

Sammendrag

Sosiale medier (SoMe) har blitt en viktig kommunikasjonsform for folkevalgte i norske kommuner og fylkeskommuner. Gjennom SoMe nås mange, samtidig som det krever få ressurser. KS har derfor ønsket å tilegne seg økt innsikt i hvordan folkevalgte kan benytte SoMe som verktøy for å utøve politisk lederskap og dialog med innbyggerne. Det har vært særskilt aktuelt å belyse temaet med hensyn til ledelsesrollen og representasjonsrollen, med ønske om å få frem gode eksempler til videre inspirasjon og læring.

Prosjektet belyser tre overordnede spørsmål:

- Hvordan folkevalgte bruker SoMe som verktøy for inkluderende folkestyre – nærmere bestemt til dialog eller annen medvirkning fra innbyggerne.
- Hvordan folkevalgte bruker SoMe som verktøy for å utøve lederrollen.
- Hvordan folkevalgte bruker SoMe inn i møter i folkevalgte organer, avgrenset til dialog med innbyggere eller pressgrupper.

Det har samtidig vært viktig å undersøke potensielle utfordringer som kan oppstå ved bruk av SoMe. Blant disse er utfordringer knyttet til representativitet, forholdet til rådmann, oppfølging av dialog og hvordan innspill bringes videre.

I perioden januar 2017 til mars 2017 ble det hentet inn data gjennom både kvantitative og kvalitative undersøkelser. Funn i rapporten er basert på en representativ survey, dybdeintervjuer og fokusgrupper med tre informantgrupper, henholdsvis; 1) folkevalgte, 2) innbyggere, og 3) rådmenn. I tillegg ble det foretatt en manuell kartlegging av Facebook-profilene til folkevalgte som deltok i et dybdeintervju.

Hovedfunn: Fase 1

I prosjektets første fase ble det hentet inn data fra 2173 folkevalgte gjennom Norgesbarometerets omnibusundersøkelse. Utvalget er representativt for folkevalgte i Norge. Den kvantitative spørreundersøkelsen hadde til hensikt å avdekke andelen av folkevalgte som benytter SoMe som kanal for dialog eller annen medvirkning med innbyggerne, samt hvilke SoMe-kanaler folkevalgte foretrekker å benytte til innbyggerdialog. Videre var det av interesse å undersøke om folkevalgte har opplevd dialog med innbyggere over SoMe inn i folkevalgte organer, og om bruk av SoMe kan gi utfordringer knyttet til forholdet til rådmann, som rolle- og ansvarsfordeling, utredningsplikt, offentlighet og journalføring. Nedenfor presenteres hovedfunnene fra undersøkelsen.

Blant respondentene i undersøkelsen var 84 prosent enig eller svært enig i påstanden om at SoMe er et nyttig verktøy for innbyggerdialog, men bare **halvparten svarte at de bruker SoMe til å invitere innbyggerne til dialog om politiske saker**. Så mange som 82 prosent oppga at de bruker SoMe som verktøy for å spre informasjon til innbyggere om politiske saker i kommunestyret/fylkesting, mens 36 prosent bruker SoMe som verktøy for å oppfordre innbyggere til å komme med forslag til politiske saker de ønsker den folkevalgte skal ta opp.

Spørreundersøkelsen viste at **Facebook er den absolutt viktigste og mest brukte SoMe-kanalen til innbyggerdialog**. 78 prosent av folkevalgte bruker Facebook til å kommunisere med innbyggerne, mens kun 11 prosent bruker Instagram, 10 prosent bruker Twitter og 7 prosent bruker LinkedIn eller andre SoMe-kanaler. I prosjektets påfølgende faser ble derfor undersøkelsen begrenset til SoMe-kanalen Facebook.

89 prosent av folkevalgte har opplevd at det pågår dialog mellom folkevalgte og innbyggere over SoMe under møter i kommunestyret/fylkesting. Det er likevel kun et fåtall (6 prosent) som har opplevd at slik dialog foregår i stor grad.

Svært få folkevalgte har opplevd at bruk av SoMe har ført til utfordringer knyttet til forholdet til rådmann. 11 prosent har opplevd utfordringer knyttet til grensdragningen mellom folkevalgte og rådmannens ansvarsområde, 6 prosent til offentlighet og journalføring, og 4 prosent til rådmannens utredningsplikt.

Hovedfunn: Fase 2, 3 og 4

I prosjektets andre fase ble det gjennomført dybdeintervjuer med 28 folkevalgte og 6 rådmenn. Intervjuobjektene i prosjektets tredje fase bestod av 14 innbyggere, som ble fordelt i tre ulike fokusgrupper. Fjerde og siste prosjektfase var en manuell kartlegging av Facebook-profil til folkevalgte som hadde deltatt i et dybdeintervju. Til sammen utgjør disse tre fasene den kvalitative kartleggingen, med ønske om å få frem gode eksempler til videre inspirasjon og læring. Nedenfor følger et utdrag av hovedfunn fra disse fasene:

Facebook som verktøy for dialog eller annen medvirkning fra innbyggerne

Undersøkelsene viser at innbyggerdialog over Facebook hovedsakelig arter seg gjennom en av følgende former, der de tre førstnevnte er langt vanligere enn de to sistnevnte:

- 1) **Innbyggerne tar initiativ til dialog over «messenger»:** I omtrent halvparten av tilfellene er det innbyggerne selv som tar initiativet til dialog. Dette skjer primært over «messenger» der innbyggeren henvender seg om en konkret sak.
- 2) **Folkevalgte tar initiativ til dialog over «messenger»:** Flere folkevalgte tar selv initiativ til dialog med innbyggere over «messenger», gjerne på bakgrunn av at innbyggeren i forkant har delt interessante tanker og meninger i kommentarfeltet til en statusoppdatering eller i et åpent diskusjonsforum. Dialog over «messenger» brukes dersom det er ønskelig å diskutere fritt, uten kommentarer og avbrytelser fra andre.
- 3) **Folkevalgte publiserer statusoppdateringer som fører til diskusjon:** De fleste folkevalgte benytter Facebook som kanal for å spre informasjon om saker i kommunen. Til tross for at folkevalgte ikke direkte etterspør innspill, velger mange innbyggere å dele sine tanker og meninger i kommentarfeltet til den folkevalgtes statusoppdatering. I noen tilfeller fører dette til diskusjon og dialog med enkelte eller flere innbyggere.
- 4) **Folkevalgte oppfordrer til å dele innspill gjennom statusoppdateringer:** Noen folkevalgte publiserer statusoppdateringer der de aktivt etterspør innspill og forslag fra innbyggerne. Dette skjer gjerne i forbindelse med pågående saker i kommunen eller fylkeskommunen.
- 5) **Folkevalgte oppfordrer til involvering gjennom Facebook-grupper:** Noen få folkevalgte oppfordrer til dialog gjennom invitasjon til en åpen eller lukket Facebook-gruppe. Dette skjer gjerne dersom folkevalgte ønsker innspill i forbindelse med en pågående sak eller større planer og strategier som kommunens samfunnsplan.

Det fremkommer få tilfeller der folkevalgte har benyttet Facebook som verktøy for å la innbyggerne bestemme hvilke saker som skal diskuteres.

Felles for intervjuobjektene er at Facebook benyttes som en lyttepost, der folkevalgte får god oversikt over hva som rører seg i befolkningen. Gjennom direkte henvendelser fra innbyggerne eller åpne diskusjoner og forum får folkevalgte innblikk i hvilke politiske saker som opptar innbyggerne og skaper engasjement. Flere opplever også at det å være tilstede på Facebook skaper økt nærhet til innbyggerne i egen kommune. I dette ligger at de med jevne mellomrom kan dele fra sin politikerhverdag, rose lokale initiativ, og ikke minst være tilstede ved behov og raskt respondere på henvendelser fra innbyggerne.

Facebook som verktøy for å utøve lederrollen

For å belyse hvordan folkevalgte kan utøve lederrollen på Facebook ble det undersøkt hvordan innspill tas videre inn i politiske prosesser, hvordan folkevalgte følger opp innspill og kommentarer fra innbyggerne og hvordan de modererer diskusjoner – både spontane og egeninitierte. Det var også aktuelt å undersøke i hvilken grad folkevalgte opplever utfordringer knyttet til representativitet og forholdet til rådmann. Nedenfor presenteres hovedfunn i korte trekk:

6 av 10 folkevalgte oppgir at de normalt **tar innspill videre til eget parti eller til kommunestyret**. Innspill til mindre saker diskuteres gjerne på lavest mulig nivå, mens innspill til saker av større betydning tas til gruppeleder eller parti. Ved behov henviser folkevalgte innbyggere til saksbehandler i administrasjonen. I unntakstilfeller, der informasjonen berører rådmannens ansvarsområde, tas innspill direkte til rådmann.

I tilfeller der folkevalgte selv har oppfordret til innbyggerinvolvering, gir de fleste inntrykk av å ha **gode rutiner for oppfølging**. Det samme gjelder dersom innbyggere henvender seg over «messenger» om en konkret sak. Derimot ligger det et **forbedringspotensiale i å følge opp kommentarer og innspill i kommentarfeltet** til den folkevalgtes statusoppdatering.

Flere har vært vitne til at debatter på sosiale medier eskalerer til å handle om noe helt annet enn det som var utgangspunktet. Dersom folkevalgte selv står ansvarlig for å ha startet debatten forsøker de å **moderere underveis og avslutter debatten dersom den ikke lenger oppleves som konstruktiv**. Flere folkevalgte har vært utsatt for ubehagelige hendelser på Facebook i form av nedsettende kommentarer eller usaklig kritikk. Resultatet er at **mange har blitt ekstra forsiktige med hva de velger å dele**.

Folkevalgte er bevisst på at de ikke evner å nå *alle* gjennom Facebook. For å sikre at grupper som ikke hever stemmen på Facebook også blir hørt, involverer folkevalgte innbyggerne gjennom flere kanaler. Facebook blir i den forstand sett på som en tilleggskanal for å hente inn verdifulle innspill og meninger, ikke som en talepost som ene og alene kan fremstille innbyggernes behov. **Generelt opplever folkevalgte få utfordringer knyttet til representativitet og flere poengterer at Facebook snarere gir mulighet til å også nå «nye» grupper**, som ikke tar kontakt gjennom mer tradisjonelle kommunikasjonskanaler.

På lik linje med funn fra den kvantitative spørreundersøkelsen, fremkommer det gjennom dybdeintervjuene få eksempler der bruk av Facebook har ført til utfordringer knyttet til forholdet til rådmann. Blant rådmenn er opplevelsen at **folkevalgte bringer viktig informasjon videre og at bruk av Facebook i liten grad fører til rollekonflikt**. Folkevalgte er i tillegg bevisst på å unngå statusoppdateringer som kan fremstå som utleverende eller negativt rettet mot rådmann som privatperson.

Facebook inn i folkevalgte organer

Noen har pekt på at dialog mellom folkevalgte og innbyggere pågår helt inn i kommunestyrets besluttede møte, og kan påvirke folkevalgtes stemmegivning helt til det siste. KS har ønsket mer kunnskap om hvilket omfang og hvilken form slik dialog foregår, samt hvilke utfordringer dette kan gi med tanke på ansvarfordeling mellom folkevalgte og rådmann/administrasjon. I det følgende presenteres hovedfunn knyttet til overnevnte problemstillinger.

Få har opplevd utstrakt bruk av Facebook for dialog med innbyggere under møter i folkevalgte organer. De fleste har likevel en positiv holdning til bruk av Facebook inn i Kommunestyremøter og mener at all informasjon som er riktig og konstruktiv bør komme frem i behandlingen av en sak.

De fleste innspill som kommer underveis i møter klassifiseres som tilleggsinformasjon eller partsinnlegg som ikke er avgjørende for stemmegivningen. Det bidrar til at rådmenn og folkevalgte har opplevd få utfordringer knyttet til ansvarsfordeling, utredningsplikt og/eller journalføring. Funn viser en felles oppfatning om at håndtering av innspill som kan være avgjørende for utfallet er en krevende øvelse og at innspill som hovedregel bør hentes inn i forkant av møter. Flere nevner også at aktiv bruk av Facebook kan virke forstyrrende i møtet.

Beste praksis

Blant intervjuobjektene er det kun et fåtall av folkevalgte som utøver beste praksis. Folkevalgte som lykkes med å utøve politisk lederskap og dialog med innbyggerne gjennom bruk av Facebook, har etablert en plattform der de aktivt informerer, inviterer og tar innspill fra folket videre inn i politiske prosesser. Beste praksis kjennetegnes ved at den folkevalgte evner å skape en toveis kommunikasjonsprosess, som kan beskrives gjennom en kontinuerlig fem-steps-modell.

- 1) Den folkevalgte **lytter** til diskusjoner og kommentarer på Facebook, og fanger opp hva som rører seg i lokalsamfunnet.
- 2) Den folkevalgte **er i dialog** med innbyggerne på daglig basis, enten gjennom «messenger», åpne diskusjoner eller forum/grupper.

- 3) Gjennom samtaler med innbyggerne får folkevalgte nærmere kjennskap til aktuelle problemstillinger, og **henter innspill og forslag** til saker de kan følge opp videre i den politiske prosessen.
 - 4) Den folkevalgte **videreformidler** innspill og forslag til parti og/eller kommunestyret.
 - 5) Den folkevalgte **følger opp innbyggerdialog** med informasjon om hvor og hvordan innspill blir vurdert, og gir en begrunnelse for hva kommunestyret eller fylkestinget har besluttet.
- Dette er en kontinuerlig prosess der folkevalgte igjen får tilbakemeldinger fra innbyggerne på bakgrunn av politiske prioriteringer og eventuelle nye vedtak.

Vurderinger og anbefalinger

Nedenfor presenteres våre vurderinger av folkevalgtes bruk av Facebook til innbyggerdialog- og involvering, samt våre anbefalinger til hvordan folkevalgte i større grad kan lykkes med å utøve representasjonsrollen og lederrollen på Facebook.

Potensialet ved å bruke Facebook som verktøy for innbyggerdialog- og involvering er betydelig større enn hva de fleste folkevalgte i dag benytter kanalen til. Enkelte peker på at manglende tid og kapasitet er sentrale årsaker til at mulighetsrommet ikke utnyttes til det fulle. En tredje mulig årsak er at folkevalgte, som et resultat av ufine kommentarer og usaklige innspill, kvier seg for å bruke Facebook som verktøy for å styre politiske debatter.

For å lykkes med å utøve politisk lederskap og dialog med innbyggerne over Facebook, er folkevalgte nødt til å sette av rikelig med tid – både til å dele, hente innspill, videreformidle, og følge opp dialog. Beste praksis kjennetegnes ved at folkevalgte har skapt en møteplass der de er i dialog med innbyggerne over tid. En forutsetning er at man deler godt innhold som gjør innbyggerne motivert til å engasjere seg i fremtidige diskusjoner. Folkevalgte bør ha en klar strategi for hvilke saker de ønsker innspill på, hvem de ønsker skal gi innspill og når i prosessen de ønsker å involvere innbyggerne.

På bakgrunn av funn fra denne undersøkelsen har vi identifisert tre enkle grep som kan bidra til at folkevalgte i større grad lykkes med Facebook som verktøy for politisk lederskap og innbyggerdialog.

Våre anbefalinger tar utgangspunkt i folkevalgte som bruker Facebook som et supplement til tradisjonelle involveringskanaler, og som ikke har et ambisjonsnivå om å anses som et forbilde i kategorien «beste praksis». Punktene er rangert etter grad av viktighet, der punkt en og to bør være en selvfølge for folkevalgte som ønsker å engasjere og være i dialog med innbyggere på Facebook.

- 1) ***Gi tydelige beskrivelser av politiske statusoppdateringer:*** Folkevalgte kan bli bedre til å gi korte beskrivelser av sakene de refererer på Facebook. For å sikre god deltakelse i diskusjonen, bør det kort informeres om saken, hvorfor den deles og hvorfor den er viktig.
- 2) ***Oppfølging av innspill underveis i kommentarfeltet:*** Folkevalgte har et forbedringspotensial i å anerkjenne innspill fra innbyggere som deles i kommentarfeltet til politiske statusoppdateringer. Det er viktig å signalisere at forslag og innspill blir sett og tatt i betraktning. Da øker også motivasjonen til å delta i fremtidige diskusjoner. Innspill som er direkte rettet mot den folkevalgte, bør følges opp med svar eller oppfølgingsspørsmål. Kommentarer og andre innspill kan følges opp med en bemerkelse, eksempelvis i form av «emoji-symboler».
- 3) ***Aktivt oppfordre til innspill og forslag fra innbyggere:*** Folkevalgte kan i større grad bruke Facebook som verktøy til å aktivt oppfordre innbyggere til å dele innspill eller komme med forslag til løsninger på politiske utfordringer. Dette gjelder særlig for oppfordring i form av direkte spørsmål i statusoppdateringer. I sistnevnte tilfelle, bør folkevalgte forklare hvorfor innspill er ønskelig, og hvor innspill tas videre.