

NYE VEIER TIL GODT LOKALDEMOKRATI - SAMMENDRAG

KS har ønsket et FOU-prosjekt som skal gi en oppdatert analyse av hvilke forhold som kjennetegner kommuner med et godt lokaldemokrati. Med utgangspunkt i resultater fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018 belyser rapporten ulike forhold som har betydning for hvordan lokaldemokratiet oppfattes; både faktorer som kommunestyret selv kan bidra til å påvirke, men også forhold de har mindre innvirkning på. I 2013 gjennomførte KS FoU-prosjektet "Veier til god lokaldemokratisk styring" (Winsvold 2013) med en tilsvarende problemstilling. Som i 2013-undersøkelsen setter denne rapporten fokus på de fem dimensjonene *pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og folkevalgtes rolletrivsel* som det analytiske utgangspunktet for studien. Rapporten følger således opp 2013-studien både gjennom analyse av nye kvantitative og kvalitative data.

En hovedkonklusjon fra 2013-studien var at det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor innbyggere og folkevalgte opplever lokaldemokratiet som godt eller dårlig. Det er dermed heller ikke entydige og klare oppskrifter på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati (Winsvold m.fl. 2013). Forhold som åpenhet, klare ansvarslinjer og inkludering av opposisjonspolitikere ble imidlertid opplevd som viktige sider ved godt lokaldemokrati. For innbyggernes del ble det påpekt at individuelle faktorer som kjønn, alder, utdanning og botid i kommunen var viktige for tilfredsheten med lokaldemokratiet. For politikerne var politisk fartstid og posisjon viktig.

I hovedsak gir analysene i denne rapporten tilslutning til tidligere funn. Selv om forutsetninger og rammebetingelser for lokaldemokratiet er i stadig utvikling – vi nevner blant annet kommunereform og nye medier som eksempler – er det ikke vært grunn til å forvente at beveggrunnene for innbyggere eller folkevalgtes vurderinger skulle ha endret seg vesentlig. En direkte sammenligning med tidligere funn er selvsagt også vanskelig gitt at lokale kontekster betyr mye – og få kommuner er gjengangere i undersøkelsene. Vi har derfor heller ikke vektlagt dette i denne rapporten. Men også i denne studien ser vi at individuelle faktorer forklarer mest av variasjonen på demokratiindeksene når vi legger ulike hovedforklaringer til grunn. De analysene som denne rapporten bidrar med nyanserer imidlertid bildet fra tidligere studier noe.

Når vi imidlertid ser på enkeltspørsmål/variabler i undersøkelsen er det samlet sett markerte forskjeller mellom innbyggernes og de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet. Disse forskjellene i vurdering skal ikke overdramatiseres. Men en bevissthet om disse forskjellene kan være et godt utgangspunkt for eventuelle tiltak for å styrke eller bedre lokaldemokratiet.

Når det gjelder de faktorene som mer eller mindre direkte tilligger det kommunale handlingsrommet er det en hovedkonklusjon at kommunal organisering har begrenset betydning for hvordan lokaldemokratiet vurderes – dette er en fortelling om svake sammenhenger. Likevel er det enkelte forhold som trekkes fram i rapporten. Også her ser vi

til dels forskjeller i vurderinger mellom innbyggere og folkevalgte når det gjelder betydningen av kommunale organisasjonsformer. Det er for eksempel en viss tendens til at innbyggerne (men ikke de folkevalgte) i kommuner med flere *generelle medvirkningstiltak* oppfatter kommunen som mer ansvarlig og borgernær.

Det er imidlertid en *negativ* sammenheng mellom større grad av *institusjonalisert medvirkning* (ungdomsråd, eldreråd, brukerutvalg, brukerpaneler, etc.) og demokratioppfatning – og dette er mer uttalt blant de folkevalgte, særlig på effektivitets- og ansvarlighetsdimensjonene. Umiddelbart kan dette synes å være et funn som er det motsatte av det man skulle forvente – at større grad av formell medvirkning gjenspeiler seg i bedre skåre på demokratidimensjonene. Mulige forklaringer kan være at dette peker mot bakenforliggende lokalspesifikke og problematiske forhold som har nødvendiggjort slike tiltak. Det at de folkevalgte i slike kommuner vurderer effektivitet og ansvarlighet som noe lavere kan også peke mot en oppfatning av mer komplekse beslutningsprosesser i kommunen. Igjen er det imidlertid grunn til å minne om at vi ikke snakker om sterke sammenhenger her.

Sammenhengen mellom demokratioppfatninger og tjenesteorganisering er heller ikke sterk, men det er altså noen unntak. Det som i særlig grad peker seg ut (med en negativ sammenheng) er bruk av stykkprisfinansiering på tjenester og bruk av offentlig/privat samarbeid. Dette er særlig uttalt for de folkevalgtes del. Det er imidlertid grunn til å utvise forsiktighet med å fortolke dette inn i en direkte årsakssammenheng. Den politiske organiseringen slår heller ikke sterkt ut på demokratioppfatninger, men i kommuner med relativt mer *delegering av politisk myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ* vurderes effektivitet og pålitelighet noe høyere.

Graden av *administrativ frihet* i kommunen påvirker i liten grad de folkevalgtes demokraturvurderinger, mens vi ser en positiv sammenheng for innbyggernes del (effektivitetsdimensjonen). *Mindre partifragmentering* i kommunestyrene har generelt en positiv sammenheng med skårene på demokratidimensjonene, både for innbyggere og folkevalgte, men slår tydeligere ut – og på flere av demokratidimensjonene – for innbyggerne. Kommunereformprosessene ser for øvrig ikke ut til å ha gjort sterke utslag på vurderingene av lokaldemokratiet. For innbyggernes del er det riktignok en tendens til at ansvarlighet- og borgernærhetsdimensjonene vurderes lavere hos respondenter i sammenslåingskommuner.

Når det gjelder folkevalgtrollen, er det nye som vi vil trekke fram i denne analysen (sammenlignet med 2013-studien) betydningen av sosiale medier. Dels kan slike medier være en integrert del av kommunens offisielle informasjonsarbeid, og dels er kommunepolitikerne selv aktive deltakere i debatten på sosiale medier. På den ene siden skal kommunen ikke legge seg opp i hva de enkelte politikerne skriver i sosiale medier. Likevel kan det i noen kommuner være behov for å sette av tid til en diskusjon av hvordan sosiale medier best mulig kan brukes til å fremme en demokratisk meningsutveksling, og hvilke fallgruver som bør unngås.

Vi ser også at ulike kontekster legger til rette for ulike politikerroller. Det er betydelige forskjeller på kommunepolitikk i små og store kommuner. I små kommuner ser det ut til å være større rom for politikere som prioriterer innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker,

mens større kommuner er mer tilpasset en mer profesjonell politikerrolle der arbeidet begrenses til strategiske hovedlinjer. Ulike oppfatninger om hva en god kommunepolitiker er, kan dermed også ligge bak ulike oppfatninger om større kommuner er bra eller dårlig for demokratiet.

Dette innebærer også at det er vanskelig å komme med entydige råd om hvordan kommunene bør organiseres. De ulike organisasjonsmodellene er tilpasset ulike politikeridealer, og valget av styringsmodell bør bygge på hva slags politikerrolle man foretrekker. Dette kan også bidra til å forklare at mange sammenhenger er svake i den statistiske analysen: en organisasjonsform kan oppfattes som god og velfungerende av noen politikere og innbyggere, og i strid med viktige idealer av andre.

Det viktigste strategiske grepet kommunene imidlertid kan gjøre for å styrke lokaldemokratiet – både i et innbygger- og et folkevalgtperspektiv – er å sette temaet på agendaen. Dette kan aldri gjøres en gang for alle. Selv om mye ligger fast, må en utvikling av lokaldemokratiet også ta hensyn til at lokale kontekster er i endring – og at dette er noe som kan manifestere seg langs alle de dimensjonene som er berørt i denne rapporten. Ikke minst er dette viktig for en kommunal sektor i en reformtid, med nye kommuneenheter og med flere nettverk som er involvert i lokal agendasetting, politikkutforming og tjenesteproduksjon. Dette krever vedvarende oppmerksomhet. *Kommunenes hovedstrategi for et godt lokaldemokrati bør dermed være knyttet til en bevisstgjøring og forpliktelse av kommunens folkevalgte. I forlengelsen av dette, mener vi følgende tiltaksinnrettinger eller strategifokus bør legges til grunn:*

1. *Kunnskapsbaserte tiltak.* For å iverksette tiltak for å styrke eller utvikle lokaldemokratiet må man vite hvor skoen trykker – for hvem. Generelle antakelser er ikke tilstrekkelig; det er heller ikke de folkevalgtes egenforståelse av lokaldemokratiske utfordringer – som vi har dokumentert kan det være betydelige forskjeller mellom innbyggere og folkevalgte i så måte. Dette knytter an til et annet strategifokus:
2. *Lokalt kontekstfundament.* Gode løsninger som bedrer den demokratiske styringen må være tilpasset lokal kontekst, lokal problemforståelse og lokale behov. Selv om det oversiktsbildet som kommer til syne bl.a. i denne rapporten gir en pekepinn om det vanlige og typiske for mange kommuners vedkommende, må den enkelte kommunes konkrete tiltak springe ut fra konkrete utfordringer. Dette utelukker ikke kunnskapsoverføring og læring av andre, men en kolportering av andres erfaringer risikerer å bomme på målet.
3. *Informasjons- og åpenhetsfokus.* Andre studier har pekt på åpenhet som en kjerne i den lokaldemokratiske styringen, både som egenverdi og som en forutsetning for andre demokratidimensjoner. Dette har fortsatt gyldighet. Det impliserer imidlertid også at bredden i kommunenes lokaldemokratiarbeid kan, og kanskje bør, være stor. Åpenhet er viktig i ulike relasjoner; både mellom kommunen (som organisasjon) og innbyggerne, mellom folkevalgte og innbyggere, mellom politikere og administrasjon og mellom folkevalgte i ulike posisjoner.

4. *Ungdoms- og rekrutteringsfokus.* Dette er en strategiinnretting som har adresse til arbeid som både handler om innbyggerinvolvering og medvirkning, men også til de folkevalgtes rekrutteringsarbeid i parti- og organisasjonssammenheng. Når demokratiskårene hos innbyggerne er lavest blant yngre (og blant menn) indikerer det i seg selv et tydelig retningsvalg for tiltak. Den samme tendensen gjelder demokraturveringene til yngre og uerfarne folkevalgte. Sammen med en generell politisk rekrutteringsutfordring bør dette også være en tydelig veiviser for de folkevalgtes oppmerksomhet.

Den vektleggingen av lokalt tilpassede strategier som vi tar til orde for her, innebærer som nevnt at det er vanskelig å komme med spesifikke og operasjonelle anbefalinger om hvordan kommunene bør organiseres. Når det gjelder konkrete strategivalg er det altså ingen universalløsninger, men sammenhengen mellom hvordan lokale politikerroller oppfattes å (skulle) være og kommunestørrelse kan i alle fall være ett mulig utgangspunkt for å målrette lokaldemokratibyggende tiltak. Selv om for eksempel «den borgernære folkevalgte» er et ideal og et mål for alle kommuner, vil kommunene ofte stille med ulike utgangspunkt. Riktig nok synliggjøres dette svakt i tallmaterialet i denne studien, men de kvalitative funnene antyder (som i 2013-studien) at det er en sammenheng; innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker står sterkest blant de små. Som en generell anbefaling er det derfor ikke urimelig at større kommuner også har et større potensial for lokaldemokratibyggende tiltak langs borgernærhetsdimensjonen. Overraskende er det ikke, men igjen: lokalspesifikk kunnskap om relasjonene mellom kommune, innbyggere og folkevalgte er uansett en nødvendig forutsetning for valg av tiltak.

Målrettede tiltak forutsetter altså et godt kunnskapsgrunnlag. For den enkelte kommune vil det nødvendigvis bety at å framskaffe et slikt grunnlag prioriteres og finansieres. De kommunene som har deltatt i den undersøkelsen som denne rapporten bygger på, har et visst grunnlag gjennom denne. Det er imidlertid ikke sikkert at undersøkelsen slik den har vært tilrettelagt gir den nødvendige oppløsningen for å peke ut konkrete nok strategivalg for å utvikle lokaldemokratiet. Gitt at individfaktorer har stor forklaringskraft, er det etter vår oppfatning behov for et større datatilfang hva innbyggernes lokaldemokrati-forståelse og drivere for engasjement angår. Dette betyr i så fall at lokaldemokratiundersøkelsens innretting mot lokaldemokratiets «output» og «performance» bør suppleres. Dette vil gi bedre og større kunnskap om hvem i lokalsamfunnet som svarer hva, for derigjennom å kunne målrette tiltak bedre. Vi vil ta til orde for at framtidige versjoner av undersøkelsen utvides i tråd med dette.