styrer som viktig. Sjølv om denne rolla vert problematisert, er haldninga til begge selskapa vi undersøkte at det ligg eit potensiale for styring når politikarane sit i selskapsstyra. Vidare ser det ut til at ordføraren i Fjell i generalforsamlinga for aksjeselskapet vi har undersøkt, faktisk legg fram politiske synspunkt med eit ønske om å styre verksemda. Forventingane er dei same når det gjeld det interkommunale selskapet som vart etablert i januar 2006. I tillegg til dette har Fjellvar AS hatt halvårlege møte med ordføraren, som både fungerer som informasjonsutveksling og styring og kontroll.

Til skilnad frå Drammen har ikkje Fjell ein eigen eigarstrategi eller liknande. Utover dette vert Fjellvar AS styrt meir direkte av kommunen som eigar gjennom at kommunestyret tek stilling til strategien for selskapet gjennom handsaming av kommunedelplanar og ulike rammeplanar. Kommunestyret avgjer investeringsnivå, stiller garanti for lån (og må på den måten godkjenne låneopptak i selskapet) og fastset avgiftsnivået for dei tenesene selskapet leverer. Selskapet oppfattar at politikarane avgjer både kor mykje og kor selskapet skal investere, medan selskapet si oppgåve er å effektuere på mest mogleg effektiv vis politikken kommunestyret har lagt rammene for.

Ein interessant observasjon er at i alle dei tre selskapa vi har hatt høve til å undersøke drifta av,¹⁴ er det ei viss usemje om styret og selskapet sitt mandat er klart frå eigar si side eller ikkje. At Drammen kommune kan oppfatast å styre på distanse er forståeleg, men det er likevel stor semje om at kommunen i stor grad kan styre selskapa politisk om dei vil. Det interessante er at til og med i Fjellvar AS, der mange og viktige rammevilkår heilt klart vert lagt av kommunestyret, meiner dagleg leiar at bestillinga frå eigar ikkje er klar. Dette er interessant, fordi ein av dei store utfordringane for kommunane som eigarar har blitt oppfatta å vere mangel på tydelege forventingar og krav overfor dei fristilte selskapa som vert etablerte. Det vi ser her er at same kor detaljert styringa er, vil nokon oppfatte den som fråverande. Når det er sagt, er alle dei vi intervjuar einig i at politisk detaljstyring ikkje tener formålet – og ingen av selskapa oppfattar den

politiske styringa som overdriven eller problematisk. Det gjeld også for Fjellvar AS, der den politiske styringa er tettare enn i Drammen. Men sjølv om kommunestyret følgjer opp eigne prioriteringar og følgjer godt med i selskapet sine disposisjonar, er det heller ikkje her snakk om innblanding i detaljar – til dømes korleis selskapet oppfyller politiske målsettingar, personalpolitikk eller kommunikasjonsstrategiar overfor innbyggjarane.

Samla sett er styringa av dei kommunale selskapa ulik i Drammen og Fjell. Dei kommunale selskapa i Fjell er i større grad vevd inn i kommuneorganisasjonen enn kva som er tilfelle i Drammen. Eit vesentleg poeng blir dermed at grenseoppgangen mellom kommune og fristilte selskap synest å vere klarare definert i Drammen enn i Fjell. Sentralt i ein slik grenseoppgang finn vi spørsmål knytt til tydeleggjering av ansvar og rolledefinisjon både for kommune, selskap og selskapsstyre.

3.5.3 Kontroll

Kontroll av kommunen sine selskap skjer nødvendigvis på to plan: kommunal kontroll av selskapet og selskapet sin internkontroll. I tillegg kjem kontroll frå ulike myndigheiter, til dømes av miljø- og helse-sider ved drifta – som jo er likt for alle selskap anten kommunen er engasjert i desse eller ikkje. Inntrykket frå begge kommunane er at politisk og administrativ leiing meiner å ha tilstrekkelig kontroll med selskapa.

I Drammen skjer kontrollen av selskapa i hovudsak på to måtar – i formannskapet sine eigarmøte og ved økonomiske rapportar sende til kommuneadministrasjonen. I rådmannsstaben har ein fordelt ansvaret for oppfølging av selskapa mellom sakshandsamarane, slik at kvart selskap har ein sakshandsamar som er ansvarleg for å følgje opp dette selskapet spesielt. Dette er ei ordning som i følgje ordføraren er heilt sentral – og det er denne sakshandsamaren ordføraren i stor grad brukar når han treng informasjon som eigar. Det er uvisst kva type rapportering som finn stad i Fjell, men her meiner ein at dei politiske representantane i selskapsstyra har ein viktig kontrollfunksjon. Ei oppfatning er at ved etableringa av Fjellvar AS var tanken i utgangspunktet at heile styret skulle vere eksternt, men i den politiske handsaminga la ein til to politisk valde styremedlemar nettopp ut frå ønsket om politisk innsikt og kontroll.

Når det gjeld selskapa sin internkontroll, er styret og revisor ansvarleg i begge kommunane. Dei to selskapa vi har undersøkt i Drammen, rapporterer om at styreleiar og delvis styret (i det kommunale føretaket) må signere på større beløp og beløp som

¹⁴ Sotra brannvern IKS vart fyrst formelt oppretta 1.1.2006 og har dermed ikkje vore operativt.

er knytte til dagleg leiar sine aktivitetar. I tillegg kjem den relativt nye heimelen om at kontrollutvalet og kommunen sin revisor no kan krevje opplysningar og sjølv gjennomføre undersøkingar i både interkommunale selskap og heileigde aksjeselskap (jf. § 80 i kommuneloven set i kraft frå 1. juli 2004).

I begge aksjeselskapa og i det kommunale føretaket i Drammen, er det semje om at både kommunen sin kontroll med selskapet og den interne kontrollen til sjuande og sist er basert på tillit. Kommunen må ha tillit til selskapsstyret – og selskapsstyret må ha tillit til dagleg leiar. Omfanget av bilag er så omfattande at styret og revisor ikkje fullt ut kan ha oversikt over dagleg leiar sine disposisjonar. Det er dessutan positivt påvist at revisor sin rapportering kan svikte. Her vert det likevel understreka at dette også er situasjonen i den etatsorganiserte verksemd i kommunen – ikkje berre i kommunen sine selskap. Styreleiarane i Drammen peiker på at styret sin etikk er avgjerande for å unngå brot på lover og reglar. Dei oppfattar at dei sjølve har eit spesielt fokus på dette fordi dei er såkalla profesjonelt samansette styre der fleire av medlemmane har lang erfaring frå styrearbeid. Det er ein fordel, vert det sagt, at dei eksternt rekrutterte styremedlemmane utelukkande har fokus på selskapet – og ikkje har tilknytning til kommunen. I Fjell har ein altså medvite valt inn politikarar i styra for å oppnå politisk styring og kontroll. Styreleiar i Fjellvar AS understrekar at alle styremedlemmane uavhengig av kopling til det politiske miljøet skal vere lojale overfor selskapet. Ein konsekvens kan bli at styremedlemmar må vere budde på å stemme mot vedtak dei tidlegare har gått inn for i andre organ. Dette er i tråd med aksjelova sine reglar om styremedlemmane sitt ansvar for selskap der dei sit i styret. Her er det ulike syn på kva som fungerer – og om begge ordningane fungerer like godt er eit ope spørsmål.

Eit spørsmål som gjer seg gjeldande i tillegg til dette er den ekstra utfordringa på kontrollsida som ligg i det at Fjellvar AS er i ein monopolsituasjon, medan Lindum ressurs og gjenvinning AS fullt ut og Drammen Drift KF delvis er konkurranseutsette. Konkurransen gir sjølv sagt god kontroll med selskapet sin effektivitet. Inntrykket er at ein er klar over dette i Fjellvar AS, og at bruk av alternative verktøy – systematisk samanlikning (benchmarking) og konkurranse om kvalitet og leveringsikkerheit – har bidrege til at ein kan dokumentere kor gode resultat selskapet leverer.

3.6 Offentlegheit og innsyn

I debatten om selskapsorganisering har ofte den avgrensa innsynsretten vore eit argument imot eta-

blering, og då spesielt av AS. Erfaringane frå selskapa vi har undersøkt er likevel at manglande innsyn ikkje vert oppfatta som problematisk frå kommunane si side – heller ikkje frå ein svært kritisk opposisjon i Drammen. Det kan også nemnast at dette er eitt av dei områda som kan bli reviderte i samband med den komande politiske handsaminga av ny offentlegheitslov (Ot.prp. nr. 102 (2004–2005)).

I AS er sakliste og protokoll frå styremøta ikkje offentlege. Som eigar kan likevel kommunen krevje å få innsyn i detaljar, mellom anna med utgangspunkt i kontrollutvalet sin selskapskontroll. Mest verna er den delen av aksjeselskapet som er forretningsmessig – avtalar og investeringar – som kan vere avgjerande for selskapet sin konkurransesituasjon. Men dette vil ikkje seie at det offentlege er utan innsyn i AS. Årsrekneskapen skal omfatte alt om kjøp, sal og andre handlingar som betyr noko for selskapet sine inntekter, utgifter, eigardelar og gjeld. Årsrekneskapen, årsmelding og revisjonsmelding er offentlege dokument. Det same gjeld den såkalla aksjeeigarboka, der relevante opplysningar om selskapet sine aksjeeigarar skal kome fram.¹⁵ Dersom selskapet driv aktivitetar som vedkjem til dømes miljømessige eller helserelevante forhold, vil lovgivinga krevje rapportering til fylkesmannen eller andre tilsyn – som i utgangspunktet er offentleg. Også i aktiviteten til eit AS vil det på denne måten vere eit visst offentleg innsyn.

Det som vidare vert påpeikt i kommunane er at selskapsorganiseringa avslører informasjon på ein måte som gir politikarane og ålmenta betre innsyn enn tidlegare. Eit av formåla med etableringa av Drammen Drift KF i si tid var at politikarane ønskte større innsikt i forholdet mellom ressursbruk og resultat. Dette har ein oppnådd ved å skilje selskap frå den ordinære kommunale drifta, med tillegg av eit bestillar-utførarsystem som synleggjer kostnader til dømes til reinhald. Erfaringa frå Fjellvar AS er tilsvarande: No som verksemda er skilt ut, er det tydeleg kva investeringane og tenestene kostar – og kva avgifta folk betalar går til. Med dette som utgangspunkt blir det for enkelt å trekkje den konklusjon at etatsorganisering sikrar innsyn og offentlegheit rundt bruken av offentlege midlar, medan selskapsorganisering ikkje gjer det. Situasjonen kan faktisk vise seg å vere motsett.

I tillegg til dette kan kommunen sikre seg innsyn og offentlegheit på ulike måtar, og Fjellvar AS kan fungere som døme. Her gir for det første poli-

¹⁵ Kjelde: «Informasjon frå det offentlege om å starte og drive bedrifter», www.spor-oss.no

tisk representasjon i styra dei folkevalde direkte innsyn i selskapa. Kor offentleg den informasjonen styremedlemene får er, kan ein diskutere, og det har ein også gjort i styret i Fjellvar AS. Her må styremedlemene halde seg til dei formelle retningslinene som gjeld for selskapet. For det andre er selskapet sine aktivitetar avhengig av vedtak i kommunestyret om omfanget på investeringane, om prioriterte område for utbygging og om storleiken på avgiftene. Kommunestyret sine sakslister, møte og protokollar er offentleg tilgjengelege, og gir på den måten innbyggjarane innsyn i viktige rammevilkår for aktiviteten til selskapet.

Det er i denne samanhengen eit poeng at selskapa, ved konkurranseutsetting av deira verksemd, har trong for å skjerme opplysningar av forretningsmessig karakter. Drammen Drift KF er underlagt lov om offentlegheit og har opplevd dette som problematisk på dei konkurranseutsette områda. Dersom kommunale og offentlege selskap skal få like konkurransevilkår, er det viktig å kunne verne om egne forretningsløyndomar. Det kan vere ei grunnngjeving for ikkje-offentlegheit, som truleg vil bli tatt omsyn til ved den komande politiske handsaminga av ny offentlegheitslov.

4 Avsluttande drøfting

Notatet byggjer hovudsakleg på to undersøkingar. For det første er det gjennomført ei landsomfattande undersøking av kommunale selskapsformer. Gjennom Brønnøysundregisteret har vi henta inn opplysningar om kommunale selskap over tid, samstundes som vi har nytta opplysningar frå Organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet til å undersøke variasjonen mellom kommunane i kva slags selskap som blir skipa. For det andre har vi gjennomført nærare studiar av fire selskap i Drammen og Fjell/Sund.

4.1 Omfang og bakgrunn

Den landsomfattande undersøkinga synte ein svært kraftig auke i talet på sjølvstendige kommunale selskap. I løpet av dei siste 10 åra observerte vi at kommunane deltek i nesten 1000 fleire selskap, ein auke på om lag 125 prosent. Til samanlikning viste det seg at omfanget i Noreg er langt større enn i Danmark, der kommunane deltek i 228 selskap. I Danmark vert selskapsforma sett på som populær, i Noreg må den difor kunne seiast å vere overmåteleg populær. Men om denne organisasjonsløyninga har breidd om seg, har ho ikkje fått fotfeste på kommunale kjerneområde, slik som helse og skule, sjølv om det er

vekst også der. Det er hovudsakeleg driftsoppgåvene, som drift og vedlikehald av bustader, brannvern og renovasjon som er lagt til selskap eller foretak. Selskapsforma har heller ikkje same omfanget i alle kommunar. Vi ser mellom anna at romsleg økonomi aukar sjansane for at ein kommune tek i bruk selskapsforma, noko som ikkje tyder på at det er eit økonomisk press som ligg til grunn for etablering av fristilte selskap i kommunane.

Case-studiane syner at kommunane også har ulike motiv for å skipe selskap. I Drammen er selskapsforma ideologisk omstridd, og fleirtalet i bystyret ser på fristilling av kommunale verksemdar som ei politisk prioritert sak. Dermed er også sjølve selskapsforma blitt eit omstridd lokalpolitisk tema i Drammen. Også i Fjell har det vore nokre konfliktar om skipinga av kommunale selskap, men striden har ikkje vore like sterk som i Drammen, og inntrykket er at desse konfliktane har spakna over tid. I Fjell var det i staden mykje konflikt om sjølve saksfeltet som vart skilt ut i selskap. Undersøkinga vår gir difor ikkje støtte til antakinga om at selskapsdanning skjer på område som er lite politisk kontroversielle. I Drammen er rett nok konfliktane knytt til sjølve organisasjonsforma, men i Fjell vart selskapsdanninga dels grunnngjeve med at ein faktisk ønskte å dempe nokre av dei konfliktane som kommunestyret tidlegare hadde nytta mykje tid på. Selskapsforma blei sett på som konfliktdepande.

Men denne grunnngjevinga er kopla saman med effektivitetsargumentet. I begge kommunane var ønsket om effektiv drift ei sentral grunnngjeving for skiping av kommunale selskap. I neste omgang hang dette argumentet saman med ønsket om å tydeleggjere det aktuelle politikkområdet. Denne tydeleggjeringa er i første rekkje intern; det handlar om å gje leiarar og tilsette innan utvalde område betre høve til å konsentrere seg om drifta på sitt eige område, utan å måtte ta omsyn til andre delar av den kommunale verksemda. Men i neste omgang har den interne tydeleggjeringa kanskje gjeve opphav til ei ekstern tydeleggjering, noko vi kjem tilbake til.

Det er vidare interessant at fleire av informantane har oppgjeve politisk styring som eit motiv for selskapsdanning. Ein kunne vente at ønsket om å oppnå betre effektivitet i tenesteytinga ville stå i motsetnad til omsynet til politisk styring. Slik det ser ut, oppfattar ikkje informantane det slik. Her skal det rett nok skytast inn at det er tale om styring på visse vilkår. Selskapsforma kan gje auka politisk styring, men det er fordi denne organisasjonsløyninga gjev høve til meir sentralisert styring. Vi kjem nærare inn på spørsmålet om styring nedanfor.

4.2 Konsekvensar for lokalt demokrati?

Når det gjeld konsekvensane for lokaldemokratiet, vil vi innleiingsvis peike på at den store veksten i kommunale selskap har konsekvensar for lokaldemokratiet og desse selskapa blir ein stadig viktigare del av den samla kommunale aktiviteten.

For å vurdere kva verknader kommunale selskapsdanningar kan ha for demokratiet utover dette, hentar vi også inn att dei tre kriteria for demokratisk styring som er utvikla av Haus og Heinelt (2005:15). For det første er dei opptekne av inntakssida til eit politisk avgjerdssystem. Eit demokratisk styre må byggje på folkeleg deltaking, anten direkte eller gjennom valde representantar. For det andre hentar politiske system legitimitet gjennom måten institusjonane og prosessane er organiserte på. Avgjerande her er at institusjonar og prosessar er opne og at avgjerdstakarane kan stillast til ansvar for avgjerdene sine. For det tredje er uttakssida også viktig for det politiske systemet sin legitimitet. Her er det effektiviteten i gjennomføringa av politikken som er avgjerande for kva legitimitet han får.

Den danske undersøkinga av kommunale selskap trekkjer pessimistiske konklusjonar når det gjeld konsekvensar for lokalt demokrati (Christensen et al. 2002). Dei kallar selskapsdanningane for «en giftig cocktail» (s. 135), og grunnjev dette med at ein svekker politisk styring med eit politikfelt når ein skipar kommunale selskap, samstundes som ein ikkje i fullt monn tek i bruk marknadsprinsipp for å gje innbyggjarane konsumentmakt. Biletet som avteiknar seg etter vår undersøking er noko meir nyansert. Vi skal byrje med å drøfte kva verknader kommunale selskapsdanningar kan ha for den politiske deltakinga, eller inntakssida i det politiske systemet.

4.3 Politisk deltaking

Når det gjeld politisk deltaking, må ein skilje mellom den direkte folkelege deltakinga på den eine sida, og den folkevalde deltakinga på den andre sida. Undersøkinga vår syner at kommunale selskapsdanningar har ført til både ein meir indirekte og ein meir direkte folkeleg påverknad av verksemda. Ettersom kommunen gjev frå seg den direkte styringa med eit saksfelt når dei skipar eit kommunalt selskap, blir også den folkelege påverknaden meir indirekte. Dei folkevalde skal leggje rammene for drifta og overlata einskildsaker og dagleg drift til styret og leiinga i selskapet. Dermed blir det også svakare samband mellom veljarane sine preferansar og den politikken som blir

ført. Samstundes gjev case-studiane døme på at selskapsforma kan gi betre vilkår for direkte innverknad over tenestene enn om verksemda var organisert som kommunal etat. Dette heng saman med at saksfeltet ofte blir tydelegare når det blir organisert i eit selskap enn innanfor den kommunale organisasjonen. Selskapet driv eit aktivt informasjonsarbeid, dei er som oftast lokalisert i eit eige bygg, og dei er tvungne til å drive marknadsføring. Dette kan gi betre informasjon, og dermed betre grunnlag for at innbyggjarane kan øve innverknad. Selskapsdanning styrkjer potensielt innbyggjarane si rolle som forbrukarar.

Kva så med den folkevalde styringa av saksområda? Medan etatsmodellen opna for større påverknad til politiske utval og til meinige kommunestyre-representantar, skjer mykje av styringa i selskapsmodellen på politisk topplan, som oftast gjennom ordføraren som generalforsamling eller representantskap. Det er med andre ord ikkje nødvendigvis slik at selskapsdanning svekker den politiske styringa, men denne styringa blir konsentrert til meir sentrale politikarar. Kommunestyret har elles høve til å leggje rammer for drifta, til dømes gjennom vedtekter, styresamansetnad (som regel klarert med kommunestyret), utarbeiding av eigarstrategi og formannskapet sitt eigarmøte. I Fjell har kommunestyret også ei meir direkte styring ved at dei vedtek kommunedels- og rammeplanar for vatn- og avløp i kommunen.

Drammen kommune har vore særleg oppteken av å profesjonalisere eigarrolla. I praksis vil dette seie at dei har utvikla formelle styringsorgan for selskapa, slike som nokre av dei tiltaka som er nemnt ovafor: Eigarstrategi og formannskapet eigarmøte. Kommunen har også vore kritisk til å oppnemne folkevalde til selskapsstyra. Føremålet med desse tiltaka er å formalisere eigarskapet og auke merksemda kring eigarrolla. Truleg er det også eit mål å disiplinere politikarane, slik at dei avstår frå å gripe inn i drifta til selskapa. I Fjell er ikkje eigarskapet like sterkt formalisert som i Drammen. Den politiske styringa har vore meir situasjonsavhengig, og rommet for å gripe inn overfor selskapet har vore større. Men dels kan dei politiske inngrepa tolkast som markeringar og dermed forsøk på rolleavklaringar frå dei folkevalde overfor leiinga i selskapet.

Når ein fristiller verksemdar som ber i seg potensielle stridssaker, kan det oppstå større problem med den distanserte styringa som eigarrolla blir forbunden med. I Fjell kommune har det vore ei rekkje konfliktar om utbygging av vatn og avløp. Så langt synest det som om desse konfliktane er lagt til sides etter selskaps-

skipinga. Ei forklaring er at Fjellvar AS har vore ein suksess med omsyn til investerings- og utbyggingssomfang. Men om folketalsveksten i kommunen held fram, er det ikkje usannsynleg at ein-skildsaker kan bli omstridd att. Og konfliktane vil gjerne dreie seg om fordeling mellom ulike grender i kommunen. Spørsmålet er om lokalpolitikarane i ein slik situasjon er villige til å gje avkall på ombodsrolla – og nøye seg med å vise til vedtekne planar. Om det oppstår slike kontroversielle saker, blir eigarrolla sett på prøve og kanskje vil konfliktar føre til at dei folkevalde si ombodsrolle blir aktivisert.

4.4 Innsyn og ansvarsutkrevjing

Ein kritikk mot selskapsforma har vore at denne forma for organisering avgrensar det offentlege sitt innsyn i verksemda. Vår undersøking gir eit visst grunnlag for å nyansere ein slik kritikk. Drøftinga av innsyn kan også delast i to: Ein del handlar om innbyggjarane sitt innsyn i verksemda, medan ein annan del handlar om kva innsyn dei folkevalde har i drifta til selskapa.

Innbyggjarane har på mange vis fått betre informasjon om verksemda etter at dei vart omdanna til selskap. Samanlikna med etatsmodellen blir selskapa tydeleggjort på ein annan måte. Dei sender ut informasjonsmateriell til innbyggjarane og dei er lokaliserte utanfor dei kommunale kontora. Det kan gjere dei meir tilgjengelege for innbyggjarane. Samtidig har informantar i begge kommunane peika på at det er enklare for den som vil setje seg inn i rekneskapa til selskapa å forstå tilhøvet mellom ressursbruk og resultat enn dersom verksemda er organisert innanfor kommunen. Årsrekneskap, årsmelding og revisjonsrapportar er alle offentleg opne dokument. Inntrykket frå dei to undersøkingskommunane er at innbyggjarane har fått større kunnskapar om verksemda etter omdanninga til.

Dei folkevalde har fått avgrensingar i innsynsretten etter at verksemdene vart fristilte. Likevel oppfattar ikkje politikarane dette som eit problem, heller ikkje den kritiske opposisjonen i Drammen. Gjennom bestillar-utførarsystemet blir det meir synleg kva investeringane kostar. Dei folkevalde kan også aktivt gå inn for å auke innsynet i selskapsdrifta, til dømes gjennom politisk oppnemnde styrerepresentantar. I dei tilfella der selskapa er konkurranseutsette kan innsynsretten bli avgrensa av at ein treng å skjule informasjon om forretningsmessige tilhøve. Slike situasjonar skapar problem ikkje minst for dei folkevalde representantane i styret.

Innbyggjarane har to måtar å utøve demokratisk kontroll overfor ansvarlege for verksemda i selskapa på. For det første har dei framleis sjansen til å nytte røysteretten for å påverke den folkevalde styringa av selskapa. Veljarane kan på den eine sida røyste på politikarar som har signalisert at dei ønskjer å styre selskapa på gitte måtar. Men denne påverkinga er svekka i selskapsforma samanlikna med etatsorganiseringa. Politikarane styrer på distanse, og straff eller påskjønning gjennom røysetelen får tilsvarende redusert verknad. På den andre sida kan dei røyste ut i frå politikarane sine allmenne haldningar til foretakisering; om dei ønskjer fleire eller færre selskap. For det andre har innbyggjarane fått styrka konsumentrolla – i alle fall i dei verksemdene der det er alternative tilbydarar. Det gir kanskje betre sjansar til å øve direkte innverknad på eit avgrensa saksfelt enn dersom ein skal påverka gjennom valde representantar.

Eit moglege dilemma handlar om tilhøvet mellom den fristilte verksemda og andre kommunale saksfelt. Fleire av informantane har framheva at ein gjennom selskapsforma ønskte å auke merksemda mot det aktuelle tenesteområdet. Måten å gjere dette på, har vore å skilje området ut frå resten av dei kommunale oppgåvene. Denne strategien har, som vist ovanfor, blant anna ført til at drifta er blitt tydelegare både for innbyggjarar og politikarar. Men problem kan oppstå når kommunale selskap støyter mot anna kommunal verksemd. Dei folkevalde har ei spesiell oppgåve i å vege mot einannan ulike omsyn. Når nokre delar av kommunen si verksemd er fristilt, avskjer politikarane seg frå sjansen til å sjå saksfelt opp mot kvarandre.

4.5 Effektivitet

Når vi her drøftar effektivitet, eller handlingskapasitet, dreier det seg ikkje om kommunen eller selskapet si generelle evne til å produsere tenester, men det politiske systemet si evne til å omsetje innbyggjarane sine preferansar til offentleg politikk. Det er med andre ord ikkje tale om kva produksjon som helst, men om tenester som er etterspurde av innbyggjarane.

Ein primær observasjon frå undersøkinga er at dei kommunale selskapa vi har studert er i det store og heile suksesshistorier i den forstand at produksjonen er auka betrakteleg etter skipinga av selskapa. Produksjonsauken har også funne stad utan at fleire personar er blitt tilsette. Det er difor rimeleg å seie at effektiviteten er auka innafor dei felte der drifta har blitt organisert som selskap. I eit av selskapa slit ein med underskot etter at ein vart

konkurransen utsett, men også i denne verksemda er kostnadene kraftig redusert etter omdanninga til selskap. Vidare blir det hevda at selskapa også er suksesshistorier ved at dei tilsette er nøgde med den nye arbeidsplassen sin og at ein har lukkast med å omskape ein «kommunekultur» til ein «bedriftskultur». Ein konsekvens av dette er at selskapa har evna å oppfylle innbyggjarane sine politiske preferansar.

Samtidig verkar det som om auka produktivitet kan finne stad fordi dei oppgåvene dei forvaltar ikkje har vore særskilt omstridde etter at selskapa vart danna. Konflikthar det vore, men desse har ikkje vore så alvorlege at det har distraherert drifta i selskapet. Det er eit ope spørsmål kva som skjer dersom konfliktane om selskapet sine oppgåver blir meir intense. Eller dersom selskapa skulle gå med underskot – mellom anna på grunn av manglande konkurransevne. Sjølv om dei folkevalde framleis har verktøy til å styre på distanse, har dei gjeve frå seg høvet til å handtere akutte konflikthar og bråe mobiliseringar. Drammen sitt arbeid for å profesjonalisere eigarrolla kan kanskje tolkast som eit forsøk på å førebyggje denne typen konflikthar. Men det er ikkje urimeleg å anta at sterk folkeleg misnøye med sider av selskapa si drift vil føre til at mykje av den makta som er delegert vil bli trekt saman i kommunestyret.

4.6 Kommunale selskap – eit demokratisk problem?

Undersøkinga viser at kommunane kan velje mellom ulike modellar der eit mogleg skilje går mellom kommunar som trass i fristilling ønskjer å ha ei hand på rattet i selskapa opp mot kommunar som gjennom fristilling i større grad overlet selskapa til seg sjølve. Ei hand på styringa får ein til dømes ved å velje politikarar inn i selskapsstyra. Ved å gjere det har kommunane «sine» representantar tett på den daglege drifta av selskapa. Det sikrar større tilgang på informasjon, men det kan også bidra til å dempe eventuelle partikonflikthar. Eit anna alternativ er å gå heilt i motsatt lei og ikkje velje politikarar inn i styra i det heile. Då handlar det gjerne om ei profesjonalisering av styra, og det vil seie utan folkevalde styrerepresentantar. Fordelelen er ei klarare deling av den politiske styringsrolla som eigar og styringa av selskapet – som blir overført til styret. Profesjonalisering går også på at det er vesentleg at det i styra er eit mangfald av kompetanse og erfaringar som selskapet kan dra nytte av. Mellom desse ytterpunktta er alternativa

mange, og ein variant er at i staden for at kontakten med kommunen vert sikra gjennom politisk representasjon, kan dette gjerast gjennom administrativ representasjon i styra.

Det prinsipielle spørsmålet her er i kva grad ein meiner at dei innebygde ordningane for politisk styring og kontroll i dei ulike selskapsformene, slik som å utpeike styre, vedta vedtekter, få jamlege rapportar frå selskapa osv. er tilfredsstillande for å kunne ha kontroll og styring med selskapa eller om dette må kombinerast med aktiv deltaking i selskapa gjennom til dømes politikarar i selskapsstyra. Ut frå dei erfaringane som er gjort i dei kommunane vi har undersøkt, vil ein overordna konklusjon vere at det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. Ei rekkje med verkemiddel kan setjast i verk for at kommunen skal ta oppgåva som bedriftseigar alvorleg. På dette området har kommunane eit ikkje ubetydeleg handlingsrom for å etablere ordningar som sikrar ønskjeleg kontakt mellom fristilte selskap og kommunen. Det er dermed råd å byggje inn ordningar som sikrar at både inntaksida, prosessida og resultatsida stettar krav til gode politiske prosessar og dermed oppnår høg legitimitet. Men, trass i dette kjem ein ikkje bort frå at fristilling av selskap er eit brot på normalmodellen med direkte folkevald kontroll med den kommunale aktiviteten. Avstanden aukar mellom selskapa og kommunen og mellom selskapa og innbyggjarane. Det er ein av grunnane til at det i Nordisk Ministerråd sin demokrati rapport vert peikt på at konkurranseutsetting og fristilling ikkje eignar seg på alle felt av den kommunale verksemda (Demokratiutvalet 2004). Og nettopp det peiker mot at det kanskje er grenser for i kor stor grad kommunane bør overføre oppgåver til fristilte selskap.

Det er vidare viktig å understreke at vår undersøking berre gir eit første blikk inn i fenomenet kommunale selskapsdanningar. Vi har ikkje grunnlag for å seie at resultata frå denne avgrensa undersøkinga let seg overføre til andre kommunar. Vi har likevel vist at omfanget av selskapsdanningar er stor og at det reiser ei rekkje sentrale spørsmål knytt til lokaldemokratiet. Den sentrale rolla selskapa etter kvart har fått, tilseier at dette er eit område der det er eit stort behov for meir forskning. Sjølv om våre case tyder på at manglande politisk styring ikkje treng å vere eit problem, kan det likevel vere det i mange andre tilfelle som vi ikkje har fått undersøkt. Kanskje den største utfordringa for mange kommunar i så måte er at dei i for liten grad retter merksemda si mot sine fristilte selskap.

Litteratur:

- Bang, Henry og Sørensen, Eva (2000), «The Everyday Maker: Building Political Rather Than Social Capital» i P.Dekker & E. Uslaner: *Social Capital and Participation in Every Day Life*. London, Routledge
- Blom-Hansen, Jens og Thomas Pallesen (2002), »Kommunale patologier i teori og praksis« i Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red) : *Kommunale patologier – Traditionelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime
- Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen red., (2002), *Kommunale patologier – Traditionelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime
- Blomquist Paula og Bo Rothstein (2002), *Velferdsstatens nya ansikt*. Stockholm: Agora
- Bogason, Peter (1996): «The Fragmentation of Local Government in Scandinavia.» *European Journal of Political Research* Vol. 30/1996.
- Bogen, Hanne og Torgeir Nyen (1998), *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Fafo-rapport 254. Oslo.
- Boyne, George A, Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell og R.ichard M. Walker (2003), *Evaluating public management reforms*, Philadelphia, Pa. : Open University Press
- Bukve, Oddbjørn og Kari Heggholmen (1992), *Sjukehusstyra – styringsorgan, interesserepresentantar eller sandpåstroarar?* Rapport 13/92. Sogndal: Vestlandsforskning
- Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen (1993), «Styre i kommunal verksemd» i Reve, Torger og Tore Grønlie red., *Styrets rolle*. Bergen: Tano
- Christensen, Anne Heeager, Jørgen Grønnegård Christensen & Morten Holm Jensen (2002). «Farven grå: Kommunale selskaber mellem demokrati og marked», i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen red., *Kommunale patologier. Traditionelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2001), *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (1998), «Markets and municipalities. A study of the behaviour of the Danish municipalities.» Working Paper no. 1998 – 3. Århus: Universitetet i Århus.
- ECON 2004: *Samfunnsansvarlig forretningsdrift - tjeneste og fortjeneste*, R-2004-099. Oslo: ECON.
- Grønlie, Tore (1998), «Drømmen om en konkurranseilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945-1995» i Grønlie, Tore og Per Selle red., *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget
- Hagen, Terje P. (1991), *Moderne kommunale styringsmodeller*. NIBR-rapport 1991:5. Oslo: NIBR
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (1998), «Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?» i Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg red., *New Public Management i Norden. Nye organisations og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hansen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Signy Irene Vabo (2004), «Plus - participation, leadership and urban sustainability, Country report. Norway.» NIBR Working paper 2004:108, Oslo: NIBR
- Haus, Michael og Heinelt, Hubert (2004), «How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement.», i Haus, Michael, Hubert Heinelt og Murray Stewart red., *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London and New York: Routledge
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004), *Kommunal organisering 2004 – Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementenes organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124, Oslo: NIBR
- Hovland, Edgar (1987), «Grotid og glanstid 1837-1920» i Næss, H.E (red.) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo:Universitetsforlaget
- Høivik, Knut (2005), «Interkommunal selskap eller aksjeselskap?» i *Lov og Rett* nr. 9.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004), «Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati.» *Politico*, 36 årg. nr. 2 2004, 125-142
- Jessop, Bob (1998), «The Rise of Governance and the Risk of Failure. The Case of Economic Development» *Unesco/155*. Oxford: Blackwell (pp. 29-45)
- Klausen, Jan Erling (2004), «Kan nettverk være demokratiske?» i NIBR-aktuelt nr 1 2004. Oslo: NIBR
- Kooiman, Jan (1993), «Social-Political Governance: Introduction» i Kooiman, Jan red., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage
- Kooiman, Jan (2000), «Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction», i Pierre, Jon red., *Debating Gover-*

- nance. Authority, Steering and Democracy.* Oxford: Oxford University Press
- KS (2002), *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderingar.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægreid, Per og Paul Roness (1998), «Frå einskap til mangfald – Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga» i Grønlie, Tore og Per Selle red., *Ein stat? Fristillingas fire ansikt.* Oslo: Samlaget
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1990: 26 *Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 1*
- NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.*
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati.* Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.
- Offerdal, Audun (2005), «Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?», i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose: red., *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Ot.prp. nr. 102 (2005–2005), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleg-lova).
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.
- Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (2002), «Explaining public sector reform: Electoral interests or political structure?», Paper Den XIII Nordiske Statsvitenskapskonferansen i Aalborg
- Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (2004), «Public employees as swing voters: Empirical evidence on opposition to public reform». *Public Choice* 119
- Reitan, Marit (1990), *Driftsstyrer i helsesektoren: Kontroll og styring eller interessehevding?* Hovedoppgåve. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Rose, Nikolas (1996), «Governing »advanced« liberal democracies», i Barry, Andrew, Thomas Osborne og Nikolas Rose (red., *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government.* Chicago: University of Chicago Press
- SSB (2006), Offentlig eide foretak, strukturstatistikk, 2004, se <http://www.ssb.no/emner/12/01/stoff/index.html>
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), «The Democratic Anchorage of Governance Networks» i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – no. 3
- Sørensen, Rune (2005), «Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter», *Nytt Norsk Tidsskrift* 22
- van Thiel, Sandra (2004), «Trends in the public sector. Why politicians prefer quasi-autonomous organizations». *Journal of Theoretical Politics* 16(2)
- Vabo, Signy Irene (2000), «New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians?» *Scandinavian Political Studies* Vol 23, nr 4.
- Vabo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hansen og Jan Erling Klausen (2004), »Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaring fra Norge«. *Politica*, 36 årg. nr 2
- Aars, Jacob og Anne Lise Fimreite (2005), «Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 nr. 3
- Aars, Jacob, Anne-Lise Fimreite og Anne Homme (2005), *Styrt fragmentering eller fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner.* Rokkan-notat, kommer, Bergen: Rokkansenteret
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002), *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge.* Oslo: Samlaget

Undervedlegg 1

Datakjelder

Drammen

Intervju

Politisk og administrativ leiing i Drammen kommune

10. oktober Ordførar Tore Opdal Hansen, Høgre

11. oktober Kommunaldirektør for kultur og byutvikling Arild Eek

11. oktober Gruppeleiar Tore E. Hansen, Arbeiderpartiet

Lindum Ressurs og Gjenvinning AS (Drammen)

5. oktober: Dagleg leiar Pål Smits

13. oktober: Styreleiar Are Langmon

Drammen Drift KF

10. oktober: Dagleg leiar Odd Thunes

11. oktober: Nettopp avgått styreleiar: Eystein Abel Engh

Diverse e-post og telefonsamtaler med Kari-
anne L. Husemoen, rådgjevar Plan og økonomi i
Drammen kommune

Dokument

Bystyresak nr. 0033/04, 30.3.2004: Kommunens
eierskap for hel- og deleide selskaper, oppfølging
av stiftelser mv.

Bystyresak nr. 0085/04, 26.10.2004: Nye Dram-
men Drift

Bystyresak nr. 0099/04, 23.11.2004: Økonomi-
plan 2005-2008 – årsbudsjett 2005

Bystyresak nr. 0085/05, 30.8.2005: Redegjøl-
relse for bedrifter som rapporterer direkte til
bystyret (kommunale foretak og Drammen kom-
munale pensjonskasse)

Formannskapssak nr. 02/02774-006, 13.11.2003:
Kommunens styreposisjoner i aksjeselskaper,
andelslag og stiftelser

Politisk og administrativ leing

Lindum ressurs og gjenvinning AS, Årsrapport
2004.

Vedtakter for Drammen Drift KF

Vedtakter for Lindum ressurs og gjenvinning
AS

Fjell og Sund

Intervju

Politisk og administrativ leing

15. desember: Varaordfører Espen Villanger
(Arbeidarpartiet, Fjell)

7. desember: Rådmann Steinar Nesse (Fjell)

15. desember: Varaordfører Ivar Steinsland (Arbei-
darpartiet, Sund)

6. desember: Rådmann Gerhard Inge Storebø
(Sund)

Fjellvar AS

23. november: Styreleiar Asbjørn Algrøy

24. november: Dagleg leiar Sverre Ottesen

Sotra Brannvern IKS

15. desember: Albrigt Sangolt (Avtroppande styre-
leiar for det interkommunale samarbeidet Sotra
Brannvern. Også ordfører (Høgre) i Sund)

8. desember: Bjørn Paulsen (Brannsjef)

Dokument

Årsrapport 2004, Fjellvar AS

Kommunestyresak nr. 037/02, 06.06.02, Fjell
kommune: Alternativ organisering av fagområdet
vatn og avløp

Kommunestyresak nr. 068/02, 24.10.02, Fjell
kommune: Etablering av aksjeselskap for vatn og
avløp, og eventuelt renovasjons- og miljøtenestene
i Fjell kommune. Endeleg avlaring av kva for opp-
gåver og funksjonar som skal leggest til selskapet.
Forslag til organisasjonsplan for selskapet

Kommunestyresak nr. 069/02, 24.10.02, Fjell
kommune: Etablering av aksjeselskap for vatn og
avløp, og eventuelt renovasjons- og miljøtenestene
i Fjell kommune. Konsekvensar for dei tilsette.

Kommunestyresak nr. 084/02, 28.11.02, Fjell
kommune: Etablering av Fjell Vatn, avløp og reno-
vasjon AS. Styrearbeid – samansetting av styre

Kommunestyresak nr. 085/02, 28.11.02, Fjell
kommune: Etablering av Fjell Vatn, avløp og reno-
vasjon AS. Forslag til vedtekter og avtale mellom
Fjell kommune og selskapet

Kommunestyresak nr. 086/02, 28.11.02, Fjell
kommune: Etablering av Fjell Vatn, avløp og reno-
vasjon AS. Stifting av selskapet

Kommunestyresak nr. 087/02, 28.11.02, Fjell
kommune: Fjell Vatn, avløp og renovasjon AS. For-
slag til investeringsbudsjett for 2003 og 2004 og
driftsbudsjett for 2003

Kommunestyresak nr. 088/02, 28.11.02, Fjell
kommune: Fjell Vatn, avløp og renovasjon AS.
Ulike strategiar for investeringsvolum – conse-
kvensar for gebyra

Selskapsavtale for Sotra Brannvern etter lov
om interkommunale selskap

Kommunestyresak nr. 103/05, 27.10.05, Fjell
kommune: Godkjenning av selskapsavtalen for
Sotra Brannvern IKS

Styresak Sotra Brannstyre nr. 12/2005,
11.05.05: Sotra Brannvern – ny organisering og
økonomisk fordeling

Vedlegg 4

Valgdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte?

Tor Midtbø

Institutt for sammenlignende politikk, UiB

I denne fremstillingen studeres valgdeltakelsen ved norske kommunevalg over tid. Det er imidlertid ikke *reduksjonen* i nivået på deltakelsen som atter en gang settes under lupen. Spørsmålet er derimot hvordan *spredningen* i deltakelsen mellom kommunene har utviklet seg. Ikke bare en nedgang, men også en konvergens i valgdeltakelsen bør bekymre tilhengere av et vitalt lokaldemokrati. Undersøkelsen viser imidlertid at valgdeltakelsen har begynt å (sigma-) *divergere* de senere tiår: Valgdeltakelsen varierer stadig mer mellom kommunegrensene, noe som tyder på at kommunene «spiller en rolle» og at nasjonaliseringsprosessen har stoppet opp. Analysen avsluttes med et tentativt forsøk på å kartlegge hva den nye divergensen består i, og hvordan den kan forklares.

1 Introduksjon

Det er velkjent at valgdeltakelsen ved norske kommunevalg både faller over tid, og at den faller betydelig i forhold til deltakelsen ved stortingsvalg (se f.eks. Aardal 2002). Selv om *forklaringene* på fenomenet ikke er like uomtvistelige, synes flere sentrale årsaksvariabler å være identifisert (se f.eks. Hansen et al. 2002). Men én ting er å studere nivået på valgdeltakelsen, en helt annen er å ta for seg den longitudinale *variasjonen* i valgdeltakelsen kommunene imellom. Det er dette siste perspektivet som danner utgangspunkt for denne analysen: Er de lokale variasjonene i valgdeltakelsen i ferd med å viskes ut? Oppmerksomheten rettes mot «valgvindens retning», eller i hvilken grad endringene i valgdeltakelsen har blitt mer ensartet på tvers av kommunegrensene. Dersom endringene avtar over tid, dvs. at valgdeltakelsen konvergerer på tvers av kommunegrensene, må vi anta at det er felles underliggende årsaker som driver frem standardiseringsprosessen. Disse årsakene vil sannsynligvis ligge utenfor lokalpolitikken, blant annet i rikspolitikken. Følgende spørsmål vies oppmerksomhet:

- Blir mobiliseringen i én kommune sterkere knyttet til mobiliseringen i andre kommuner? Konvergerer eller divergerer valgdeltakelsen?
- Er spredningen i valgdeltakelsen større ved kommunevalg enn ved andre typer valg?
- Hvilke kommuner mobiliserer mest (eller demobiliserer minst)?
- Sammenfaller spredningen i den kommunale valgdeltakelsen over tid med trender i andre politiske variabler?

Analysen fokuserer på kommunene, som også utgjør enhetene i analysen. Fylkes- og stortingsvalgene benyttes bare som sammenligningsgrunnlag. Interessen er knyttet til den geografiske variasjonen i en sentral politisk variabel: valgdeltakelse. Tilnærmingen har dermed mye til felles med Rokkan og Valens (1962) klassiske studie som også var basert på økologiske data. I motsetning til senere økologiske analyser som har forsøkt å isolere den direkte effekten av *riksvalg* på lokalvalg (Gitlesen og Rommetvedt 1994, Thomsen 1998) vil de nasjonale effektene her bli vurdert i form av generelle konvergensmål. Hensikten er altså *ikke* å isolere en spesifikk rikspolitisk effekt på den lokale deltakelsen – en oppgave som er vanskelig, kanskje også umulig (Bjørklund 1999).

2 Hvorfor er dette en interessant problemstilling?

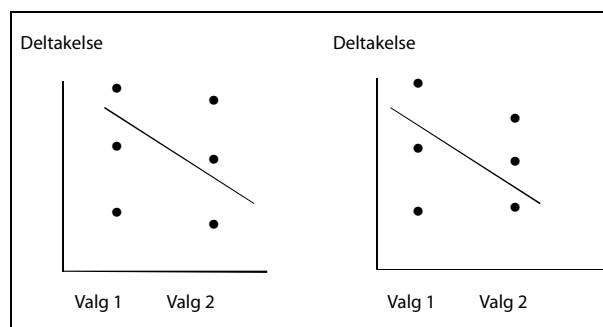
Den generelle nedgangen i valgdeltakelsesnivået vil av mange oppfattes som et lokaldemokratisk problem (se for eksempel Pettersen 1988). Men ikke bare *nivået* på deltakelsen er viktig. Dersom det skulle vise seg at også *spredningen* i valgdeltakelsen kommunene imellom avtar over tid, forsterkes det lokaldemokratiske problemet ytterligere ettersom det kommunalpolitiske særpreget blekner: «Et levende lokaldemokrati (fører) uvergelig til lokale variasjoner» (Bjørklund og Saglie 2005:8).

I et slikt perspektiv er ulikhet bedre enn likhet. Dersom det nasjonale fortrenger det lokale, bør ikke bare valgdeltakelsen være lavere ved kommunevalg enn ved stortingsvalg - noe den uomtvistelig er – men også variasjonen kommunene imellom forventes å avta. Jo større avvik mellom den lokale og nasjonale deltakelsen, og jo mindre avvik kommunene imellom, desto større grunn til bekymring for tilhengere av et vitalt lokaldemokrati. Hvis både deltakelsesnivået og deltakelsesvariasjonen synker, er det ikke bare færre som deltar, men det er også færre som deltar med utgangspunkt i et lokalpolitisk engasjement.

Figur 4.1, som viser en hypotetisk valgdeltakelse i tre kommuner over to valg, kan illustrere poenget. Situasjonen i figuren til venstre er ille nok. Den beskriver en fallende gjennomsnittlig tendens i valgdeltakelsen for alle tre kommuner fra det første valget til det neste. Det er da også denne utviklingen, dvs. den gjennomsnittlige nedgangen i valgdeltakelsen, som bekymrer valgforskere, politikere og massemedier. Men om utviklingen i figuren til venstre er gal, er utviklingen i figuren til høyre enda verre. Også her er det snakk om en generell nedgang i deltakelsen, men nå reduseres dessuten avstanden kommunene imellom. Sett i et lokaldemokratisk perspektiv bør konvergensen være like ille som nedgangen. I det ekstreme tilfellet av total konvergens og et totalt fravær av variasjon - noe som i figuren ville tilsi at de tre prikkene faller sammen til én - ville lokalvalg fremstå som overflødige. For å sette det på spissen:¹ Dersom det ikke finnes variasjoner i det politiske engasjementet kommunene imellom, hva er da vitsen med å ha dem? Ville det ikke da være nok å avholde rikspolitiske valg alene (der valgdeltakelsen dessuten er høyere og noenlunde stabil), og eventuelt bare beholde kommunene som rene administrative enheter? Men siden dette er et normativt spørsmål og den fallende lokalpolitiske deltakelsen er en kjensgjerning, vil resten av fremstillingen fokusere på det empiriske spørsmålet om hvorvidt og eventuelt hvorfor, den norske lokale valgdeltakelsen konvergerer over tid.

3 Teoretisk utgangspunkt

Den norske lokalpolitikken er ofte beskrevet som en ren avspeiling av rikspolitikken (se Bjørklund 2005:42). Selv om velgerne stemmer lokalt, skal de tenke nasjonalt. Lokale valg fremstår som nasjo-



Figur 4.1 Fra galt til verre: En tenkt utvikling i valgdeltakelsen i tre kommuner over to valg.

nale valg i miniatyr, eller «store riksgalluper» (se Gitlesen og Rommetvedt 1994:13). Ifølge Nilson (1991:223) er da dette heller ikke til å unngå så lenge lokal- og stortingsvalg er satt til faste intervaller hvert fjerde år og lokalvalgene legges på samme tid i hele landet. Nilson mener også å finne støtte hos nestoren i norsk valgforskning, Henry Valen, som skal ha sagt at det økende rikspolitiske innslaget i lokalvalgene nærmest har gjort det unødvendig å analysere disse uavhengig av stortingsvalgene. Det har for øvrig også kommet forslag fra sentrale politikere om å legge lokale og nasjonale valg til samme tidspunkt, blant annet ut fra begrunnelsen om at lokalvalg bare fungerer som protestvalg mot den sittende regjering (se Gitlesen og Rommetvedt 1994:10).

Pionerenes syn på saken

Ideen om lokalpolitikkenes forvitring er ikke ny. Allerede tidlig på 1960-tallet beskrev Rokkan og Valen (1962) en nasjonaliseringsprosess med lokalpolitikkenes oppløsning som endestasjon. Med de nasjonale partienes inntog i lokalpolitikken i den tidlige etterkrigsperioden skulle den nasjonale konflikstrukturen legge seg over, og langt på vei skjule, de lokale stridsspørsmål. De lokalpolitiske forskjellene som fortsatt eksisterte var ifølge Rokkan og Valen (Ibid.:112) bare et resultat av ulike tidsetterslep i velgermobiliseringen. Velgerne i periferien evnet ikke å utnytte sine demokratiske rettigheter til fulle. Kolonisering av lokalpolitikken ville derfor ikke skje umiddelbart. Store fysiske avstander og geografisk fragmentering var årsaken til at prosessen i Norge skulle gå tregere enn i andre land. Men det hele var kun et spørsmål om tid: Selv om kommunene i periferien ikke helt hadde forlatt den «prepolitiske» fase, ville favntaket fra de nasjonale partiene bare bli strammere.

Den bakenforliggende faktor, nasjonsbyggingprosessen, ville med andre ord sørge for at

¹ Argumentet settes på spissen ved å fokusere deltakelsen, ikke stemmegivningen.

periferien ble stadig likere sentrum. Og når lokalpolitikken ble omfavnet av rikspolitikken, måtte også politikken i én kommune bli likere politikken i andre kommuner. Dette gjaldt ikke bare for politikken generelt, men også for valgdeltakelsen spesielt. Rokkan og Valen forklarte den økte valgdeltakelsen – for da var det *økningen*, ikke nedgangen, som skulle forklares – i form av en slags catch-up prosess der periferien uvergelig ble underlagt sentrum. Den økte valgdeltakelsen var synonymt med økt deltakelse i *periferien*. Mobiliseringen ville føre til både en økning og en konvergens i deltakelsen.

Ifølge Rokkan og Valen (1962) var politiseringsprosessen initiert av de nasjonale politiske partiene. Hjellum (1967) hevder på sin side at også selve industrialiseringsprosessen og den påfølgende mobilisering av arbeiderklassen på tvers av kommunegrensene kan ha forsterket denne tendensen. Men også Hjellum deler oppfatningen om en sentralt initiert mobiliseringsprosess: Jo mer standardisering, desto mer mobilisering. De nasjonale partienes engasjement gjør konkurransen skarpere, alternativene klarere og valgdeltakelsen høyere. Når den lokalpolitiske deltakelsen øker, er det fordi betydningen av lokalpolitikken avtar (Aars og Ringkjøb 2005:164)! Mindre lokalpolitikk fører til mer lokalpolitisk engasjement.

Deltakelsesparadokset

Senere forskning har fulgt i sporene til pionerene. Fortsatt synes det å være enighet om at den politiserte lokalpolitikken i kombinasjon med en økonomisk og sosial standardisering har gjort det vanskelig å skille kommunene fra hverandre. Partipoliseringen av lokalpolitikken har da også vært åpenbar, blant annet illustrert ved at de landsdekkende partiene gjennom etterkrigstiden har lagt beslag på mer enn 95 prosent av stemmene ved kommunevalg (Hansen et al. 2002:54). Standardiseringsprosessen skal løpe parallelt med utbyggingen av velferdsstaten som arbeidsgiver og tilbyder av offentlige tjenester, med en påfølgende homogenisering av befolkningens behov på tvers av kommunegrensene (Bjørklund og Saglie 2005:29). Det snakkes i denne forbindelse om et *deltakelsesparadoks* der deltakelsen ved lokale valg har gått ned selv om kommunene er blitt stadig viktigere som arbeidsplass og tilbyder av offentlige goder (se Aardal 2002:22). Omtrent hver femte yrkesaktive er ansatt i kommunen (Bjørklund 2002:69-70). Men sett i internasjonal målestokk er den kommunale sektoren i Norge ikke bare stor, den er også utsatt for sterk sentral kontroll og regulering for å sikre uniforme tjenester på tvers av kommunegrensene

(Sørensen 2003:173). Hansen (2000:210) finner en klar tendens til standardisering av de kommunale utgiftsbeslutningene over tid – en standardisering som i stor grad, men ikke utelukkende, har sin bakgrunn i statlige reguleringer. De lokale rammene bestemmes i stadig større grad nasjonalt.

Gitt at mye av lokalpolitikken er begrenset til implementering av statlige målsettinger, er det kanskje ikke så rart at rikspolitikkerne nå dominerer den lokale valgkampen. Mediedekningen kjenntegnes ved riksdekkende aviser og fjernsyn som fremhever et fåtall rikspolitiske saker og partiledere på bekostning av et utall lokalpolitiske stridsspørsmål og kandidater. Tendensen mot flere riksdekkende medier (selv om de lokale mediene langt fra er forsvunnet) og et mer homogent skoletilbud kan trekke i retning av en mer nasjonalisert lokalpolitikk. En synkende valgdeltakelse er dessuten blitt knyttet til økt geografisk mobilitet på tvers av kommunegrensene (se Aardal 2002:25). Denne mobiliteten trenger ikke bare å ha svekket deltakelsen; den kan også ha ført til en geografisk utjevning kommunene imellom.

Har standardiseringsprosessen stoppet opp?

Argumentet om lokalpolitikken endelikt har imidlertid ikke bare sine tilhengere. Som Gitlesen og Rommetvedt (1994:7) bemerker, bør «den forutinntatte oppfatningen om rikspolitikken dominans (over lokalpolitikken) problematiseres og nyanseres.» De viser blant annet til undersøkelser i Danmark, Sverige og Storbritannia der den rikspolitiske effekten på lokalvalg fremstår som svakere enn forventet (ibid. 161). Standardiseringsprosessen i Kommune-Norge er da heller ikke entydig. Hva tjenesteyting angår, eksisterer det fortsatt betydelige forskjeller kommunene imellom (se for eksempel Hansen et al. 2002:51). Og selv om statlige overføringer utgjør en voksende andel av kommunenes inntekter, er det iøyefallende variasjoner i kommunale inntekter og forbruk (Sørensen 2003:174-175).

Heller ikke på den partipolitiske arenaen er nasjonaliseringsprosessen entydig. Ifølge Aars og Ringkjøb (2005:161) har lokalpolitikken blitt revitalisert den senere tid. Selv om nasjonale partier fortsatt dominerer lokalt, skal de lokale listene ha gjort seg sterkere gjeldende fra 1990-tallet, med unntak av 2003-valget da omfanget på ny ble redusert. Og selv om de landsomfattende partiene på mange måter har styrket grepet i utkantkommunene, blant annet i form av partilister i stadig flere kommuner (Bjørklund 2005:204), er det totale antallet partimedlemmer i nedgang og velgernes partiloja-

litet svekket. Dermed kan selve motoren i standardiseringsprosessen, den nasjonale partipolitikken, ha mistet noe av sin kraft. Dette kan i sin tur ha ført til større variasjon i deltakelsen mellom kommunene.

4 Metodiske spørsmål

Lokalpolitisk mobilisering kan studeres fra flere innfallsvinkler. Den enkleste måten er vel rett og slett å sammenligne de aggregerte tallene for ulike valg. For eksempel skulle bare det faktum at valgdeltakelsen er lavere, og sterkere avtakende, i lokalvalg enn stortingsvalg tilsi at den lokalpolitiske mobiliseringen er på vikende front (Bjørklund 1999:115). En alternativ tilnærming vil være å spørre velgerne direkte hvor viktig nasjonale faktorer er for lokalpolitisk deltakelse og stemmegivning. Surveyanalyser viser at andelen velgere som lar rikspolitiske saker styre stemmegivningen på lokale partier faktisk er lavere i 2003 enn i 1995, og at andelen som legger vekt på lokale saker øker (se Bjørklund og Saglie 2005:37). Gitlesen og Rommetvedt (1994:159) finner utfra en lignende tilnærming at det særlig er velgere i de små kommunene som er opptatt av kommunevalget og de personlige egenskapene til lokalpolitikkerne.

En tredje tilnærming består i å isolere den direkte effekten av nasjonalpolitikk på lokalpolitikk ved hjelp av aggregerte data fra henholdsvis lokalvalg og stortingsvalg, og eventuelt meningsmålinger (Gitlesen og Rommetvedt 1994; Thomsen 1998). Dette er imidlertid ingen enkel – og ifølge noen nærmest en umulig – oppgave (Bjørklund 1999:110). Ett av problemene er at en styrking av nasjonalpolitikken ikke alltid trenger å føre til mindre lokalpolitisk variasjon. Bjørklund mener at alkoholforbudet i mellomkrigstiden er et eksempel i så måte: En nasjonal sak aksentuerte sentrumperiferi konflikten som i sin tur førte til *større*, ikke mindre, lokale forskjeller.

Sammenlignet med den sistnevnte tilnæringsmåten, er metoden her både enklere og mer vidtfavnende. Spørsmålet er rett og slett om den lokale valgdeltakelsen er blitt likere på tvers av kommunegrensene, uten at det gjøres noe systematisk forsøk på å isolere betydningen av nasjonale valg for denne variasjonen. Som vi har sett, trenger ikke en eventuell konvergens i valgdeltakelsen å skyldes rikspolitikken alene. Avtakende variasjon kan også tilskrives grunnleggende samfunnsmessige endringer som har ført kommunene som sådan, og ikke bare den kommunale valgdeltakelsen, nærmere hverandre. Når det er sagt, er

det likevel nærliggende å anta at en eventuell synkende varians i valgdeltakelsen på tvers av kommune i stor grad må være nasjonalpolitisk bestemt. Dette gjelder ikke minst i senere tid der de geografiske skillelinjene er blitt svekket – med EU-saken som unntaket som bekrefter regelen. Mange av de resterende nasjonale påvirkningsfaktorene som nasjonale medier, offentlige velferdstjenester, og kanskje også inntektsutviklingen (som det dessverre mangler gode diakrone data for) bør også bidra til mindre variasjon kommunene imellom. Svekkingen av partiene vil på den annen side være en nasjonal faktor som taler mot en konvergensprosess.

Mål på konvergens

Det finnes flere definisjoner og alternative økonometriske teknikker for å fange opp graden av konvergens. Her benyttes de to mest enkle og vanlige definisjonene innenfor litteraturen, nemlig *betakonvergens* og *sigmakonvergens* (se Sala-I-Martin 1996:1020). I vårt tilfelle forekommer (absolutt) betakonvergens dersom kommuner med en opprinnelig lav valgdeltakelse har en sterkere positiv vekst i deltakelsen enn kommuner med en høy deltakelse i utgangspunktet. Denne typen konvergens kan identifiseres ved å definere valgdeltakelsen i startåret (her rett etter annen verdenskrig) som en uavhengig variabel og *endringen* fra startåret til sluttåret som den avhengige variabel. Dersom effekten er negativ (dvs. at kommuner med lav valgdeltakelse i startåret har den sterkeste positive, eller svakest negative, veksten), er utviklingen konvergerende. En slik utvikling er i tråd med forventningene til Rokkan og Valen (1962) og Hjelium (1967). Er effekten derimot positiv – dvs. at kommuner med opprinnelig *høy* deltakelse har en sterkere vekst enn kommuner med en opprinnelig lav deltakelse – er det snakk om betadivergens.

Den andre typen av konvergens, sigmakonvergens, finner sted dersom spredningen i valgdeltakelsen mellom kommunene avtar over tid. Spredningens utvikling kan måles ved å sammenligne variasjonskoeffisienten (som ikke er annet enn standardavviket delt på gjennomsnittet) for den kommunale valgdeltakelsen over suksessive valg. Dersom variasjonskoeffisienten avtar, er det en indikasjon på konvergens. Skulle den derimot øke, er prosessen divergerende.

Beta- og sigmakonvergens er selvfølgelig nært beslektet. Hvis valgdeltakelsen varierer mindre over tid mellom kommunene, må veksten i deltakelsen i kommuner med opprinnelig lav deltakelse være høyere enn i kommuner med opprinnelig høy

deltakelse. Betakonvergens er en nødvendig forutsetning for sigmakonvergens. Betakonvergens er likevel mulig uten sigmakonvergens. Selv om veksten er høyere i lavdeltakelseskommunene – noe som fører til betakonvergens – kan veksten være så sterk at disse kommunene passerer det som i sin tid var høydeltakelseskommunene. Da vil vi få en divergens fordi styrkeforholdet mellom de to gruppene av kommuner blir snudd på hodet. Som vi skal se, er det nettopp dette som ser ut til å ha skjedd med den kommunale valgdeltakelsen.

Selv om sigmakonvergens er bedre egnet for å identifisere vendepunkter i konvergens/divergens prosessen, ligger det i betakonvergens et mer direkte uttrykk for *mobilisering* – et sentralt begrep hos valgforskerne. Denne typen konvergens beskriver med andre ord i hvilken grad de dårlig stilte kommunene har evnet å mobilisere ressurser relativt til de tidlig mobiliserte kommunene.

Dataene er hentet fra Kommunedatabasen hos NSD.² Kommuneinndelingen er satt til 2005, noe som gir ialt 433 kommuner. Selv om fokuset er på kommunevalg, presenteres også utviklingen for fylkestings- og stortingsvalg. Fordelen ved å foreta en slik sammenligning, er at vi får et inntrykk av hvor mye *politikk* har å si for spredningen i valgdeltakelsen. Ettersom alle valgene finner sted innenfor tilnærmet samme økonomiske og sosiale kontekst, nemlig kommunen på et gitt tidspunkt, er det kun politiske faktorer som kan forklare variasjonene valgene imellom. Forskjellene kan med andre ord ikke skyldes sosial, økonomisk, kulturell eller geografisk konvergens siden disse er nærmest konstante for alle tre valgene.

5 En analyse av konvergens i den kommunale valgdeltakelsen

Vi begynner med å analysere omfanget av betakonvergens i den kommunale valgdeltakelsen. Spørsmålet er altså om deltakelsen har økt sterkest i kommuner der den opprinnelig var lavest. Figur 4.2 sammenligner graden av konvergens i valgdeltakelsen ved kommunevalg med konvergens i fylkestingsvalg og stortingsvalg for to ulike starttidspunkt, 1949 og 1975/77 (da fylkestingsvalgene ble innført) og ett sluttidspunkt (2003/2005). Figuren viser en klar konvergens i valgdeltakelsen for alle typer valg, selv med 1975 som utgangspunkt. Det er ingen tvil om at kommunene som før, dvs.

enten i 1949 eller 1975/77, hadde lav valgdeltakelse har mobilisert betydelig sterkere enn kommuner som i utgangspunktet hadde høy valgdeltakelse. Resultatet gir en klar støtte til hypotesen om en standardisering av den lokale valgdeltakelsen.

Bildet er likevel nyansert. For det første er konvergensprosessen markert svakere etter 1975/77 for både kommune- og stortingsvalgene. Mye av catch-up tendensen fant altså sted allerede tidlig i etterkrigsperioden. For det andre er konvergensprosessen hele tiden sterkere for kommunevalg enn for stortingsvalg, selv om den også der er sterk. Kommuner som hadde ett prosentpoeng lavere valgdeltakelse ved kommunevalget i 1949 fikk ifølge modellen dette nøyaktig kompensert ved valget i 2003 (jfr. en ustandardisert regresjonskoeffisient lik -1). For eksempel var valgdeltakelsen 75 prosent for Vennesla og 74 prosent for Kongsvinger i 1949. Ifølge modellen forventes valgdeltakelsen i Kongsvinger å ha avtatt med 13.4 prosentpoeng, mens reduksjonen for Vennesla forventes å ha vært ett prosentpoeng høyere: 14.4.

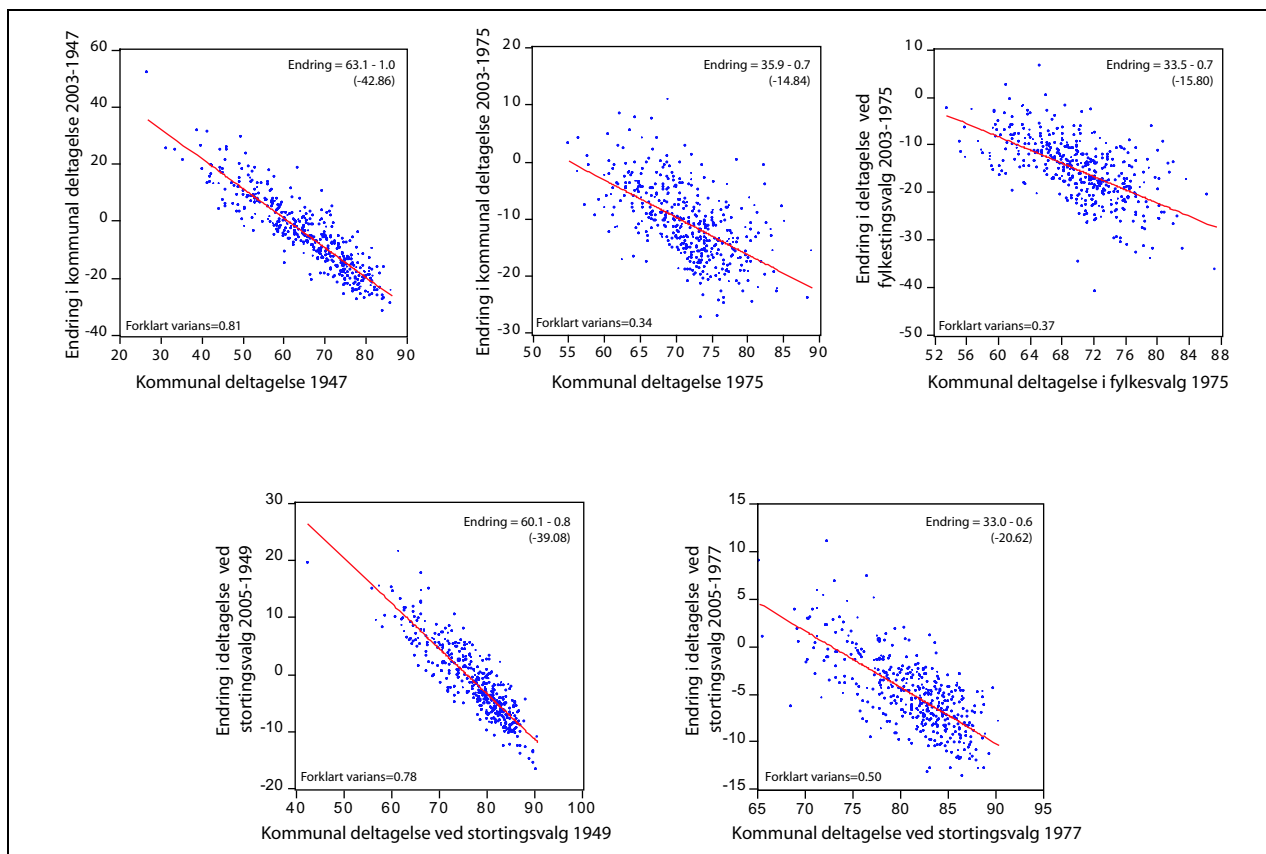
Med en R2 på hele 0.81, har modellen for kommunevalgene svært god forklaringskraft. Likevel er det noen få kommuner som skiller seg ut. Dette gjelder ikke minst Fedje som kan vise til en økning i valgdeltakelsen på hele 51.8 prosentpoeng fra 1947 til 2003 selv om modellen «bare» predikerte en økning på 35.5 prosentpoeng. Alt i alt er konvergenstendensen markert for alle tre valg, om enn aller sterkest for kommune- og fylkestingsvalgene. Mobiliseringsprosessen har med andre ord vært sterkest i den lokale valgdeltakelsen.

Sigmakonvergens

Sigmakonvergens sier som nevnt noe om hvorvidt spredningen mellom enhetene, her målt gjennom variasjonskoeffisienten, forandrer seg over tid. Dersom variasjonskoeffisienten er fallende, blir forskjellene i valgdeltakelsen kommunene imellom mindre, slik Rokkan og Valen (1962) og Hjelum (1967) predikerte.

Selv om utviklingen i betakonvergens er i tråd med mobiliseringsprosessen beskrevet av pionerene, gjelder ikke det samme for sigmakonvergens (se Figur 4.3). Riktignok er det en tydelig prosess mot mindre spredning i den kommunale valgdeltakelsen i hele etterkrigstiden frem til 1980-tallet. Men etter den tid har prosessen snudd. I løpet av de senere tiår har den kommunale valgdeltakelsen begynt å divergere. En periode med stadig større likhet, er blitt erstattet med en periode der forskjellene begynner å øke.

² NSD er ikke ansvarlig for bruken eller tolkningen av dataene.



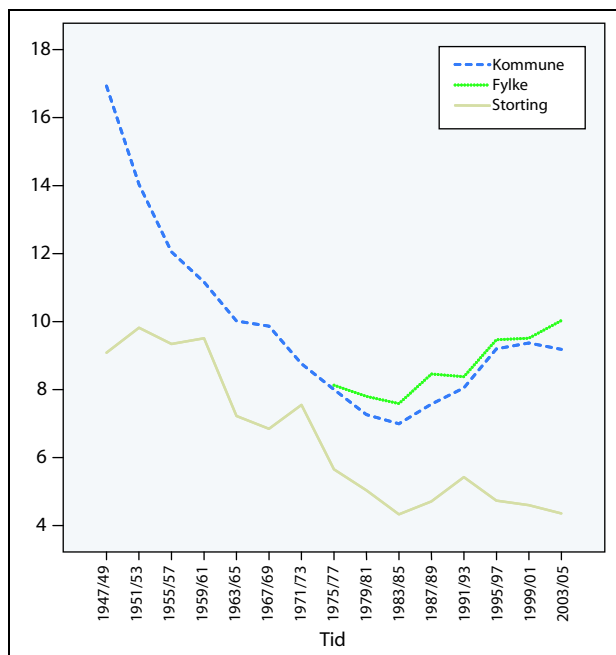
Figur 4.2 Betakonvergens i valgdeltakelsen etter 1945. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter. T-verdier i parentes. N=433.

Etterkrigsperioden kan altså deles i to: I den første perioden frem til midten av 1980-tallet var det en klar sigmakonvergens i den kommunale valgdeltakelsen. Selv om variasjonene hele tiden har vært større enn ved stortingsvalgene, var den negative endringstakten sterkere. Variasjonen i den kommunale valgdeltakelsen har med andre ord hele tiden vært størst, men den har også avtatt sterkest. Figur 4.3 levner likevel ingen tvil om at variasjonen i den lokale valgdeltakelsen hele tiden er større enn for stortingsvalg. Det er med andre ord slik at valgdeltakelsen varierer mer mellom kommuner når velgerne stemmer eller kunne ha stemt på lokale partier (og politikere) enn når de stemmer eller kunne ha stemt på nasjonale partier. Dette er ikke overraskende: Når det er snakk om nasjonale valg bør tross alt de nasjonale faktorene være viktigere enn de lokale.

Men i motsetning til valgdeltakelsen ved stortingsvalg, som etter en kort periode med divergens på 1980 siden bare har fortsatt å konvergere, har utviklingen ved kommunevalg vært preget av en stadig økende divergens fra midten av 1980-tallet. Mens nivået i deltagelsen ved stortingsvalg bare fortsetter å bli likere og likere på tvers av kommu-

negrensene, har valgdeltakelsen ved kommunevalg begynt å variere stadig sterkere (riktignok med en viss utflating ved de aller siste valgene). Faktisk begynner forskjellen mellom kommunevalg og stortingsvalg å nærme seg det den var rett etter krigen, bare med motsatt fortegn. Variasjonen mellom kommunene imellom er for øvrig aller stekest ved fylkestingsvalg. Dette er overraskende, og i strid med Gitlesen og Rommetvedts (1994:160) argument om at det egentlig bare er kommunevalgene som lever opp til betegnelsen lokalvalg.

Legg også merke til at 1963-valget – som ofte er fremstilt som det første virkelige nasjonale lokalvalget - ikke skiller seg spesielt ut, men kun faller inn i en generell nedadgående trend. Den kraftige økningen i nivået på valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1963, som jo var preget av (den nasjonale) Kings Bay saken, skulle ifølge Nilson i stor grad ha sammenheng med innføringen av fjernsynet og dets mobiliserende kraft. Men om det fant sted en *økning* i valgdeltakelsen i 1963, var det ingen tegn til noen usedvanlig *standardisering* av valgdeltakelsen, noe vi skulle forvente så lenge en nasjonal sak og et nasjonalt massemedium bidro til mobiliseringen. Det er for øvrig også interessant å



Figur 4.3 Sigma-konvergens i valgdeltakelsen. Variasjonskoeffisienten over tid.

registrere hvordan konvergensprosessen tok en midlertidig pause ved *stortingsvalget* i 1993. Det at spredningen økte ved dette valget er i tråd med argumentet til Bjørklund (1999) om at nasjonale saker – i dette tilfellet EU-saken – faktisk kan fremme, ikke bare hemme, den lokale variasjonen.

6 Den nye divergensen: Hva består den av?

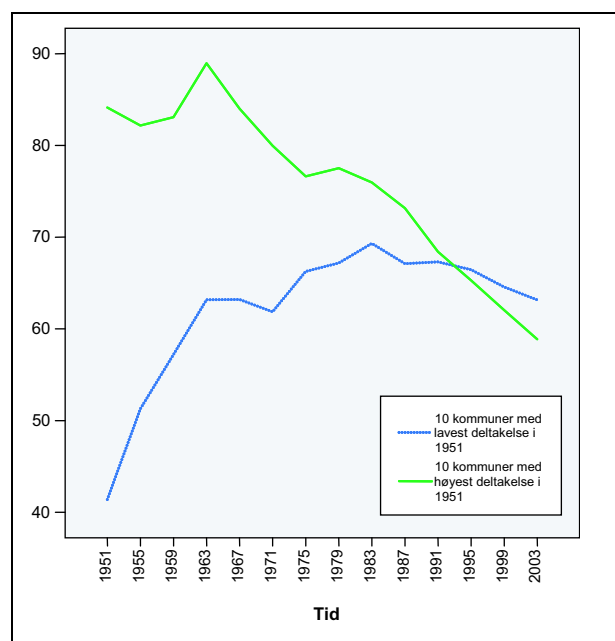
Selv om lavdeltakelseskommunene har tatt igjen høydeltakelseskommune og spredningen i valgdeltakelsen kommunene imellom har avtatt gradvis i nærmere 40 år, har altså variasjonene i den kommunale valgdeltakelsen begynt å øke den senere tid. For å komme litt under de generelle tallene, kan vi begynne med å sammenligne utviklingen i den kommunale valgdeltakelsen for de ti kommunene med lavest valgdeltakelse rett etter krigen med de ti kommunene med høyest deltakelse på samme tidspunkt (se Figur 4.4).³

Som vi ser av figuren, har utviklingen i de ti kommunegruppene gått i nesten motsatt retning. De ti kommunene med høyest valgdeltakelse i 1951 (stort sett store kommuner på Østlandet) har hatt en jevn nedgang i valgdeltakelsen siden

1963, mens de ti kommunene med lavest deltakelse i 1951 (alle på Vestlandet og i Nord-Norge) har kunnet vise til en økning i valgdeltakelsen helt frem til 1983, da veksten flatet ut for så å avta. Nedgangen har imidlertid vært svakere enn for de opprinnelige høydeltakelseskommunene. Valgdeltakelsen til lavdeltakelseskommunene passerte valgdeltakelsen til høydeltakelseskommunene i 1995.

Vi kan også sammenligne de ti kommunene med henholdsvis den mest positive og den mest negative utviklingen i valgdeltakelsen i løpet av etterkrigsperioden. I den første gruppen bestående av tre kommuner på Vestlandet (Fedje, Modalen og Utsira) og resten fra Nord-Norge (Kautokeino, Vevelstad, Rødøy, Bindal, Tysfjord, Røst, Herøy) har det vært en gjennomsnittlig *oppgang* i valgdeltakelsen på 26.5 prosentpoeng. De ti kommunene med den mest negative utviklingen – alle fra Oslofjord og Indre Østlandet (Askim, Ringsaker, Spydeberg, Drammen, Svelvik, Hamar, Fredrikstad, Halden, Lom og Nittedal) - har hatt en gjennomsnittlig *nedgang* på 27.2 prosentpoeng. Den første gruppen av kommuner er faktisk ikke spesielt unik. Så mange som 114 av 433 kommuner kan faktisk vise til en *oppgang* i valgdeltakelsen fra 1951 til 2003. Antall kommuner med fremgang i perioden 1947-2003 er, ikke overraskende, enda høyere; 139.

Gitt at de perifere kommunene gjerne også er småkommuner, kan det være interessant å sam-



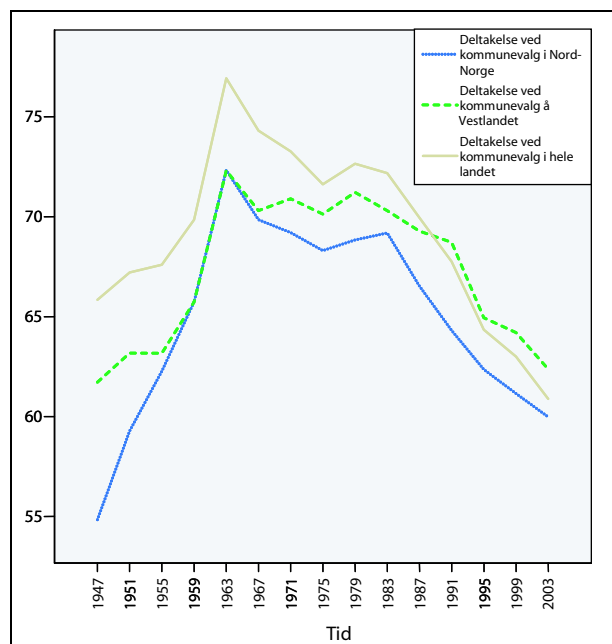
Figur 4.4 Utviklingen i valgdeltakelsen for ti kommuner med henholdsvis lavest og høyest valgdeltakelse i 1951.

³ 1951 er basisår. De ti kommunene med lavest valgdeltakelse i 1951 er Herøy, Kautokeino, Fedje, Målselv, Træna, Røst, Solund, Modalen, Rødøy og Smøla. De ti kommunene med høyest deltakelse er Moss, Askim, Holmestrand, Halden, Hamar, Grong, Drammen, Alvdal, Spydeberg og Tinn.

menligne deltakelsen i store versus små kommuner. Basert på en todeling av kommunene etter kommunestørrelse (målt i form av antall stemmeberettigede) i 2005, er resultatet at den ene halvdel (216) av store kommuner har hatt en gjennomsnittlig nedgang i valgdeltakelsen fra 1951 til 2003 på 11.8 prosentpoeng, mens den andre halvdel (217) mindre kommuner nærmest har stått på stedet hvil, med en beskjeden nedgang på 0.9 prosentpoeng. 43.3 prosent av disse mindre kommunene har faktisk hatt en *oppgang* i deltakelsen i løpet av perioden 1951-2003, mens det tilsvarende tallet for de store kommunene bare er 9.3 prosent: Mer enn ni av ti store kommuner kan vise til en nedgang i valgdeltakelsen, mens det samme gjelder for bare litt over én av to småkommuner.

Resultatet bør ikke sjokkere: Allerede Rokkan og Valen (1962:112) bemerket at politiseringsprosessen i de små utkantkommunene fant sted samtidig med en tiltakende depolitiseringsprosess og svakere mobilisering i de større byene (se også Torgersen 1962:166). Resultatet er dessuten i tråd med undersøkelsen til Gitlesen og Rommetvedt (1994:19) som finner at avvikene fra den rikspolitiske tendensen er sterkere i småkommuner enn i de større kommunene (selv om de ser tegn til at også de større byene avviker fra den nasjonale tendensen). Resultatet samsvarer også med Bjørklunds (2002:73-74) observasjon om en pendelbevegelse i deltakelsen. På 1970-tallet var det ikke lenger noen forskjeller å spore i nivået på valgdeltakelsen mellom tettbygde og grise-grendte kommuner, og i den påfølgende perioden er deltakelsen konsekvent høyere i de grise-grendte strøkene. Ifølge Bjørklund er det slik at dersom perioden før 1963 har vært kjennetegnet ved en mobilisering av periferien, så må den etterfølgende perioden beskrives som en demobilisering av sentrum og en stabilisering av periferien.

Konvergens kan ikke bare knyttes til variasjon mellom kommuner og fylker, men også til variasjon mellom *landsdeler*. Territoriale motsetninger generelt, og sentrum-periferi konflikter spesielt, har lenge satt preg på norsk politikk (Valen 1981:75). Det har vært vanlig å skille mellom to typer av periferier: Den *sørvest-norske* periferi der motkulturene har stått sterk og den *nord-norske* periferi der de sosialistiske partiene tradisjonelt har dominert. Hva valgdeltakelsen angår, er det velkjent at den har vært lavere i Nord-Norge enn i resten av landet (Pettersen 1988:295). Faktisk har de tre nordligste fylkene hatt lavere valgdelta-

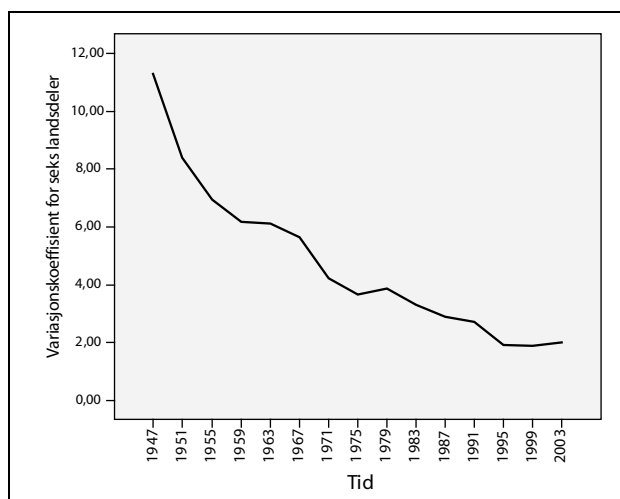


Figur 4.5 Valgdeltakelsen i Nord-Norge og på Vestlandet sammenlignet med resten av landet.

kelse enn resten av landet helt tilbake til 1859, det første året hvor data foreligger (Rokkan og Valen 1962:117). Denne forskjellen må i stor grad tillegges det faktum at mange nord-norske kommuner er små og avsidesliggende. Også vestlandsfylkene, Hordaland og Sogn og Fjordane, hadde lenge lav deltakelse. Figur 4.5 viser imidlertid at mens Nord-Norge fortsatt mobiliserer færre velgere enn i resten av landet, passerte Vestlandet landsgjennomsnittet i 1991 og har ligget over siden.

Selv om den aktiviseres fra tid til annen, synes sentrum-periferi konflikten etter hvert å ha mindre betydning for partistemmegivningen. Spørsmålet er derfor om vi finner samme konvergens/divergens prosesser mellom landsdelene som mellom kommunene. Figur 4.6 viser endringen i variasjonskoeffisienten basert på deltakelsesnivået i seks landsdeler (Oslofjorområdet, Indre Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge).

Som vi ser av figuren, er tendensen til konvergens tydeligere og jevnere når landsdelene, og ikke kommunene, benyttes som enheter. Valgdeltakelsen har altså blitt stadig likere mellom landsdelene, men stadig mer ulik mellom kommunene den senere tid: Selv om den mobiliserende kraften til de regionale skillelinjene synes å ha blitt sveket, øker likevel de lokale forskjellene.



Figur 4.6 Spredning i valgdeltakelsen mellom landsdeler: Variasjonskoeffisienten.

7 Sammenfaller spredningen i den lokale valgdeltakelsen med trenden i andre variabler?

Gitt et lavt antall tidsenheter og høyt aggregerte data er det ikke mulig å forklare konvergens eller divergens i form av rigorøse statistiske modeller. Likevel kan det være interessant å se hvorvidt tendensen i valgdeltakelsen sammenfaller med utviklingen i det som må antas å være relaterte variabler. Selv om slike variabler langt fra kan «forklare» valgdeltakelsen innenfor en empirisk tilnærming

som denne, vil de - kombinert med de mønstrene som allerede er beskrevet – i det minste kunne gi en viss pekepinn om kildene til den gamle konvergens og den nye divergens.

Konvergens i den kommunale partiopplutningen?

Selv om kausalitetsretningen er usikker, er det grunn til å tro at *hvorvidt* velgerne stemmer er forbundet med *hva* de stemmer (se for eksempel Midtbø og Strømsnes 1996:392). La oss derfor begynne med å se spredningen i partiopplutningen. Tabell 4.1 og 4.2 viser sigmakonvergens for syv nasjonale partier ved henholdsvis kommune- og stortingsvalg i etterkrigstiden. Vi ser for det første at variasjonskoeffisienten konsekvent er høyere for partiene ved kommunevalg enn ved stortingsvalg, noe som er naturlig blant annet tatt i betraktning den varierende betydningen av lokale lister ved kommunevalgene. Mer interessant er det å registrere at mens utviklingen i spredningen for partiopplutningen ved stortingsvalg er utydelig for å si det mildt – om enn med en viss antydning til en generell konvergens – er spredningen i den kommunale partiopplutningen forbausende lik spredningen i den kommunale valgdeltakelsen.

Spesielt Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, men også Venstre (med unntak av hoppet etter partisplittelsen på 1970-tallet) og delvis Senterpartiet og Høyre har en tilnærmet kurvelinær utviklingen i partiopplutningen over tid. Trenden i partiopplutningen sammenfaller altså med tren-

Tabell 4.1 Variasjonskoeffisienter for syv partier ved kommunevalg i 433 kommuner.

År	DNA	V	SP	KRF	H	SV	FRP
1947	46,50	129,03	156,15	133,19	205,88	.	.
1951	46,33	119,49	137,96	126,12	161,32	.	.
1955	45,11	116,60	124,82	108,57	128,28	.	.
1959	44,44	106,27	105,98	102,77	115,23	.	.
1963	43,15	106,25	95,25	96,04	102,14	191,69	.
1967	40,41	81,58	81,12	92,55	90,09	131,41	.
1971	39,97	86,70	71,05	82,98	93,42	189,72	.
1975	41,20	121,93	72,59	67,38	87,70	110,51	335,00
1979	39,35	96,37	71,28	65,83	50,08	119,71	233,36
1983	34,44	91,44	76,05	72,55	46,81	103,39	160,16
1987	32,85	94,51	80,49	78,24	48,36	96,51	143,29
1991	34,88	111,71	68,74	80,93	57,04	71,27	113,50
1995	36,94	114,89	64,29	85,67	62,71	83,37	130,06
1999	37,67	113,11	74,96	86,46	64,76	95,37	99,29
2003	42,17	128,77	81,34	100,26	72,07	80,24	80,47

Tabell 4.2 Variasjonskoeffisienter for syv partier ved stortingsvalg i 433 kommuner.

År	DNA	V	SP	KRF	H	SV	FRP
1949	33,3427	67,22	93,77	93,69	77,94	.	.
1953	32,1377	69,61	77,42	70,46	68,00	.	.
1957	32,1019	72,51	70,43	66,70	65,96	.	.
1961	32,6840	72,89	67,69	73,61	66,93	176,31	.
1965	32,7148	65,22	66,08	81,77	60,88	63,84	.
1969	32,9755	63,78	60,48	77,60	66,20	75,10	.
1973	35,7264	88,58	52,16	60,69	62,91	63,39	56,95
1977	33,4237	78,86	58,03	57,70	48,79	63,30	66,52
1981	33,5226	61,15	61,26	61,90	33,11	61,01	63,08
1985	29,7722	58,77	65,96	66,14	36,22	65,55	64,27
1989	28,2323	60,77	68,32	65,26	38,64	41,76	38,01
1993	28,2226	61,97	40,02	65,10	49,12	48,28	59,70
1997	27,5597	72,00	55,25	43,39	47,07	51,78	36,98
2001	33,7179	71,15	67,95	46,92	44,04	34,90	33,06
2005	28,3170	52,50	65,14	71,68	48,79	41,83	29,48

den i valgdeltakelsen. Ikke bare mobiliseringen, men også stemmegivningen, har begynt å variere mer mellom kommunegrensene.

Utviklingen i oppslutningen om lokale lister

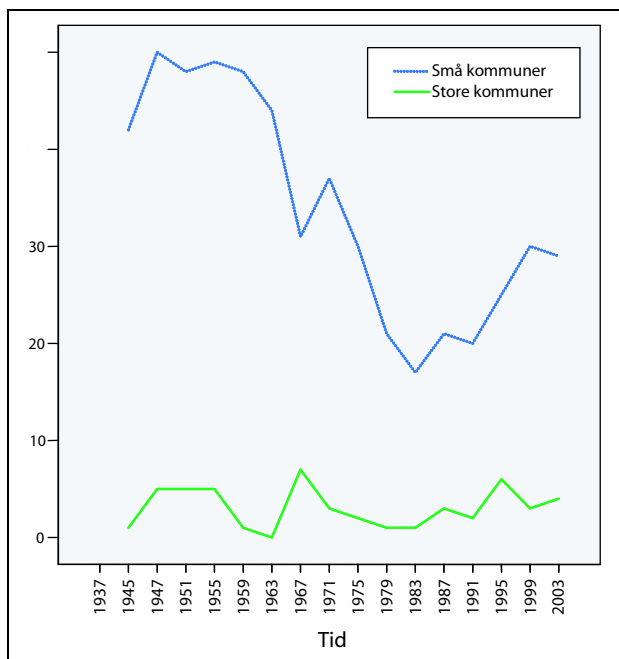
Kan kombinasjonen av svekkede regionale konfliktlinjer og økende forskjeller kommunene imellom tilskrives kommunene selv? En indikator på lokalpolitikkenes autonomi, og dermed en mulig kilde til lokalpolitisk variasjon, er oppslutningen om lokale lister. Slike lister reflekterer ofte ulike geografiske interesser innenfor og mellom kommuner og fylker. De lokale sakene går gjerne på tvers av de etablerte nasjonale skillelinjene (Bäck et al. 2005:360). For at det skal være noen sammenheng mellom den nye divergensen i valgdeltakelsen og de lokale listene, bør vi kunne forvente 1) at omfanget av lokale lister har økt den senere tid og 2) at den lokale aktiviteten er relatert til valgdeltakelsen. Begge deler synes å være tilfellet. For det første, og som det fremgår av Figur 4.7, følger trenden i oppslutningen om de lokale listene stort sett den samme trenden som sigmakonvergens i valgdeltakelsen, om enn først og fremst for de små kommunene. For det andre viser Aars og Ringkjøb (2005:176-177) at korrelasjonene mellom støtten til lokale lister og valgdeltakelse – selv etter å ha kontrollert for kommunestørrelse – går fra å være klart negative på femti- og sekstitallet til å bli klart positive fra og med 1990-tallet. Christensen og Midtbø (2001:412) har dessuten funnet en sammenheng mellom valgdeltakelse og *kandidatstemmegivning*:

I løpet av det siste tiåret har sammenhengen mellom andel rettede stemmer på listen og deltakelse blitt stadig mer positiv. I de kommunene hvor de lokale kandidatene står i fokus, er valgdeltakelsen høyere enn i kommuner hvor de ikke gjør det: «At sammenhengen først har kommet til syne i løpet av det siste tiåret, kan nok sees i sammenheng med svekkelsen av partiidentifikasjonen blant norske velgere. Striden mellom kandidatene har delvis erstattet den passive lojaliteten til partienes som en mobiliserende kraft» (Christensen og Midtbø 2001:412).

Disse resultatene antyder i det minste at noe av variasjonen mellom kommunene kan tillegges variasjoner i de lokalpolitiske *tilbudet* i form av lokale lister og lokale kandidater, noe som igjen kan tenkes å påvirke etterspørselen i form av stemmegivning og valgdeltakelse.

Er den lokale deltakelsen drevet frem av den nasjonale deltakelsen?

Nasjonalisering av lokalpolitikken bør føre til en sterkere konvergens i valgdeltakelsen (og partioppslutningen for den del) så lenge den ikke aktiverer regionale og lokale motsetninger. For å gjøre det enkelt (se Gitlesen og Rommetvedt 1994, Thomsen 1998 for mer utførlige analyser), presenteres to suksessive og bivariate regresjonsmodeller der valgdeltakelsen ved kommunevalg predikeres av henholdsvis den lokale valgdeltakelsen ved forrige kommunevalg (for fire år siden) og forrige stortingsvalg (for to år siden). Dersom den rikspolitiske mobiliseringen skal ha hatt en effekt for den



Figur 4.7 Opplutningen om lokale lister i henhold til kommunestørrelse. Små kommuner mindre enn 2500 innbyggere, store mer enn 20,000 innbyggere.

Kilde: Aars og Ringkjøb (2005:172).

nye divergensen i valgdeltakelsen ved kommunevalg, bør effekten av den nasjonale valgdeltakelsen ha avtatt over tid. Figur 4.8 sammenligner den ustandardiserte regresjonskoeffisienten for henholdsvis den lokale og nasjonale effekten på valgdeltakelsen ved kommunevalg.

Figuren viser få klare tendenser, men vi ser at effekten av nasjonal valgdeltakelse har falt noe siden 1987, samtidig som effekten av tidligere deltakelse ved kommunevalg har styrket seg relativt til den nasjonale deltakelsen fra begynnelsen av 1990-tallet, med unntak av valget i 2003. Resultatet tyder uansett på at effekten av rikspolitikken ikke har økt de siste par tiårene. Dette kan igjen være med på å forklare hvorfor valgdeltakelsen ved kommunevalg har kunnet divergere i samme tidsrom.

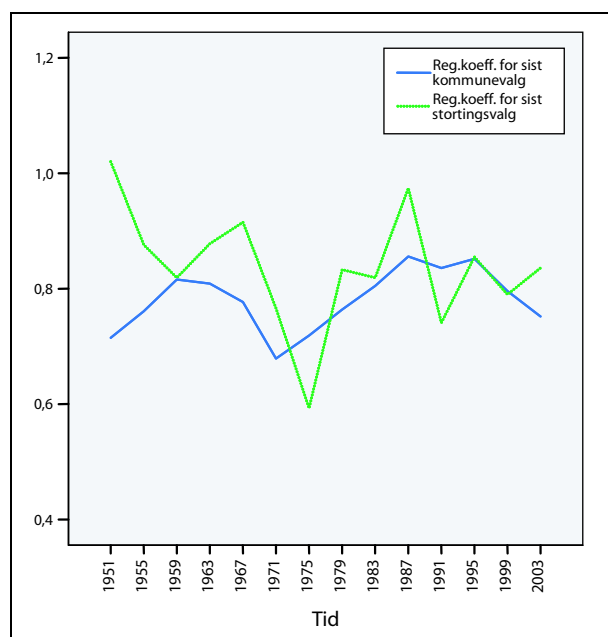
8 Konklusjon

Selv om valgdeltakelsen ved kommunevalg faller over tid, har spredningen i deltakelsesnivået blitt større: En periode med konvergens er blitt etterfulgt av en periode med divergens. Det lokalpolitiske engasjementet er fallende, men samtidig mer variert. Sett i et lokaldemokratisk perspektiv bør det siste til en viss grad kunne oppveie for det første. Variasjonen i valgdeltakelsen viser at kommu-

nen som sådan «spiller en rolle» selv om den totale interessen for lokalpolitikk (i den grad valgdeltakelsen er et uttrykk for en slik interesse) er på vei nedover.

Det er vanskelig å identifisere faktorene bak den økende spredningen, men ved å sammenholde en rekke mer eller mindre stiliserte fakta kan vi få en viss forståelse for noe av bakgrunnen for utviklingen. Det denne og andre analyser blant annet har vist er følgende:

- Valgdeltakelsen ved kommunevalg er lavere, og den avtar sterkere over tid enn stortingsvalg.
- Antall medlemmer i de nasjonale partier er synkende over tid, og det er også velgernes partiloyalitet.
- Mobiliseringen av kommuner med opprinnelig lav valgdeltakelse har vært mye sterkere enn i kommuner med opprinnelig høy deltakelse.
- Variasjonen i valgdeltakelsen mellom kommunene er større ved kommune- og fylkestingsvalg enn ved stortingsvalg.
- Mens forskjellene i valgdeltakelsen mellom kommunene blir mindre ved stortingsvalg, har forskjellene mellom kommunene ved kommunevalg økt de senere år.
- Variasjonene i den kommunale valgdeltakelsen bare fortsetter å avta mellom landsdelene.
- På samme måte som for den kommunale valgdeltakelsen, har den kommunale oppslutning-



Figur 4.8 Effekten av deltakelse ved tidligere kommune- og stortingsvalg på deltakelse ved kommunevalg. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter.

- gen om de etablerte partiene begynt å variere mer de senere årene.
- Valgdeltakelsen har ikke avtatt like sterkt i de små kommunene. Faktisk har valgdeltakelsen økt i en rekke av disse kommunene når etterkrigstiden ses under ett.
 - Sammenfallende med overgangen fra konvergens til divergens i den lokale valgdeltakelsen, har det skjedd et oppsving i både antall lokale lister og i personstemmegivningen. Begge disse faktorene synes å være korrelert med valgdeltakelsen i senere valg.
 - Effekten av valgdeltakelsen ved tidligere stortingsvalg har ikke blitt sterkere den senere tid.

Den nye divergensen i den kommunale valgdeltakelsen skyldes sannsynligvis tendenser på forskjellige nivåer. På mikronivå kan en stadig mer flytende velgermasse ha skapt konvergens ved å svekke de geografiske skillelinjene. Det kan faktisk også tenkes at flyktigheten i velgeratferden etterhvert har gjenspeilt seg i større forskjeller også mellom de enkelte kommunene. Ikke bare velgernes, men også kommunenes atferd, kan ha blitt mindre forutsigbar. På mesonivå er det tegn til en politisering av kommunene blant annet i form av et oppsving for de lokale listene, økt retting på listene og økende variasjonen i partioppslutningen på kommunalt nivå. Dette kan ha bidratt til en større spredning kommunene imellom. Både det at variasjonen er så sterk knyttet til kommunestørrelse og at konvergens bare fortsetter ved stortingsvalg, kan tyde på at egenskapene ved kommunene selv er viktige for å forklare spredningen i valgdeltakelsen. På makronivå kan svekkelsen av partiene ha ført til en svakere standardiseringsprosess selv om de nasjonale mediene kanskje kan ha motvirket noe av denne tendensen. Heller ikke den økonomiske og sosiale standardiseringen som har fulgt i kjølvannet av velferdsstatsutbyggingen har vært sterk nok til å motvirke en tiltakende ulikhet i kommunenes mobiliseringsevne.

Litteratur:

- Bäck, Henry, Audun Offerdal og Jacob Aars (2005): «Partikommunens oppgång och fall», i (red.) Marie Demker og Lars Svåsand, *Partiernas århundrade*. Stockholm: Santérus
- Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug
- Bjørklund, Tor (2002): «Den synkende valgdeltakelsen ved lokalvalg – noen årsaker og konsekvenser». I (red.) Bernt Aardal, *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bjørklund, Tor (2005): «Lokalvalget 2003. På ny et velferdsvalg». I (red.) Jo Saglie og Tor Bjørklund, *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendal
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2005): «Valgresultatet i 2003. Bakgrunn og perspektiver». I (red.) Jo Saglie og Tor Bjørklund, *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendal
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø (2001): «Norsk valgdeltakselse i et makro-perspektiv», NOU, 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Gitlesen, Jens Petter og Hilmar Rommetvedt (1994): *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hansen, Tore (2000): «Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?», I (red.) Harald baldersheim og Lawrence E. Rose, *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Ingunn Opheim Ellis og Anne Lise Fimreite (2002): »Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg?» I (red.) Bernt Aardal, *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hjellum, Torstein (1967): «The Politicization of local government: Rates of change, conditioning factors, effects on political culture», *Scandinavian Political Studies*, pp. 69-93.
- Midtbø, Tor og Kristin Strømsnes (1996): «Voter Turnout in Norway: Time, Space, and Causality», *Scandinavian Political Studies*, 19, pp. 379-400.
- Nilson, Sten Sparre (1991): «Må politikken bli snever og kortsynt?», *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 7, pp. 221-229.
- Pettersen, Per Arnt (1988): «Hjemmesitterne: Hvor – Hvem og Hvorfor», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 4, pp. 291-316.
- Rokkan, Stein og Henry Valen (1962): «The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership and Candidate Recruitment in Norway», *Acta Sociologica*, 6, pp. 111-158.
- Sala-I-Martin, Xavier (1996): «The Classical Approach to Convergence Analysis», *Economic Journal*, 106, pp. 1019-1036.
- Sørensen, Rune (2003): «The Political Economy of Intergovernmental grants: The Norwegian Case», *European Journal of Political Research*, 42, pp.163-195.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1998): «Impact of National Politics on Local Elections in Scandinavia», *Scandinavian Political Studies*, 21, pp. 325-345.
- Torgersen, Ulf (1962): «The Trend Towards Political Consensus: The Case of Norway», *Acta Sociologica*, 6, pp. 159-184.

Valen, Henry (1981): *Valg og Politikk*. Oslo: Forbruker- og administrasjons-departementet. NKS-Forlaget.

Aardal, Bernt (2002): «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og en oversikt». I (red.)

Bernt Aardal, *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aars, Jacob og Hans-Erik Ringkjøb (2005): «Party Politician Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics», *Scandinavian Political Studies*, 28, pp.161-181.



