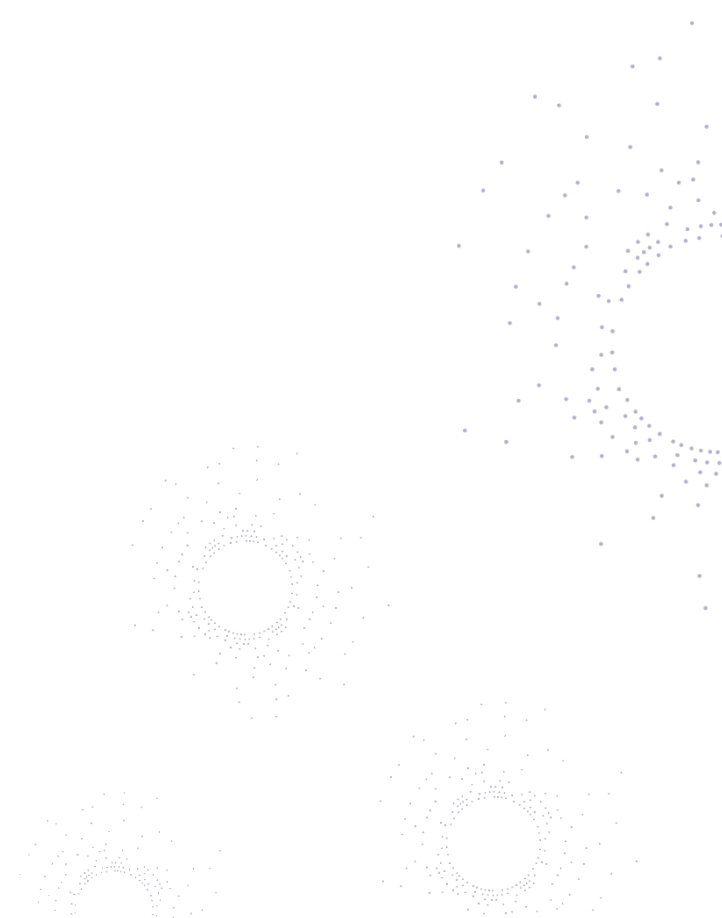


Evaluering av lokaldemokratitiltak i foregangskommuner

Forfattere:

Sveinung Arnesen, Sara Blåka, Troy Saghaug Broderstad, Jo Saglie, Lisa-Marie Måseidvåg Selvik, og Marte Winsvold

Rapport nr. 9-2024, NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	Evaluering av lokaldemokratiltak i foregangskommuner
Institusjon	NORCE Norwegian Research Centre, Helse og samfunn
Oppdragsgiver	Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
Gradering	Åpen
Rapportnr. ISBN	9-2024, Helse og samfunn 978-82-8408-347-6 (pdf) 978-82-8408-348-3 (trykt)
Antall sider	65
Publiseringsdato	Mai
CC-lisens	CC BY 4.0
Sitering	Arnesen, S. Blåka, S., Broderstad, T.S., Saglie, J., Selvik, L.-M.M., & Winsvold, M. (2024). Evaluering av lokaldemokratiltak i foregangskommuner, rapport nr. 9-2024, NORCE Helse og samfunn.
Geografisk område	Bergen kommune, Bodø kommune, Lørenskog kommune, Gjøvik kommune, Sunnfjord kommune, Suldal kommune og Vadsø kommune

Sammendrag

Bergen kommune, Bodø kommune, Gjøvik kommune, Lørenskog kommune, Suldal kommune, Sunnfjord kommune og Vadsø kommune har alle blitt trukket fram av Kommunal- og distriktsdepartementet for deres lokaldemokratiske arbeid. Med utgangspunkt i intervjuer av politikere, administrasjonsansatte og andre informanter i kommunene undersøker, systematiserer og analyserer vi erfaringene med de ulike demokratiltakene som ble gjennomført i de syv foregangskommunene. Rapporten har et spesielt fokus på rekruttering, representativitet, og hvordan innbyggerdeltakelsen kobles til det representative systemet.

Innhold

Forord.....	3
1. Innledning.....	4
2. Mellomvalgdeltakelse: bakgrunn og kunnskapsstatus.....	7
3. Data og metode.....	12
3.1. Fase 1: Kartlegging av lokaldemokratitiltakene	12
3.2. Fase 2: Kvalitative intervjuer	13
3.3. Fase 3: Elektronisk spørreundersøkelse.....	14
4. Lokaldemokrati i syv foregangskommuner – beskrivelse av hvert tiltak.....	15
4.1 Bergen kommune: Videreutvikling av det lokaldemokratifaglige arbeidet	15
4.2 Bodø kommune – alternative arenaer for medvirkning	18
4.3 Gjøvik kommune: Bylab – et laboratorium for lokaldemokrati	19
4.4 Lørenskog kommune: medvirkning for unge og innvandrere.....	23
4.5 Suldal kommune: Videreutvikling av grendeutvalgene	29
4.6 Sunnfjord kommune: Helhetlig og langsiktig demokratimodell	32
4.7 Vadsø kommune: Budsjettmodell.....	35
5. Rekruttering og representativitet – Hvordan rekrutteres og representeres innbyggerne i lokaldemokratitiltakene?	39
5.1 Informasjon om tiltakene ut til innbyggere.....	39
5.2 Hvordan foregikk rekruttering?.....	41
5.3 Ulike målgrupper og representativitet	42
6. Synliggjort og lyttet til – Hvordan kobles innbyggerdeltakelsen til det representative systemet?	45
6.1 Hvordan kanaliseres innspillene fra tiltakene inn i det representative systemet?	45
6.2 Medvirkning som kilde til konflikt?	47
6.3 I hvilken grad har tiltakene hatt betydning for beslutningene som fattes?	48
6.4 Hvordan kanaliseres svar fra politikere tilbake til innbyggerne?	50
6.5 Tiltak under utvikling.....	51
Konklusjon og avslutning.....	52
Referanseliste	55
Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	59
Vedlegg 2 – Skjema for spørreundersøkelse	61

Forord

I mai 2022 fikk NORCE, i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF), i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å gjennomføre en evaluering av ulike demokratiltak som ble gjennomført i prosjektet «Lokaldemokratiet i foregangskommuner» (2022–2023). Deltakerkommunene i KDDs lokaldemokratiprojekt var Bergen kommune, Bodø kommune, Lørenskog kommune, Gjøvik kommune, Sunnfjord kommune, Suldal kommune og Vadsø kommune. Prosjektperioden løp fra 01.01.2022 til 01.01.2024.

Utgangspunktet for denne rapporten er å undersøke, systematisere og analysere erfaringene med ulike demokratiltak som ble gjennomført i deltakerkommunene. Sveinung Arnesen (NORCE) har vært prosjektleder, mens forskergruppen ellers har bestått av Jo Saglie og Marte Winsvold fra ISF og Sara Blåka, Troy Saghaug Broderstad og Lisa-Marie Måseidvåg Selvik fra NORCE. Blåka har koordinert prosjektet. Det ble satt ned en referansegruppe i oppstarten av prosjektet som ble brukt til diskusjoner av prosjektskisse og intervjuguider. Den besto foruten deltakere i prosjektgruppa av Anne-Karin Ødegård og Ingvild Lysne (begge fra KDD), Anne Lise Fimreite (Universitetet i Bergen) og Gissur Erlingsson (Linköpings universitet). Erlingsson og flere representanter fra KDD har også lest og kommentert rapportutkast. I tillegg har Signe Bock Seggaard (ISF), Dag Arne Christensen (NORCE) bistått prosjektgruppen gjennom hele prosjektperioden med blant annet kommentering av utkast til spørreskjema, intervjuguider og rapport.

Vi retter en stor takk til informantene i de syv kommunene som har delt sine erfaringer med oss. Blåka, Broderstad, Saglie og Winsvold har gjennomført datainnsamlingen. Arnesen har hatt hovedansvaret for gjennomgang av tidligere forskning. Forskergruppen som helhet har bidratt til kvalitetssikring av arbeidet ved å kommentere hverandres utkast til analysen.

Sveinung Arnesen, Bergen 25.04.2024

Prosjektleder

1. Innledning

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe kunnskap om hvordan ulike tiltak for mellomvalgsdeltakelse styrker lokaldemokratiet. Politisk deltakelse mellom valg kan gi viktige innspill inn i politiske prosesser, men kan også forsterke ulikheter med tanke på hvem som blir hørt og representert i beslutninger. Denne rapporten fokuserer på særlig to aspekter; *rekruttering og representativitet* i ulike former for medvirkning i kommuner, og hvordan innspill fra innbyggere blir *synliggjort og lyttet til* i politiske beslutningsprosesser.

Utgangspunktet for denne evalueringen er å undersøke, systematisere og analysere erfaringene med ulike demokratitiltak som er gjennomført i de syv deltakerkommuner i prosjektet «Lokaldemokratiet i foregangskommuner», i regi av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Hensikten for KDDs prosjekt er å fremme gode eksempler på lokaldemokratitiltak som kan vises frem til Kommune-Norge, som eksempler til etterfølgelse og fremskaffe læringspunkter. KDD har valgt ut kommuner med ulike lokaldemokratiprojekt som varierer med tanke på innbyggertall, geografisk plassering, og tiltaksform. Mens noen demokratitiltak bygger på eksisterende initiativ, er andre forsøk på lokal nyskaping. Denne rapporten sammenfatter erfaringer fra kommunene selv.

De utvalgte deltakerkommunene i prosjektet, det KDD benevner 'foregangskommuner', med deres respektive lokaldemokratitiltak er følgende:

Foregangskommune	Kort beskrivelse av demokratitiltaket
Bergen	<ul style="list-style-type: none"> • samle, systematisere og videreutvikle arbeid med lokaldemokrati i kommunens ulike avdelinger
Bodø	<ul style="list-style-type: none"> • utvikle nye arenaer og deltakelsesformer for samhandling • tilrettelegge for økt innsyn i og synliggjøring av folkevalgte organers virksomhet
Gjøvik	<ul style="list-style-type: none"> • teste ut nye samarbeidsformer i lokaldemokratiet • styrke det eksisterende tiltaket «Bylab»
Lørenskog	<ul style="list-style-type: none"> • bedre integrere innvandrerbefolkningen i politiske prosesser • knytte medvirkningsrådene tettere på politikken • øke valgdeltakelsen blant unge og personer med innvandrerbakgrunn • gjøre politiske saksfremlegg enklere å forstå
Suldal	<ul style="list-style-type: none"> • videreutvikle den eksisterende grendeutvalgsstrukturen
Sunnfjord	<ul style="list-style-type: none"> • vurdere behovet for endringer i organiseringen av ungdomsrådene • vurdere hvordan de nyopprettede nærmiljørådene fungerer
Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • etablere en ny modell for organisering og gjennomføring av budsjettprosess

Tabell 1: Oversikt over deltakerkommuner og lokaldemokratitiltak i prosjektet «Lokaldemokratiet i foregangskommuner».

Erfaringene presentert i denne rapporten diskuteres i lys av kommunenes ulike utgangspunkt og kontekst; Lokaldemokratitiltakene vurderes både med hensyn til kommunenes styringsmodeller, samt hvordan de tilpasses lokale forhold, utfordringer og muligheter. Sentralt i evalueringen er

hvem som deltar, hvordan de rekrutteres, og hvilken innflytelse de har på den politiske beslutningsprosessen.

Som en overordnet tilnærming har tiltakene blitt vurdert i lys av kommunelovens handlingsrom, og mer konkret i forhold til ulike former for nærdemokratiske ordninger for medvirkning (se f.eks. Regjeringen 2018 og Regjeringen 2022). Hoveddelen av evalueringen har imidlertid vært å analysere lokaldemokratitiltakene i et demokratiperspektiv. Det vil si at fokuset ligger på hvordan prosjekttiltakene bidrar til lokaldemokratiet, og under hvilke betingelser (i hvilken lokal kontekst) de kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Vi fokuserer hovedsakelig på perspektivet fra kommunens side – politikere og ansatte i administrasjonen.

Rapporten har som mål å kartlegge, analysere og vurdere:

- hvordan demokratitiltakene blir organisert,
- hvordan deltakerne blir rekruttert, og hvor representative deltakerne er for målgruppen som forsøkes rekruttert, og
- hvordan demokratitiltakene kobles til og brukes inn i den politiske beslutningsprosessen.

Strukturen i rapporten er som følger: I kapittel 2 diskuterer vi tidligere forskning om mellomvalgsdeltakelse som er relevant for å evaluere prosjektet «Lokaldemokratiet i foregangskommuner», og den institusjonelle konteksten som slik deltakelse foregår innenfor. I kapittel 3 beskriver vi data og metodisk opplegg nærmere. Deretter følger en gjennomgang av demokratitiltakene i de syv foregangskommunene og en sammenlignende analyse. Først kartlegger vi hvordan demokratitiltakene er organisert (kapittel 4). Deretter analyserer og vurderer vi hvordan deltakerne blir rekruttert, og hvor representative deltakerne er for målgruppen som forsøkes rekruttert (kapittel 5), og hvordan demokratitiltakene kobles til det representative systemet og brukes inn i den politiske beslutningsprosessen (kapittel 6). Avslutningsvis sammenfatter vi erfaringer og løfter frem læringspunkter.

Aktualitet og handlingsrom for medvirkning i kommuner

Det finnes ulike tiltak for nærdemokrati og innbyggerinvolvering i kommuner. I det norske lokaldemokratiet er styringsordningene regulert av Kommuneloven, og det kan skilles mellom lovpålagte og frivillige tiltak for medvirkning fra innbyggerne – hvor mesteparten av tiltakene som gjennomføres i norske kommuner er frivillige (Klausen et.al. 2013). De lovfestede ordningene for medvirkning finnes både i kommuneloven og i plan- og bygningslovens kapittel 5. Lovpålagte tiltak for innbyggermedvirkning er:

- **innbyggerforslag** (kommuneloven § 12-1), hvor kommunestyret plikter å ta stilling til forslag som gjelder kommunens virksomhet dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget;
- **medvirkning i kommunale planprosesser** (plan- og bygningsloven kap. 5), hvor kommunene er pålagt å gå aktivt ut og invitere til deltakelse (annonsere oppstart av planprosess og høring av planutkast); og
- **lovfestede kommunale råd** (kommuneloven §§ 5-2 og 5-12), som eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse, og ungdomsråd.

Klausen og kollegaer (2013) finner i sin studie at det er en bred aksept for disse lovfestede kravene, nettopp fordi de intervjuede kommunene ikke opplever lovfestingen som en tvangstrøye, men derimot som at det gir dem stort spillerom. Særlig *medvirkning i kommunale planprosesser* blir oppfattet som en fleksibel ordning, hvor medvirkningsbestemmelsene er relativt åpent formulert. Dette store handlingsrommet gir stor variasjon i hvor omfattende medvirkning kommunene legger opp til (se Hansen et.al. 2013; Klausen et.al. 2013; Fimreite 2017).

Ordningen med *nærdemokratiske organer* fungerer også som en plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i et avgrenset geografisk område innad i en kommune. Et hovedskille her går mellom organ som kommunen selv oppretter etter kommuneloven, og arenaer som frivilligheten selv organiserer i ulike deler av kommunen, og som kommunen utvikler et fast samarbeid med. Disse arenaene er ikke en del av kommunens egne organ, slik kommunedelsutvalg er. Ordningen med *kommunedelsutvalg* er regulert av kommuneloven som åpner for at en kommune kan organiseres etter territoriale prinsip, hvor kommunestyret oppretter et utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen¹. Medlemmer av kommunedelsutvalg velges av kommunestyret, med mindre kommunen har bestemt at det skal være direkte valg til kommunedelsutvalg.² Det finnes imidlertid mange andre ulike typer utvalg som også faller innunder fellesbetegnelsen nærdemokratiske organ, men uten å ha samme formelle stilling som kommunedelsutvalg, som eksempelvis kalles *nærmiljøutvalg* eller *lokalutvalg* (Kommunesektorens organisasjon 2015). Dette er ikke organisert med en bestemt organisering eller funksjon. Felles for slike ordninger er imidlertid at de jobber for å fremme interessene til geografisk avgrensede deler av befolkningen i en kommune (Monkerud med flere 2019).

Forskjellen mellom disse ulike ordningene for medvirkning kan forstås ut ifra ulik relasjon til kommunen, hvor kommuneloven setter rammene for handlingsrommet for kontakten mellom innbyggere på den ene siden og kommuneadministrasjon og folkevalgte på den andre siden. Mens de ulike nærdemokratiske ordningene i større grad er regulert av kommuneloven er former for medvirkning i kommunale planprosesser mer fleksible og kan innordnes på ulike vis.

Derimot er det noen elementer som blir avgjørende i måten medvirkning blir innrettet på, særlig med tanke på organisering, oppnevning og rekruttering. Det pågår i skrivende stund en juridisk diskusjon om et borgerpanel som ble gjennomført i Røros kommune, og hvorvidt det som ble sagt (og transkribert) av deltakerne der skal måtte gjøres offentlig tilgjengelig. Ifølge offentlighetsloven må organer som opprettes av folkevalgte følge offentlighetsloven. Dersom borgerpanelet i Røros defineres som et folkevalgt organ skal det deltakerne har uttrykt bli offentlig tilgjengelig for journalister og allmennheten. Dette aktualiserer spørsmål om hvorvidt ulike former for medvirkningsorgan skal anses som folkevalgte organ (jf. kapittel 5 i kommuneloven om 'folkevalgte organer'), og dermed underlagt offentlighetsloven. Dette vil få betydning for rekruttering av deltakere til slike organ og utvalg, og vi vil avslutningsvis diskutere mulige avveininger for det representative demokratiet.

¹ Se Kommunelovens Kapittel 5 'Kommunal organisering. Folkevalgte organer'. Ett av få eksempel er Oslo kommune med 15 bydelsutvalg.

² Se Kommunelovens Kapittel 5 'Kommunal organisering. Folkevalgte organer'. Ett av få eksempel er Oslo kommune med 15 bydelsutvalg.

2. Mellomvalgdeltakelse: bakgrunn og kunnskapsstatus

I en tid hvor demokratiet settes på prøve også i etablerte, vestlige demokratier, er viktigheten av å fornye og forske på demokratiske prosesser kanskje viktigere enn noen gang (Lührmann, 2021 Plattner, 2017). Selv om folkelig støtte til demokratiske prinsipper er generell høy internasjonalt er det sterkere misnøye med hvordan demokratiet faktisk fungerer (Dahlberg, Linde & Holmberg, 2015), og flere etablerte demokratier opplever demokratisk tilbakegang (*backsliding*) (Haggard & Kaufman, 2021).

Norge er et land med generelt høy tillit og høy politisk deltagelse, med noen svingninger opp og ned (Segaard m.fl., 2020). I en fersk tilstandsrapport for det norske demokratiet, fremhever Knutsen og kollegaer (2023) at det norske demokratiet har høy kvalitet, og sannsynligvis ganske motstandsdyktig mot autoritære utfordringer av ulik karakter. Samtidig finnes det utfordringer også i vårt land, og områder hvor demokratiet kan og bør styrkes. For eksempel viser analyser av valgdeltakelse i Norge tegn til politisk utenforskap hos noen samfunnsgrupper. Det er store forskjeller i valgdeltakelse basert på sosiale bakgrunnsvariabler som alder, utdanning, innvandrerbakgrunn og kjønn (Bergh, Christensen & Holmås 2021). Lokaldemokratirapporten 'Byen og nærdemokratiet' viste at valgdeltakelsen blant unge menn uten høyere utdanning var ned mot 30 prosent i Bergen, som er halvparten av nivået for den samlede valgdeltakelsen det året (Fimreite 2017). Også geografisk internt i kommunen var det store forskjeller; forskjeller som sammenfalt med utdanningsnivå og andre sosiale bakgrunnsfaktorer hos innbyggerne. Denne politiske ulikheten sammenfaller ofte med andre typer ulikhet i samfunnet som økonomi, helse, og utdanning og gir seg utslag blant annet i lavere valgdeltakelse og engasjement i politiske partier, både nasjonalt og lokalt. Det har utviklet seg et økende skille i politisk tillit, der tilliten har sunket blant dem med lav utdanning (Segaard m.fl., 2020).

For å hindre politisk utenforskap er det viktig å opprettholde fokus på videreutvikling av inkluderende, demokratiske prosesser som kan styrke det politiske systemets legitimitet. Dette er ikke noe som er gjort i en håndvending, men noe som krever kontinuerlig oppmerksomhet.

I Norge er det stor oppslutning om det representative demokratiet, men eldre undersøkelser viser også at elementer fra deltakerdemokrati inngår i innbyggernes demokratiidealer (Stava, 2005). Det innebærer at folk til en viss grad forventer å bli dratt inn i beslutningsprosesser og bli hørt mellom valg, som berørte parter i saker som angår dem. Derfor kan slik deltagelse utenom valg være nødvendig for at beslutninger skal oppfattes som tilstrekkelig legitime. Kommunene har således fått ansvar for å legge til rette for slik deltagelse, og enkelte tiltak er lovpålagt. Begrensninger ligger i at kommunestyrene ikke kan gi beslutningsmyndighet til andre.

Mellomvalgsdeltakelse beskriver interaksjonen mellom innbyggere og folkevalgte representanter i løpet av en valgperiode (Esaiaasson og Narud 2013). Mens valgdeltakelse i hovedsak handler om å påvirke valget av representanter, handler mellomvalgsdeltakelse i større grad om å medvirke i konkrete politiske prosesser om enkeltsaker og få innflytelse på beslutninger. De fleste etablerte demokratier har innslag av både deltagende og representativt demokrati.

I Norge har vi representativt demokrati på alle styringsnivåer. Det representative demokratiet er således den demokratiske grunnformen i alle landets kommuner og fylkeskommuner, og folks politiske preferanser ivaretas først og fremst ved at de hvert fjerde år velger representanter som skal styre på vegne av dem. Samtidig kan det være lavere terskel for folkelig deltagelse i kommuner

enn på nasjonalt nivå, og dermed kan lokalpolitikken fungere som 'skoler i demokrati'. Det finnes i et slikt perspektiv flere ulike ordninger for mellomvalgsdeltakelse der hensikten er å løfte frem innbyggernes røst, gi en plattform for innflytelse og involvering i lokalpolitiske prosesser. Dette er ordninger som kan ha mer eller mindre permanent karakter, være generelle eller avgrenset til bestemte særinteresser i form av f.eks. foreninger og næringslivsaktører.

Videre kan ordningene være forankret i – og regulert av — kommuneloven (se Regjeringen 2022). Dette gjelder for eksempel lokale folkeavstemninger, innbyggerforslag, kommunedelsutvalg, råd for eldre, råd for personer med funksjonsnedsettelse og råd for ungdom. Ordninger som ikke er omfattet av kommuneloven kan på sin side være basert på mer samarbeidslignende relasjoner med lokale aktører, ha karakter å være hørings- og innspillsorgan eller sparrings- og dialogpartner for kommunen i generelle eller mer spesifikke saker som for eksempel etter lokalutvalgsmodellen.

Generelt har det de siste årene og særlig i forbindelse med prosessene rundt kommunereformen vært rettet mye fokus mot slike nærdemokratiske ordninger, der både nasjonale og lokale myndigheter har spilt en aktiv rolle i så vel utprøving som kunnskapsinnhenting (se f.eks. Regjeringen 2018, Regjeringen 2022, Winsvold m.fl. 2015).

Selv om verdien av deltakelse ofte fremheves som et viktig element i det lokale selvstyret, er kommunene og fylkeskommunene i bunn og grunn representative systemer. Det er mange kanaler for påvirkning av politikken, men det er sjelden åpninger for direkte deltakelsesbaserte beslutninger: folkeavstemninger er alltid rådgivende, innbyggerinitiativer kan avvises, og det er få tilfeller av deltakende budsjettering. I dagens demokratiske system er det derfor ikke snakk om å erstatte det representative demokratiet, men snarere å supplere det med elementer av folkelig medvirkning. Dette er også en forutsetning for lokaldemokratitiltakene som KDD har valgt ut. De skal supplere – ikke erstatte — det representative systemet.

Det er viktige demokratiske grunner for at innbyggere har mulighet for å komme med innspill til politikktutviklingen i periodene mellom valg. For det første antas det at innspill fra innbyggere vil kunne føre til bedre informerte og mer treffsikre politiske beslutninger (Habermas 1996). Den jevne innbygger har kvalifiserte holdninger som kan gi et videre spekter av erfaringer, og slik danne grunnlag for bedre informerte politiske beslutninger (Niessen, 2019). Videre kan det være demokratiske gevinster ved å avstemme politikken med folkeopinionen, blant annet fordi det vil kunne dukke opp saker eller vurderinger i løpet av en periode som innbyggere ikke tok stilling til da de gikk til valg. Det å hente inn innspill fra innbyggere hjelper dermed de folkevalgte med å representere innbyggerne på en god måte (Klausen m.fl. 2013). Endelig kan mellomvalgsdeltakelse betraktes som supplerende til deltakelse i valg i den forstand at hensikten er å nå ut til andre og kanskje mer spesifikke innbyggergrupper. At innbyggerne har mulighet for å gi uttrykk for meningene sine og involvere seg politisk antas dessuten å fungere som en ventil som bidrar til å redusere spenninger i samfunnet.

Innbyggernes oppfatninger om at den demokratiske prosessen er rettferdig og tar hensyn til innbyggernes synspunkter regnes som en avgjørende bestanddel av et robust og legitimt demokrati (Marien and Werner 2019). Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at mer mellomvalgsdeltakelse automatisk styrker den demokratiske legitimiteten. Svenske studier viser at mange foretrekker at demokrati utøves gjennom valg fremfor mellom valg (Esaiaasson, Giljam & Persson, 2011).

Avgjørende for legitime medvirkningsprosesser er 1) hvorvidt innbyggere som deltar i medvirkningsprosesser har mulighet for *reell innflytelse* på kommunens politiske beslutningsprosesser, og 2) *representativitet*, at medvirkningstiltak ikke forsterker skjevhet i hvilke perspektiv som blir representert.

Medvirkning skjer i ulike former og forskjellige faser i politikktutforming, og kan bestå av innspill på alt fra idemyldringsstadiet til konkrete politiske forslag. Når det gjelder det første punktet, reell innflytelse på politikk, er en risiko at demokratiltaket blir en form for demokratisk "sandpåstrøing". Det kan være en utfordring at deltakelsesordninger i mange kommuner er initiert og utformet av administrasjonen, og dermed også tilpasset administrasjonens behov for input – som kanskje ikke er det samme som politikernes behov for input.

Deltakernes arbeid og ikke minst deres anbefalinger bør på forhånd ha en avklart plass innenfor kommunenes politiske institusjoner og beslutningsprosesser. Når innbyggerne føler at de får reell mulighet til både å bli hørt og tatt hensyn til, er det grunn til å tro at det bidrar til økt tillit og gir politiske beslutninger større legitimitet i befolkningen (Fimreite 2017). Høy såkalt input-legitimitet (det som oppfattes som rettfærdige beslutningsmekanismer) avhenger altså av at de som påvirkes av politiske beslutninger opplever at de får anledning til å uttrykke sine preferanser og påvirke politikken i en eller annen form før avgjørelsen tas. I hvilken grad innbyggerne opplever at dette er tilfelle måles ved blant annet å spørre innbyggerne selv; om de opplever at de har mulighet til å påvirke lokalpolitikken, om de synes at deres lokalpolitikere er lydhøre, og om de selv har engasjert seg lokalpolitisk enten ved å stemme i valg eller ved å kontakte politikere. En undersøkelse gjennomført av Baldersheim og Rose (Baldersheim & Rose, 2011) viser at mens innbyggerne i Norge er godt fornøyde med kommunene når det gjelder de folkevalgte evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov (effektivitet) og ganske godt fornøyd med kommunene når det gjelder pålitelighet og ansvarlighet, så er innbyggerne mindre fornøyd med det som i undersøkelsen kalles borgernært styre, og som innebærer at borgerne inndras i kommunale beslutningsprosesser. I tiden etter at den studien ble gjort har kommunene økt sin bruk av medvirkningsformer, så det kan hende at innbyggerne er mer positive nå enn tilbake i 2011.

På overordnet nivå er det en statistisk sammenheng mellom det å ha mange medvirkningstiltak i en kommune og det at politikere føler seg maktesløse, ikke klarer å ta politisk lederskap (Bentzen, Torfing og Winsvold 2021). Deltakelsesarenaer i regi av kommunen er dessuten ofte nokså apolitiske, gjerne med hensikt, for ikke å skremme bort innbyggere. Når politikere samhandler med innbyggere på slike arenaer har de en tendens til å opptre «nøytralt», på kommunens vegne, og det er ikke denne måten å ha kontakt med innbyggere på som politikere finner mest givende (Hendriks, 2016, LeesMarshment, 2015, Denhardt & Denhardt, 2015). De fleste politikere er mer opptatt av at det prosedurale ved kommunale deltakelsesordninger skal være i orden, enn de er av at deltakelsen skal være effektiv og gi dem informasjonen de trenger (Klausen, Vabo og Winsvold 2022). Det kan tyde på at den innbyggerkontakten som er viktig for politikere ikke foregår på disse arenaene. Innbyggerdeltakelse kan også gjøre det vanskeligere for politikere å gjøre politiske prioriteringer, fordi de føler seg forpliktet av innspillene som kommer fra innbyggerne. Unntaket er der politikere opplever at det er en god balanse mellom politikk og administrasjon. Det kan indikere at det for politikere er nødvendig med støtte, men at de selv vil sitte ved roret (Bentzen, Torfing & Winsvold, 2021).

Det er også viktig å undersøke hvordan det politiske apparatet ser på bruken av mellomvalgsdeltakelse. Dersom kommunepolitikere og -administrasjoner legger til rette for at

medvirkningstiltak har reell påvirkning på den politiske beslutningsprosessen, kan det gi grobunn for høyere aksept for beslutningene som fattes. Dersom innspill neglisjeres kan utfallet i verste fall ha motsatt effekt, og bidra til å svekke relasjonen mellom innbyggerne og det politiske systemet.

Når det gjelder det andre punktet, deltakernes representativitet, er en risiko at de som deltar ikke tilstrekkelig gjenspeiler målgruppen de er ment å representere, det være seg innbyggerne generelt i en kommune eller en bestemt undergruppe som for eksempel innvandrere eller ungdommer (Arnesen, Fimreite & Aars 2021; Goodin og Dryzek 2008; Niessen 2019). Dette er viktig fordi det er en subjektiv oppfatning blant velgere at sosial bakgrunn henger sammen med politiske holdninger, noe som også til en viss grad stemmer med virkeligheten (Arnesen, Duell & Johannesson, 2019).

Hanna Pitkins klassiske arbeid "The Concept of Representation" (1967) er sentralt for hvordan vi i dag forstår forskjellige aspekter ved politisk representasjon. Pitkins analyse er omfattende og inkluderer flere nøkkelbegreper, ikke minst "deskriptiv" og "substansiell" representasjon. Det første fokuserer på i hvilken grad representanter likner de de representerer, i form av kjønn, etnisitet, klasse eller andre sosiale, kulturelle og demografiske karakteristikk. Det andre handler om representantens aktivitet i å fremme interessene til de representerte, uavhengig av om de direkte deler deres egenskaper eller identiteter. Jane Mansbridge har også bidratt til debatten om hvilken type representasjon som er mest effektiv under forskjellige politiske og sosiale forhold (se for eksempel "Rethinking Representation (2003)). Hun argumenterer for at ulike kontekster og tider kan kreve forskjellige former for representasjon for å oppnå et virkelig demokratisk styre.

Begge fokuserer først og fremst på politiske representanter som får sitt mandag gjennom valg, og mindre på situasjoner hvor personer representerer andre uten å ha blitt valgt inn i en slik rolle. Denne rapporten beskriver demokratiltak hvor innbyggere i norske kommuner blir pekt ut til, trukket ut til, og/eller selv velger å delta i tiltak som har som formål å få fram innbyggernes holdninger. Deltakerne formidler gjerne egne synspunkt, men de er der alltid i kraft av å representere noen utover seg selv. Når man ikke blir valgt inn, mangler de det demokratiske mandatet folkevalgte har fått ved å bli stemt inn i et politisk organ. Derfor blir seleksjonsmekanismene viktige for deres legitimitet. På hvilket grunnlag endte de opp som deltakere? Her kommer argumentet med tilfeldig utvalg inn: dersom seleksjonsprosessen har sikret at alle i målgruppen har like stor sannsynlighet for å bli deltakere i medvirkningstiltaket, kan de som ender opp som deltakere statistisk sett forventes å representere et mikrokosmos av populasjonen. Statistisk representativitet er det beste argumentet for at deltakerne representerer målgruppen, fordi over tid sikrer tilfeldig utvalg at deltakerne gjenspeiler innbyggernes sosiale bakgrunn og holdninger.

Representativitet i denne konteksten handler først og fremst på deskriptiv representasjon, altså at deltakernes sosiale bakgrunn likner på målgruppens sosiale bakgrunn. Sosial bakgrunn har politisk relevans fordi ulike sosiale grupper har ulike politiske interesser og holdninger (Arnesen, Duell & Johannesson, 2019). Samtidig kan også holdningene til deltakerne forventes å gjenspeile holdningene til målgruppen når prinsippet om tilfeldig utvalg benyttes.

Blant annet legger litteraturen om borgerpaneler vekt på viktigheten av at alle i målgruppen har samme mulighet for å bli trukket ut (van Reybrouck, 2018, Arnesen m. fl., 2022). Paneler kan imidlertid også oppfattes som ekskluderende av dem som ikke trekkes ut. Noen forfattere omtaler til og med paneldeltakere – panelister – som en mulig ny politisk elite (bl.a. Lafont, 2015).

Dessuten er den praktiske utfordringen ved tilfeldig utvalg at selv om alle i målgruppen skulle ha lik sjanse til å bli invitert, så vil ikke alle takke ja. Det er en klar systematikk i hvem som takker ja til å delta, og det er ofte de med høy politisk interesse, ressurser, og ellers høy evne og vilje til å utøve politisk innflytelse.

Som beskrevet tidligere vet vi at enkelte grupper har lavere valgdeltakelse, og også er svakere representert blant folkevalgte. Et av formålene med demokratiltak mellom valg bør derfor være å styrke enkelte av disse gruppenes muligheter til å bli hørt. Man kan ha målrettede tiltak rettet mot konkrete grupper som for eksempel innvandrere eller unge for å bøte på lavere deltagelse i valg, slik at politikere bedre kan fange opp hva som er viktig for dem. Vi skal se eksempler på dette i gjennomgangen av de syv foregangskommunene. Vi skal også høre at det å sikre at de som deltar i disse gruppene igjen representerer sin subpopulasjon ofte kan være en utfordring å få til. De er i seg selv heterogene grupper som gjerne deler lite annet enn at de er født utenfor Norge, er unge og så videre, og å fange opp variasjonsbredden i deres sosiale bakgrunn og deres politiske holdninger kan være utfordrende. Noen ganger kan det være lurt å ta en ekstra runde med tanke på hvordan man rekrutterer for å sikre god representativitet. Samtidig må man være mer pragmatisk og innse at dette kan være utfordrende å oppnå i alle sammenhenger.

Forskning viser videre at de som deltar når kommunen inviterer, er de som allerede er politisk aktive, har lang utdanning og er godt voksne (Winsvold, Rose og Klausen 2017; Winsvold 2020). De er altså allerede overrepresentert i kommunestyret, mens man strever med å få de underrepresenterte i tale (unge, de som ikke stemmer, arbeidsledige osv.). Svenske studier viser at mange foretrekker at demokrati utøves gjennom valg fremfor mellom valg (Esaiasson, Giljam & Persson, 2011).

Gjennom ulike former og kanaler for mellomvalgsdeltakelse kan sosial ulikhet i politisk deltagelse (og innflytelse) bli forsøkt imøtegått. Målet med mellomvalgsdeltakelse bør derfor også være å legge til rette for at «nye stemmer» kommer til orde og at kløften mellom de politisk ressurssterke og svake i tradisjonell forstand minskes. Mellomvalgsdeltakelsen kan tilpasses konteksten og målgruppene på en annen måte enn det deltagelse i valg kan, noe som i beste fall gjør at man når ut til grupper som man ellers ikke får i tale. Ulike virkemidler og kanaler for deltagelse kan tas i bruk, og det er stort spenn i lokaldemokratiske initiativ som tilpasses lokal kontekst.

De syv lokaldemokratiltakene i foregangskommunene som evalueres i denne rapporten illustrerer at det er stort spenn i lokale medvirkningstiltak. Tiltakene kommunene har søkt og fått støtte for å gjennomføre er varierte, og må derfor behandles individuelt. Vi bruker i kapittel 4 plass på å beskrive kommunenes motivasjon for å sette i gang tiltaket, hvordan det ble organisert, og informantenes samlede erfaringer fra tiltaket. I de tilfellene det er relevant har vi ønsket å finne ut av hvordan kommunen rekrutterer deltakere og hvem som deltar (kapittel 5), og hvordan deres innspill blir integrert i den politiske beslutningsprosessen (kapittel 6). Først redegjør vi for vår empiriske strategi, data og metode i kapittel 3.

3. Data og metode

Denne rapporten bygger primært på kvalitative metoder for å innhente og evaluere erfaringer fra de syv deltakerkommunene som er valgt ut som foregangskommuner i lokaldemokratiprojektet. Tiltakene utgjør studiens analyseenheter, mens måten kommunene tar disse i bruk på er hovedfokuset i prosjektet. Tiltakene varierer både i målgrupper, målsetninger og hvor etablerte de er. Eksempelvis er Suldals kommunedelsutvalg ('grendeutvalg') tiltak som har eksistert i en årrekke, sammenlignet med Bergen kommunes Senter for innbyggerinvolvering, som er i etableringsfasen.

Datainnsamling har blitt gjennomført i samtlige syv kommuner, Bergen, Bodø, Gjøvik, Lørenskog, Suldal, Sunnfjord og Vadsø. Datagrunnlaget for denne evalueringen er basert på en triangulering mellom dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og en elektronisk spørreundersøkelse. Datainnsamlingen ble gjennomført i tre faser, ved 1) en innledende kartleggingsfase, 2) kvalitative intervjuer, og 3) utsendelse av en spørreundersøkelse så nært opp mot slutten av prosjektperioden som mulig. De tre fasene er beskrevet mer utdypende i avsnittene under.

3.1. Fase 1: Kartlegging av lokaldemokratitiltakene

En innledende datakilde i prosjektet besto i en gjennomgang av eksisterende dokumenter. Vi startet det empiriske arbeidet med en bred gjennomgang av denne typen mellomvalgstiltak, og søknadene til hver enkelt kommunene som hadde fått støtte av KDD. Det bidro med informasjon om opprinnelig målsetting for tiltakene. Tabell 2 gir en oversikt over lokaldemokratitiltakene i de syv foregangskommunene med målsetninger og definert målgruppe.

Kommune	Tiltak og målsetning	Definert målgruppe
Bergen	Kunnskapsbank for innbyggerinvolvering <i>Samle, systematisere og videreutvikle lokaldemokratifaglige arbeid i kommunens ulike avdelinger</i>	Ansatte i kommunen
Bodø	Alternative arenaer for medvirkning <i>Utvikle nye arenaer og deltakelsesformer (digitale)</i> <i>Tilrettelegge for økt innsyn i og synliggjøring av folkevalgte organers virksomhet</i>	Innbyggere generelt
Gjøvik	Paraplyprosjektet «Bylab» <i>Teste ut nye samarbeidsformer i lokaldemokratiet</i>	Innbyggere generelt, inkl. lokalsamfunn, lag og foreninger Fokus på barn og unge
Lørenskog	Medvirkning for unge og innvandrere <i>Integrere innvandrerbefolkningen i politiske prosesser</i> <i>Knytte medvirkningsrådene tettere på politikken</i>	Barn og ungdom Personer med flerkulturell bakgrunn
Suldal	Videreutvikling av grendeutvalgene <i>Bedre strukturer for informasjonsflyt mellom grendeutvalgene og politikere i kommunestyret</i> <i>Vurdere utvidet mandat og innflytelse</i>	Geografiske områder definert som ytterpunkter
Sunnfjord	Helhetlig og langsiktig demokratimodell <i>Fokus på:</i> <i>- ungdomsråd</i> <i>- nærmiljøråd</i>	Ungdom Geografiske områder definert som ytterpunkter
Vadsø	Budsjettmodell <i>Øke medvirkning i flere av fasene knyttet til utarbeidelse av budsjett</i>	Folkevalgte, ansatte og innbyggere

Tabell 2: Oversikt over de syv lokaldemokratitiltakene i foregangskommunene

3.2. Fase 2: Kvalitative intervjuer

I hver kommune har forskerteamet rekruttert informanter fra politisk posisjon, opposisjon og administrasjon. I kommuner som har definert deltakere i tiltaket blant spesifikke målgrupper av innbyggere har vi også intervjuet representanter for disse. Dette er eksempelvis ledere for grendeutvalg eller nærmiljøråd. Informantgruppene ble inkludert for å få innsyn i både den administrative og politiske forankringen av tiltakene, samt i hvordan deltakerne opplevde tiltaket.

Hensikten med intervjuene var å få et helhetsbilde av kommunens tiltak, samt å få innsikt i hvordan kommunen arbeidet med tiltaket og hvilke utfordringer de møtte. Vi ba informantene selv å vurdere tiltakets måloppnåelse. (Se Vedlegg 1 for intervjuguide.) Dette betyr at vi ber aktører som har et særlig engasjement for initiativene om å vurdere hvorvidt det er vellykket eller ikke. Metodisk er det en utfordring at vi ikke har perspektiv og utsagn fra informanter utenfor initiativet.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte samtaler på enten Zoom eller Teams. Flertallet av intervjuene ble gjennomført som enkeltintervjuer, men noen av informantene ble intervjuet sammen med andre. Gruppeintervjuer kan være fordelaktig for å fange opp et bredere spekter av svar enn individuelle intervjuer og for å dra nytte av dynamiske gruppeinteraksjoner. Til sammen har forskergruppen intervjuet 30 informanter.

Tabell 3 gir en oversikt over det samlede intervjumaterialet i Fase 2 og Fase 3 i datainnsamlingen. I kapittel 4 følger en nærmere beskrivelse av hvilke informanter som er intervjuet i hver enkelt kommune.

Kommune	Fase 2 Kvalitative intervju				Fase 3 Spørreundersøkelse	
	Administrasjon	Politisk posisjon	Politisk opposisjon	Tiltak-deltaker	Kommunen / politiker	Tiltak-deltager
Bergen	2				3	
Bodø	1				1	
Gjøvik	3 ^{G1}	1 ^{G2}	1 ^{G2}	2 ^{G3}	5	2
Lørenskog	6		1	2 (ungdomsråd)	4	2
Suldal	1	1	1	1 (grendeutvalg)	3	1
Sunnfjord	1	1 ^G	1 ^G	1 (nærmiljøråd)	3	1
Vadsø	1	1	1		3	

Tabell 3: Oversikt over intervjumateriale samlet inn i Fase 2 og Fase 3. Merknad: Informanter markert med en G deltok i gruppeintervju. Det ble avholdt ett gruppeintervju i Sunnfjord og tre gruppeintervju i Gjøvik (G1, G2, G3).

Dataene er håndtert i samsvar med retningslinjer for god forskningsetikk og persondata inkludert kravet om informert samtykke. Informantene hadde på forhånd blitt skriftlig informert om prosjektet og dets formål, og håndtering av data og personopplysninger, og fått tilsendt en samtaleguide som forberedelse. Etter intervjuet ble samtalene lagret som lydfil. Det ble deretter

skrevet et referat. Informantene fikk tilsendt enten referatene eller casebeskrivelser som bygger på referatene, med anledning til å gi tilbakemelding på disse.

3.3. Fase 3: Elektronisk spørreundersøkelse

Avslutningen av forskningsprosjektet ligger tett opp til avslutningen av kommunenes prosjektperiode for gjennomføringen av lokaldemokratiltakene. For å få informasjon om hvordan tiltaket har fungert også i avslutningsfasen av prosjektperioden sendte vi ut to elektroniske spørreundersøkelser til alle informantene som ble intervjuet. Ett skjema ble sendt til politikere og administrasjon og ett skjema ble sendt til deltakerne i lokaldemokratiltaket. Undersøkelsene ble sendt ut i begynnelsen av november 2023, påfulgt av to påminnelser. Den ble avsluttet i slutten av januar 2024. Spørreundersøkelsen til politikere og administrasjon ble sendt ut til 22 informanter, hvorav 15 svarte. Spørreundersøkelsen til deltakere ble sendt ut til seks informanter, hvorav fire svarte. Spørreskjemaene inneholdt både standardiserte og åpne spørsmål. Hensikten med de forhåndsdefinerte, standardiserte spørsmålene var å få svar tilbake i en strukturert form som gjør det mulig å sammenligne på tvers av kommuner. Disse svarene egner seg ikke for statistiske generaliseringer gitt det lave antallet respondenter, men gir en pekepinn på likheter og forskjeller mellom kommunene. For å ta hensyn til de ulike kommunale kontekstene inneholdt skjemaene også åpne spørsmål hvor respondentene kunne skrive inn tilleggsopplysninger som vedkommende mener er relevante, men som ikke etterspørres direkte i skjemaet. (Se Vedlegg 2 for spørreskjemaene.)

4. Lokaldemokrati i syv foregangskommuner – beskrivelse av hvert tiltak

Arbeidet i kommunene med utvikling av tiltaket har pågått gjennom hele prosjektperioden. Hver kommune fikk innvilget kr. 150.000,- i året over de to årene prosjektperioden varte. Utover det var det opp til kommunene å legge inn ressurser i tiltaket. Noen av kommunene beskrev i søknadene hvordan tiltaket var knyttet til eksisterende initiativ, mens andre startet opp med nysatsninger. Rammen for prosjektperioden var av KDD satt til 01.01.2022 til 01.01.2024, mens kommunenes arbeid fulgte sin egen tidslinje. For enkelte kommuner er tiltakene de har jobbet med blitt noe annerledes enn tiltaket de opprinnelig søkte om. Noen av kommunene som i utgangspunktet foreslo mange ulike tiltak har valgt å fokusere på enkelte av disse. I vår fremstilling fokuserer vi på tiltakene kommunen har arbeidet med. Dette kapitlet presenterer kommunene i alfabetisk rekkefølge, hvor vi fokuserer på bakgrunn for tiltaket, organisering, og informantenes samlede erfaringer.

4.1 Bergen kommune: Videreutvikling av det lokaldemokratifaglige arbeidet

Bergen kommune har gjennom en årrekke arbeidet aktivt med innbyggerinvolvering og har gjennomført mange ulike typer lokaldemokratitiltak som gjestebud, borgerpanel, workshops, barnetråkk, åpne møter medvirkningsprogrammer og høringer. Utfordringen, slik kommunen ser det, er at tiltakene fort blir enkeltinitiativer som kommer og går, og at de ikke klarer å overføre kunnskap om metoder og erfaringer med disse på tvers i kommuneorganisasjonen. Gjennom Lokaldemokratiprojektet har kommunen derfor organisert, samlet, systematisert og videreutviklet det lokaldemokratifaglige arbeidet som foregår i kommunens ulike avdelinger og lagt til rette for at det skal kunne deles med andre. Det har vært jobbet med å sørge for god intern informasjonsflyt, dels formidle kunnskap innad i kommunen, og dels dele erfaringer og samarbeide med andre kommuner. De er også opptatt av at den medvirkningen som foregår ikke må være sandpåstrøing, men at den må innebære reell medvirkning.

Prosjektet er konkretisert i fire hovedleveranser:

- En nasjonal kunnskapsbank om innbyggerdeltakelse og medvirkning.
- Intern veiledning om hvorfor og hvordan gjennomføre innbyggerdeltakelse og medvirkning
- En intern møteplass for ansatte for erfaringsutveksling knyttet til innbyggerdeltakelse og medvirkning
- Ny og forbedret informasjon på kommunens nettside om hvordan man som innbygger, organisasjon og så videre kan påvirke og medvirke.

4.1.1 Bakgrunn for tiltaket

Prosjektet er forankret i et ønske om å styrke innbyggermedvirkning og lokaldemokrati i Bergen kommune. Initiativet, som opprinnelig ble satt i gang av byrådslederen i 2015, har som mål å systematisere og forbedre prosessene for innbyggerinvolvering i planleggingsarbeidet. Utlysningen fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) kom som en velkommen anledning til å «sette strøm på» dette arbeidet.

Bergen har de siste årene tatt mange grep som skal bidra til økt innbyggerinvolvering, og ville bruke statusen som foregangskommune til å både intensivere arbeidet med nærdemokratiordninger ytterligere, og å etablere et helhetlig system for utprøving av initiativer som bygger kunnskap og som har utstrakt delingskultur.

Behovet for prosjektet stammer fra en erkjennelse av at effektiv innbyggermedvirkning er sentral for et velfungerende lokaldemokrati. Sluttmålet for prosjektet er en mer inkluderende, effektiv og transparent politikktviklingsprosess, hvor innbyggernes stemmer og meninger blir bedre integrert i beslutningsprosesser, hvor alle relevante stemmer blir hørt og hvor innbyggerne faktisk påvirker utfallet av politiske prosesser. Slik systematisk medvirkning antas å styrke tilliten til det lokale demokratiet og sørge for at kommunale beslutninger bedre reflekterer innbyggernes behov og ønsker.

Den primære målgruppen for det igangsatte prosjektet er imidlertid ikke innbyggerne, men de ansatte i Bergen kommune. Å innhente innbyggernes meninger, kunnskap og erfaringer oppleves i visse tilfeller å være et krav til «forsvarlig utredning». Prosjektet har tatt sikte på å skape en kunnskapsbase som systematiserer og forenkler arbeidet med innbyggerinvolvering for kommunens ansatte. Ved å samle inn informasjon om tidligere involveringsprosesser og metoder som har blitt brukt i Bergen kommune, har man etablert en database med beste praksis for innbyggerdeltakelse. Kunnskapsbasen inkluderer metoder og erfaringer fra andre byer, som i en tilpasset versjon vil kunne passe den bergenske konteksten. I arbeidet med å utarbeide en slik kunnskapsbase, har Bergen samarbeidet med andre kommuner som Oslo, Asker, Lørenskog, Trondheim, Drammen og Stavanger i et FoU-prosjekt for digital medvirkning. Målet har vært å etablere en felles ressursbank som kan være tilgjengelig for ansatte i flere kommuner.

Ideen er at å dele informasjon om medvirkningstiltak på tvers av avdelinger i en kommune vil fremme et effektivt og inkluderende lokaldemokrati og gi kommunen en mer samordnet tilnærming til innbyggermedvirkning, noe som bidrar til konsistens og kvalitet i medvirkningsprosesser. Det muliggjør også at vellykkede metoder og strategier som er utviklet i én avdeling, kan anvendes og tilpasses behovene i andre avdelinger. Videre unngår man å gjøre det samme arbeidet to ganger. En slik deling er også forventet å føre til innovative løsninger og styrket kapasitet i kommunens samlede medvirkningsarbeid. Effektiv deling av informasjon sikrer at best praksis ikke bare forblir innenfor en avdeling, men blir en del av kommunes samlede, tilgjengelige kunnskapsbase som kan anvendes for å engasjere innbyggerne, som her understreket av prosjektmedarbeider: «Det er ikke sånn at vårt prosjekt genererer mer involvering, det er vi gode på fra før. Vi bare får folk til å snakke mer på tvers og gjør det mer tilgjengelig».

4.1.2 Organisering av tiltaket

Tiltaket er organisert rundt arbeidet med opprettelsen av en databank for medvirkningsmetoder. Et lite prosjektteam basert i byrådsleders avdeling jobber med å innhente og registrere og systematisere de ulike medvirkningsformene og erfaringene med disse. Dette innebærer en innsamling av informasjon både om generelle prinsipper for innbyggerinvolvering og spesifikke involveringsprosesser som har vært implementert i Bergen kommune. Ved å analysere og sammenstille denne informasjonen, har teamet som mål å etablere en kunnskapsbase som vil tjene som en ressurs for alle kommunens ansatte. Prosjektteamet har henvendt seg til alle kommunens avdelinger og bedt om informasjon om hvilke medvirkningsformer de har gjennomført og hva slags erfaring de har med disse.

Prosjektet legger også vekt på å utvikle praktiske retningslinjer for individuelle ansatte som håndterer innbyggerinvolveringsprosesser, samt råd til kommunale organisasjoner for å lette implementeringen av medvirkningstiltak. Dette arbeidet innebærer å samle erfaringer med ulike metoder for å skape en robust og fleksibel tilnærming til innbyggermedvirkning. Ved å tilrettelegge for enkel tilgang til informasjon og veiledning, sikter prosjektet mot å gjøre det lettere for kommunens ansatte å gjennomføre medvirkningsprosesser, og forbedre kvaliteten og effektiviteten av disse prosessene.

For å dele denne kunnskapen, har prosjektet, i samarbeid med andre kommuner gjennom det nevnte prosjektet for digital medvirkning, opprettet en åpent tilgjengelig ressursbank på nettet.³ Denne ressursbanken er ment å være et verktøy ikke bare for Bergen kommunes ansatte, men også for ansatte i andre kommuner. Prosjektet har altså en ambisjon om å utvide rekkevidden av sin innsats og dele kunnskap på et nasjonalt nivå.

En ambisjon har vært å organisere prosjektet effektivt og hindre at det blir «mye prosjekt rundt prosjektet». De ansvarlige for dette prosjektet arbeider i byrådsleders avdeling. De involverer folk fra andre avdelinger bare når de trenger det.

4.1.3 Informantenes samlede erfaringer

Prosjektet har handlet om å koordinere innsats internt i kommunen og jobbe medorganisasjonsutvikling knyttet til lokaldemokrati. Kommunens prosjektgruppe oppfatter at prosjektet har gjort kommunen bedre på innbyggerinvolvering og medvirkning og tror at prosjektet vil ha en varig positiv påvirkning på kommunens arbeid med lokaldemokrati, innbyggerinvolvering og medvirkning. De opplever det som nyttig å kunne jobbe med det «indre medisinske». Prosjektgruppen opplever at arbeidet med å systematisere og lage en infrastruktur for deling av kunnskap har vært viktig og nyttig, men det har vært vanskelig å formidle innholdet i prosjektet.

Prosjektet oppleves å ha ført til politisk og administrative avklaringer om hvilke forventninger som stilles til involvering i prosesser i kommunen. Dette har hatt betydning direkte og indirekte både for politiske beslutninger og for administrative tiltak som ikke krever politisk behandling.

Direkte har det hatt betydning ved at innspill fra innbyggere, organisasjoner og liknende blir tillagt stor vekt. Dette betyr ikke alltid at innspillene blir tatt til følge, men at de blir vurdert og i de tilfeller de ikke blir tatt til følge, blir det lagt stor vekt på å forklare hvorfor. **Indirekte** har prosjektet hatt en effekt ved å bygge ned terskelen for innbyggerinvolvering gjennom utviklingen av veiledningsmateriale og gjennom å skape en møteplass for ansatte på tvers av avdelingene i kommunen.

Prosjektet har samlet kunnskap om ulike metoder for innbyggermedvirkning, inklusive strategier for rekruttering, måter å knytte innbyggermedvirkning tettere på politikken og rutiner for å gi innbyggerne tilbakemelding om hvordan deres innspill blir behandlet. Dette gjør det mulig å sammenlikne erfaringer med ulike deltakelsesformer og å si noe mer generelt om hva som fungerer godt eller mindre godt, i ulike typer saker og overfor ulike grupper av innbyggere.

³ Se: <https://coda.io/@involverdeg/ressursbank-for-medvirkningsagenter>.

Bergen kommune vil fortsette å arbeide med lokaldemokrati, innbyggerdeltakelse og medvirkning også etter at prosjektet er avsluttet.

4.2 Bodø kommune – alternative arenaer for medvirkning

I søknaden skriver rådmannen på vegne av Bodø kommune at prosjektet skal utvikle nye arenaer og deltakingsformer for innbyggerinvolvering og samskaping. Dette skal gjøres ved å systematisere og utvikle kanaler for samhandling mellom folkevalgte og innbyggerne. Videre trekkes Stimulab frem som et «systemverktøy for samskaping og tjenestedesign». Stimulab er et samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoriatet (DigDir) og Design og Arkitektur Norge (DOGA) som skal «stimulere til offentlig innovasjon fra brukernes perspektiv».⁴

De overordnede effektmålene er at det skal være «enkelt for kommunens innbyggere å komme med innspill på saker som fremmes». Det skal også være «enkelt for de folkevalgte å få tilgang til innbyggernes synspunkter».⁵ Basert på en tidligere løsning hvor innbyggerne kan bruke en «tipsknapp» til de ulike kommunale innbyggerrådene, vil Bodø kommune også bruke denne tipsknappen i andre folkevalgte organer. Prosjektet skal lage en digital kanal og et system hvor innbyggernes innspill «blir en del av prosessen».⁶ Videre skal kommunen også utforske hvordan rådhusets Folkeforum kan brukes som et møtepunkt mellom innbyggere og kommunen.

I forkant av dette prosjektet har også Bodø kommune gjennomført et prosjekt (prosjektperioden løp fra 2020–2022) de kaller for 'Samskaping sammen'. Dette prosjektet avløste et ByLab-prosjekt. Her kunne innbyggerne komme med innspill til «hvordan vi ønsker at byen vår skal se ut». ⁷ Dette prosjektet er støttet med midler fra DOGA og resulterte i en rapport og ei metodebok for samskaping som metode for tjenesteutvikling i kommunen. I dette prosjektet skal det de kaller for samskaping som metode bidra til å utvikle lokaldemokratiet i Bodø.

Redegjørelsen som følger under er basert på intervjuer med administrasjonssiden i Bodø kommune og gjennomgang av søknadstekst og strategiske dokumenter. Det har ikke lyktes oss å få tak i noen fra politisk side i denne kommunen. Det har også vært vanskelig å identifisere konkrete mottakere eller brukere av disse tiltakene.

4.2.1 Bakgrunn for tiltaket

Bodø kommune beskriver at de har en lang tradisjon for innbyggerinvolvering og medvirkning og at de ønsker å videreutvikle denne og følgelig videreutvikle lokaldemokratiet i Bodø kommune. De trekker frem sin organiseringsform med kommunedelsutvalg og medvirkningsråd som noe positivt, som har fått utvikle seg over år. Kommunen beskriver dog at løsningen med kommunedelsutvalg og medvirkningsråd fungerer etter hensikten, men at det er et forbedringspotensial her. Derfor har de valgt å rette hovedfokuset mot "å skape rom for bredere dialog mellom kommunen og innbyggerne på andre arenaer enn gjennom formelle medvirkningsorganer".

⁴ Sitat fra søknadsteksten til Bodø kommune, ved rådmann Rolf Kåre Jensen, datert 30. september 2021.

⁵ Sitat fra søknadsteksten til Bodø kommune, ved rådmann Rolf Kåre Jensen, datert 30. september 2021.

⁶ Sitat fra søknadsteksten til Bodø kommune, ved rådmann Rolf Kåre Jensen, datert 30. september 2021.

⁷ Se underkapittel om Gjøvik i dette kapitlet for nærmere beskrivelse av ByLab.

4.2.2 Organisering av tiltaket

Målet med prosjektet er altså å utvikle nye arenaer og deltakingsformer for innbyggerinvolvering og medvirkning i Bodø. Det er ikke definert en spesifikk målgruppe for tiltaket, men prosjektet skal bedre medvirkning og innsyn i kommunens anliggende for alle innbyggere i Bodø kommune. Det er definert tre områder som kommunen ønsker å ha fokus på i løpet av det som omtales som prosjektets «diagnosefase».

Det første tiltaket er at kommunen har gjennomført KS sin innbyggerundersøkelse og resultatene var ganske nedslående, slik som administrasjonen beskriver det. Innbyggerne i Bodø opplevde at de hadde mindre innflytelse på politiske beslutninger sammenliknet med landsgjennomsnittet.

Det andre tiltaket er å utvikle nye arenaer og deltakelsesformer, bla. gjennom videreføring og utvikling av en «tipsknapp» som innbyggerne kan bruke. Selv om denne innretning beskrives i prosjektbeskrivelsen, er det ikke tydelig om dette er noe som er implementert. Det finnes foreløpig ikke en slik på kommunens nettside, men det finnes en side hvor innbyggerne kan lese om «hvordan medvirke».

Det tredje tiltaket kommunen ønsker å gjennomføre er tilrettelegging for økt innsyn og synliggjøring i folkevalgte organers virksomhet. Der er det satt i gang flere kommunikasjonstiltak for å gjøre det lettere for borgerne i Bodø å få innsikt i hvilke saker som skal behandles i bystyret, hvem som sitter i bystyret. Målsetningen med dette tiltaket er å skape mer engasjement rundt den politiske prosessen. Sakene som tas opp i bystyret skal markedsføres på en ny måte. Dette er knyttet til kommunikasjonstiltakene som kommunen er i gang med.

4.2.3 Informantenes samlede erfaringer

Det er vanskelig å se effekten av noen av disse tiltakene per nå. Kommunen beskriver at dette i stor grad skyldes at de har implementert tiltak som har lengre tidshorisont enn prosjektperioden. Det er også behandlet en sak i bystyret knyttet til å løfte arenaer for medvirkning, som viser at kommunen arbeider med tiltak for økt medvirkning. Kommunen opplever selv at de arbeider på et overordnet teoretisk nivå for å utvikle en metodikk for å øke medvirkning.

Prosjektet har også en rekke kommunikasjonstiltak – som beskrevet over – som krever administrativ oppfølging og samordning av ressurser. I kommunen opplever de at tiltakene de har satt i gang ikke har fått virke så lenge som ønskelig, og de vil fortsette å arbeide med disse videre i framtiden. Gjennomføringen og resultatene av lokaldemokratiundersøkelsen har vært gjenstand for diskusjon i bystyret.

4.3 Gjøvik kommune: Bylab – et laboratorium for lokaldemokrati

Gjøvik kommune søkte støtte til å styrke et eksisterende tiltak kalt «Bylab», som skal være et laboratorium for å teste ut nye samarbeidsformer i lokaldemokratiet. Dette er organisert som et større paraplyprosjekt som består av ulike prosjekter og oppdrag. Det er dermed vanskelig å diskutere tiltak som fikk finansiering fra Kommunal- og distriktsdepartementet separat fra det større paraplyprosjektet. I denne rapporten vil vi ikke avgrense oss til tiltak finansiert av KDD-bevilgningen, men diskutere Bylab som helhet.

Vi gjennomførte tre gruppeintervjuer i Gjøvik: ett felles intervju med en representant fra kommunens politiske ledelse og en opposisjonspolitiker, ett intervju med tre fra kommunens administrasjon (både folk som jobbet direkte med Bylab og en overordnet leder), og ett intervju med to innbyggere – lokale ildsjeler – som hadde deltatt i ett prosjekt under Bylab-paraplyen.

4.3.1 Bakgrunn for tiltaket

Utgangspunktet for Bylab var et opplevd behov for å involvere innbyggerne i kommunens beslutningsprosesser, ikke minst i utvikling av kommunens tjenester og utvikling av ulike lokalsamfunn i kommunen. Informantene fra kommuneadministrasjonen trakk fram at en slik involvering også burde skje i en tidlig fase av prosjektene, slik at de som involveres får en bedre mulighet til å påvirke vedtakene. I tillegg til de obligatoriske rådene for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse, har Gjøvik har en omfattende rådsstruktur med internasjonalt råd, studentråd, elevråd, politiråd, kulturråd og idrettsråd. Kommunen mente likevel at denne rådsstrukturen treffer relativt få og spesielt engasjerte innbyggere, og hadde som ambisjon å fremme en bredere deltakelse, særlig blant barn og unge. Det er også et problem at den tradisjonelle beslutningsprosessen, med lange og omfattende saksdokumenter, kan hindre engasjement – også fra rådernes side. Språket i sakspapirer er ikke tilpasset ungdomsrådet, for eksempel.

Da tiltaket ble startet opp, ble det lagt vekt på å styrke arbeidet i kommunale råd. Etter hvert har virkefeltet blitt bredere, og omfatter nå innbyggerinvolvering mer generelt, inkludert lokalsamfunn, lag og foreninger.

Dessuten har Gjøvik hatt lav valgdeltakelse ved kommunevalg. Å involvere innbyggerne i lokaldemokratiske prosesser skulle også bidra til å knytte innbyggerne nærmere til kommunen, og forhåpentlig også gi et økt engasjement ved valgurnene. Videre ble det pekt på at den lokale offentligheten i for stor grad besto i hissige innlegg på sosiale medier, og at det var behov for en bedre dialog mellom kommunen og innbyggerne. Slik sett er medvirkning også en del av kommunens omdømmebygging.

Bylab ble etablert under den forrige politiske ledelsen i kommunen, før det politiske flertallet skiftet ved valget i 2019. Det hadde ingen betydning for gjennomføringen. Tvert imot var det bred politisk oppslutning om Bylab, og ingen motsetninger mellom posisjon og opposisjon om demokratiltakene.

4.3.2 Organisering av tiltaket

Begrepet *Bylab* rommer mye forskjellig. Dels er dette en organisatorisk enhet i kommunen med to medarbeidere (1 ½ stilling), dels er det et fysisk rom i første etasje på rådhuset der innbyggerne inviteres inn til ulike medvirkningsprosjekter, og dels brukes det også for å beskrive en arbeidsform – en metode for innbyggerinvolvering. Bylab-medarbeiderne legger vekt på å bygge kompetanse på metoder for å involvere innbyggerne. Spesielt er de opptatt av metoder for å få med dem som *ikke* bruker å engasjere seg uten videre. Disse metodene skal ha et faglig grunnlag, og medarbeiderne forsøker å holde seg oppdatert på metodeutviklingen.

Prosjektene under Bylab-paraplyen varierer fra omfattende stedsutviklingsprosesser til små, mer begrensede aktiviteter. Et av de første prosjektene som ble gjennomført var å få bygd en badstue ved bredden av Mjøsa, nært sentrum. Her er det også muligheter for bading i sjøen og kajakkpadling.

Utgangspunktet var idédugnader der det kom fram at Mjøsa ble opplevd som lite tilgjengelig. I tråd med tankegangen bak Bylab, var badstua et samvirke mellom kommunen og andre krefter blant innbyggere, næringsliv og sivilsamfunn. Lokale bedrifter bidro i byggingen, og badstua driftes av DNT Gjøvik og omegn. Ved siden av at badstua blir brukt og er et godt tilbud til innbyggerne, har badstua også en symboleffekt for Bylab-prosjektet: den viser at man kan få til noe ved å tenke annerledes.

Et av de større prosjektene som kom tidlig i gang, var «Biri bygdelab», som handler om stedsutvikling på Biri (en av bygdene i kommunen). Framdriften i dette prosjektet fikk noen problemer på grunn av pandemien, siden det er vanskelig å drive medvirkning når folk ikke kan møtes. Men etter hvert er det gjennomført ulike tiltak for å involvere innbyggerne på stedet, som innbyggerundersøkelser, folkemøter, innbyggerpaneler og etablering av ulike undergrupper (f.eks. en sentrumsutviklingsgruppe og en markedsføringsgruppe). Målet er å gjøre Biri til et godt sted å bo, og få til næringsutvikling, utvikling av møteplasser og bomiljøer, service- og handelsmuligheter og så videre.

Kommunen brukte bevilgningen fra KDD først og fremst til et annet stedsutviklingsprosjekt, i det sentrumsnære området Hunndalen. Her skulle blant annet to skoler slås sammen, og dermed ble det spesielt viktig å trekke inn barn og ungdommer i arbeidet. Ungdom har etter hvert blitt en viktigere målgruppe for prosjektet.

Et viktig poeng for informantene var at selv om stedsutvikling er omfattende prosesser som krever langsiktig arbeid, så skal det også være rom for små prosjekter innenfor de store. Innbyggerne skal se at medvirkningen gir resultater på kort sikt, uten å måtte vente på kommunale planprosesser. Derfor har Bylab disponible midler som kan brukes på slike mindre delprosjekter, med korte beslutningsveier. På Biri gjaldt dette for eksempel utviklingen av friluftsområdet og badeplassen på Kremmerodden. Som med badstua, var dette også et samvirke mellom ulike grupper. Innbyggerundersøkelsen viste at Kremmerodden var favorittplassen for fritidsaktiviteter. Det ble satt ned en liten gruppe, primært med ungdommer, for å finne ut hva de ønsket med plassen. Arbeidet ble gjort dels av kommunen og dels med dugnadsinnsats fra idrettslaget.

Hvilke metoder som brukes for innbyggermedvirkning i de enkelte delprosjektene tilpasses hva prosjektet konkret handler om. Dels går man bredt ut med for eksempel åpne møter eller digitale spørreundersøkelser, og dels satser man på å rekruttere ildsjeler, som kan fungere som døråpnere i lokalmiljøet og nå ut til andre gjennom sine kanaler. I Hunndalen var som nevnt barn og unge en sentral målgruppe, og skolelever har både blitt invitert til diskusjoner om planlegging av den nye skolen – både fysiske rom og psykososialt miljø – og til å tegne møteplasser sammen med landskapsarkitekten.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at Bylab-gruppa i kommuneadministrasjonen er den sentrale drivkraften i arbeidet. De får mye ros fra de andre informantene – fra både politikere og deltakere – for den innsatsen de gjør. Samtidig innebærer Bylab-gruppas sentrale rolle også at medvirkningen i mindre grad har skjedd gjennom direkte kontakt mellom politikere og innbyggere. Noe direkte kontakt er det, som på folkemøter og på workshops der innbyggerne møter ulike utvalg og råd, men både innbyggerne og politikerne kunne tenkt seg noe mer direkte kontakt. For politikerne kan mer direkte kontakt – slik at man slipper å kun forholde seg til saksdokumenter – gjøre det mer interessant å være politiker.

Innspillene fra innbyggerne formidles videre til politikerne, men da mest i skriftlig form. I Bylab-prosjektene er medvirkningsprosessen en del av saksforberedelsene. Politikerne blir orientert underveis, og så blir innspillene en del av det produktet de får til politisk behandling. Det som formidles fra administrasjonen til politikerne kan for eksempel være funn fra innbyggerundersøkelser eller oppsummeringer av innspill fra deltakere i ulike delprosjekter. Et annet eksempel er rapporten fra medvirkningsprosessen rundt ny skole i Hunndalen. Her komprimerte administrasjonen funn fra store Excel-ark til oppsummerende framstillinger om emner som arealplan, uteområder og psykososialt miljø. Her var tanken at både foreldre, lærere og politikere skulle kunne se og kjenne igjen arbeidet som lå bak.

4.3.3 Informantenes samlede erfaringer

I store trekk er de intervjuede fra alle grupper godt fornøyd med Bylab. Nye former for medvirkning er tatt i bruk, og innbyggernes innspill når fram til politikerne. Innbyggerne ser også konkrete resultater, gjennom de «små» delprosjektene. Samtidig blir det påpekt at de større stedsutviklingsprosjektene langt fra er ferdigstilt, og at det er for tidlig å si om resultatet lever opp til de forventningene som er skapt gjennom medvirkningstiltakene.

Bylab ble startet opp før, og uavhengig av, Kommunal- og distriktsdepartementets prosjekt om foregangskommuner. Departementets bevilgning har likevel hatt betydning for gjennomføring av tiltaket, først og fremst ved å gi ekstra ressurser til arbeidet. Dessuten har departementets prosjekt gitt mulighet for erfaringsutveksling med andre kommuner.

Selv om hovedinntrykket er positivt, kan vi trekke fram tre punkter der de intervjuede ser rom for forbedringer. For det første har man ikke greid å gi gode nok tilbakemeldinger til innbyggerne om hvordan innspillene deres blir brukt. Innspillene når fram til politikerne gjennom saksdokumenter og får betydning for politiske vedtak, men spørsmålet er hvordan slik innflytelse kan formidles tilbake til innbyggerne. Med andre ord: det må synliggjøres for innbyggerne at det nytter å engasjere seg.

For det andre er det tydelig at politikerne fra både posisjon og opposisjon setter pris på Bylab. Etter hvert som effekten av å jobbe annerledes er blitt synlig for politikerne, bestiller de i økende grad medvirkningsprosjekter fra Bylab-administrasjonen. Men denne suksessen skaper også kapasitetsproblemer. Bylab-administrasjonen har begrensede ressurser, og kan ikke legge til rette for medvirkning i alle saker. Bylab-administrasjonen ønsker seg dermed det de omtaler som en mer strategisk bruk av bestillinger fra politisk hold, altså en tydeligere prioritering av hvilke saker det skal medvirkes i. Med andre ord er det også noen saker der innbyggermedvirkning kan nedprioriteres, og der informasjon til innbyggerne får være tilstrekkelig.

For det tredje er det et spørsmål om Bylabs gjennomslag i resten av kommuneadministrasjonen. Mens politikerne etter hvert er blitt entusiastiske, kan det være mer skepsis i ulike kommunale avdelinger, der Bylabs metoder bryter med de tradisjonelle arbeidsformene. Et mål for Bylab har vært å spre kompetanse på medvirkning rundt i hele kommuneadministrasjonen, slik at andre kan ta på seg det arbeidet som nå gjøres av Bylab-administrasjonens begrensede personellressurser. Dette målet er så langt ikke nådd.

Til slutt, ved siden av det som kom fram i intervjuene, bør det nevnes at målet om økt valgdeltakelse så langt ikke er nådd. Å heve kommunens lave valgdeltakelse ble nevnt som en bakgrunn for prosjektet, særlig av den politiske ledelsen, og var også framme i mediens dekning av

lokaldemokratiarbeidet.⁸ Slik gikk det ikke: ved kommunevalget i 2023 sank valgdeltakelsen i Gjøvik med 2,9 prosentpoeng, mens nedgangen var 2,3 prosentpoeng i landet som helhet. Tanken om at bedre medvirkningsmuligheter for innbyggerne mellom valg skal øke motivasjonen til å delta i valg, var trolig noe optimistisk. Et spørsmål som kan reises (men som vi ikke kan besvare her) er om gode muligheter for medvirkning mellom valgene tvert imot kan gjøre det mindre viktig for velgerne å påvirke gjennom stemmeseddelen.

Rekruttering og kobling mot det politiske systemet

Når det gjelder rekruttering av deltakerne i medvirkningstiltakene, har ikke representativitet for målgrupper nødvendigvis vært hovedpoenget. Kommunen har ønsket å gå bredt ut, og dette er gjort på flere måter. Kommunen har dels henvendt seg til alle innenfor en målgruppe, gjennom innbyggerundersøkelser til relevante grupper (f.eks. en del av kommunen). Kommunen har også oppnevnt innbyggerpaneler for ulike prosjekter, der det for eksempel kan sitte representanter for ungdommen, de eldre, frivilligheten og næringslivet. Og ikke minst har en strategi vært å rekruttere lokale ressurspersoner, som kan fungere som døråpnere til ulike miljøer. Disse døråpnerne kan i sin tur trekke andre – som ikke nødvendigvis ville ha latt seg rekruttere hvis det var kommunen som spurte – inn i arbeidet.

Innspill fra innbyggerne via Bylab, blir, som vi har sett, sluset inn i saksframleggene som politikerne får. Det har vært et poeng å synliggjøre i papirene hva som er kommet fram gjennom medvirkningen. På den annen side har det vært mindre direkte kontakt mellom politikere og deltakerne i medvirkningstiltakene, og tilbakemelding til deltakerne om effekten av innspillene blir nevnt som et forbedringspunkt. Dessuten har et poeng med Bylab vært at det også må være rom for enkle tiltak som *ikke* krever politisk behandling, slik at innbyggerne raskt ser at innspillene deres faktisk gir resultater.

4.4 Lørenskog kommune: medvirkning for unge og innvandrere

Lørenskog er en kommune med sterk befolkningsvekst og en høy innvandrerandel. Kommunen driver et aktivt arbeid for økt involvering av innbyggerne, men opplever at unge og personer med flerkulturell bakgrunn deltar i mindre grad. Innvandrerbefolkningen bruker stemmeretten i mindre grad enn andre og deltar også mindre i politiske prosesser utenom valg. På landsbasis var valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2023, 36 prosent for norskfødte med innvandrerbakgrunn og 38 prosent for innvandrere med norsk statsborgerskap – mot 69 prosent i den øvrige befolkningen. Tilsvarende tall for Lørenskog var 35 og 33 prosent valgdeltakelse blant innvandrere. Deres relative andel av befolkningen (37 prosent i 2023) speiles heller ikke i andel representanter i kommunestyret. Det er også en utfordring at kommunen på grunn av stor tilflytting har mange nye innbyggere som ikke kjenner til det politiske landskapet, hvordan kommunen fungerer, eller hvordan man skal gå frem for å påvirke. På KS' Lokaldemokratiundersøkelse 2021 skårer de litt dårligere enn landsgjennomsnittet på spørsmålet om hvorvidt innbyggerne opplever at de har nok kunnskap om den kommunale politikken til å kunne bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte.

⁸ F.eks. hadde et oppslag i *Oppland Arbeiderblad* 23. januar 2023 overskriften «Nå skal innbyggerne lyttes ekstra til: Slik skal Gjøvik øke valgdeltakelsen til høsten».

Vi gjennomførte ni enkeltintervjuer i Lørenskog kommune: Seks intervjuer med personer i prosjektgruppen eller hadde andre funksjoner knyttet til tiltakene, to intervjuer med representanter fra ungdomsrådet og ett intervju med en opposisjonspolitiker. Samtlige intervjuer ble gjennomført digitalt.

4.4.1 Bakgrunn for tiltaket

Kommunen jobber allerede bredt med medvirkning, men ønsker å utforske hvordan de kan gjøre det enda bedre. Videre ønsker de rom til å være kreative og teste ut nye måter å styrke lokaldemokratiet på. Mer spesifikt håper kommunen gjennom prosjektet å komme et skritt videre med tanke på å «knekke koden» for hva som gjør at folk opplever medvirkning som relevant og attraktivt og benytter anledningen til å delta. Videre ble et opplevd som en utfordring at de lovpålagte rådene ikke fungerte optimalt. De kom ofte ikke med noen innspill i sakene, og når de kom med innspill ble de uttrykt på en form som gjorde at de ikke fulgte med i den politiske behandlingen videre for eksempel fordi de var vage, uklare eller ikke-konkluderende. For eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse var det også en utfordring at representantene som satt i disse rådene ikke alltid var klar over hva som skulle til for at en uttalelse i et medvirkningsråd skulle bli til et vedtak i kommunestyret.

4.4.2 Organisering av tiltaket

Det er skissert fire formål med prosjektet. Kommunen ønsker å (1) bedre integrere innvandrerbefolkningen i politiske prosesser, (2) knytte medvirkningsrådene tettere på politikken, (3) øke valgdeltakelsen blant unge (18–24 år) og personer med innvandrerbakgrunn og (4) gjøre politiske saksfremlegg enklere å forstå. Med unntak av en helt konkret innsats for å øke valgdeltakelsen (se under om demokratiguider), sier prosjektdeltakerne at de ville jobbet med de samme tiltakene også dersom de ikke hadde vært med i dette prosjektet, men at prosjektet har gitt et ekstra insentiv for å satse.

(1) Politisk integrering av innvandrere

Et mål har vært å etablere tettere kontakt med innvandrerbefolkningen for å skape engasjement, forståelse og tilgang til lokalpolitikken. For å få til dette, etablerte prosjektgruppen i prosjektperioden kontakt med et flerkulturelt nettverk som allerede var opprettet av flyktningetjenesten i kommunen. Nettverket er ment å være en brobygger mellom kommunen og de flerkulturelle miljøene. Det har ikke faste medlemmer, men er åpent med hensyn til hvem som deltar, og deltakelsen har variert gjennom prosjektperioden. Prosjektgruppen har hatt jevnlig møter med dette nettverket. Det har vært flere målsettinger med denne kontakten.

For det første har man ønsket å forstå hvordan man kan øke deltakelsen blant innvandrere og hvordan innvandremiljøer foretrekker å være i kontakt med kommunen og politikken. Kontakten har altså vært brukt til å hente inn kunnskap om hva som kan gjøres for å tilrettelegge for deltakelse. I møtene som har blitt arrangert i prosjektperioden har prosjektgruppen fortalt innvandrernettverket om medvirkningsmuligheter som finnes, men det som har vært opplevd som mest nyttig er når prosjektgruppen har stilt nettverket spørsmål om hva de ønsker og trenger for å delta politisk. Deltakerne har gitt uttrykk for at mange innvandrere synes det er vanskelig å vite hvem de skal stemme på og at de ønsker seg mer informasjon om de politiske partiene. Dette gjelder som

nevnt også andre deler av befolkningen i Lørenskog. Prosjektgruppen foreslo å arrangere et møte der politikerne ble invitert, men representantene i det nettverket syntes ikke det var en god idé. Flere av informantene nevnte at en del innvandrere har dårlig erfaringer med offentlige myndigheter/politikere fra eget hjemland, og at de opplevde at de hadde lav tillit og lite kjennskap til norske politikere. De mente derfor at kommunen ville nå bedre ut dersom kontakten gikk via administrasjonen fra administrativt hold, fremfor å invitere politikere under en valgkamperperiode. En utfordring er imidlertid at administrasjonen skal være politisk nøytral og ikke skal kommunisere politisk innhold. Som en løsning på utfordringen med at innvandrerne opplever at de trenger informasjon om partiene, ble det diskutert å opprette en partispalte på kommunens hjemmesider der hvert parti kort kunne presentere hva de sto for. Dette ble gjennomført. Partispalter med informasjon om partiene (forfattet på 100 ord av partiene selv), ble oversatt til 10 språk. Informasjonen ble publisert på nettsiden og delt ut i papirform av demokratiguider (se under). Oversettelsene ble finansiert av prosjektmidlene, som en del av målet om å nå bedre ut til innvandrerbefolkningen.

Et konkret resultat av kontakten med nettverket, var at kommunen fikk tips om hvor og når det var hensiktsmessig å møte opp med sitt mobile stemmelokale i forhåndsstemmeperioden, som etter fredagsbønnen, ved voksenopplæringen og under den årlige tyrkiske matfestivalen i rådhusparken. Nettverket ble også brukt som rekrutteringsarena til demokratiguider (se under).

For det andre har man helt konkret ønsket å vurdere hvorvidt det er ønskelig å opprette et flerkulturelt utvalg, etter kommunelovens § 5-7, altså utvalg som følger en del av de samme prinsippene som de lovpålagte medvirkningsorganene (informantene brukte begrepet "flerkulturelt råd"). Blant annet som et resultat av erfaringer høstet gjennom dette prosjektet har kommunen bestemt seg for *ikke å opprette et slikt* utvalg, men heller forsøke å aktivere innvandrerbefolkningen gjennom mer nettverksliknende og fleksible ordninger. I dialog med nettverket konkluderte kommunen med at fordelene med nettverksformen veide tyngre enn fordelene ved å opprette et formelt medvirkningsutvalg. I nettverket står deltakerne friere til å velge temaer, tidspunkt og arbeidsform. Det er dessuten mulig å invitere inn flere deltakere, og de ulike organisasjonene kan sende ulike folk hver gang, i motsetning til et utvalg, hvor faste medlemmer blir valgt for fire år. «Det er begrenset hvor representativt et medvirkningsråd med 7–10 faste medlemmer er for en innvandrerbefolkning fordelt på 140 nasjonaliteter, og over 1/3 av Lørenskog sin befolkning» (prosjektmedarbeider). Et flerkulturelt utvalg vil ikke klare å favne det brede lag av innvandrerbefolkningen i Lørenskog. Videre blir det vurdert som hensiktsmessig å bruke de arenaene man allerede har, og «det har en verdi at det er vi som kommer til dem» (prosjektmedarbeider). Nettverksstrukturen har den fordel at den er fleksibel med tanke på hvem som kommer og den gir mulighet for at folk kan komme når det er en sak de interesserer seg spesielt for. En generell utfordring med råds- eller utvalgsstrukturen, slik informantene så det, er at de som sitter i rådene ikke alltid er interessert i sakene som er oppe. «Å kunne jobbe mer nettverksbasert er mer fleksibelt, så folk ikke blir gift med kommunen og man ikke alltid snakker med de samme» (prosjektmedarbeider).

(2) Knytte medvirkningsrådene tettere på politikken

Den andre målsettingen til Lørenskog var å jobbe med de lovpålagte medvirkningsrådene for å knytte dem tettere på politikken. En innsats i prosjektet var å sørge for at rådene hadde en fast

koordinator og kontaktpunkt inn til administrasjonen og resten av politikken, i tillegg til å fokusere på politisk rolleforståelse i folkevalgtopplæringen, i tilknytning til rådene.

Ungdomsrådet ble brukt som pilot for å teste ut alternative møte- og arbeidsformer. Kommunen ønsket å sikre at uttalelsene fra medvirkningsrådene ble inkludert på riktig trinn i de politiske prosessene, slik at rådene får reelle påvirkningsmuligheter. De vil også prøve ut nye og uformelle metoder i rådernes arbeid, som workshops.

I ungdomsrådet har det blitt satt på ekstra administrative ressurser for å fasilitere møtene og for å sikre at innspill fra ungdomsrådene tas med videre inn i politikken. Konkret har man tilordnet en dedikert person fra administrasjonen, som også sitter i prosjektgruppen, til å følge opp ungdomsrådene. Vedkommende har gjort flere ting. For det første har hun, etter ønske fra ungdomsrådet, vært strengere på siling av saker som rådet får til uttalelse. Det har vært en tydelig tilbakemelding fra rådet at de bare vil ha saker som berører dem direkte og ikke for mange saker. For det andre skriver hun forenklede sammendrag av sakene som gjør sakene lettere å forstå. For det tredje skriver hun referat og formulerer uttalelser eller forslag som så rådet godkjenner før det går videre til politikerne. Som pålagt i § 2 tredje ledd i forskrift om medvirkningsordninger legges rådsrådmøtene i forkant av kommunestyremøtene, og innspillene derfra blir skriftliggjort og lagt ved saksfremlegget til kommunestyret, synlig for politikerne når de har sakene til behandling. I tillegg har man i prosjektperioden aktivt invitert inn folk fra administrasjonen for å orientere om saker som ungdomsrådet har blitt bedt å uttale seg om. I perioden har ungdomsrådet vært en aktiv sparringspartner og kommet med innspill i mange saker, og særlig aktive har de vært i kommuneplanprosessen. Både ungdomsrådsrepresentanter, politikere og ansatte i politisk sekretariat er svært fornøyd med disse innsatsene, og særlig positive har de vært til den workshop-baserte måten å arbeide på. De mener alle at ungdom har fått en tydeligere stemme og at innspillene deres i større grad enn tidligere tas inn med i den politiske beslutningsprosessen. Rådet får også tilbakemeldinger på hvordan innspillene deres tas til etterretning, og det oppleves som viktig og motiverende. Tilbakemeldingen gis muntlig av koordinatoren, som følger sakene i rådet hele veien. Alt i alt vurderes den tette oppfølgingen og det at det er en fast vei inn til politikken, som en nøkkel til suksess.

Ungdomsrådet oppfattes å være mer synlig til stede enn de andre rådene, ikke bare fordi de får mer administrativ støtte, men også fordi politikerne er særskilt opptatt av ungdom som gruppe. Mot slutten av prosjektperioden har prosjektgruppen vært opptatt av å følge opp de to andre medvirkningsrådene tettere. En innsats de jobber med, er å styrke opplæringen av rådsmedlemmene og å tilby blant annet egne økonomiplanseminarer. Dette er ennå ikke gjennomført.

(3) Øke valgdeltakelsen blant unge (18–24 år) og personer med innvandrerbakgrunn

Prosjektet hadde som mål å øke valgdeltakelsen blant unge og innvandrere. Det mest målrettede tiltaket for å få til dette var at man ansatte såkalte demokratiguider, etter inspirasjon fra Fredrikstad kommune. En demokratiguide er en guide som i forhåndsstemmeperioden møter folk rundt omkring i kommunen der de er, og gir informasjon om valget. Prosjektgruppen ønsket, og lyktes i, å ansette guider som kommuniserte godt med unge og innvandrere, og noen som snakket flere språk enn norsk og engelsk. Demokratiguidentene som ble ansatt kunne til sammen 6 forskjellige språk.

Det andre konkrete tiltaket for å øke valgdeltakelsen var å kjøre rundt med et mobilt stemmelokale, en valgbil, i forhåndsstemmeperioden. Planen var å kjøre stemmelokalet til steder der mange av kommunens innbyggere befinner seg (f.eks. matbutikker eller kjøpesentre). Dersom folk visste at det er arrangementer der mange samler seg, kunne de be om at bilen kom. Som en del av satsningen på å nå unge og innvandrere, besøkte valgbilen også Lørenskog sine videregående skoler slik at førstegangsvelgere kunne stemme i skoletiden, samt tyrkisk matfestival og Lørenskog Moské etter tips fra flerkulturelt nettverk. Når det gjelder unge er det særlig andregangsvelgere som ikke stemmer: I Lørenskog avga 40 prosent av de mellom 20 og 24 år stemme. Valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere som fremdeles går på skolen er betydelig høyere, 55 prosent i Lørenskog i 2023.

(4) Gjøre saksfremlegg lettere tilgjengelig

Prosjektet hadde til sist et mål om å gjøre politikken mer forståelig. Som nevnt har Lørenskog skåret dårlig på en undersøkelse om hvorvidt innbyggerne føler seg informert nok til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte. Målet med tiltaket er å tilgjengeliggjøre politikken for innbyggerne. Konkret prøver politisk sekretariat å gjøre politiske saksfremlegg så forståelige og intuitive som mulig. De leser alle saksfremlegg «med øynene til en gjennomsnittlig innbygger» og prøver å sikre at de er mulige å forstå. Videre har politisk sekretariat tatt et større ansvar for opplæring og vært ute i de forskjellige sektorene og avdelingene og lære dem hva de må tenke på når det gjelder klart språk, hvem er mottaker, hva er hensikten med sakene.

Så har de oppdatert informasjonen på nettsidene, og er i dialog om hvordan de skal markedsføre sakene på en bedre måte. De har gjort en gjennomgang av nettsidene og gjennomført brukerundersøkelse for å få informasjon om hvorvidt de politiske nettsidene er forståelige og om det som står der er nyttig.

Organisering av prosjektgruppen

Prosjektgruppen består av fire personer fra politisk sekretariat/stab, en fra avdeling for strategi og samfunn og en fra kommunikasjonsavdelingen. De har også en utvidet prosjektgruppe der blant annet flyktning og innvandrertjenesten og direktør for skole er med. Alle opplever at gruppen har fungert godt og har dratt i samme retning. De har tatt et valg om å informere politikerne, men ikke å involvere dem aktivt. Det er litt delte meninger om dette valget. Politikeren som ble intervjuet i undersøkelsen mener politikerne burde vært involvert, og at de folkevalgte knapt husker vedtaket de gjorde om å søke på prosjektet i sin tid. Opplevelsen i prosjektgruppen er imidlertid at politikerne er helt tilfredse med ikke å være med. De har reflektert rundt hva de taper og vinner på ikke å inkludere politikere. Et argument for ikke å involvere politikere har vært at det opprettholder skillet mellom politikk og administrasjon, som er tydelig anbefalt i den nye kommuneloven. De ser imidlertid at de skulle ha orientert litt oftere og kanskje gjort mer for å få en eksplisitt politisk forankring. Politikerne er blitt orientert tre ganger i løpet av prosjektperioden. Generelt oppleves politikerne å være positive til prosjektet. De har satt pris på å bli orientert litt underveis, men har ikke etterspurt ytterligere involvering underveis i prosjektet, heller ikke når de har fått orienteringssaker.

Det er også en pågående diskusjon i prosjektgruppen om hvorvidt det er administrasjonens oppgave å motivere folk til å delta politisk, ettersom det er partienes ansvar å formidle sin politikk, og sette saker på dagsorden. En prosjektdeltaker sier for eksempel at «Man kan bli litt gira på medvirkning og glemme litt at det er partienes ansvar. Deres ansvar at innbyggerne skal vite hva de står for». Det

diskuteres også om det blir så omfattende muligheter til å delta utenom valg at betydningen av stemmeseddelen går ned. De opplever det som sin rolle, ikke å sørge for at innbyggerne og politikerne har kontakt, men å formidle informasjon til politikerne om hva innbyggerne ønsker og trenger.

4.4.3. Informantenes samlede erfaringer

I Lørenskog synes de alt i alt at de har fått mye ut av prosjektet. Rådene og særlig ungdomsrådet oppleves å fungere bedre; det kommer flere innspill, og innspillene som kommer tas i bruk av politikerne. Den tettere oppfølgingen av rådene har gitt mye uttelling og ikke krevd så mye ressurser. Både ungdom og administrativt ansatte mener også at det at de ser at innspillene deres diskuteres av politikerne og iblant får betydning, gjør det mer engasjerende å sitte i råd. Administrasjonen opplever også at de selv lærer noe ved å tvinge seg til å formulere saker på en måte som gjør at ungdommen forstår. «Det er en treningsarena for oss også, ikke bare for ungdommene». De opplever videre at det fungerer godt å jobbe mer uformelt workshop-aktig. For formalisert dialog, «som i et mini-kommunestyre, passer ikke målgruppen».

Prosjektgruppen synes de har klart å bygge bro mellom politikken og innvandrerbefolkningen gjennom kontakt med de flerkulturelle nettverkene, og at det har vært meningsfullt og oppleves som at «vi er på vei til å få dem til å ta en større plass». Å ha tettere dialog med de flerkulturelle gruppene har gitt innsikt til å gjøre gode vurderinger for mer permanente valg om hvordan det skal jobbes med økt medvirkning i innvandrerbefolkningen.

Til sist har det også opplevdes det som nyttig å teste ut nye metoder for å øke valgdeltakelsen. Generelt påpeker prosjektgruppen at alle vedtak må få virke over tid før kan si noe sikkert om hva slags effekt de har.

Rekruttering og kobling mot det politiske systemet

To særlig viktige målsettinger med prosjektet om foregangskommuner har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan man kan rekruttere de befolkningsgruppene man ønsker å nå og hvordan man kan sikre at innspillene folk kommer med, tas med i betraktning når politikk utformes. Gjennom de ulike delprosjektene som Lørenskog kommune har gjennomført, har de høstet erfaring både med hva som bidrar til rekruttering og hva som bidrar til at innspill tas med videre inn i den politiske prosessen. For rekruttering av folk med innvandrerbakgrunn, synliggjorde erfaringene med innvandrernettverk fordelen ved å ha en åpen og fleksibel rekrutteringsstruktur. Dette er kanskje spesielt viktig i når man forsøker å få i tale en såpass heterogen befolkningsgruppe, som innvandrerbefolkningen utgjør. Når det gjelder kobling til politikken er det særlig verdt å trekke frem de positive erfaringer med fasilitator-rollen knyttet til ungdomsrådene. Det at den administrativt ansatte som følger rådene, oppfordrer og hjelper ungdomsrådet til å formulere uttalelser som så legges ved de politiske saksdokumentene, oppleves å være viktig for at ungdommens meninger blir synlig for politikerne.

4.5 Suldal kommune: Videreutvikling av grendeutvalgene

Suldal er en geografisk stor kommune (Rogalands største med 1736 km²), men med lavt innbyggerantall (3800 mot mediankommunen som har et innbyggertall på 5100)⁹. og spredt bosetting. De har en politisk organisering med syv grendeutvalg (kommunedelsutvalg) – ett i hver skolekrets. Disse har eksistert i en årrekke, og stammer tilbake fra kommunesammenslåingen på 60-tallet.

Hvert grendeutvalg har i dag fem medlemmer, er valgt av kommunestyret og sitter i valgperioden. Formålet til hvert utvalg er å jobbe for å øke det politiske engasjementet og fremme grenda sine interesser gjennom samarbeid innad i og mellom grender, samt opp mot kommune som helhet eller private aktører. Grendeutvalgene har ansvar for oppgaver knyttet til fordeling av kulturmidler, kommunale fellesarrangement i grenda og nødvendig samordning med andre offentlige og private organ i forbindelse med disse oppgavene.

Tiltaket Suldal har arbeidet med har som målsetning å videreutvikle den eksisterende grendeutvalgsstrukturen for å i større grad motivere til lokalt engasjement og innbyggermedvirkning i områder som beskrives som geografiske ytterpunkter i kommunen.

Vi har intervjuet 4 informanter fra Suldal som alle er del av arbeidsgruppen i prosjektet. En fra politisk posisjon, en fra opposisjonen, en fra administrasjonen og en leder av ett av grendeutvalgene. Informantene melder om at prosjektet konkret har dreid seg om å vurdere og videreutvikle bedre strukturer for informasjonsflyt mellom grendeutvalgene og politikere i kommunestyret, og i denne forbindelse iverksette tiltak for å få i stand sterkere administrativ støtte. I tillegg har arbeidsgruppen hatt som målsetning å vurdere om det er hensiktsmessig å utvide grendeutvalgenes mandat og innflytelse.

4.5.1 Bakgrunn for tiltaket

Motivasjonen for tiltaket bygger i hovedsak på funn fra en innbyggerundersøkelse gjennomført i Suldal kommune i 2020 som viste at det finnes spenninger mellom administrasjonssenteret Sand og de andre grendene. Det ble tolket som at det eksisterer en følelse av avmakt i grendene og at kommunesenteret blir prioritert til fordel for grendene.

Målgruppene i tiltakene er således de syv grendene kommunen består av, i prosjektet har kommunen lagt særskilt vekt på de seks grendene som ligger utenfor kommunesentret. En informant beskriver at en målsetning er å senke terskelen for medvirkning. Enkelte av representantene fra grendeutvalgene har tidligere uttrykt at de ikke opplever å ha noen som taler grendas sak inn i kommunestyret. Innbyggerne skal oppleve at de har en stemme som blir hørt «og at ikke bare noen på Sand sitter og bestemmer» (sitat fra intervju).

Lederen for Grendeutvalget beskriver mandatet sitt som å være et bindeledd mellom bygda og kommunen. De har mellom fire og seks møter i året hvor de tar opp saker som omhandler lokalmiljøet, og saker som de ønsker at tas opp politisk eller administrativt i kommunen. Dette kan dreie seg om ressurser de ønsker at grenda skal få, som opparbeidelse og videreutvikling av

⁹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken> (22.09.2023).

utearealer. De tar også opp saker på oppfordring fra kommunen sentralt. Dette kan dreie seg om å komme med uttalelser til budsjett eller kommunalt planarbeid. En annen informant beskriver at det finnes stor forskjell på hvor mange som deltar aktivt i hvert grendeutvalg. Det er også forskjell på størrelsene på grendene. Lederen for grendeutvalget opplever at innbyggere i liten grad stiller opp på møter for å lytte til hvordan lokale saker, og tar opp at en mulig årsak kan være at mange innbyggere tenker at de uansett ikke har rett til å være med å bestemme og at de da like godt kan lese referatene i etterkant. Bevisstgjøring rundt funksjonen til grendeutvalgene og bedre informasjon om lokale møter blir av informantene sett på som et virkemiddel for å bidra til større engasjement.

Andre konkrete utfordringer som representanter fra grendeutvalgene har rapportert til informantene, som igjen kom frem av intervjuene, er at de opplever å ikke få svar på henvendelser de sender til kommunen sentralt. De opplever dermed manglende tilbakemeldinger på saker de ønsker å medvirke til endringen av. Det dreier seg om forhold knyttet til grenda, som eksempelvis manglende gatelys på en bussholdeplass eller ønske om å få satt opp parkbenker. De har beskrevet det å sende e-post til kommunens e-postmottak som å sende dem inn et 'svart hull', der de sjelden får noe tilbake. Dette handler om hvordan saker som grendeutvalgene tar opp kanaliseres inn i og ut igjen av kommunestyret. Tidligere har det vært slik at alle referatene fra grendeutvalgsmøtene har gått som orienteringssaker i kommunestyret. Representanter fra grendeutvalgene opplevde imidlertid at sakene de tok opp i referatene sine og ønsket svar fra kommunestyret på ikke ble besvart. Det var en gjenganger at grendeutvalgene ønsket mer feedback på saker de tok opp. For kommunestyrepolitikerne var det vanskelig, ut fra referatene, å skille ut hvilke saker grendeutvalgene ønsket skulle debatteres i kommunestyret. Referatene fra grendeutvalgsmøtene som ble sendt til kommunestyret har til nå omfattet alle saker, fra arrangement av grendearrangement, til representantenes syn på kommunal utbygging i nærområdet.

4.5.2 Organisering av tiltakene

Etter å ha jobbet en stund med tiltaket kom arbeidsgruppen fram til at behovene for endringer i størst grad ligger i strukturene rundt tiltaket fremfor i mandatet til grendeutvalget. Et tiltak kommunen jobber med er å lage klarere rammer for grendeutvalgene slik at de igjen kan tydeliggjøre for kommunestyret hvilke innspill de ønsker at skal tas opp. Administrasjonen arbeider med å opprette en felles e-postadresse som grendeutvalgene kan sende alle sine forespørsler til, samt med å endre malen på referatene til grendeutvalgene slik at de kan legge inn tekst i en tekstboks avslutningsvis med saker som de ønsker at skal debatteres i kommunestyret. Administrasjonen skal deretter videreformidle denne teksten til kommunestyret, og ikke referatet i sin helhet, slik det har vært praktisert tidligere. Disse innspillene skal deretter protokollføres og status for saken skal gis til grendeutvalget. En av årsakene til at grendeutvalgene ofte ikke har fått svar på henvendelser ligger i at kommunen ikke har hatt rutiner for å gi tilbakemelding, uavhengig av hvilket utfall saken har fått. For noen henvendelser har utfallet vært at saken ligger utenfor kommunens myndighet eller at politikerne vedtar at de ikke vil eller kan prioritere tiltaket grendeutvalget ønsker. Dette kan eksempelvis dreie seg om at ønsket om gatelys gjelder fylkeskommunal vei – og at henvendelsen derfor må rettes mot fylkeskommunen. Tidligere har kommunen ikke hatt rutiner for å melde tilbake på alle henvendelser. Kommunen har arbeidet med å lage rutiner for å gi tilbakemelding til grendeutvalget også om det ikke har skjedd noe i en sak. En av informantene beskriver at det å få en tilbakemelding om at det fremdeles ikke er noe nytt i en pågående sak, også er et viktig svar for grendeutvalgene.

Informantgruppen er samstemte om at de ikke ønsker å utvide mandatet til grendeutvalgene ved å gi dem eksempelvis beslutningsmyndighet over større budsjetter. Det representanter fra grendeutvalgene trekker frem er at de ønsker mer informasjon om forventningene til seg selv og å få noe tettere oppfølging fra kommunen om når og hva det er forventet at de gir innspill om. Det poengteres av flere av informantene at endringene i strukturene for informasjonsflyt og en sterkere forventningsavklaring vil bidra til å gi mer forutsigbarhet for representantene og gi en større opplevelse av medvirkning, som igjen vil gjøre det mer interessant å sitte i grendeutvalgene. Tidligere har enkelte av representantene fra grendeutvalgene opplevd det som problematisk at de ikke har noen som snakker deres sak i kommunestyret. For å bøte på dette har hvert grendeutvalg nå fått en fast kontaktperson som sitter i kommunestyret. Denne personen vil være grendeutvalgets talsperson inn i kommunestyret og den personen de skal henvende seg til dersom de ønsker å snakke med noen i kommunestyret. Dette tiltaket var ikke iverksatt på tidspunktene intervjuene fant sted. Datamaterialet gir derfor ikke innsikt i hvordan og på hvilke kriterier kommunestyrerepresentanter velges som talsperson for grendeutvalgene.

Digitale møteplasser og gjestebud

Andre tiltak som kommunen har jobbet med i prosjektperioden for å styrke rollen til grendeutvalgene er opprettelse av digitale møteplasser og bruk av gjestebud. Med *digitale møteplasser* mener informantene at kommunen har opprettet egne sider for grendeutvalgene på kommunens nettsider for å gjøre dem mer synlig. Det er også satt opp digitale informasjonsskjermer på nærbutikkene hvor innbyggerne får informasjon som grendeutvalget eller kommunen som helhet ønsker å formidle. Innbyggerne skal også via skjermene få lenket QR koder for å kunne gå inn i både saker, grendeutvalget sider og følge politiske møter. De har også vedtatt å strøomme formannskaps- og utvalgsmøter i tillegg til kommunestyremøtene. Målsetningen er å gjøre terskelen for at innbyggere søker informasjon lavere, samt å møte innbyggerne der de er.

Ordningen med *gjestebud* dreier seg om at kommunen ønsker å invitere innbyggere til å ta initiativ til å si noe om en politisk sak. Det vil si at kommunen ønsker å legge til rette for at innbyggere tar initiativ til gjestebud, hvor kommunen sørger for at de oppmøtte får bevertning. Eksempler informantene trekker frem, er et ønske om at engasjerte innbyggere tar initiativ til å diskutere hvorvidt legevakten skal være kommunal eller interkommunal, eller hvorvidt skolestrukturen skal endres – hvor kommunen kjøper inn pizza og brus til fremmøtte. Kommunen preges, som mange, spesielt mindre og perifere kommuner, av synkende barnetall. I spørreundersøkelsen anbefaler en av informantene også andre kommuner å benytte seg av tiltaket som kommunen kaller 'Pizza for meningene dine' for å få innspill til konkrete saker før saksinnstilling. Dette tiltaket har som målsetning å bidra til innbyggerdialog i en tidlig fase av politiske saker som kommer som konsekvens av disse demografiske endringene.

4.5.3 Informantenes samlede erfaringer

Tiltakene var ikke iverksatt når intervjuene fant sted. Dette datamateriale gir derfor ikke informasjon om hvorvidt tiltakene har nådd målsetningene om å styrke grendeutvalgene. Informantene som har svart på spørreundersøkelsen er fornøyd med tiltakene og mener at endringene de har gjort med sine grendeutvalg kan ha overføringsverdi til andre kommuner som enten har kommunedelsutvalg i dag eller vurderer å opprette det. En informant trekker fram at kommunen opplever å ha oppnådd en mer robust organisering av grendeutvalgene, fordi de har fått på plass bedre strukturer for informasjonsflyt både fra grendeutvalgene til politikere, og fra politikere tilbake til grendeutvalgene.

De har imidlertid opplevd at det er komplisert å drifte infoskjermene fra sentraladministrasjonen. Beslutningene om å strøkke politiske møter og ha enkelte av kommunestyremedlemmene som faste representanter for grendeutvalgene førte til stor politisk debatt. Dette kommer fram i en kommentar til spørreskjemaet fra en ansatt i administrasjonen. Lederen for grendeutvalget oppgir imidlertid i spørreskjemaet at tiltaket i større grad har satt arbeidet grendeutvalgene gjør på den politiske dagsordenen.

Rekruttering og kobling mot det politiske systemet

Når det gjelder rekruttering av deltakerne i medvirkningstiltakene, har tiltaket ikke først og fremst fokusert på rekruttering av styremedlemmer til grendeutvalgene, men på å finne nye måter å spre informasjon om saker som omhandler grendene og skape lyst hos innbyggere til å delta på arrangementer hvor saker diskuteres. Gjennom tiltaket har de også gitt ulike kommunestyrerepresentanter eksplisitt ansvar for å være talsperson for hvert sitt grendeutvalg.

4.6 Sunnfjord kommune: Helhetlig og langsiktig demokratimodell

4.6.1 Bakgrunn for tiltaket

Sunnfjord kommune ble opprettet i 2020 etter sammenslåingen av de fire kommunene Gaular, Naustdal, Jølster og Førde. Den nye kommunen arbeider med å skape 'en helhetlig og langsiktig demokratimodell'. I søknaden til departementet skisserte kommunen innledningsvis et ønske om å jobbe med tre delmål som alle har en målsetning om å videreutvikle lokaldemokratiet i kommunen. Informantene beskriver at kommunen opplever det som et økende problem at de ikke i stor nok grad klarer å nå ut med informasjon til innbyggerne, og har tidligere jobbet med bruk av 'klart språk', det å nå ut med informasjon på en måte slik at folk forstår den. Etter prosjektoppstart har arbeidsgruppen besluttet at delmålet om å skape nye digitale løsninger for innbyggerdeltakelse ble for omfattende til å gjennomføres innenfor tids- og budsjettammen, og har derfor valgt å arbeide systematisk med de to delmålene: (1) Vurdere behovet for endringer i organiseringen av ungdomsrådene og (2) vurdere hvordan de nyopprettede nærmiljørådene fungerer. I denne rapporten er det disse to tiltakene som evalueres. Vi har intervjuet 4 informanter fra Sunnfjord. En fra politisk posisjon, en fra opposisjonen, en fra administrasjonen og leder av ett av nærmiljørådene.

4.6.2 Organisering av tiltaket

Endring av informasjonsflyt i ungdomsrådet

Sunnfjord har de tre lovpålagte politiske rådene; eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. I eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse blir representantene valgt for en fireårsperiode. Medlemmer av ungdomsrådet velges for et år av gangen og ungdomsrådet har dermed hyppigere utskifting, med flere nye medlemmer hver høst. Utfordringen med dette er at det hindrer kontinuitet da store deler av rådet skiftes ut og det krever at mye ressurser legges ned i opplæring. Målsetningen med denne delen av prosjektet har derfor bestått i å finne løsninger på hvordan kommunen i større grad kan arbeide for å beholde kontinuitet i politikkkutforming selv om alle representanter ikke sitter en full valgperiode.

Det ene tiltaket innebærer at ungdomsrådet skal lage en ungdomsplan. Her ønsker kommunen, spesielt med denne første planen de skal utarbeide, å samle innspill fra flest mulig ungdommer. De ønsker å få innspill om hva som er viktig for dem. Det skal munne ut i fem prioriterte tiltak for ungdomsrådet, programfestet i ungdomsplanen, som skal fungere som et styringsdokument.

Tanken videre er at det å ha disse overordnede målene vil gjøre det enklere for ungdomsrådet når de skal uttale seg i saker eller om tyngre politikkområder som budsjett og økonomiplan. Ungdomsplanen skal kunne revideres ved behov.

En tilgrenset utfordring er at språket og mengden av sakspapirer oppleves som vanskelig og for omfattende til at representantene klarer å sette seg inn i dem. Kommunen ønsker derfor finne fremgangsmåter for å lage kortversjoner med et enklere språk. Det oppleves som vanskelig å lage rammer for å fremme gode diskusjoner i ungdomsrådet. Et forslag er at administrasjonen for hver sak lager noen spørsmål som representantene kan diskutere i sine møter, for å gi dem et utgangspunkt. I spørreundersøkelsen informantene svarte på fremkommer det at tiltaket med «Ungdomsstrategi» som er laget av ungdomsrådet med deres prioriteringer har flere fordeler. Det fungerer som styringsdokument for rådet og bidrar til å synliggjøre ungdomsrådet sine prioriteringer overfor kommunestyret og ungdommer i kommunen. Utarbeidelsen av strategien skjer i samråd med elevrådet på ungdomsskolene som også har bidratt positivt til rekruttering til ungdomsrådet.

Vurdering av nærmiljørådene

Kommunesammenslåingen innebærer at det for mange innbyggere blir større geografiske avstander til kommunesenteret. Informantene beskriver at de etter sammenslåingen var redde for at den politiske deltakelsen til spesielt innbyggere fra de tidligere mindre kommunene kom til å gå ned som konsekvens at de tidligere kommunesentraene ble lagt ned. Lokalsamfunn hvor 'døra til ordførers kontor tidligere hadde stått åpen' skulle med ett få lengre geografiske avstander til beslutningstakere. For noen områder er eksempelvis kollektivtilbudet så begrenset at innbyggere ikke kan komme seg til kommunesentret uten bil. Nærmiljørådene ble opprettet i etterkant av kommunesammenslåingen for å skape gode lokale arenaer for demokrati hvor folk kan delta i utviklingen av kommunen. Opprettelsen av rådsstrukturen kan beskrives som initiert ovenfra, men flere av dagens nærmiljøråd består av frivillige foreninger som har jobbet for sin respektive grend også før kommunesammenslåingen. Da de ble opprettet var målsetningen at de skulle ha en fri rolle for å bidra til utvikling og attraktive bomiljøer og sikre koordinering mellom frivillig sektor, næringslivet og Sunnfjord kommune. De skulle være pådrivere for lokale utviklingsprosjekter og høringsinstans for spørsmål som gjelder det enkelte tettstedet. Mandatet har vært relativt åpent for at utvalgene skulle kunne utvikle seg etter sine behov. Nærmiljørådene er ikke kommunedelsutvalg og ikke en del av den politiske organiseringen, og skal ifølge informantene være uavhengige. Hvert nærmiljøråd har opprettet et styre i Brønnøysundregistrene. Det kommer ikke fram av datagrunnlaget hvorvidt de enkelte nærmiljørådene organiseres som foreninger eller andre organiseringsformer i Brønnøysundregisteret. Det at de er fristilt den kommunale virksomheten oppleves både som en styrke og en svakhet. Styrken er at det gir utvalget stor frihet til å selv prioritere hvilke funksjoner det er mest viktig de har i lokalsamfunnet. En svakhet er at kommunen ikke kan pålegge dem oppgaver på samme måte som andre politiske utvalg som har gjort at nærmiljørådene fungerer ulikt. Noen av nærmiljørådene springer ut av eksisterende grendelag mens andre er nyetablerte. Informantene melder om at utvalgene har delvis ulik oppfatning av hva som er deres mandat. Rådene har ikke formaliserte krav til utvelgelse av medlemmer. Det fremgår av informantene at det tidvis er utfordrende å få folk til å stille til verv. Det oppleves som et dugnadsarbeid, og rådene drives av ildsjeler i lokalsamfunnet.

I Sunnfjord finnes det i dag seks nærmiljøråd. Innenfor nærmiljørådernes områder finnes det også andre grendelag eller foreninger som jobber for nærmiljøet. Under inndelingen av rådene var det enkelte grendelag som i utgangspunktet ønsket å bli nærmiljøråd som ikke ble valgt ut til dette av kommunen. En av informantene peker imidlertid på at disse lokallagene i stor grad har samme

funksjon som nærmiljørådene. En forskjell er at nærmiljørådene har fått 40 000 kr hver i driftsmidler fra kommunen. I tillegg blir representanter fra nærmiljørådene invitert til felles samlinger av og i kommunen to ganger i året hvor de kan utveksle erfaringer. Førde, som er kommunesenteret, har ikke eget nærmiljøråd. Det er noe enkelte av informantene tar opp som en utfordring fordi innbyggerne i dette området mister denne formen for medvirkning – og kommunen må finne andre tiltak for å inkludere dem. Nærmiljørådene som har eksistert lengst oppleves som mest aktive. De arbeider med tiltak som skal gagne folk i området som for eksempel opprettelse av turstier og parkanlegg. Noen råd jobber mer aktivt inn mot kommunens planarbeid enn andre.

Den tiltenkte rollen til nærmiljøutvalgene beskrives som todelt. Det ene er at de skal være en tilrettelegger for utvikling lokalt. Representantene er opptatt av å søke tilskuddsmidler og å jobbe for utviklingsprosjekter i de tettstedene de representerer. Den andre funksjonen er at utvalgene skal være en arena for lokaldemokratiet. Det utdyper informantene med at hvert utvalg skal være en møteplass for innbyggerne og et bindeledd mellom kommunen og lokalsamfunnet. En informant beskriver at kommunen ønsker at nærmiljørådene skal være lagspillere for dem, i den forstand at de bidrar i å formidle informasjon kommunen ønsker innspill på ut til innbyggerne, samle innspill og formidle dem tilbake til kommunen sentralt.

Et tiltak kommunen har testet for å engasjere innbyggere i utformingen av kommuneplanen sin arealdel har vært å oppmuntre nærmiljørådene til å invitere til folkemøter om dette for sine innbyggere. Her fikk lederne av nærmiljørådet holde en intro på folkemøte for å snakke om hvem de er, og hva de er opptatt av. Dette grepet ble gjort for å gi nærmiljørådene eierskap til møtet. Mange av rådene er tydelige på at de ikke ønsker å bruke mye tid på å være høringsinstans for et stort antall planer og prosjekter kommunen jobber med. I praksis betyr det at kommunen sentralt inkluderer nærmiljørådene som høringsinstans i større saker som det tenkes at har betydning for utvikling av nærmiljøet. Kommunen arbeider fremdeles med å tydeliggjøre det informantene beskriver som et felles 'mandat' for nærmiljørådene om hvilke roller de skal ha i medvirkning til politikk. En merknad til dette er at hvis vi legger til grunn at nærmiljørådene er uavhengige av kommunen, kan ikke kommunen definere et felles mandat som er bindende for nærmiljørådene. Det er likevel enkelte tiltak kommunen kan gjøre for å tydeliggjøre forventningene de har til nærmiljøråd. Kommunen kan eksempelvis fastsette egne mål for hvordan nærmiljørådene (og ev. andre lokale tiltak) skal involveres i ulike prosesser. Dette vil imidlertid være kommunens målsetning, og ikke noe som direkte styrer nærmiljørådene. Alternativt kan nærmiljørådene i felleskap bestemme at de vil endre mandat, og i den forbindelse ha dialog og samarbeid med kommunen om hvordan mandat kan utformes av hensyn til alles felles interesser. Men i så tilfelle vil det være nærmiljørådene som bestemmer mandat, ikke kommunen. Et annet alternativ igjen er en form for intensjonsavtale eller lignende mellom nærmiljørådene og kommunen. Graden av involvering av kommunen, kan føre til at kommunelovens regler om folkevalgt organisering med videre trer inn. Dette er et moment som arbeidsgruppen i Sunnfjord kommune bør ta hensyn til i sitt videre arbeid. Innspill fra nærmiljø kanaliseres som hovedregel inn til det politiske utvalget for næring, samfunn og kultur. Dette har blitt gjort ved at årsmeldingene til nærmiljørådene blir meldt opp som meldingssak til utvalget. Nærmiljørådene har deretter blitt invitert til å presentere seg i forbindelse med at årsmeldingene blir lagt fram, slik at de også muntlig kan informere politikerne. Informantene både fra politisk posisjon og opposisjon er samstemte om at de bruker innspillene fra nærmiljørådene i den videre politikktutformingen. Det har imidlertid blitt uttrykt et ønske fra kommunestyret om å få vite mer om hva nærmiljørådene mener om ting. Kommunen arbeider fremdeles med å finne løsninger som gjør at de kan knytte rådene tettere på politikerne. Informanten fra nærmiljørådet satt også som leder for det daværende lokallaget før

kommunesammenslåingen, og har dermed vært med i overgangen til nærmiljøråd. Vedkommende mener også at kommunen i større grad etterspør og gir tilbakemeldinger på innspill etter opprettelsen av nærmiljørådet.

4.6.3 Informantenes samlede erfaringer

Informantene uttrykker at de er godt fornøyde med tiltakene de har arbeidet med i prosjektperioden. Kommunen oppgav i spørreskjemaet at ungdomsstrategien gjør det lettere å skape kontinuitet i ungdomsrådet sitt arbeid. Ungdomsstrategien bidrar også til å synliggjøre ungdomsrådets prioriteringer overfor kommunestyret. Dette mener de derfor også andre kommuner kan ha nytte av. Nærmiljørådene bidrar til å skape lokalt engasjement og fungerer som en pådriver for utvikling av lokalsamfunnet. De har gjennom prosjektet forsøkt å bruke det på litt nye måter, ved å invitere til folkemøte om kommuneplanen sin arealdel. Dette opplevde de fungerte godt.

En utfordring med dagens organisering av nærmiljøråd er at fordi de har stor mulighet til å tolke mandatet (de har ingen juridiske forpliktelser overfor kommunen), har de ulik organisering og funksjoner. I tillegg finnes det også andre grendelag innenfor et nærmiljøråds geografiske område, som ønsket å bli nærmiljøråd, men som ikke ble det, som kan ha mindre innflytelse (siden de ikke inngår i nærmiljørådsstrukturen) enn nærmiljørådene. I tillegg dekker ikke nærmiljørådene alle kommunens innbyggere. Kommunesenteret Førde har ikke eget nærmiljøråd. Tiltaket omfattes heller ikke av bestemmelser i kommuneloven og det stilles derfor ikke lovkrav til rekruttering og representativitet.

Rekruttering og kobling mot det politiske systemet

Tiltaket har ikke fokusert på rekruttering til styreverv i nærmiljørådene, men å nå ut med informasjon, via nærmiljørådene, til innbyggere innenfor ulike geografiske områder i kommunen og skape lyst til å delta i fora hvor lokale saker diskuteres. Innspill fra nærmiljørådene sluses inn i det politiske systemet ved at årsmeldingene til nærmiljørådene blir meldt opp som meldingssak til utvalget. Arbeidsgruppen jobber imidlertid fremdeles med å finne løsninger som gjør at de kan knytte rådene enda tettere på politikerne. Et annet tiltak arbeidsgruppen har jobbet med er å la ungdomsrådets arbeid med strategiplan skje i samråd med elevrådet på ungdomsskolene. Dette skal bidra til at flere ønsker å delta i ungdomsrådet.

4.7 Vadsø kommune: Budsjettmodell

4.7.1 Bakgrunn for tiltaket

Vadsø kommune har i overkant av 6000 innbyggere og er fylkeshovedstad i Finnmark. Kommunen søkte departementet om midler for å etablere en ny modell for organisering og gjennomføring av budsjettprosess. Motivasjonen for tiltaket ligger i at kommunen opplever økonomisk nedgang og at arbeid med budsjettene i større grad går (jf. søknadsteksten) 'fra fordeling av vekst til fordeling av kutt'. De ønsker å utvikle en modell for mer deltakende og forpliktende økonomisk planlegging med målsetning om å styrke ulike gruppers opplevelse av deltakelse i lokaldemokratiet. Dagens organisering av budsjettprosessen beskrives ved at administrasjonen utarbeider et forslag til årsbudsjett og økonomiplan (medio mai) som legges fram for politisk nivå (medio oktober). Det politiske arbeidet med budsjettet tar normalt til i etterkant av dette og pågår fram til

kommunestyrets budsjettmøte (medio desember). Med tiltakende økonomiske utfordringer oppleves dagens ordning som mer og mer utfordrende. Dette eksemplifiseres i søknaden ved at

- administrasjonens budsjettforslag gjentakende inneholder strukturelle forslag til tiltak som fremstår som politisk lite ønskelig å gjennomføre
- situasjonen fører til økt risiko for at politiske partier og grupperinger i stadig mindre grad deler sine vurderinger og prioriteringer på tidlige tidspunkt i prosessen
- organisasjoner fra begrensede deler av samfunnslivet har forutsetninger for å delta og hevde sine interesser

Et vedtak fra kommunestyret i desember 2020 beskriver at «Kommunestyret vil endre budsjettprosessene slik at de folkevalgte kan jobbe aktivt sammen med ansatte, brukere, administrasjon og innbyggere for å utarbeide helhetlige løsninger på de langsiktige økonomiske utfordringene. Det vil være viktig å se på digitale samhandlingsplattformer som øker innbyggerens involvering sammen med kommune.»

Vi har intervjuet 3 informanter fra Vadsø, som alle sitter i arbeidsgruppa for prosjektet. En fra politisk posisjon, en fra opposisjonen og en fra administrasjonen. Søknaden ble utformet av tidligere rådmann, som ikke lenger er ansatt i kommunen. På grunn av dette og andre uforutsette hendelser ble igangsettelse av prosjektet utsatt. Beskrivelsen av tiltaket i denne rapporten vil derfor i størst grad fokusere på problemene kommunen opplever, målsetningene og tiltakene de jobber med.

To av informantene beskriver at kommunen har 700 ansatte, og de fleste av dem er bosatt i kommunen. Tidligere hadde kommunen asylmottak med 300 asylsøkere som hadde adresse i kommunen. Nedleggelsen av dette førte til tilsvarende befolkningsnedgang – som igjen fører til nedgang i kommunens inntekter. Kommunen møter utfordringer med å klare å tilby nødvendige helsetjenester til en aldrende befolkning. Slike utfordringer er ikke unike for dagens kommuner, og det utgjør bakgrunnen for søknaden om lokaldemokratitiltak. Politikerne opplever at det er vanskelig å møte forståelse blant innbyggerne om at kommunen er i en økonomisk situasjon hvor den må gjøre noen 'tøffe' prioriteringer for å kunne tilby lovpålagte helsetjenester. Språket som brukes i kommunale planer og budsjettarbeid oppleves som lite tilgjengelig, både for innbyggere og folkevalgte – og i den grad de leses så er det kun som utdrag. Også politikere opplever at saksdokumenter som skal gjennomgås før møter er svært omfattende og har, for mange, et vanskelig språk. Dette er noe av problemene arbeidsgruppa i prosjektet jobber med.

4.7.2 Organisering av tiltaket

I søknaden ble det skissert fem mulige perioder for samhandling/medvirkning inn i budsjettarbeidets årshjul med forslag om samarbeid mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere representert ved organisasjoner og lag. De beskriver videre at innretningen kan utvides (flere samhandlingsrom, involvering av enkeltaktører) og reduseres (færre samhandlingsrom, færre involverte aktører). De ønsket å bruke midler til opprettelse av digital plattform og innføring i dette for folkevalgte og organisasjoner.

Under intervjuene uttyper informantene at de i prosjektet også setter søkelys på å innarbeide måter å dele informasjon om budsjettet blant folkevalgte for å fremme økt helhetsforståelse av økonomiske prioriteringer. Målgruppene i prosjektet er derfor både de folkevalgte og innbyggerne. Kommunen ønsker å i større grad komme i kontakt å frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner, lag og foreninger og få inn deres synspunkt på budsjettet. Informantene

beskriver flere årsaker til dette. En målsetning er at økt informasjon og muligheter for dialog før et budsjett skal vedtas vil føre til økt felles forståelse for kommunes økonomiske situasjon og prioriteringer som tas. Enkelte av informantene fremholder at dette kan motvirke konflikter og protester som eksempelvis tidligere har tatt form som fakkeltog. En informant beskriver at administrasjonen tidligere i større grad har jobbet frem et ferdig budsjett som blir oversendt politikere. Deretter har protestene kommet fra innbyggerne. Endringen kommunen ønsker å gjøre dreier seg om å åpne opp arbeidet i større grad via digitale verktøy for at både folkevalgte og innbyggere kan få innsyn og kommentere budsjettarbeidet underveis.

Kommunen har, som mange andre kommuner, begynt å bruke det digitale styrings- og informasjonsverktøyet Framsikt. Dette har de nå brukt i to år. Informantene beskriver at de ved hjelp av dette systemet jobber med å koble folkevalgte tettere på arbeidet med økonomiplan. I prosjektet ønsker de å bruke tid til å gi folkevalgte mer kompetanse til å bruke verktøyet. Kommunen ønsker å gi dem lettere tilgang til å stille spørsmål ved og komme med alternative forslag til budsjett. Her ligger alle spørsmål som stilles til administrasjonen åpent for alles innsyn, som igjen bidrar til større gjennomsiktighet. Tidligere har politikere ved spørsmål stilt disse via e-post til rådmann og fått svar via e-post. Informantene opplever at det finnes et potensiale for at politikerne kan benytte denne kanalen til å kommentere budsjettet i større grad enn de gjør i dag.¹⁰

Grunnet trangere økonomi må kommunen kutte i utgifter. Ett tiltak kommunen har innført for å finne poster hvor det er mulig å redusere kostnader er ved gjennomføring av budsjettkonferanser. I 2023 hadde kommunen sin første budsjettkonferanse som inkluderte politikere, kommunale ledere og tillitsvalgte. Ledere fikk i forkant bestilling om å involvere ansatte på lavest mulig nivå for konsultering om mulige salderingsposter. Årsakene til dette er todelt. Den første ligger i at ansatte kjenner hvor skoen trykker og dermed hvor kutt (ikke) kan gjøres. Den andre årsaken til bruken av budsjettkonferanse ligger i at kommuneorganisasjonen er den største arbeidsgiveren i kommunen. Tanken er at en bevisstgjøring av budsjettarbeidet til ansatte vil kunne oppmuntre disse, som i de fleste tilfellene også er innbyggere i kommunen, og også kan være medlem av andre lokale lag og foreninger, til å medvirke i budsjettplanlegging. I så måte sees budsjettkonferansen delvis på som en opplæring av innbyggerne som arbeider i kommuner i hvordan medvirkning til kommunebudsjettet kan skje.

I et videre arbeid med tiltaket vil det være viktig å ha høy bevissthet om hva slags type arrangement en slik budsjettkonferanse er. En ordning som innebærer at folkevalgte, ansatte og tillitsvalgte saksbehandler i fellesskap, vil det ikke være lov til å gjøre etter kommuneloven. Dersom hensikten med tiltaket er å gi informasjon og opplæring slik tilfellet er her, og ikke å saksbehandle eller ta beslutninger kan tiltaket gjøres innenfor rammene av kommuneloven.

Kommunen jobber dermed fremdeles med å konkretisere hvordan helheten av budsjettet kan formidles til innbyggerne på et mer lettfattelig språk via digitale kanaler som er lett tilgjengelige for dem. En utfordring er at kommunens økonomiske situasjon er kompleks og oppleves uoversiktlig, også hos politikerne. En av informantene eksemplifiserer dette med utfordringer i å forsøke å forstå kommunens gjeldsrapport.

¹⁰ Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at en praksis hvor folkevalgte stiller spørsmål til administrasjonen utenfor møter kan være i strid med kommuneloven. Det samme gjelder en praksis hvor enkeltmedlemmer av folkevalgte organer får avklaringer direkte til seg på epost fra administrasjonen.

Tiltakene har ifølge informantene en målsetting om å skape en sterkere 'vi-følelse'. Med dette mener de at de ønsker at tiltaket skal bidra til å skape en større helhetsforståelse for kommunens økonomiske situasjon, og en alternativ-kostnadstankegang hvor det kommuniseres at kommunen har begrensede ressurser og at dersom et tiltak skal prioriteres så går det på bekostning av noe annet. I dette ligger det et behov fra administrasjonen og politikere om å synliggjøre for innbyggere at kommunens økonomiske handlingsrom er svekket. Politikere opplever at budsjettforslag leses stykkevis og delt og dermed mister kontekst, og ønsker å arbeide med løsninger for å forenkle budsjettet for å igjen kunne gjøre innholdet mer forståelig for større deler av innbyggerne. Prosjektgruppen ønsker å bruke ressurser i prosjektet til å finne metoder for å oppsummere og bruke et mer forståelig språk. Dette kan skje ved at noen leser budsjettet og forenkler det slik at innbyggere (og politikere) kan lese og forstå.

Et tiltak arbeidsgruppen diskuterte som retter seg mot innbyggernes mulighet til å si sin mening er å opprette en digital postkasse hvor innbyggerne kan komme med innspill til saker og sende inn forslag til nye saker. En informant eksemplifiserer det med at kommunen kan opprette en 'innbygger-knapp', hvor de som ønsker kan komme med innspill til budsjett, og hvor dette innspillet arkiveres åpent. Det må da håndteres internt slik at det kommuniseres et svar ut igjen til innbyggerne. Dette svaret kan være at saken har blitt prioritert, eller begrunnelse for at saken ikke har blitt prioritert. En utfordring en av politikere tar opp er finne gode løsninger for å avklare forventninger til innbyggere som ønsker å medvirke. Vedkommende opplever at innbyggere henvender seg oftere direkte enn tidligere om saker hvor de ønsker at kommunen gir økte bevilgninger. Dette oppleves som utfordrende i tilfeller hvor innspillene kommer tett opp mot vedtak. Et ønske med tilrettelegging av innbyggerdeltakelse i digitale systemer som 'innbyggerknapp' er at det da kan være lettere å avklare forventninger på forhånd.

4.7.3 Informantenes samlede erfaringer

Tiltakene i Vadsø er fremdeles under utarbeidelse, og det er for tidlig å si hvorvidt tiltaket har nådd målsetningene. En generell lærdom som kan trekkes ut etter intervjuene er at medvirkningstiltak er sårbare for utskiftninger blant politikere og administrasjon. Stien må trås opp igjen av andre dersom nøkkelpersoner går ut av prosjektet. Felles for tiltakene er målsetningen om å finne gode systemer for å fremme innbyggernes muligheter for innsyn, innspill og tilbakemeldinger som igjen kan bidra en økt forståelse for kommunens økonomiske prioriteringer. Kommunen har startet et systematisk arbeid med å senke terskelen for medvirkning blant innbyggere, forenkle og skape et mer helhetlig bilde av budsjettprosessen.

Rekruttering og kobling mot det politiske systemet

Kommunen har gjennom tiltaket ønsket å nå ut med informasjon om budsjettarbeidet til større deler av befolkningen, og tiltaket retter seg både mot enkeltinnbyggere, lag og foreninger og folkevalgte. Prosjektet var, når datainnsamlingen fant sted, enda ikke kommet så langt at kommunen hadde kommet ordentlig i gang med hvordan rekruttering skal foregå, og hvordan disse innspillene skal kobles til det politiske systemet. Tanken er imidlertid at arbeidet med budsjett skal gjøres mer tilgjengelig digitalt og språklig for målgruppene, og at kommunen skal skape bedre strukturer for mottak og tilbakemelding på innspill.

5. Rekruttering og representativitet – Hvordan rekrutteres og representeres innbyggerne i lokaldemokratitiltakene?

En av forutsetningene for å ta i bruk demokratitiltak mellom valg er at tiltaket i en eller annen form skal frembringe synspunkter fra innbyggere. I dette kapitlet trekker vi på eksempler fra de syv kommunene for å belyse hvordan de tenker rundt det å nå ut til målgruppen(e), og hvordan og i hvilken grad tiltakene klarer å representere innbyggere kommunen ønsker skal høres gjennom tiltaket. Rekruttering og representativitet er ikke like aktuelle problemstillinger for alle kommunene, men i de fleste tilfellene er de man forsøker å nå representanter for en større gruppe: det kan være alle innbyggerne i kommunen, ungdommene i kommunen, innbyggere i en bydel og så videre. Kapitlet ser først på hvordan informasjon av lokaldemokratitiltakene har blitt kommunisert ut til innbyggerne, og deretter hvordan rekruttering til tiltakene foregikk.

Til sist diskuteres representativiteten for målgruppene i tiltakene, der dette er relevant. Vi vet at det ikke alltid er like enkelt å nå ut til representative utvalg, og det er interessant å få fram hvordan de intervjuede tenker rundt dette.

5.1 Informasjon om tiltakene ut til innbyggere

Samtlige lokaldemokratitiltak som evalueres i denne rapporten har hatt som formål å øke involvering og medvirkning i befolkningen generelt. Tiltakene i kommunene Bodø og Vadsø har ikke definert en spesifikk målgruppe, men ønsket en bred innbyggerinvolvering generelt, blant alle innbyggere. I Bergen kommune var målgruppen for prosjektet ikke primært innbyggerne, men de ansatte i kommunen. Felles for disse tiltakene er målsetningen om å finne gode systemer for å fremme innbyggernes muligheter for innsyn, innspill og tilbakemeldinger, enten om tiltaket er innad- eller utadrettet.

Et annet fellestrekk for flere av tiltakene i kommunene er hvordan overordnede målsetninger og arbeidsmåter går utover rammen for lokaldemokratiprojektet, noe som påvirker informasjon som kommuniseres til innbyggere. For eksempel, i Bodø innbefattet prosjektet egentlig en rekke kommunikasjonstiltak som kan regnes som videreutvikling av kommunikasjonstiltak som kommunen allerede var i gang med, utover prosjektperioden, for eksempel for at innbyggerne skal få bedre kjennskap til og innsikt i arbeidet til bystyret. Et flertall av tiltakene har definert en mer spesifikk målgruppe: I Gjøvik ønsket de en bred innbyggerinvolvering, inkludert lag, foreninger og ulike lokalsamfunn innenfor kommunen. På den ene siden ble målgruppa mindre spesifikk, ved at kommunen gikk over fra målet om å styrke arbeidet i kommunale råd til et mer generelt mål om medvirkning. På den andre siden fokuserte kommunen i økende grad på barn og unge i løpet av prosjektet. I Lørenskog fokuserte tiltaket på å øke medvirkning for barn, unge og personer med flerkulturell bakgrunn. I tillegg løftet prosjektskissen opp utfordringen med å inkludere tilflyttere til kommunen. Suldal kommune ønsket å videreutvikle grendeutvalgene for å øke innbyggermedvirkning i områder som beskrives som geografiske ytterpunkter, som vil si samtlige av de seks grendene som ligger utenfor kommunesentret. I Sunnfjord kommune fokuserte prosjektgruppen særskilt på to utfordringer: skape en opplevelse av nærhet mellom innbyggere og den nye stor-kommunen etter sammenslåingen i 2020, og utvikle bedre rammer for rekruttering av og politikkutvikling for ungdom. Tiltaket fokuserte konkret på ungdomsrådet og nærmiljøråd som kanaler for dette.

I Sunnfjord kommune ble det eksplisitt arbeidet med hvordan nærmiljørådene kunne fungere som informasjonskanal ut til innbyggerne, både for temaer initiert av kommunen og temaer som kommer fra innbyggere i nærmiljøet. Nærmiljørådene blir sett på som en ressurs i lokaldemokratitiltaket fordi de bidrar til å skape lokalt engasjement og er pådrivere for utvikling av lokalsamfunnet. Kommunen har gjennom tiltaket prøvd å bruke rådene på nye måter. Politikere og administrasjonen har hatt et ønske om at nærmiljørådene skal være initiativtakere til folkemøter og være en instans innbyggere i nærmiljøet tar kontakt med for å fremme synspunkter som angår området. Dette har blitt testet ut ved at nærmiljørådene inviterte til folkemøte om kommuneplanen sin arealdel. Enkelte av informantene mener dette har ført til høyere grad av oppmøte enn om kommunen selv hadde vært den som inviterte til folkemøte. I Sunnfjord fungerte nærmiljørådene som en samlingsplass for informasjon- og meningsutveksling som bidro til en opplevelse av samholdighet. Det å arbeide systematisk med å involvere eksisterende foreninger basert på geografiske inndelinger kan ha overføringsverdi til andre kommuner, men det er verdt å merke seg at nærmiljøråd ikke er en type virksomhet som er definert i offentlig rett. For nærmiljørådene i Suldal har kommunen lagt til rette for at ulike nærmiljøer kommer sammen og deler erfaringer. Utfordringene er at kommunen ikke har anledning til å gi 'nærmiljøråd' et bestemt mandat. Hvis kommunen ønsker å selv opprette organer som gis en funksjon definert av kommunen kan kommunedelsutvalg være en bedre løsning.

I Suldal kommune ble nettopp bevisstgjøring rundt funksjonen til grendeutvalgene og bedre informasjon til innbyggerne om lokale møter understreket som et viktig virkemiddel for å bidra til større engasjement. Det ble oppfattet som et problem at innbyggerne i liten grad deltok på grendeutvalgsmøter, samtidig som det var stor forskjell på deltakelsen mellom grendeutvalgene. For å øke både deltakelse og bevissthet var to viktige tiltak i Suldal informasjonsskjermer på lokalbutikkene og ordningen med gjestebud. I tillegg ble strømming av møter i kommunestyret gjennomført og kommunen har vedtatt å strømme møter i formannskapet. På spørsmål om forventningene til tiltakene har blitt svart, ga en respondent uttrykk for følgende i spørreundersøkelsen:

For innbyggere trur eg tiltak som infoskjerm og gjestebud har vore synlegast og mest kommunisert. Eg trur strøyming av møte er det som kjennes mest på for politikarar. For administrasjonen er det å ha fått rydda i organiseringa rundt grendeutval og å prøve gjestebud og tenke nytt om medverknad mest tydeleg.

Ordningen med gjestebud er ikke unikt, og brukes i flere andre kommuner. Det vil ofte si at verten for gjestebudet står for lokalene (som et grendehus) og kommunen står for serveringen. Temaet kan være bestemt av verten eller kommunen. I Suldal valgte de å kalle tiltaket 'Pizza for meningene dine' for å invitere og få innspill fra innbyggerne til konkrete saker. Et eksempel på tema som ble gitt under intervjuene var diskusjon om hvorvidt legevakten skulle gjøres interkommunal. Det ble fremhevet i spørreskjemaet som tiltak som har fungert godt, og som anbefales til andre kommuner.

I Lørenskog kommune var særlig kontakten med flerkulturelt nettverk viktig for å nå ut til innbyggerne med informasjon om både tiltaket og lokaldemokratiet. Over flere møter med innvandrernettverket og prosjektgruppen fikk prosjektgruppen både gitt informasjon om medvirkningsmuligheter som finnes og stilt nettverket spørsmål om hva de – og innbyggere de representerer – trenger for å delta politisk. Denne kontakten ga flere nyttige læringspunkter. For eksempel, og som nevnt ovenfor, mente nettverket at kommunen ville nå bedre ut dersom kontakten gikk ut fra administrativt hold fremfor politisk hold. Andre informasjonstiltak som ble

utformet i samarbeid med flerkulturelt nettverk var å ansette såkalte demokratiguider, ressurspersoner ansatt av kommunen ved valg, og å kjøre rundt med mobilt stemmelokale, for å møte innbyggerne der de er. Nettverket var også viktig som en rekrutteringsarena til demokratiguider, som bringer oss videre til neste delkapittel.

5.2 Hvordan foregikk rekruttering?

En problemstilling i denne rapporten er hvordan de innbyggerne som trekkes inn som aktive deltakere i lokaldemokratitiltak blir rekruttert, og hvor representative disse deltakerne er for målgruppen som forsøkes rekruttert, altså hvordan deltakerne gjenspeiler målgruppens sosiodemografiske bakgrunn og/eller geografiske tilhørighet. Hvordan rekruttering foregår er en viktig forutsetning for hvor representativt deltagergruppen blir, men vi vet også at det kan være utfordringer i å lykkes i målrettet rekruttering, særlig når formålet er å inkludere grupper innbyggere som av ulike grunner engasjerer seg lite i politikk.

I Lørenskog kommune fungerte kontakten prosjektgruppa fikk med innvandrernettverket som en rekrutteringskanal til lokaldemokratitiltakene, for eksempel som en arena for å rekruttere demokratiguider for arbeid i lokalmiljøet rundt valg. I tillegg ble generell oppfølging av de kommunale rådene sett på som viktig for å øke motivasjonen for å delta i lokalpolitikken. En respondent fra kommuneadministrasjonen påpekte i spørreundersøkelsen at kommunen har erfart at tettere administrativ oppfølging av de kommunale rådene har en positiv effekt på medlemmenes motivasjon og medvirkningsarbeid.¹¹

Lignende erfaringer ser vi i Suldal kommune. Her poengterte informantene at bedre informasjonsflyt (innspill blir besvart) gir et mer meningsfylt arbeid, som igjen fører til bedre og enklere rekruttering av deltagere til grendeutvalg. Som nevnt ovenfor, poengterte flere av informantene at endringer i strukturer for informasjonsflyt og sterkere forventningsavklaring bidrar til mer forutsigbarhet for representantene og en større opplevelse av medvirkning – som igjen vil gjøre det mer interessant å sitte i grendeutvalgene.

Tilsvarende ser man i Sunnfjord kommune, hvor ungdomsstrategien utformet av ungdomsrådet fungerer både som informasjon ut til kommunestyrepolitikere og ungdommer, og som «markedsføring» for rekruttering gjennom engasjement. Som en informant uttrykte det:

Ein ungdomsstrategi som ungdomsrådet har laga med deira prioriteringar har mange fordeler - styringsdokument for rådet, synleggjere ungdomsrådet sine prioriteringar ovanfor kommunestyret og ungdommane i kommunen – god markedsføring for rekruttering gjennom engasjement i medverknadsprosessen i elevråd og blant andre ungdommar.

Mer direkte former for rekruttering til lokaldemokratitiltakene kan diskuteres i tiltakene i Gjøvik og Sunnfjord kommuner. Metoder for innbyggermedvirkning ble tilpasset enkelte delprosjekt og tiltak, ettersom forskjellige fremgangsmåter har ulike funksjoner og fordeler.

¹¹ Dette er i tråd med en rapport bestilt av KS om "Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning" (se Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning, 2022).

Som nevnt var tiltaket i Gjøvik kommune et paraplyprosjekt som omfattet ganske ulike tiltak. Utgangspunktet var uansett at medvirkning gjennom kommunale råd mobiliserte en snever gruppe. Kommunen brukte ulike strategier for å nå bredere ut. Dels ble det gjennomført tiltak som nådde befolkningen i hele eller deler av kommunen, som innbyggerundersøkelser. Respondenter fra Gjøvik vektla likevel noe som kan høres ut som et paradoks: et snevert utgangspunkt kan brukes som redskap til å få til en bredere rekruttering. Nærmere bestemt var strategien å rekruttere ildsjeler som kan fungere som døråpnere i lokalmiljøet og bidra til at man når ut til andre engasjerte gjennom deres kanaler og nettverk. Som en respondent sa det: hvis kommunen inviterer til et møte kommer det tolv engasjerte innbyggere, men det kommer hundre hvis det er lokale ildsjeler som inviterer.

Mange av lokaldemokratitiltakene på Gjøvik var rettet mot en spesifikk gruppe. Tiltaket for stedsutvikling på Biri rettet seg mot ulike grupper i lokalsamfunnet der. Når saken gjaldt skolesammenslåing i Hunndalen var målgruppen for medvirkningstiltaket naturligvis barn og unge, sammen med foreldre og lærere. Blant annet ble skoleelever invitert til diskusjoner om planlegging av den nye skolen og til å tegne møteplasser sammen med landskapsarkitekten. Ungdommer ble trukket inn til dybdeintervjuer og problemverksteder, og de yngre barna bidro gjennom «barnetråkk»¹².

Erfaringene fra Sunnfjord viser både hvordan rekruttering av deltakere i medvirkningsprosesser er vanskelig, og hvorfor måten man innretter valg av målgruppe og deltakere til medvirkningsprosesser er viktig. Dette viser igjen utfordringen med å organisere denne typen utvalg utenfor kommunelovens bestemmelse om kommunedelsutvalg. Til det første har nærmiljørådene ikke formaliserte rutiner for rekruttering og krav til utvelgelse av kandidater. En informant forklarte i et intervju at de fleste rådene går ut med en annonse på hvem som ønsker å bli med og at det er stort sett ildsjeler fra frivillige lag og organisasjoner og idretten som melder seg til tjeneste. Som nevnt ovenfor oppleves deltakelse i rådene som et dugnadsarbeid, og rekruttering er tidvis utfordrende. En informant beskriver utfordringene med at det finnes variasjon mellom hvordan nærmiljørådene opererer slik:

Det er nokre utfordringar med ordninga sidan det er i ei gråson. Dei er uavhengige organisasjonar, og har ulik organisering og reglar for val av medlemmer. Dei fungerer likevel som eit viktig bindeledd mellom lokalmiljøet til ein nyleg samansleggen kommune.

Videre viser strukturen med nærmiljøråd i Sunnfjord kommune hvordan innretningen av medvirkningsprosessen kan få skjeve konsekvenser for medvirkning og representativitet innad i kommunen. Som nevnt ovenfor har Førde, som er kommunesenteret, ikke et eget nærmiljøråd. I tillegg finnes det andre grendelag innenfor et nærmiljøråds geografiske område som ønsket å bli nærmiljøråd, men som ikke ble innlemmet av kommunen og dermed ikke blir representert innenfor den eksisterende nærmiljørådsstrukturen.

5.3 Ulike målgrupper og representativitet

Blant de ulike tiltakene var spesifisering av målgruppe som nevnt svært varierende. Tiltakene som hadde særlig spesifikke målgrupper tilhørte Lørenskog kommune, med fokus på barn, unge og personer med flerkulturell bakgrunn, og kommunene Suldal og Sunnfjord, med spesielt fokus på

¹² For mer om dette konseptet, se <https://www.barnetrakk.no/>

innbyggermedvirking i områder som beskrives som geografiske ytterpunkter, samt ungdom i sistnevnte kommune.

I Lørenskog var spørsmål knyttet til rekruttering og representativitet særlig aktuelt med tanke på kontakten med innvandrere og for arbeidet med ungdomsråd. Spørsmål om representativitet var også et tema når demokratiguider skulle rekrutteres. Et gjennomgående problem er at de som melder seg til tjeneste, både innenfor rådsstrukturen og i innvandrernettverket, ikke er representative for den gruppen de skal representere, eller frykter at de mangler legitimitet fordi de ikke oppfattes som representative. Samtidig er det viktig at det beste ikke blir det godes fiende. Det kan være en fordel at demokratiguider faktisk er litt ekstra motivert for demokrati og politikk, da engasjementet kanskje kan ha en smitteeffekt. At noen engasjerer seg er bedre enn ingen, og man kan også se på det slik at de representerer et meningsmangfold selv om de ikke nødvendigvis rent deskriptivt gjenspeiler 'sin' gruppe.

Grendeutvalgene i Suldal og nærmiljørådene i Sunnfjord representerer innbyggere etter geografisk lokasjon. Mens grendeutvalgene i Suldal er en etablert organisering for å representere kommunens geografiske ytterpunkt, oppleves det som en utfordring i Sunnfjord at ikke alle grendelag som ønsket å bli nærmiljøråd ble det. Som nevnt tidligere, dekker for eksempel ikke nærmiljørådene alle kommunens innbyggere, f.eks. i kommunesenteret Førde. Slik skjevhet i geografisk representasjon oppleves i mindre grad som et problem for grendeutvalgene i Suldal som har eksistert i en årrekke.

Videre nyanserer ikke disse lokaldemokratitiltakene i Suldal og Sunnfjord representasjon utover geografisk tilhørighet. Kjønnsbalansereglene i kommuneloven gjelder for valg av medlemmer til kommunedelsutvalg, som innebærer at kommunen må tilstrebe variasjon. Informantene fra både Sunnfjord og Suldal påpeker imidlertid at det tidvis er utfordrende å rekruttere. Deltakerne er derfor ofte 'ildsjeler' - mennesker som har et ekstra engasjement for lokalmiljøet. Dette er imidlertid ofte godt voksne personer, og ikke nødvendigvis innbyggere som ikke ville ytret seg uten tiltaket. Selv om tiltak som nærmiljøråd ikke omfattes av kommuneloven kan man tenke seg at kommunen kan oppmuntre medlemmer av nærmiljørådene til å forsøke å rekruttere på en måte som skaper en viss variasjon i eksempelvis kjønn og alder.

Viktig representasjonsspørsmål i Lørenskog ble hvorvidt man skulle opprette et eget flerkulturelt råd i kommunepolitikken, på lik linje med de lovpålagte kommunale rådene. Kommunen bestemte seg, som forklart ovenfor, for *ikke* å opprette et slikt råd, blant annet basert på erfaringene ervervet igjennom prosjektperioden. Vurderingene gikk både på arbeidsform og representativitet. Dagens ordning med nettverksformen, ved å ha løpende kontakt med flerkulturelt nettverk, er en mer fleksibel arbeidsform og senker terskelen for mer ad hoc medvirking når medlemmene i nettverket har interesse og kapasitet for det. Videre er det begrenset hvor representativt rådet vil kunne bli, ettersom et flerkulturelt råd ikke vil klare å favne det brede lag av innvandrerbefolkningen i kommunen.

For innvandrere handler dette om at gruppen av innvandrere er heterogen, som påpekt av et medlem av prosjektgruppen: «Det er begrenset hvor representativt et medvirkningsråd med 7-10 faste medlemmer kan bli for en innvandrerbefolkning fordelt på 140 nasjonaliteter». Dette var ett av flere argumenter som gjorde at Lørenskog til sist vedtok ikke å opprette et mangfoldsråd, men heller å videreføre ordningen med en mer åpen nettverksstruktur, der ulike representanter kunne komme og gå. Dette løser likevel ikke problemet med representativitet helt, blant annet fordi, som en prosjektmedarbeider påpeker: «De som melder seg, er jo de som allerede er nokså integrert». Det

diskuteres også hvorvidt det å invitere til 'råd for underrepresenterte', som jo er noe av logikken bak rådsstrukturen, bidrar til å videreføre et syn på de aktuelle gruppene som nettopp underrepresenterte. Et syn som fremføres, er det det kanskje vil være bedre å sette ressurser inn på å rekruttere innvandrere inn i kommunestyret.

På den ene siden kunne opprettelsen av et eget flerkulturelt medvirkningsråd gjøre representasjon av denne gruppen til et «sidemål» i et representativt lokaldemokrati, hvor det er et mål at alle kommunens innbyggere er representert og har medvirkning i kommunepolitikken. Samtidig er dette en etablert form for å sikre medvirkning blant noen grupper, slik som i eldreråd, ungdomsråd, og råd for personer med funksjonsnedsettelse.

På den andre siden, ved å ikke innlemme en organisert form for medvirkning inn i etablerte strukturer kan man risikere at medvirkningen ikke når helt inn til politikktutforming og de folkevalgte. Til tross for at det er gjort et godt stykke arbeid for å engasjere innvandrerbefolkningen, uttrykte en respondent fra administrasjonen bekymring for at medvirkningen skjer «helt avsondret fra politikken» og fører til en «merkelig medvirkning»:

Innvandrernettverket gis særskilte orienteringer om kommunale planer/budsjett etc., men det legges ikke til rette for dialog eller møter med de folkevalgte. Dette til tross for at det etter mitt skjønn er på "de folkevalgtes banehalvdel" at den reelle medvirkningen må foregå.

Dette blir slagsiden ved at kontakten med flerkulturelt nettverk foregår via de ansatte i kommuneadministrasjonen i stedet for politikerne, noe som nettverket selv påpekte som positivt. Dette viser også viktigheten av å koble innbyggerdeltakelsen til det representative systemet, som vi ser videre på i neste kapittel.

Som for innvandrernettverk, oppleves heller ikke ungdomsråd helt å representere all ungdom. Ungdomsrådet består av «veldig ressurssterke ungdommer». Det gjør dem til gode sparringspartnere i politiske saker, og det bidrar til å gi dem gjennomslag, men gjør dem ikke nødvendigvis til legitime representanter for ungdom i kommunen. Prosjektgruppedeltakere mener at «Du får aldri ungdomsrådet til å bli representativt», og at man heller må ta sikte på å bruke flere kanaler. Et forslag er at man, for å nå unge med litt andre perspektiver og livserfaringer enn de som har valgt å engasjere seg politisk, kan bruke skolene, der alle er, «for å treffe dem som sitter inni hettegenseren». For de litt eldre ungdommene vil man ikke komme i mål på denne måten heller, fordi ikke alle går på videregående. De som sitter i ungdomsrådet, er bevisste på at dette er en gruppe man ikke når. Generelt tenker de en del på om de klarer å representere ungdom på en god måte. Et ungdomsrådsmedlem sier: «Jeg har det alltid i bakhodet, at vi kanskje er på et annet sted enn dem vi representerer». Slik det er nå nomineres medlemmene av elevrådene på hver skole, og så er to plasser forbeholdt organisasjoner. Generelt er det vanskelig å rekruttere gutter.

6. Synliggjort og lyttet til – Hvordan kobles innbyggerdeltakelsen til det representative systemet?

For at medvirkning skal tas på alvor, er det viktig at deltakernes innspill faktisk blir tatt hensyn til i den politiske prosessen. Det ligger i ordets betydning at innspillene skal ha en eller annen form for innflytelse. Dersom man bruker medvirkningstiltak som “sandpåstrøing” bare for å ha huket av at “medvirkning har foregått”, risikerer man det stikk motsatte av formålet om å styrke legitimiteten til de politiske beslutningene man har blitt bedt om å medvirke til (Fimreite 2017). Grad av innflytelse (over null) kan imidlertid variere etter tiltak og kontekst. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan politikerne og administrasjonen mottar innspill og i hvilken grad og på hvilken måte de velger å bruke anbefalinger videre når beslutninger skal tas.

Dette kapitlet fokuserer således på hvordan tiltakene har blitt integrert i den politiske prosessen og hva som kommer tilbake av informasjon til innbyggerne som har deltatt. Datainnsamlingen i forskningsprosjektet har foregått parallelt med prosjektperioden til kommunene. Da datainnsamlingen ble avsluttet var kommunenes prosjektperiode fortsatt i gang, og kommunenes arbeid med lokaldemokrati vil heller ikke være avsluttet når dette prosjektet er over. Det er derfor kun i begrenset grad vi kan si noe om effekter av tiltaket. Fokuset i kapitlet rettes derfor mot å få fram hvordan de syv kommunene bruker eller planlegger å bruke innspillene og vise variasjonsbredden i hvordan tiltakene har blitt integrert i de politiske prosessene.

6.1 Hvordan kanaliseres innspillene fra tiltakene inn i det representative systemet?

Etter at deltakere i et demokratiltak har fremmet et synspunkt skal synspunktet ofte kanaliseres inn i det representative systemet. Som beskrevet tidligere har tiltakene i de syv kommunene ulike målgrupper, som igjen gjør at innspillene de ulike tiltakene frembringer varierer. Tiltak som er opprettet for å gi ulike geografiske områder i kommunen egne deltakelsesarenaer, genererer innspill som berører den enkelte grend/lokalmiljø. Tiltak som fokuserer på andre grupper av innbyggere, eksempelvis ungdom, genererer anbefalinger som i størst grad er rettet mot velbefinnende for denne gruppen. I kommunene Bodø, Gjøvik og Vadsø rettet tiltakene seg mot innbyggerne som helhet. I Vadsø arbeider de fremdeles med å iverksette tiltaket (budsjettmodellen), og hadde på tidspunktet for intervju og utsendelse av spørreskjemaet ikke erfaringer med hvordan innspillene som demokratiltaket skal frembringe kanaliseres inn til kommunestyret. Det samme gjelder prosjektet i Bodø. Felles for prosjektene er at de jobber med å skape klarere rammer for hvordan innbyggernes synspunkter skal hentes inn og videreføres.

I Lørenskog har de vært svært opptatt av koblingen mellom innspill fra innbyggere og den politiske prosessen. De jobber for å så langt som mulig å sikre at uttalelsene fra medvirkningsrådene blir inkludert på riktig trinn i de politiske prosessene, slik at rådene får reelle påvirkningsmuligheter.

Et viktig utgangspunkt for dem har vært “å gi innbyggerne en fast vei inn til politikken”. De mener at administrativ støtte er nøkkelen for å få dette til, og det er også et forskriftsfestet krav at rådene skal få tilstrekkelig sekretariatsbistand. De har derfor satt av administrative ressurser til å følge og understøtte rådene, og i første omgang, særlig ungdomsrådet. En utfordring, som er gjennomgående for alle kommunene, er imidlertid at det er knapt med tid. En av informantene fra Lørenskog uttrykker dette slik:

Vi publiserer saker på mandag, så får rådene de sakene til behandling to-tre dager senere. Så de får mye kortere tid til å lese saksfremleggene, og de er mye mindre rutinert enn politikerne til å lese fremleggene.

Den knappe tiden gjør at administrasjonen må være gode på å filtrere saker, slik at rådene ikke drukner, og at de kan klare å ta ordentlig stilling til saker de opplever som viktige.

Grendeutvalgene og nærmiljørådene i Suldal og Sunnfjord var tiltak som allerede var etablert og hvor prosjektet for kommunene i større grad handlet om å justere strukturer og evaluere funksjonen. Innspill fra disse handler om lokale saker som ønske om tilskudd til velferdstilbud som parkbenker, bryggeanlegg og gatebelysning – men også innspill til kommunale planer som berører området.

Informantene fra Suldal løftet frem at en målsetning med tiltaket med å styrke grendeutvalgsstrukturen var å forbedre kanalen hvor grendeutvalgene sender sine innspill til kommunepolitikere. Som beskrevet i kapittel fire, sender grendeutvalgene referater fra møtene sine til orientering til kommunestyret. Inni disse kunne det være saker som grendeutvalget ønsket at kommunestyret skulle ta stilling til eller vedta. Problemet var at disse sakene ikke nødvendigvis var enkle for kommunestyret å identifisere. For å tydeliggjøre hva som er innspill grendeutvalgene ønsker at kommunestyret skal se ekstra på og ta stilling til, har administrasjonen nå laget en egen mal for grendeutvalgets referater med en egen tekstboks hvor grendeutvalgene skal spesifisere dette. Det at denne teksten utformes konsist gir også bedre mulighet for at kommunestyrets medlemmer raskt kan sette seg inn i saken. Nærmiljørådene i Sunnfjord har lignende funksjoner som grendeutvalgene, bortsett fra at sistnevnte er organisert som kommunedelsutvalg mens førstnevnte er organisert av frivilligheten i bestemte geografiske områder. Begge tiltakene har som målsetning å fremme interessene til geografiske områder i kommunen og være en arena for innbyggerdeltakelse.

I motsetning til grendeutvalgene (altså kommunedelsutvalgene) hvor innspill kanaliseres direkte inn til kommunestyret, kanaliseres innspill fra nærmiljørådene som hovedregel inn til det politiske utvalget for næring, samfunn og kultur. Dette gjøres ved at årsmeldingene (en oppsummering av hva de ulike rådene har jobbet med eller er opptatt av) til nærmiljørådene blir meldt opp som meldingssak til utvalget. Selv om de to politikerne som ble intervjuet var samstemte om at de bruker innspill fra nærmiljørådene i sin politikkutvikling ønsker de begge at arbeidet og synspunktene til nærmiljørådene skal knyttes nærmere kommunestyret for at de lettere kan få informasjon om hva 'hva som rører seg' av synspunkter rundt i kommunen. I så måte kan metoden som Suldal har tatt i bruk – hvor grendeutvalgene på en konsis måte melder inn saker de ønsker kommunestyret skal ta opp direkte til kommunestyret – være en hensiktsmessig måte å kanalisere innspillene inn i beslutningsprosessen.

I denne forbindelse er en interessant problemstilling hvorvidt en organisering av geografisk begrensede utvalg som ikke er kommunedelsutvalg setter begrensninger for hvordan innspill skal behandles. organisering Dette viser igjen til hva som er forskjellen mellom at et folkevalgt organ (som er opprettet av kommunestyret og får sine oppgaver/myndighet fra kommunestyret) fremmer forslag og at et organ utenfor kommunen tar opp spørsmål som de ønsker at kommunen skal ta stilling til. Dersom nærmiljørådene kobles enda tettere på kommunestyret og blir likere Suldal, så er det nærliggende å stille spørsmål om nærmiljørådene på et tidspunkt blir omfattet av kommunelovens system og dermed må dermed opprettes som kommunedelsutvalg.

Å kanalisere innspill fra innbyggerne til det politiske systemet har også vært et sentralt poeng for Gjøviks Bylab-prosjekt. Her blir innspillene fra medvirkningstiltakene oppsummert av administrasjonen og på denne måten tatt inn i saksdokumentene til politiske organer. Siden det er mange ulike delprosjekter under Bylab, er det snakk om innspill i ulik form, for eksempel fra innbyggerpaneler eller grupper av skoleelever. Disse blir da en del av det produktet som politikerne får til politisk behandling. Det er imidlertid hovedsakelig formidling av innspill i skriftlig form, og i mindre grad direkte kontakt mellom innbyggere og folkevalgte. Selv om informantene er tilfredse med tiltaket og viser til at innspillene brukes av politikerne, trekker de fram at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å gi tilbakemeldinger på hvordan innspillene deres blir brukt. I så måte kan arbeidet med å skape rutiner for å gi tilbakemeldinger også ha overføringsverdi for prosjekter som Bylab.

6.2 Medvirkning som kilde til konflikt?

En målsetning med demokratiltakene er å øke det politiske engasjementet og skape rammer for meningsutveksling. Og det er først og fremst synspunkter fra innbyggere man ønsker å få fram. Innbyggerdialog har som hensikt å få fram meninger til en større bredde av befolkningen eller bestemte målgrupper som ikke blir hørt i stor nok grad (Arnesen et. al 2021).

På den ene siden kan man argumentere for at bred inkludering kan bidra til å dempe konflikter om politiske temaer – fordi kommunen gir innbyggere mulighet til å si sin mening. Det å inkludere et bredt spekter av synspunkter fra innbyggere med ulike interesser kan imidlertid også føre til at konfliktnivået rundt politiske saker øker – fordi utfallet av saken nødvendigvis vil begunstige noen grupper fremfor andre. Det kan da oppstå spenninger for politikere som i tillegg til å ta hensyn til innspill fra et innbyggertiltak også har ansvar for å føre politikken velgerne som har stemt dem inn på.

Da vi spurte respondentene fra administrasjon og folkevalgte om dette svarte 16 av 17 at tiltaket i liten grad eller ikke i det hele tatt har ført med seg konflikter mellom politikere og administrasjon. Om det hadde ført til konflikter mellom politikere eller internt i administrasjonen svarte 13 av 17 det samme (i liten grad eller ikke i det hele tatt), internt i administrasjonen, og mellom ulike grupper innbyggere var tallet 16 av 17. Utvalget er ikke egnet for generalisering, og er kun ment å gi et samlet bilde av hvordan konfliktnivå oppfattes på tvers av casekommunene.

Resultatene viser med andre ord at de aller fleste opplever at tiltaket i liten eller ingen grad har medført konflikter. Unntaket er endringene i strukturen rundt grendeutvalgene i Suldal, hvor to informanter har svart på skjemaet. En av informantene beskriver at tiltaket førte med seg stor grad av konflikt blant politikerne, den andre at det har ført til noen grad av konflikt blant denne gruppen. Grunnen til dette beskrives ved at flere av tiltakene krevde politisk behandling. Noen av forslagene var innarbeidet i saken om politisk reglement for folkevalgte. Her ble det stor debatt rundt enkelte av forslagene, spesielt strømming av formannskapsmøter og medlemskap i grendeutvalg for kommunestyremedlem. Formannskapsmøter skal være åpne, men hvorvidt det innebærer at de også skal strømmes på nett ble gjenstand for diskusjon. Tiltakene ble etter mye debatt vedtatt. Medlemskap for kommunestyrerepresentantene i et grendeutvalg kan bety at politikerne potensielt havner i en interessekonflikt dersom hensynet til partiprogrammet går på tvers av hensynet til grenda vedkommende representerer.

Deltakere fra tiltakene i Suldal, Sunnfjord, Gjøvik og Lørenskog har svart på spørreundersøkelsen, altså fire stykker. Ingen av disse deltakerne mener at tiltaket har bidratt til å endre et eventuelt politisk konfliktnivå i kommunen. Svarene kan tolkes som at demokratitiltakene ikke oppleves å bidra til konflikter. Denne undersøkelsen gir ikke anledning til å gå i dybden på hvordan og hvorvidt tiltakene påvirker konflikter mellom ulike grupper. Det at informantene ikke rapporterer stor grad av konflikt kan indikere at de opplever at de blir hørt og lyttet til, men det kan også bety at sakene som tas opp via tiltakene ikke er betente politiske saker.

6.3 I hvilken grad har tiltakene hatt betydning for beslutningene som fattes?

Legitimiteten til medvirkingstiltak er avhengig av at de faktisk har betydning for beslutningene som fattes. Her kan vi skille mellom to typer beslutninger: de som fattes av politikere og administrative tiltak som ikke krever politisk beslutning – altså skillet mellom politikk og administrasjon (Jacobsen et. al 2021). Det at innspill har betydning for politiske beslutninger kan innebære at en sak enten får gjennomslag, debatteres eller på en eller annen måte settes på den politiske dagsorden. Det at et innspill har fått betydning for administrative tiltak innebærer at innbyggere melder ifra om forhold de mener er viktige, men som er av en størrelse eller ikke-prinsipiell art slik at det ikke krever at politikerne involveres. Blant kommunene i prosjektet kommer det sistnevnte til uttrykk eksempelvis ved at deltakere i Suldal melder fra om forhold i grenda som manglende søppeltømming ved friområde, hvor administrasjonen ikke behøver å involvere politikerne for å handle. Hvor skillet mellom politikk og administrasjon skal gå blir imidlertid tatt opp i som en utfordring i enkelte av kommunene. Vi spurte også administrativt ansatte og politikere i hvilken grad de opplever at tiltaket har hatt betydning for politiske beslutninger. Ni respondenter svarer 'i svært stor grad' eller 'i stor grad', mens fire mener det har skjedd i liten grad eller ikke i det hele tatt. Fire andre svarer 'i noen grad'. Når det gjelder administrative tiltak som ikke krever politisk behandling fordelte svarene seg slik at 10 personer mente de hadde fått det i svært stor eller stor grad, fire i noen grad, to ikke i det hele tatt, mens en respondent ikke visste.

Deltakerne (fire respondenter) ble også bedt om å vurdere hvorvidt de gjennom tiltaket har fått mer innflytelse i politiske saker. Blant disse svarte tre av fire at de mente at innbyggerne har fått mer innflytelse i politiske saker, mens en av fire mente at tiltaket ikke hadde hatt noen betydning. Disse informantene oppgav også at innspillene de kom med i noen grad (2) eller stor grad (2) ble vurdert i den politiske prosessen. Noen beskriver at hvorvidt innspillene tas til følge avhenger av om deltakerne 'har noe å fare med' og hvorvidt de holder 'faglige og etiske mål'. Innspillene må med andre ord tjene fellesskapets beste og være realistiske å gjennomføre. Alle deltakerne svarte at tiltaket har svart til deres forventninger, og samtlige anbefaler andre kommuner å ta i bruk tiltaket. Det gir et inntrykk av at deltakernes forventninger preges av realisme, i den forstand at de uttrykker forståelse for at deres synspunkter ikke nødvendigvis kan tas til følge.

Svar fra Lørenskog viser at det oppleves å være forskjell på rådernes gjennomslag, hvor særlig ungdomsrådet er svært populært. Flere nevner at det er en slags kamp om å representere de unge. Politikerne er veldig opptatt av å gi dem plass og vise at de tar hensyn til deres meninger. Dette viser igjen at det kan være internt variasjon iblant tiltak(ene) i hver kommune. Svar som 'i noen grad' kan både bety at enkelte grupper eller enkelte saker har mer gjennomslagskraft enn andre.

Når det gjelder alle rådene i Lørenskog, så blir uttalelse påført saksdokumentet, slik at politikerne kan lese hva for eksempel eldrerådet sa. Prosjektgruppen oppfatter at uttalelsene blir lest, men at det varierer hvorvidt de blir tatt med videre. For å formulere seg klart og høyne sjansen for at uttalelser skal bli tatt med videre, trenger de hjelp fra administrasjonen. Som i Bergen er det også sånn at hvis saker ved en glipp ikke har vært innom for eksempel rådet for personer med funksjonsnedsettelse, så tar politikerne ordet og sier at vi må la dem uttale seg. Rådene fungerer som en slags forsikring, det har vært innom, det var ingen merknader. Hvis de ikke har sagt noen ting, er ting greit.

I hvilken grad tiltaket oppleves å ha hatt betydning for beslutninger kan avhenge av hvilke forventninger innbyggere eller andre har til medbestemmelse. Politikere og respondenter fra administrasjon ble spurt om de opplever at tiltaket har svart til henholdsvis innbyggere-, politikere- og administrasjonens forventninger. Når det gjelder innbyggere svarer fem 'i stor grad', åtte 'i noen grad', én 'i liten grad', og tre 'vet ikke'. Vi tolker dette som at mange politikere og i personer i administrasjonen er usikre på effekten hos innbyggerne. Noe mer tydelig er de på spørsmålet om tiltaket har svart til politikernes forventninger. Der svarer syv 'i stor grad', ni 'i noen grad', og én 'vet ikke'. Fem av 17 mener tiltaket har svart til administrasjonens forventninger i stor grad, ni i noen grad, og tre vet ikke.

Suldal er kommunen hvor informantene i størst grad mener at tiltaket svarer til forventningene. Her svarer begge informantene at tiltaket i stor grad svarer til forventningene til alle gruppene. Tiltakene de særlig anbefaler er å benytte kommunedelsutvalg ('grendeutvalg') for å gi alle deler av kommunen bedre muligheter til å bli hørt, og å benytte 'pizza for meningene dine' for å få innspill til konkrete saker. Bodø svarer at de ikke vet om tiltaket har svart til forventningene til innbyggerne og at tiltaket i noen grad svarer til politikerne og administrasjonens forventninger. Grunnen til dette beskrives som at:

prosjektet har vært begrenset kommunisert ut til innbyggerne, og det er derfor uklart hvilke forventninger som eventuelt måtte være til stede og som ikke er innfridd. De folkevalgte har vært involvert og bidratt med tiltak i prosjektet. Administrativt har kommunen jobbet med en rekke tiltak som har skapt forventninger i organisasjonen, bla om sterkere forankring av kultur for medvirkning. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt, og vil måtte tas videre ut over prosjektperioden.

Også Sunnfjord svarer at de er usikre på i hvilken grad tiltaket har svart til forventningene og har svart 'vet ikke' for alle gruppene. Grunnen til dette er at kommunen ikke har lagt frem sin egen sluttrapport ennå. Ungdomsrådet beskrives som svært positive til arbeidet med ungdomsstrategien. Organiseringen av prosjektet oppleves som godt forankret i kommunestyret. Vadsø opplever at tiltaket i stor grad svarer til forventningene til alle gruppene, men presiserer at budsjettmodellen ikke er ferdig utviklet og lansert. Også i Gjøvik melder informantene om at det er vanskelig å bedømme hvilke forventninger innbyggere har og om det har stått til forventningene. De beskriver arbeidet med tiltaket som møysommelig og langsiktig. I Lørenskog har tre informanter fra administrasjonen svart på skjemaet, og svarene varierer. En av informantene utdypet at tiltaket har fått positive tilbakemeldinger fra politikere, medlemmer av medvirkningsråd og flerkulturelt nettverk. Det beskrives videre at kommunen blant annet har gjennomført tiltak med demokratiguider og kortinfo om de politiske partiene som var oversatt til flere språk. Dette ble positivt mottatt hos innbyggerne. I Bergen mener informantene at tiltaket i noen grad har svart til forventningene til alle gruppene i figuren. Årsaken til at de tror prosjektet kun i noen grad har oppfylt innbyggere, politikere og

administrasjonens forventninger var at foregangskommunetittelen og prosjektsøknaden skapte større forventninger enn prosjektgruppa hadde mulighet til å løse ut. Tilsvarende erfaringer hadde Gjøvik, hvor informanter fra administrasjonen tar opp at de ønsker seg en mer strategisk bruk av bestillinger fra politisk hold. Med andre ord var det nødvendig å prioritere, og tydeliggjøre at det ikke kunne drives medvirkningsprosesser i alle saker.

Informanter fra Bergen kommune beskriver videre at det har vært viktig og nyttig for dem å jobbe med systematikk, men det har vært vanskelig å formidle. Informantene reflekterer over at det kunne vært mer overkommelig å sette søkelys på å teste ut en ny metode i en prosess, gitt prosjektperiodens relativt korte tidsramme. Samtidig oppleves det som positivt at både innbyggere, politikere og administrasjon forventer mer av dette prosjektet, og det er noe kommunen vil fortsette å jobbe med også etter prosjektslutt.

Dette tegner et totalbilde om at de fleste av lokaldemokratiltakene trenger mer tid til å virke før man kan forvente å se effekter. Det er viktig å ha i mente med denne rapporten, hvor intervjuene også har blitt gjennomført før prosjektperiodens slutt.

6.4 Hvordan kanaliseres svar fra politikere tilbake til innbyggerne?

Et viktig aspekt for at innbyggere skal oppleve å bli hørt er at de får svar på henvendelser de kommer med. Innflytelse betyr ikke at innbyggere får bestemme, men at de blir hørt og svart ut. I dette ligger behovet for at innbyggere gis bekreftelse på at innspill har blitt registrert og at de får en tilbakemelding på utfall (Fimreite et. al 2017).

Mange av tiltakene har hatt som en målsetning å skape strukturer og rutiner for 'tilbakemeldingssløyfer' hvor politikere via administrasjonen svarer på alle henvendelser som innbyggere, via demokratiltaket, kommer med. Suldal og Vadsø har jobbet eksplisitt med å skape rutiner slik at innspill alltid, uavhengig av utfall, skal gis et svar.

Utfordringen noen av tiltakene skal løse er problemet med at innspill fra innbyggere 'forsvinner i systemet'. Dette gjelder ofte henvendelser hvor det ikke er adressert et klart spørsmål, eller politikere enten ikke har myndighet til eller ønsker å innvilge. Foregangskommunene har jobbet med å skape rutiner slik at alle henvendelser gis et svar. Her kan tiltakene i Suldal, Vadsø og Gjøvik løftes fram som gode eksempler for måter å tenke rundt tilbakemeldinger og konkrete tiltak for å skape rutiner for dette. Utfordringer disse kommunene tar knytter seg alle til at det å skulle gi tilbakemeldinger er ressurskrevende. Det tar tid å svare innbyggere på henvendelser. I Suldal har kommunen jobbet med å etablere en egen e-postadresse som grendeutvalgene skal bruke til kommunikasjon. Administrasjonen skal gjennom denne passe på at alle henvendelser gis et svar. Svar begrenses ikke til hvorvidt et innspill tas til følge eller ikke, men kan eksempelvis være at saken tilhører et annet forvaltningsnivå, eller at kommunen ser på saken og gir tilbakemelding når det er noe nytt å melde.

I Vadsø ble også avklaring av innbyggernes forventninger til medvirkning diskutert. I tillegg til at de jobber med å opprette en form for tilbakemeldingssløyfe, tar de opp utfordringer med at innspill kommer inn rett før vedtak skal fattes, og at de gjerne blir sendt direkte til enkeltpolitikere. Et system, som de beskriver at eksempelvis kan ta form som en 'si-ifra-knapp' på kommunenes hjemmeside, kan motvirke det at innspill kun deles med enkelte av kommunestyrets medlemmer, men gjøres åpent tilgjengelig. Gjennom den nye budsjettmodellen jobber kommunen også med å

skape et system hvor det er enklere å kommunisere ut til innbyggere hvordan innspill kan gis og når frister for innspill til en sak foreligger.

I Gjøviks Bylab-prosjekt trakk både politikere og administrasjon fram at de ikke hadde lyktes med å gi tilbakemeldinger til innbyggerne som hadde deltatt i de ulike medvirkningstiltakene. De mente at innbyggernes innspill faktisk hadde resultert i andre konkrete løsninger enn det som ellers ville blitt resultatet, men utfordringen var å synliggjøre dette for innbyggerne. Dette var særlig et problem for store og komplekse saker, som stedsutviklingsprosjektene.

For de mindre prosjektene var synliggjøringen enklere, siden Bylab disponerer midler til å gjennomføre enklere tiltak. På den måten kan innbyggerne selv se at det de har foreslått – f.eks. utvikling av en bade plass – faktisk blir gjennomført. Et håp var at innbyggerne dermed ser nytten av å engasjere seg, og at dette kan gi tiltro til at medvirkningen også kan gi resultater i de langsiktige prosessene.

6.5 Tiltak under utvikling

Det kommer fram av denne studien at de syv kommunene har lagt ned mye arbeid i å utarbeide tiltak som varierer noe i målgrupper og organisering, men som alle har som målsetning å skape klarere rammer for og øke innbyggerdeltakelse i lokaldemokratiet. Dette kapitlet viser imidlertid at arbeidet med tiltakene er tidkrevende og kommunene er ikke ferdig med arbeidet, men planlegger å fortsette arbeidet utover prosjektperioden. Flere av tiltakene kan ha overføringsverdi for andre kommuner.

Kommunene arbeider med å etablere tydeligere rammer for medvirkning, gjøre terskelen for å ytre seg lavere, spesielt for grupper av innbyggere som har lav deltakelse. De arbeider med å skape rammer for hvordan innspillene kommuniseres til politikere, og hvordan de tas med i videre beslutningstaking. Dernest har kommunene arbeidet med å skape rutiner og ordninger for å sikre at tilbakemeldinger kanaliseres tilbake innbyggere som har kommet med innspill.

Nesten alle informantene som svarte på spørreundersøkelsen, anbefaler andre kommuner å ta i bruk tiltaket. Unntaket er Bodø, som svarer 'vet ikke' fordi de opplever at det er vanskelig å gi et enhetlig svar, fordi tiltaket er satt sammen av flere tiltak som sammen skal bidra til å videreutvikle lokaldemokratiet. Felles for kommunene som har deltatt i denne evalueringen er en opplevelse av at økt innbyggerinvolvering krever tid og ressurser. Det tar tid for administrasjonen å følge opp tiltakene. Tiltakene gir også økt mengde informasjon som politikerne må sette seg inn i.

Når det er sagt er det viktig å også avslutningsvis peke på at denne evalueringen har foregått parallelt med at kommunene har startet iverksettingen av de respektive tiltakene sine. I tidsrommet hvor intervjuene ble gjennomført hadde de fleste kommunene nettopp kommet i gang med planleggingsarbeidet. Enkelte hadde heller ikke opprettet tiltaket på tidspunktet når spørreundersøkelsen ble sendt ut. Vi kan derfor ikke heller ikke fange opp mange effekter av tiltakene ennå. Evalueringen kan i så måte heller sees på som en dokumentasjon av status for tiltakenes første leveår. Mer langsiktige effekter av tiltakene, og i hvilken grad de har bidratt til å nå målsettingene, kan med fordel gjøres etter at tiltakene har fått mer tid til å virke.

Konklusjon og avslutning

De syv foregangskommunene varierte i sine søknader med tanke på modenhet av tiltakene de søkte inn i prosjektet. Noen var godt etablerte før prosjektperioden, mens andre brukte denne anledningen til å kick-starte sitt arbeid med medvirkning i sin kommune. På tross av ulike utfordringer og kontekster er det noen felles lærdommer å trekke som bør være av interesse for andre kommuner. Vi kan kort oppsummere erfaringene fra foregangskommunene slik:

For å bedre deltagelse og engasjement rundt saker som angår innbyggere:

- Tenk på hvilken målgruppe medvirkningstiltaket skal rette seg mot
- Ha en plan for hvordan man skal nå ut til denne målgruppen og sikre at innspillene er representative for målgruppen
- Avklar med deltakerne i forkant hvordan kommunen tar med seg innspillene og behandler dem i det videre politiske arbeidet
- Medvirkning betyr ikke nødvendigvis at innspillene skal følges, men de skal tas hensyn til
- Gi også konkret tilbakemelding i etterkant når innspillene er svart ut

For å forbedre innspill, bør administrasjonen tenke på:

- Tenk på informasjonsflyt opp mot eksisterende nærdemokratiske organer
- Filtrer saker, sett opp godt med tid, ha enkelt språk i saksfremlegg

For bedre organisering av medvirkningstiltak:

- Det kreves tid, penger og ressurser
- Bred politisk og administrativ forankring er viktig for å sikre kontinuitet og institusjonelt minne

Når vi ser demokratiltakene i de syv kommunene under ett, så er det et blandet bilde med tanke på hvor modne lokaldemokratiltakene er. Noen har så vidt kommet skikkelig i gang, mens andre tiltak hadde oppnådd mye allerede før prosjektperioden var i gang. Å drive medvirkning koster tid, penger og ressurser, og en langsiktig tankegang.

Noen utfordringer deles uavhengig av hvor langt man har kommet. Sammenstillingen i kapittel fem viser at det er vanskelig å oppnå idealet om representativ deltagelse i kommunale medvirkningstiltak. Mange kommuner er glade for at det i det finnes noen som orker å engasjere seg i det hele tatt. Dette er en erkjennelse vi må ta inn over oss etter å ha studert de syv foregangskommunene. Det er samtidig en erkjennelse som deles med det meste av den samfunnsvitenskapelige forskningen på politisk deltagelse, og diskutert i bakgrunnskapitlet. Den viser at bestemte grupper er gjengangere som deltakere, mens andre grupper ofte sitter hjemme. Typiske politiske deltakere er ressurssterke individer: de med høyere utdanning, store nettverk, og motivasjon for å påvirke samfunnet (Verba, Scholzman & Brady, 1995). Man må være oppmerksomme på en representativ slagside, der andre grupper som gjerne er mindre motiverte også i mindre grad blir hensyntatt. Samtidig er det positivt – og ofte helt nødvendig – at slike ildsjeler engasjerer seg.

Det er ikke umulig å få tak i mer representative stemmer, men det krever ressurser. To borgerpaneler¹³ gjennomført i Norge i nyere tid, derav én i Bergen, viser at grupper som ofte er underrepresentert på politiske arenaer – yngre personer og innbyggere med innvandrerbakgrunn – ikke var underrepresentert i disse tiltakene (Arnesen og Skiple, 2023). Deltakerne i borgerpanelene fikk økonomisk kompensasjon for å delta. Dette kan kanskje være noe av forklaringen på den gode deltakelsen fra de nevnte gruppene, eller det kan være at de fikk personlig invitasjon til å delta i en aktivitet som de kanskje ikke selv hadde meldt seg på om tiltaket baserte seg på selvrekuttering. Eksempelet fra Suldals 'Pizza for meningene dine' er et spennende tiltak som viser at kompensasjonen ikke trenger å være veldig høy, og heller ikke i penger. Med tanke på at medvirkningstiltak gjerne er kostbare å organisere om man legger inn arbeidstid for administrasjon og politikere, mener vi det er verdt å vurdere i hvert enkelt tilfelle om en form for kompensasjon – pengehonorar eller annet – bør gis til deltakerne.

I noen tilfeller kan det også være akseptabelt med skjev deltakelse, for eksempel hvis de som deltar representerer flere og kanskje andre enn seg selv (en skolekrets, et boligområde, en svak gruppe). Representasjon av underrepresenterte grupper er også noe politikere selv tar ansvar for og er veldig opptatt av. Det å tale på vegne av dem som ikke selv kan tale, ser ut til å være en sterk norm blant norske kommunestyrepolitikere (Winsvold 2019). Det er uansett nyttig å ha tanker om representasjon og representativitet med når man planlegger medvirkning. Man bør alltid spørre seg: Hva er målgruppen i dette tiltaket? Er det alle innbyggerne i kommunen, er det ungdommer (i så fall hvilken aldersgruppe?), innbyggerne innenfor et begrenset område av kommunen, og så videre. Dersom det praktisk lar seg gjøre å invitere et tilfeldig utvalg av denne målgruppen, kan det også være en måte å nå ut til individer som ellers ikke tenker at politikk er noe for dem.

Deler av det som kan hjelpe på rekruttering, og ikke minst at de som engasjerer seg fortsetter, er tett sammenflettet med temaet for kapittel 6. Det handler om at deltakerne har en klar rolleforståelse, at de får tilbakemelding på innspillene sine, og at deres innspill i alle fall får en viss innflytelse på politikkkutforming. Deres forventninger til innflytelse bør avklares i forkant, slik at forventningene kan avstemmes med realitetene. Gjøvik kommune spilte inn at det var viktig med strømidler som kunne brukes til konkrete prosjekter som var synlige i kommunen, slik som å montere benker, lyktestolper, og andre synlige tiltak. Slike konkrete tiltak kan være med å vise at det nytter å engasjere seg, og derigjennom kanskje bidra til økt deltakelse.

Innbyggermedvirkning innebærer også et dilemma som kommunen aktivt må forholde seg til: medvirkning innebærer en fare for at de (få) som deltar får uforholdsmessig mye innflytelse på bekostning av de som ikke deltar. Det representative systemet, med alle sine feil og mangler, bygger tross alt på det demokratitiltaket som har desidert høyest deltakelse, nemlig kommunevalg som foregår hvert fjerde år. Mange, kanskje de fleste, av innbyggerne ønsker å begrense sin politiske deltakelse til å stemme ved valg, og overlate resten til politikere (Hibbing og Theiss-Morse, 2002). Politikere og kommuneansatte har et ansvar for å målbære synet til alle innbyggerne, også de som ikke deltar i kommunale beslutningsprosesser mellom valg. Man bør tenke seg nøye om før tiltak settes i verk, og vurdere hvordan og hvor mye innflytelse det er ønskelig at deltakerne skal ha på den politiske beslutningsprosessen. Dette bør kommuniseres til deltakerne i forkant, slik at deres forventninger er i tråd med den innflytelsen de får ved å delta. Dersom det inviteres til medvirkning

¹³ Også kjent som folkepaneler.

uten reell medvirkningsmulighet eller uten at deltakerne ser hvordan innspillene kanaliseres inn og påvirker utfallet, kan resultatet være større mistillit til det politiske systemet.

En risikofaktor som kan være vanskelig å kontrollere er at tiltak kan ha ulik grad av støtte hos de politiske partiene. De politiske vindene kan skifte fra ett valg til et annet, og det er ikke sikkert at de nyvalgte politikerne har like mye eierskap til tiltak som ble etablert av tidligere folkevalgte. Også skifte av nøkkelpersonell i administrasjonen kan gjøre at det er vanskelig å holde det man lover til deltakerne. Bylab i Gjøvik overlevde politisk skifte i 2019, og er slik sett et eksempel på at det er mulig å få til kontinuitet. Det krever god forankring hos politikere og administrasjon, og et langsiktig perspektiv på medvirkningsarbeidet.

Denne rapporten fokuserer på utfordringene og mulighetene i det moderne lokaldemokratiet. Selv om det generelt er høy tillit og politisk deltakelse i Norge, er det likevel tegn til politisk utenforskap, særlig blant visse sosiale grupper som unge menn med lav utdanning og innvandrere. Forskjeller i valgdeltakelse basert på sosiale variabler som alder, utdanning, og etnisk bakgrunn er fremtredende, og det er store geografiske forskjeller i politisk deltakelse internt i kommunene.

Vi argumenterer for nødvendigheten av å vedlikeholde og utvikle demokratiske prosesser for å styrke systemets legitimitet og inkludere underrepresenterte grupper. Norge, med sitt representative demokrati, inkluderer også elementer av deltakerdemokrati, hvor innbyggerne forventes å være aktive deltakere i beslutningsprosesser mellom valg. Dette er spesielt viktig i kommunene, som har blitt ansvarlige for å fremme slik deltakelse gjennom diverse medvirkningstiltak.

Effektive medvirkningstiltak krever at innbyggere ikke bare gir innspill, men at deres stemmer faktisk påvirker politiske beslutninger, noe som kan styrke demokratisk legitimitet. Representativitet er også kritisk; medvirkningstiltak bør speile den bredere befolkningen for å unngå skjevheter i hvilke perspektiver som blir hørt.

De syv kommunene har med sine ulike utgangspunkt gått foran og vist hvordan de tenker og løser medvirkning i praksis. Deres erfaringer – positive så vel som negative – tjener som gode eksempler for andre norske kommuner som ønsker å styrke sitt lokaldemokrati.

Referanseliste

- Arnesen, Sveinung, Henrik L. Bentsen, Pål Bjørseth, Anne Lise Fimreite, Arild Ohren, Jon K. Skiple og Jacob Aars. 2022. *Hvordan gjennomføre borgerpanel*. NORCE-rapport, 19. Desember, 2022. ISBN: 978-82-8408-174-8. <https://hdl.handle.net/11250/3028610>.
- Arnesen, Sveinung, Anne Lise Fimreite & Jacob Aars (2021). Loddet er kastet. Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken. I Jo Saglie, Signe Bock Seggaard & Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Arnesen, S., Dominik Duell & Mikael P. Johannesson (2019). "Do citizens make inferences from political candidate characteristics when aiming for substantive representation?" *Electoral Studies*, 57, pp.46–60. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.10.005>.
- Arnesen, Sveinung, Jon K. Skiple (2023). "Who Deliberate? Socio-Demographic Differences Among Participants and Non-Participants in Deliberative Mini-Publics. 2023 Southern Political Science Association Annual Conference, January 11–14, 2023, St. Pete Beach, Florida, USA.
- Bächtiger, André, John S Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark E Warren (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/hvordan_fungerer_lokaldemokratiet_2011.pdf.
- Bentzen, Tina, Jacob Torfing, and Marte Winsvold (2020). How institutional designs condition perceived local political leadership. *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1821664>.
- Bergh, Johannes; Dag Arne Christensen & Tor Helge Holmås (2021). «Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I Jo Saglie, Signe Bock Seggaard & Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Dahlberg, S., Linde, J. & Holmberg, S. (2015). Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output. *Political Studies*, 63(1), 18–37. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12170>.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>.
- Esaiasson, P. & H.M. Narud (red.) (2013). *Between-election democracy. The representative Relationship After Election Day*. Colchester, UK: ECPR Press.

- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, & Mikael J. Persson (2011). "Medborgarnas demokratioppfattninger." *Lycksalighetens ö*. Holmberg, S., Weibull, L. & Oscarsson, H.(red.). Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet, 269–277.
- Fimreite, Anne Lise (2017). *Byen og nærdemokratiet*. Rapport til byrådet i Bergen, 17.04.2017. <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/206337/Rapport-Byen-og-Naerdemokratiet>
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2008). Making use of mini-publics. I R. Goodin (red.), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn* (s. 11–37). Oxford University Press.
- Habermas J. og Rehg, W. (1996). *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). The Anatomy of Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), 27–41. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0050>
- Hansen, G.S., Klausen, J.E., og Winsvold, M. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5487>
- Hendriks, C. M. (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55(1), 43–60.
- Hibbing, John R., and Elizabeth Theiss-Morse (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Jacobsen, D. I., Baldersheim, H., & Kühn, N. S. B. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (4), 210–225. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04>
- Klausen, J.E., Arnesen, S., Christensen, D.A., Folkestad, B., Hanssen G.S., Winsvold, M. og Aars J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5459>
- Klausen, Jan Erling, Signy Vabo, and Marte Winsvold (2022). Competing perspectives on participatory arrangements. Explaining the attitudes of elected representatives. *International Political Science Review*, 44(5), 694–709. <https://doi.org/10.1177/01925121221092600>
- Knutsen, Carl Henrik, Sirianne Dahlum, Elin Haugsgjerd Allern, Sara Bjønness Hagfors, Jan Erling Klausen, Martin Søyland & Tore Wig (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Rapport, Institutt for statsvitenskap, UiO. Publisert 17. August, 2023. https://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/tilstandsanalyse-av-det-norske-demokratiet/publikasjoner/tinde_2023_rapport_endelig_versjon.pdf
- Kommunesektorens organisasjon. (2015). *Tillit. Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen. Kommuneforlaget*, KS Folkevalgtprogram 2015–2019. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/boka-tillit.pdf>

- Kostelka, F., & Blais, A. (2018). The Chicken and Egg Question: Satisfaction with Democracy and Voter Turnout. *PS: Political Science & Politics*, 51(2), 370–376.
<https://doi.org/10.1017/S1049096517002050>
- Lafont, C. (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40–63.
<https://doi.org/10.1111/jopp.12031>
- Lees-Marshment, J. (2015). *The Ministry of Public Input. Integrating Citizen Views into Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lührmann, A. (2021). Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience. *Democratization*, 28(5), 1017–1039. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928080>
- Mansbridge, J. (2003). “Rethinking representation”. *American political science review*, 97(4), 515–528.
- Marien, Sofie, & Hannah Werner (2019). "Fair treatment, fair play? The relationship between fair treatment perceptions, political trust and compliant and cooperative attitudes cross-nationally." *European Journal of Political Research* 58, no. 1 (2019): 72–95.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12271>
- Monkerud, L. C., Stokstad, S., & Indset, M. (2019). Kommunedelsutvalget og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner. NIBR-NOTAT 2019:102.
<https://hdl.handle.net/20.500.12199/1293>
- Niessen, C. (2019). When citizen deliberation enters real politics: how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making, *Policy Sciences*, 52(3), 481–503. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09346-8>
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2017. “Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risk.” *Journal of Democracy*. Online Exchange on “Democratic Deconsolidation”.
<https://www.journalofdemocracy.org/online-exchange-democratic-deconsolidation>
- Pitkin, Hanna. F. 1967. *The Concept of Representation* (Vol. 75). Univ of California Press.
- Plattner, M. F. (2017). Liberal Democracy’s Fading Allure. *Journal of Democracy*, 28(4), 5–14.
<https://doi.org/10.1353/jod.2017.0060>
- Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning (2022). *Erfaringer med råd for medvirkning*. Proba-rapport 2022-01. <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/fil.asp?fil=4201>
- Regjeringen (2018). *Nærdemokratiske ordninger*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/nardemokratiske-ordninger/id2425372/>

Regjeringen (2022). *Lokaldemokrativeileder*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/id2424152/>

Segaard, Signe Bock, Lawrence Rose og Atle H. Haugsgjerd (2020). "Politisk tillit i Norge - tegn til økende sosiale forskjeller?", i Johannes Bergh, Atle H. Haugsgjerd og Rune Karlsen, red., *Valg og politikk siden 1945* (s. 124–137). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Stava, Per (2005). Lokaldemokrati, brukar og borgar: Ideal og realitetar. I Jo Saglie & Tor Bjørklund (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Torfinn, Jacob og Marte Winsvold (2020). Demokratiparadokset – hvordan styre et folk som skal styre seg selv? I Asbjørn Røiseland og Signy Vabo, *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm.

Van Reybrouck, David (2018). *Against elections*. Seven Stories Press.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press, 1995.

Winsvold, Marte (2019). Kvinner og menn i kommunepolitikken – hvem mener de at de representerer og hvor stor innflytelse opplever de å ha? *Tidsskrift for kjønnsforskning* 03: 177-197. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-03-04>

Winsvold, Marte og Signy Vabo (2023). How well do participatory governance arrangements serve elected representatives? *Governance*, <https://doi.org/10.1111/gove.12825>

Winsvold, Marte; Hanssen, Gro Sandkjær; Houlberg, Kurt; Klausen, Jan Erling; Saglie, Jo; Segaard, Signe Bock; Vabo, Signy Irene (2015). *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Rapport 2015:09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2442531>

Winsvold, Marte, Lawrence Rose og Jan Erling Klausen (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I Jo Saglie og Dag Arne Christensen (red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt forlag.

Winsvold, Marte (2020). Hva betyr kommunale medvirkningsordninger for innbyggernes politiske tillit? I Segaard, Signe Bock (red.). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet*. ISF-rapport 2020:6.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Intervjuguide: Kommune (Administrasjon, politisk posisjon, politisk opposisjon)

- **Bakgrunnen for prosjektet (problemforståelse)**
 - Beskriv kort tiltaket og hvordan du oppfatter dets hovedformål
 - Hva er de lokaldemokratiske utfordringene som kommunen opplever, og som tiltakene skal bidra til å løse?
- **Hvem er målgruppen(e) for tiltaket/tiltakene?**
 - Hvilke personer forsøker man å involvere med tiltaket; kommunens innbyggere generelt, eller undergrupper i kommunen (f.eks. ungdommer, innvandrere mv.)
 - Hvordan er målgruppen forsøkt rekruttert?
 - Kontaktform
 - Insitamenter: Får deltakerne noe for å være med, for eksempel økonomisk kompensasjon?
 - Er det lett å rekruttere folk?
- **Hvordan blir tiltaket organisert?**
 - Er tiltaket politisk forankret? I så fall, hvordan (f.eks gjennom et vedtak)
 - Hvor mye innsats må deltakerne legge ned?
 - Hva er oppgavene til deltakerne?
- **Hvordan kanaliseres innspillene inn i det representative systemet?**
 - (Hvordan) blir deltakernes innspill tatt med videre i den politiske prosessen?
 - Hvor god støtte har tiltaket fra a) administrasjonen i kommunen, og b) politikerne i kommunen?/ Hva er administrasjonens holdning til tiltaket? Støtter de opp om det? Hva med politikerne?
- **Gjennomføring og resultater**
 - Selv om tiltaket ikke er avsluttet enda, kan du si noe om hva dere har oppnådd så langt?
 - Hvilke utfordringer har tiltaket møtt så langt (ut over det som allerede er sagt)?

Din vurdering av tiltaket – noe å lære av erfaringene?

- Hva tenker du selv om dette tiltaket? Er det et godt tiltak? Oppnår dere det dere ønsket å oppnå?
- Hva ser dere som fordeler og ulemper ved måten (det nye) tiltaket er organisert på?
- Kunne tiltaket vært organisert annerledes?

Til slutt: er det noe du vil legge til som du mener er viktig å få med i evalueringen?

Intervjuguide: Deltakere (For eksempel ledere for grendeutvalg eller nærmiljøråd)

1. Beskriv kort Prosjektet/tiltaket og hvordan du oppfatter dets hovedformål
2. Hvilke forventinger hadde du til hvilken medvirkning og innflytelse tiltaket skulle ha?
3. Svarte dette til forventingene?

Organisering av prosjektet/tiltaket:

4. Hvordan blir deltakere rekruttert inn i tiltaket?
5. Hvordan organiserer dere arbeidet i tiltaket?
6. Hvor mye innsats må deltakerne legge ned?
7. Hva er oppgavene til deltakerne?
8. Hvordan fordeles arbeidet mellom deltakere?

Tiltakets målsetninger og deltakere

9. Hva er tiltakets målsetninger?
10. Hvem deltar i tiltaket?
11. Hvilke befolkningsgrupper er det man ønsker å få i tale, gjennom dette tiltaket?

Tiltakets forhold til kommunen – politikere og administrasjon

12. Hvordan samarbeider dere med administrasjonen og politikerne i kommunen? /Kan du beskrive hvordan administrasjonen og politikerne er involvert i tiltaket? Hvordan fungerer denne kontakten, synes du?
13. Hvilke muligheter har dere for å komme med innspill til politikerne og administrasjonen?
14. Hva slags innspill kommer dere med?
15. Hvordan blir disse mottatt/behandlet i det representative systemet?

Din vurdering av tiltaket – noe å lære av erfaringene?

16. Hva ser dere som fordeler og ulemper ved måten (det nye) tiltaket er organisert på?/Hva tenker du om måten tiltaket er organisert på?
17. Kunne tiltaket vært organisert annerledes?
18. Til slutt: er det noe du vil legge til som du mener er viktig å få med i evalueringen?

Vedlegg 2 – Skjema for spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen til administrasjon og politikere

Spørreundersøkelse i forbindelse med forskningsprosjektet «Evalueringen av lokaldemokratiet i foregangskommuner» finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Takk for at du tar deg tid til å svare på vår spørreundersøkelse. Din deltakelse er svært viktig for evalueringen av lokaldemokratitiltaket i din kommune.

Kort om selve utfyllingen av spørreskjemaet

Det er mulig å ta pause i utfyllingen av skjemaet ved å lukke nettleservinduet. Du kan gå tilbake til skjemaet ved å bruke samme lenken som du åpnet med første gang. Endring av svar kan gjøres flere ganger helt til du sender inn. Du benytter da også nevnte lenke. Noen spørsmål må besvares for å kunne gå videre i undersøkelsen.

***1. Jeg har mottatt informasjon om forskningsprosjektet og samtykker til å delta:**

- (1) Ja
- (2) Nei

Nå nærmer det seg slutten av prosjektperioden og vi lurer på hvordan du synes det har gått. Kan du i tekstboksen under skrive hvordan du synes det har gått?

Har det skjedd endringer i tiltaket kommunen søkte om opprinnelig? Hvis så, beskriv gjerne endringene i tekstboksen under:

I hvilken grad har tiltaket ført med seg konflikter mellom følgende grupper:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
Mellom politikere og administrasjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Mellom politikere	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Internt i administrasjonen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Mellom ulike grupper av innbyggere	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Du kan gjerne utdype svarene i tekstboksen under:

I hvilken grad har innspill fra tiltakene fått betydning for:

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
Politiske beslutninger	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Administrative tiltak som ikke krever politisk behandling	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Du kan gjerne begrunne svarene, og si noe om på hvilken måte innspillene har hatt betydning, i tekstboksen under:

I hvilken grad tror du tiltaket har svart til følgende gruppers forventninger?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
Innbyggere	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Politikere	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Administrasjonen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Du kan gjerne begrunne og utdype svarene i tekstboksen under:

Vil du anbefale andre kommuner å ta i bruk tiltaket?

- (1) Ja, jeg vil anbefale andre kommuner å ta i bruk dette/disse tiltakene
- (2) Nei, jeg vil ikke anbefale andre kommuner å ta i bruk dette/disse tiltakene

Du kan gjerne utdype svaret i tekstboksen under:

Spørreundersøkelsen til deltakere

Spørreundersøkelse i forbindelse med forskningsprosjektet «Evalueringen av lokaldemokratiet i foregangskommuner» finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Takk for at du tar deg tid til å svare på vår spørreundersøkelse. Din deltakelse er svært viktig for evalueringen av lokaldemokratitiltaket i din kommune.

Kort om selve utfyllingen av spørreskjemaet

Det er mulig å ta pause i utfyllingen av skjemaet ved å lukke nettleservinduet. Du kan gå tilbake til skjemaet ved å bruke samme lenken som du åpnet med første gang. Endring av svar kan gjøres flere ganger helt til du sender inn.

*1. Jeg har mottatt informasjon om forskningsprosjektet og samtykker til å delta ved å svare på spørreundersøkelsen

- (1) Ja
- (2) Nei

Nå nærmer det seg slutten av prosjektperioden og vi lurer på hvordan det har gått. Kan du i tekstboksen under med egne ord skrive hva du synes om lokaldemokratitiltaket i din kommune og hvordan du vurderer hvordan det har gått?

Beskriv in svarfeltet under:

I hvilken grad synes du at kommunen har klart å informere innbyggerne om tiltaket?

I svært stor grad

I stor grad

I noen grad

I liten grad

Ikke i det hele tatt

Vet ikke/ikke relevant

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Du kan begrunne svaret nærmere i tekstboksen under:

Tror du tiltaket har bidratt til å øke eller redusere konfliktnivået blant innbyggere?

Det har bidratt til å øke det politiske konfliktnivået

Det har ikke hatt noen effekt

Det har bidratt til å redusere det politiske konfliktnivået

Vet ikke/ikke relevant

(1)

(2)

(3)

(4)

Du kan utdype svaret nærmere i tekstboksen under:

Tror du tiltaket har forbedret eller forverret innbyggernes mulighet for å få innflytelse i politiske saker, eller har det ikke hatt noen effekt?

Innbyggere har fått mer innflytelse

Det har ikke hatt noen effekt

Innbyggerne har fått mindre innflytelse

Vet ikke/ikke relevant

(1)

(2)

(3)

(4)

Du kan begrunne svaret nærmere i tekstboksen under:

I hvilken grad tror du dine innspill blir vurdert i den politiske beslutningsprosessen?I svært stor
grad

I stor grad

I noen grad

I liten grad

Ikke i det
hele tattVet ikke/ikke
relevant(1) (2) (3) (4) (5) (6) **Du kan utdype svaret i tekstboksen under:**

Har tiltaket svart til forventningene dine for medvirkning i politiske saker?**Skriv ditt svar i tekstboksen under:**

Vil du anbefale andre kommuner å ta i bruk tiltaket?(1) Ja(2) Nei(3) Vet ikke / Ikke relevant**Du kan utdype svaret i tekstboksen under:**
