

**Sammendrag:**

## **Medvirkning *med virkning*? Om innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen**

*NIBR/Uni Rokkansenteret*

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

### **Hvorfor er innbyggermedvirkning viktig?**

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

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

*Prinsippet om berørthet/nærhet*

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

*Viser at lokaldemokratiet er responsivt*

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

*Beslutninger blir bedre*

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

#### *Letter iverksettingen av tiltak*

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

#### *Gir læring for både politikere og innbyggere*

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

### **Suksesskriterier på kommunenivå**

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

#### *Forankring i – og kobling til – det representative demokratiet*

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

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

#### *Prosedyrer*

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

#### *Ressurser - demokratisansvarlig*

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

### **Suksesskriterier på tiltaksnivå**

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

### *Synlighet*

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

### *Konkret, klart og viktig – innbyggernære spørsmål*

Det er lettest å involvere og engasjere innbyggere i saker som er konkrete, der det finnes klare alternative løsninger og som folk opplever at berører dem. Studier viser at deltakelsen er størst når den omhandler innbyggernære problemstillinger. Det kan være lurt å formidle nettopp hvordan sakene berører innbyggerne, hva slags konsekvenser de får for folks liv og alternative løsninger.

### *Tydlig formål*

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

### *Målgruppe*

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

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

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

### *Være der folk er*

Arenaene som kommunen bruker i medvirkningssammenheng er ofte fremmedgjørende. Alle innbyggerne er ikke vant til å være på folkemøter, ta ordet i store forsamlinger etc. Et tips er derfor å møte folk der de pleier å være. Flere kommuner har tenkt slik, og har ordførerbenk på kjøpesenter eller den lokale kafeen, gjestebud hjemme hos folk etc. Og skal man skal få rusmisbrukere i tale må man kanskje ned på torget, og dersom man skal treffe ungdom må man oppsøke skolene. Ellers er det å bruke sosiale medier en måte å være der folk er, fordi det krever liten innsats for å delta og komme med innspill når man kan gjøre det hjemme i sin egen stue.

### *Tidspunkt: Etterstreb tidlig medvirkning*

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

#### *Institusjonaliserte medvirkningstiltak motiverer til langsiktig deltakelse*

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

#### *”Spor-innspill”-funksjon*

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

#### *”Spor-effekt”-funksjon*

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

### **Representativt demokrati og innbyggermedvirkning – hånd i hånd?**

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