

Marte Winsvold (red.)

Veier til god lokaldemokratisk styring

INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING



UiO : **Institutt for statsvitenskap**
Det samfunnsvitenskapelige fakultet



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Veier til god lokaldemokratisk
styring

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:4

Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden

Samarbeidsrapport NIBR/
Uni Rokkansenteret 2013

Medvirkning med *virkning?*
Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.

Samarbeidsrapport NIBR/
Uni Rokkansenteret 2010

Evaluering av
innbyggerinitiativordningen

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Marte Winsvold (red.)

Veier til god lokaldemokratisk styring

NIBR-rapport 2013:24

Tittel: **Veier til god lokaldemokratisk styring**

Forfatter: Harald Baldersheim, Johannes Bergh, Sara Blåka, Lawrence Rose, Jo Saglie, Trond Tjerbo og Marte Winsvold

NIBR-rapport: 2013:24

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-997-6

Prosjektnummer: 3095

Prosjektnavn: Hemmeligheten bak suksessen: Hva kjennetegner kommuner med god demokratisk styring?

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Marte Winsvold

Referat: Rapporten presenterer en undersøkelse av hvordan ulike strukturelle og organisatoriske faktorer bidrar til god demokratisk styring i norske kommuner samt hvilke tiltak som kan iverksettes for å bedre den demokratiske styringen. Resultatene som presenteres er basert på statistisk analyse av data fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse og fra studier i 12 casekommuner.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2013

Antall sider: 106

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet ”Hemmeligheten bak suksess. Hva kjennetegner kommuner med god demokratisk styring?”, som Norsk institutt for by- og regionforskning, Institutt for samfunnsforskning og Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har gjennomført for KS FoU.

Ved bruk av statistiske data og intervjudata har prosjektet undersøkt hvilke faktorer som bidrar til god demokratisk styring i norske kommuner.

Marte Winsvold (NIBR) har vært prosjektleder, og i tillegg har Sara Blåka og Trond Tjerbo fra NIBR deltatt i prosjektet. Fra ISF har Jo Saglie og Johannes Bergh deltatt, og fra ISV, Lawrence Rose og Harald Baldersheim. Forskningsassistent Ingunn Birgitte Røgne har gjennomført en medianalyse i tre av de tolv casekommunene i studien. Denne refereres i kapittel 5 i rapporten.

Det fremgår av rapporten hvilke forskere som har hatt det faglige ansvaret for de ulike delene av prosjektet. Et samlet forskerteam har imidlertid bidratt både til utviklingen av prosjektdesign, til gjennomføring av datainnsamling, og til introduksjons- og avslutningskapitlene. Videre har alle deltakende forskere lest, kommentert og bidratt inn også i kapitlene der andre forskere står som forfatter.

Oslo, desember 2013

Trine Monica Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
Summary	16
1 Innledning.....	20
1.1 Disposisjon av rapporten.....	23
2 God demokratisk styring – hva sier faglitteraturen?	24
Av Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose	
2.1 Hva er ‘lokaldemokratisk kvalitet’?	25
2.2 Fra teori til praksis	28
2.3 Hva former demokrati på nasjonalt nivå?	33
2.4 Hva former demokratisk utvikling og stabilitet på undernasjonalt nivå? Trender, strategier og forsøk i europeiske kommuner	36
2.5 Avsluttende bemerkninger.....	39
3 Undersøkelsesopplegg og metode	43
3.1 Analyse av kvantitative data.....	43
3.2 Kvalitative studier i casekommuner	45
3.3 Metodiske utfordringer	49
4 Betingelser for god demokratisk styring: En statistisk analyse	52
Av Johannes Bergh og Trond Tjerbo	
4.1 Innledning	52
4.2 Hva er god demokratisk styring i KS’ Lokalvalgsundersøkelse?	54
4.3 Data og metode	55
4.4 Er det forskjeller i god demokratisk styring mellom kommunene?	60

4.5	Variasjon mellom kommuner – innledende analyser	63
4.6	Analyse av variasjon mellom kommuner og individer: Flernivåanalyse.....	67
4.7	Flernivåanalyse – de folkevalgte.....	72
4.8	Konklusjon.....	75
5	Hva innebærer god demokratisk styring for ulike aktører i lokaldemokratiet?	77
	Av Marte Winsvold	
5.1	Hva legger informantene i ”god demokratisk styring”?.....	78
5.1.1	Åpenhet	79
5.1.2	Debatt	80
5.1.3	Inkludering.....	82
5.1.4	Klar styringskjede.....	83
5.1.5	Konklusjon.....	84
5.2	Hva legger informantene i de fire indikatorene?	87
5.2.1	Pålitelighet	87
5.2.2	Ansvarlighet	93
5.2.3	Borgernærhet	99
5.2.4	Effektivitet	104
5.2.5	Konklusjon.....	108
6	Lokaldemokratiets rammer: Hva betyr struktur og kontekst for den demokratiske styringen?	112
	Av Jo Saglie	
6.1	Kommunestørrelse	114
6.1.1	Borgernærhet og ansvarlighet.....	115
6.1.2	Pålitelighet og effektivitet	116
6.1.3	Kommunestørrelse – mer enn folketall	117
6.1.4	Casestudier og surveydata: ulike funn?	117
6.2	Kommuneøkonomi	119
6.3	Lokale medier	121
6.3.1	Harmoni	122
6.3.2	Konflikt	122
6.3.3	Medieskygge.....	124
6.3.4	Forholdet til surveyundersøkelsen.....	126
6.4	Politisk kultur og sivilsamfunnsorganisering.....	127
6.4.1	Kultur for kontakt: direkte eller via organisasjoner?.....	127

6.4.2	Et labert engasjement?	128
6.4.3	Et skjevt og snevert engasjement?	129
6.4.4	Et engasjement bygd på uvitenhet?	130
6.5	Kommunestyrets sammensetning	131
6.5.1	Utskiftning	132
6.5.2	Partipolitisk fragmentering	132
6.5.3	Politisk avstand.....	134
6.5.4	Konsensuskultur	135
6.6	Konklusjon.....	137
7	Organisatoriske faktorerens betydning for demokratisk styring.....	140
	Av Sara Blåka og Marte Winsvold	
7.1	Innledning	140
7.2	Politisk styringsmodell.....	141
7.2.1	Utvalgsmodell.....	142
7.2.2	Komitémodell.....	145
7.2.3	Parlamentarisk modell.....	146
7.2.4	Oppsummering – politisk styringsmodell	149
7.3	Delegering av myndighet	151
7.3.1	Oppsummering - delegasjon	153
7.4	Kanaler for innbyggerdeltakelse.....	154
7.4.1	Skjevt engasjement.....	156
7.4.2	Formelle og uformelle kanaler	156
7.4.3	Oppsummering – kanaler for innbygger- deltakelse	158
7.5	Møteledelse	159
7.5.1	Oppsummering	161
7.6	Organisering av oppgaveløsning.....	161
7.6.1	Målstyring.....	162
7.6.2	Interkommunalt samarbeid	163
7.6.3	Oppsummering – organisering og oppgave- løsning.....	169
7.7	Konklusjon: God lokaldemokratisk organisering: Et resultat av intern kultur?	170
8	Strategier for god lokaldemokratisk styring.....	173
	Av Marte Winsvold	
8.1	Oppsummering av funn.....	174
8.1.1	Strukturelle faktorer.....	177
8.1.2	Organisatoriske faktorer	184

8.2 Strategier for god styring.....	190
Litteratur	199

Tabelloversikt

Tabell 3.1.	Oversikt over casekommuner	47
Tabell 4.1	Spørsmål som blir brukt til konstruksjon av indekser fra innbygger- og epresentant undersøkelsene	58
Tabell 4.2	Gjennomsnitt og variasjon mellom kommuner i indekser for "god demokratisk styring" i 2010. Innbyggernes syn (antall kommuner=91)	61
Tabell 4.3	Gjennomsnitt og variasjon mellom kommuner i indekser for "god demokratisk styring". De folkevalgtes syn (antall kommuner=79).....	62
Tabell 4.4	Bivariate korrelasjoner mellom kommuners skåre på indeksene for demokratisk styring, og ulike kjennetegn ved kommunene.	65
Tabell 4.5	ICC for avhengige variabler. Basismodeller. Innbyggersurveyen.....	69
Tabell 4.6	Analyse av indekser for innbyggernes vurderinger av ansvarlig, effektivt, pålitelig og borgernært styre. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter	70
Tabell 4.7	ICC for avhengige variabler. Basismodeller. Representantsurveyen.....	72
Tabell 4.8	Analyse av indekser for de folkevalgtes vurderinger av ansvarlig, effektivt, pålitelig og borgernært styre, samt rollekomfort. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter.....	74

Figuroversikt

Figur 1.1	Analysemodell.....	22
Figur 8.1	Faktorens påvirkning på den demokratiske styringen	176

Sammendrag

Harald Baldersheim, Johannes Bergh, Sara Blåka, Lawrence Rose,
Jo Saglie, Trond Tjerbo og Marte Winsvold

Veier til god lokaldemokratisk styring

NIBR-rapport 2013:24

KS gjennomførte i 2009-2010 en spørreundersøkelse om lokalpolitikeres og folks opplevelse av ulike sider ved den demokratiske styringen i kommunene. I alt 91 kommuner deltok i undersøkelsen, og resultatene viser til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjelder tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet. Dette prosjektet har undersøkt årsakene til variasjonene i folk og folkevalgtes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen.

Demokratisk styre har flere sider, og i spørreundersøkelsen, definerte KS fire dimensjoner som god demokratisk styring skal ivareta: *pålitelighet* – som sier noe om tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte; *ansvarlighet* – som sier noe om innbyggernes mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar; *borgernærhet* – som sier noe om innbyggers mulighet for å delta i og påvirke politikken; og *effektivitet* – som sier noe om kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, samt de folkevalgtes evne til å styre kommunen. For de folkevalgtes del tilkom også en femte dimensjon: *rolletrivsel* – som sier noe om hvorvidt de folkevalgte opplever at de har god mulighet til å utøve rolle som folkevalgt. Hensikten med prosjektet har vært å identifisere hvilke faktorer som fremmer og hvilke faktorer som hemmer god demokratisk styring langs hver av disse dimensjonene.

Ulike datakilder er blitt brukt for å undersøke hva som kjenne-tegner kommuner med god demokratisk styring: For det første er det gjort en statistisk analyse av sammenhengen mellom tilfredshet

med lokaldemokratiet og ulike strukturelle og organisasjonsmessige variabler. Videre er det gjennomført intervjuundersøkelser i 12 av de 91 kommunene som var inkludert i spørreundersøkelsen.

Dernest er det gjort en mediananalyse i 3 av disse 12 casekommunene, og til sist er det gjennomført en litteraturstudie av relevant litteratur på feltet.

Prosjektet har hatt spesiell fokus på forklaringsfaktorer som ligger innenfor de lokalt folkevalgtes handlingsrom – altså faktorer som de folkevalgte har mulighet til å påvirke. Disse har vi ved en samlebetegnelse kalt for *organisatoriske* faktorer. For å kunne si noe om hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke den lokaldemokratiske styringen har det likevel vært viktig å forstå betydningen også av vanskelig manipulerbare faktorer, som for eksempel kommunestørrelse eller befolknings sammensetning. Disse har vi kalt *strukturelle* faktorer.

I dette sammendraget oppsummerer vi kort hvilken påvirkning den statistiske analysen og analysen av casekommuner viste at de ulike strukturelle og organisatoriske variablene hadde på de ulike sidene ved god demokratisk styring.

Strukturelle faktors betydning for den demokratiske styringen

Kommunestørrelse: Den statistiske analysen viser at folk vurderer én av de fire dimensjonene – ansvarligheten - som bedre i store enn i små kommuner. Den positive effekten skyldes først og fremst ett av spørsmålene om ansvarlighet, nemlig spørsmålet om det betyr noe hvilke partier som styrer. Ansvarlig styre har imidlertid flere komponenter. En forutsetning for å kunne holde de folkevalgte til ansvar er at innbyggerne har informasjon om hvem som har ansvar for hvilke beslutninger og på hvilket grunnlag beslutningene fattes. Casestudiene gir ingen indikasjon på at klarhet i ansvarlinjer er noe som varierer med kommunestørrelse. Kommuner av ulik størrelse har imidlertid litt ulike utfordringer når det gjelder å sikre klare ansvarlinjer og god rolleavklaring. Mens kompleksitet og spesialisering er store kommuners utfordring, kan det i små kommuner være en utfordring at en og samme person gjerne har flere roller.

Ifølge den statistiske analysen har kommunestørrelse ingen effekt på dimensjonen borgernærhet. Casestudiene antyder imidlertid at

kommunestørrelse har betydning for den direkte kontakten mellom folk og folkevalgte: i små kommuner har de folkevalgte naturlig nok kontakt med en større andel av befolkningen enn i store kommuner. Når sammenhengen mellom borgernærhet og kommunestørrelse ikke er statistisk signifikant, kan dette skyldes at forventningene til borgernærhet er annerledes i små kommuner enn i store. Det at folk i små kommuner faktisk har mer kontakt med de folkevalgte gjør dem ikke mer fornøyde enn folk i store kommuner fordi de forventer mer utstrakt kontakt i utgangspunktet.

Befolkningssammensetning: Kjennetegn ved individene - alder, utdanning, kjønn, inntekt og botid i kommunen - viser seg å bety mye for hvorvidt folk er tilfredse med de ulike sidene ved det lokaldemokratiske styret. Den statistiske analysen viser at eldre innbyggere gjennomgående er mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som er yngre. Kvinner er mer positive enn menn langs alle andre indikatorer enn pålitelighet. Høyt utdannede vurderer gjennomgående den demokratiske styringen i egen kommune som bedre enn lavt utdannede, og jo lenger man har bodd i kommunen, desto mer negativt vurderer man styringen i egen kommune.

For de folkevalgte gjelder det at de som sitter i formannskapet, og dermed har en sentral posisjon i kommunen, er mer positive enn andre. De som tilhører partier som i hovedsak er i opposisjon er mer kritiske enn de som tilhører partier i posisjon. Vi ser også at kvinnelige representanter gjennomgående er mer fornøyde enn mannlige med dimensjonen ansvarlighet, og at tilfredsheten øker med alder når det gjelder ansvarlighet, effektivitet og rollekomfort.

Økonomi har så vidt signifikant betydning på både folk og folkevalgtes opplevelse av effektivitet (målt som tilfredshet med tjenestene), men har statistisk sett ingen betydning for de øvrige dimensjonene ved den lokaldemokratiske styringen. Casestudiene viser imidlertid at økonomi av en del folkevalgte oppleves som viktig for rolletrivselen, fordi god økonomi gir større handlingsrom og mulighet til å prioritere mellom ulike gode formål. I en stram økonomi der de fleste midlene er bundet opp i lovpålagte oppgaver er det lite rom for lokal politikk. Dette kan være en bakenforliggende årsak til at rolletrivselen er større i blant politikere i store kommuner der budsjettet og dermed handlings-

rommet er større, også dersom økonomien er dårlig. Utover dette er det mange som påpeker at økonomi, nærmest på prinsipielt grunnlag, ikke skal ha noe å si for den demokratiske styringen, fordi demokratisk styring handler om demokratiske prosesser og om hvordan beslutninger fattes, og beslutninger kan fattes på demokratisk måte uavhengig av hvilke midler man har til fordeling.

Lokalmedienes betydning for synet på ulike sider ved lokal-demokratiet er analysert både statistisk og gjennom casestudier. Den statistiske analysen viser at det å ha en avis som blir utgitt i kommunen påvirker folks oppfatning i negativ retning når det gjelder pålitelighet, borgernærhet og effektivitet. For de folkevalgte del er det å ha en avis som er utgitt i kommunen negativt korrelert bare med pålitelighet. Casestudiene og medieanalysen nyanserer disse funnene. Avisenes funksjon som vaktbikkje gjør at de fokuserer på forhold knyttet til pålitelighet, som for eksempel forskjellsbehandling, maktmisbruk og habilitet. Dette kan bidra til å forklare hvorfor både folk og folkevalgte i kommuner med egen lokalavis er mer skeptiske til pålitelighetsdimensjonen ved det den lokaldemokratiske styringen.

Videre viser casestudiene at sammenhengen mellom det å ha en lokalavis i kommunen og opplevelse av ulike sider ved lokaldemokratiet avhenger av kommunens relasjon til lokalavisen – i kommuner der forholdet mellom avis og politikere er preget av harmoni kan en tenke seg at effekten av å ha en avis er mindre negativ eller kanskje positiv, mens effekten av å ha en avis antakelig er mer entydig negativ i kommuner der relasjonen mellom avis og politikere eller kommune er preget av konflikt. Casestudiene viser også at det å havne i medieskyggen, noe kommuner uten egen avis gjerne gjør, ikke oppleves som spesielt positivt verken av politikerne eller av de kommunalt ansatte. Mange ville foretrukket en kritisk avis fremfor en uinteressert avis.

Politisk kultur er her forstått som i hvilken grad befolkningen har en kultur for å delta i politiske prosesser. Engasjement i befolkningen er en viktig forutsetning for å involvere folk i kommunale beslutningsprosesser. Til tross for at engasjementet er større i små enn i store kommuner, bekymrer politikerne i de minste kommunene seg mest for manglende engasjement. Dette skyldes antakelig at det totale volumet på engasjementet uansett vil oppleves som større i en stor kommune, rett og slett fordi det er

flere innbyggere per folkevalgt. I både store og små kommuner oppleves engasjementet å være knyttet til saker som angår innbyggerne direkte. Det er vanskelig å engasjere innbyggere i saker av mer overordnet karakter. Informantene er klar over at engasjementet er skjevt fordelt i befolkningen, og at noen grupper både er mer engasjert og kommer lettere til orde enn andre grupper.

Kommunestyrets sammensetning: Utskiftningen i norske kommunestyrer er nokså stor – nesten to tredjedeler av de folkevalgte byttes ut ved hvert valg. Intervjuobjektene i denne studien opplever imidlertid ikke utskiftning som noe problem og synes det er bra med en kombinasjon av erfarne og nyrekruttede i kommunestyret. Det ses også på som en fordel at mange av kommunens innbyggere får prøvd seg som kommunestyrerepresentanter og dermed får innsikt i og forståelse for lokalpolitikken utfordringer.

Når det gjelder partipolitisk fragmentering, så er de kommunene som kommer dårlig ut i innbyggerundersøkelsen, alle relativt fragmenterte. Intervjuene støtter ikke entydig dette funnet, men viser tvert imot at både fragmenterte kommuner og ettparti-kommuner kan fungere på ulikt vis. Konflikt og eksklusjon av enkeltpartier kan forekomme i begge typer kommuner, det er dette som eventuelt skaper misnøye. Forsøk på å inkludere andre og på å finne frem til kompromisser alle kan leve med, skaper trivsel og tilfredshet blant de folkevalgte og i administrasjonen. Konsensusbygging er imidlertid ikke entydig positivt - blant annet kan det svekke vekten av velgernes stemmegivning, og spesielt journalistene i utvalget er skeptiske til for sterk konsensusorientering.

Organisatoriske faktorerens betydning for den demokratiske styringen

Styringsmodell har ingen statistisk signifikant effekt på den demokratiske styringen, kontrollert for andre faktorer. Gjennom intervjuer i casekommunene finner vi imidlertid at valg av styringsmodell har store implikasjoner for ulike sider ved den demokratiske styringen. I tråd med forventningene oppleves den parlamentariske styringsmodellen å styrke ansvarlighetsdimensjonen, fordi den tydelig plasserer ansvaret hos den politiske posisjonen. Parlamentarismen oppleves også som en svært effektiv

styringsform, men den oppleves som dårligere enn formannskapsmodellen når det gjelder åpenhet og innsyn.

Innenfor formannskapsmodellen skilles det mellom en utvalgsmodell, der ulike utvalg er blitt delegert beslutningsmyndighet, og en komitémodell, der komiteene bare er saksforberedende og alle beslutninger fattes av kommunestyret i fellesskap. I mange kommuner har man blandingsvarianter av de to modellene. I rendyrket form oppleves utvalgsmodellen å være mer motiverende for politikerne å arbeide innunder og mer effektive, men også mer sektoriserende. Effektiviteten kan altså gå på bekostning av helhetstenkningen. Komitémodellen oppleves å være mindre motiverende for politikerne, men helhetstenkningen har bedre vilkår fordi et samlet kommunestyre vurderer og prioriterer mellom alle saker.

Delegering er en måte å lette arbeidsbelastningen til politikerne på og har dermed en effektivitetsbegrunnelse. Delegasjon av myndighet er imidlertid ikke uproblematisk. Retten til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet er gitt av velgerne ved valg, og det er viktig at de folkevalgte har kontroll med de beslutningene de har delegert bort. En del informanter opplever at utstrakt delegering kan forkludre og utydeliggjøre ansvarslinjene i kommunen og at det er vanskelig å holde kontroll med implementeringen av overordnede vedtak når vedtak i enkeltsaker er delegert til administrasjonen. Videre opplevde noen at delegering gjorde det vanskelig for politikerne å utøve ombudsrollen, fordi de ikke hadde mulighet til å gå inn i enkeltsaker.

Målstyring: Den statistiske analysen viser at kommuner med utstrakt bruk av målstyring skårer høyere på ansvarlighetsdimensjonen enn andre kommuner. Informantene knytter imidlertid målstyring først og fremst til effektivitet, i betydningen styringseffektivitet. Det oppleves som effektivt og hensiktsmessig at politikerne fatter overordnede beslutninger om mål, tilordner rammer og overlater enkeltvedtak til fagansatte i kommuneadministrasjonen. Mange informanter er likevel opptatt av at politikken ikke må bli *for* overordnet, og at de derfor i noen grad må involveres i mer konkrete vedtak. Som for delegasjon, knyttes målstyring til politikernes rolle som ombudsmann – det er vanskeligere å utøve ombudsrollen når en bare skal fatte overordnede og strategiske beslutninger. Alt i alt virker det imidlertid som om informantene

mener overordnet og strategisk målstyring er det beste styringsprinsippet - det gjør politikergjerningen mer spennende og bidrar til økt rolletrivsel.

Interkommunalt samarbeid begrenser, ifølge informantene, muligheten for demokratisk kontroll, fordi beslutninger fattes utenfor kommunestyret. Ansvarlighetsdimensjonen ved den demokratiske styringen blir dermed berørt. Selv om informantene peker på dette som en utfordring oppleves det likevel ikke som et stort problem, og alt i alt er inntrykket at informantene mener den effektivitetsgevinsten slikt samarbeid gir oppveier mangelen på demokratisk kontroll. Det påpekes imidlertid som viktig at hele kommunestyret inkluderes og informeres så langt det er mulig i beslutninger som fattes i interkommunale samarbeidsrelasjoner. Interkommunalt samarbeid mellom jevnstore kommuner oppleves også som bedre for den demokratiske kontrollen enn samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse.

Formelle kanaler for innbyggerdeltakelse er statistisk korrelert med ansvarlighetsdimensjonen ved god demokratisk styring – befolkningen i kommuner med mange kanaler for direkte deltakelse opplever den demokratiske styringen som mer ansvarlig enn befolkningen i kommuner med få slike kanaler. Antall kanaler er ikke korrelert med noen av de andre dimensjonene. Casestudiene antyder, i tråd med forventningen, at slike kanaler er viktigere i store enn i små kommuner, men at antallet kanaler later til å bety lite i begge typer kommuner. Det som betyr noe er hvordan kanalene brukes – med andre ord at de brukes aktivt og at innspill som kommer gjennom disse kanalene kanaliseres inn i beslutningsprosessen. At slike kanaler finnes oppleves også som et signal til innbyggerne om at man ønsker deltakelse. Alle kommuner opplever det som problematisk at deltakelsen blant innbyggerne er for lav og at den er skjevt fordelt. Innbyggerdeltakelse oppleves å måtte balanseres mot kravene om likebehandling, ansvarlighet og effektivitet, og det fremstår som viktig at det er klare rammer rundt innbyggerdeltakelsen og at det klart formidles til innbyggerne hvilken innflytelse de kan forvente å få gjennom slik deltakelse.

Intern organisasjonskultur forstått som normer for samhandling og tillit mellom de ulike aktørene i lokaldemokratiet later til å bety mye for den demokratiske styringen. Tilsynelatende likt styrte kommuner kan fungere veldig forskjellig i kommuner med gode og

dårlige relasjoner mellom politisk opposisjon og posisjon, mellom politikere og administrasjon eller mellom kommunen og befolkningen. Tilliten mellom de ulike gruppene ser med andre ord ut til å betinge hvordan ulike organisasjonsmodeller fungerer. Forenklet kan en si at nesten alle måter å organisere på fungerer i kommuner med høy grad av tillit, mens kommuner med høyt konfliktnivå og stor grad av mistillit vil kreve mer av kommunal organisering. Ordførerens rolle oppleves som viktig når det gjelder å bygge tillit mellom posisjon og opposisjon og mellom politikere og administrasjon.

Formell organisasjonsstruktur, forstått som eksplisitte regler for hvem som har myndighet til å gjøre hva og i hvilke situasjoner, oppleves å ha betydning for den demokratiske styringen. At ansvarslinjene er klare og klart formulert har betydning for hvordan de andre organisatoriske faktorene fungerer: ansvarslinjer bør være tydelig spesifisert innenfor de ulike styringsmodellene, når det gjelder delegasjon, målstyring, interkommunalt samarbeid og innbyggerdeltakelse. Klare ansvarslinjer er ikke nødvendigvis lettere å få til i store enn i små kommuner, men i store, komplekse kommuner er konsekvensene av uklare ansvarslinjer større. Små kommuner kan i noe større grad klare seg med uformell ansvarsdeling, og det kan også oppleves som kunstig og påtvunget med høy grad av formalisering i små kommuner.

Informasjonstiltak ble i den statistiske analysen vist å være viktig spesielt for hvordan befolkningen vurderer den demokratiske styringen. Informasjon er, som tydelige ansvarslinjer, en forutsetning for at de ulike organisasjonsmodellene skal kunne fungere godt og skal kunne sikre god demokratisk styring. Informasjon mellom administrasjon og politikere er en viktig forutsetning for at delegasjon og målstyring skal fungere etter hensikten, og informasjon fra kommunen til innbyggerne er viktige for at tiltak for større borgernærhet skal kunne ha noen betydning og oppfattes som reelle. Informasjon er også direkte knyttet til dimensjonene pålitelighet og ansvarlighet: for at de ulike aktørene skal kunne stole på hverandre og stille hverandre til ansvar må de ha innsyn i hva hverandre driver med.

Summary

Harald Baldersheim, Johannes Bergh, Sara Blåka, Lawrence Rose, Jo Saglie, Trond Tjerbo and Marte Winsvold

Pathways to local democratic governance

NIBR Report 2013:24

In 2009-2010, KS conducted a survey about democratic governance in Norwegian municipalities. A questionnaire was sent to all Municipal Council members and a representative sample of the population in 91 municipalities. Citizens and representatives' perception of democratic governance was measured along four dimensions: reliability; accountability; citizen involvement; and efficiency. For the elected representatives, a fifth dimension was measured: satisfaction with their role as locally elected. The results show relatively large variations between municipalities in terms of satisfaction with the various aspects of democratic governance. This project has investigated the causes of these variations, with the purpose of identifying factors promoting or inhibiting good democratic governance.

To study factor affecting the democratic governance, different data sources have been used. First, we have done a statistical analysis of the relationship between satisfaction with local democracy and various structural and organizational variables. Second, 12 of the 91 municipalities were selected for case studies. In these municipalities, politicians from both position and the opposition were interviewed, as were representatives from the municipal administrative management and journalists from local newspapers. Finally, we have conducted a literature study of relevant literature in the field.

The project has had a special focus on explanatory factors that the elected representatives have the opportunity to influence, such as organizational structures and models of governance. However, the

success of organizational measures can be contingent on structural factors, such as e.g. community size or economy. We have therefore also studied the influence of structural factors as well as the interplay between organizational and structural factors.

Although the variation in municipal satisfaction score is substantial, the statistical analysis shows few systematic variations. Municipality size, measured as number of inhabitants, significantly affects both citizens' and representatives' assessment of the accountability dimension of democratic governance - the accountability is perceived as better in large municipalities than in small. Municipality size also affects the contentment of representatives regarding their role as locally elected - representatives in large municipalities are a little more content than their colleagues in smaller municipalities.

Furthermore, the statistical analysis shows that both citizens and representatives tend to assess different aspects of the democratic governance as worse in municipalities that have their own local newspaper. The effect is most pronounced for the citizens: having a local newspaper lowers the assessment of governance along the dimension of efficiency, citizen involvement and reliability. As for the representatives, having a newspaper lowers the assessment only of the reliability dimension. These results can be explained by the critical focus a newspaper may have on different aspects of local governance. Although lowering the assessment of democratic governance, having a critical newspaper situated in the municipality cannot be said to work to the detriment of democracy. Quite the contrary: the lower score of citizens and politicians in municipalities with an own newspaper must be interpreted as a sign of a higher political awareness. The case studies show that both elected representatives and administrative staff consider the role of the local newspaper as democratically important and that they prefer a critical focus to ignorance, which is what many municipalities without their own newspaper experience.

A third factor that is statistically significant is the number of information measures directed towards the citizens in the municipality. With citizens, information measures have a positive effect on all four dimensions. In other words, citizens living in municipalities that send out a lot of information consider the

democratic governance as better along the efficiency, the reliability, the accountability and the citizen involvement dimension. For the representatives, information measures have only significant effect on the assessment of efficiency. The case studies gives at least a partial explanation for this finding: When asked what characterizes good democratic governance, all respondents point to the factor “openness”, which they see as a prerequisite of many of the other aspects of good democracy. Openness and information is necessary for holding the elected responsible for their decisions (accountability), for being able to trust that the politicians follow democratic rules and do not treat individuals or groups differently (reliability), and for allowing citizens to be involved in political processes (citizen involvement). Information is a tool for openness, and is hence likely to enhance trust and confidence among citizens.

In the statistical analysis, characteristics of the individuals explained more of the variation in contentment with the different dimension of local democratic governance than did municipal level factors. Woman, elder people, and the highly educated were more content than men, younger people and those with lower education. The respondents’ residence time impacted negatively on satisfaction: the longer the respondents have lived in the municipality, the less content they were with the democratic governance. This finding is somewhat difficult to explain. One reason why people who have lived in the municipality for a long time is less content may be that they have had the time to gather more experiences with the municipal services and municipal governance.

A number of factors that were either not significant or not included in the statistical analysis were still perceived as important to the interviewees. For example did many politicians emphasis the importance of whether the Council delegated decision making powers either to lower political levels or to the administration. The experiences with delegation were ambiguous, however, but common to all interviewees where that they stressed the importance of good information between different levels of government, and between politicians and administration. Moreover, they stressed the importance of clear a formal organizational structure and specifically the importance of clear lines of responsibility. Knowing who were responsible for what at

different stages in the decision making process was conceived of as important to efficiency, accountability and reliability. Lastly, trust between politicians and administration was stressed as an important factor to ensure good democratic governance.

Since few factors stood out as unambiguously important and the impact of most factors seemed to be context dependent, advising municipalities on how to improve the democratic governance must be more principal than concrete. Making arrangements for informing citizens about decision-making processes, decisions voted on, the arguments for or against different alternative decisions, as well as information about the implementation of decisions may enhance citizens' view on local democratic governance. Making information structures that ensure mutual information between politicians and administration is another possible measure that might enhance trust between different actors in local democracies.

1 Innledning

KS gjennomførte i 2009 og 2010 en spørreundersøkelse om lokalpolitikeres og folks opplevelse av ulike sider ved den demokratiske styringen i norske kommuner. I alt 91 kommuner deltok i undersøkelsen, og resultatene viser til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjelder tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet. I dette prosjektet har vi undersøkt årsakene til at det er variasjoner i folk og folkevalgtes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen. Hensikten har vært å identifisere hvilke faktorer som fremmer og hemmer god demokratisk styring. Basert på analyser av ulike faktorerets betydning skisserer vi mulige tiltak for å styrke den demokratiske styringen i kommuner og fylkeskommuner.

Ulike datakilder er blitt brukt for å undersøke hva som kjennetegner kommuner med god demokratisk styring: For det første er det gjennomført en litteraturstudie av relevant litteratur om demokratisk styring. Dernest er det gjort en statistisk analyse av sammenhengen mellom tilfredshet med lokaldemokratiet og ulike strukturelle og organisasjonsmessige variabler. Videre er det gjennomført intervjuundersøkelser i 12 av de 91 kommunene som var inkludert i spørreundersøkelsen, og i 3 av disse 12 er det gjennomført en mediananalyse.

For å kunne vurdere hvilke faktorer som bidrar til god demokratisk styring, må man kunne gi en noenlunde entydig beskrivelse av hva god demokratisk styring innebærer. Selv om de fleste er enige om at demokrati er den foretrukne styreform, er ”demokrati” et omstridt konsept. Utover den rent ordlige betydningen av demokrati, ”styre av folket”, hersker det stor uenighet om hva demokrati innebærer og ikke minst hvordan det best kan utøves. For hvem er folket, hvordan skal folket delta i styringen, og hva er godt styre? Europarådet har utarbeidet tolv prinsipper for god demokratisk styring. Disse prinsippene omfatter

de grunnleggende verdiene i europeisk demokrati. I KS' Lokaldemokratiundersøkelse er de tolv prinsippene kondensert til fire overordnede dimensjoner ved den demokratiske styringen: pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. For de folkevalgte tilkommer en femte dimensjon ved god demokratisk styring – rolletrivsel.

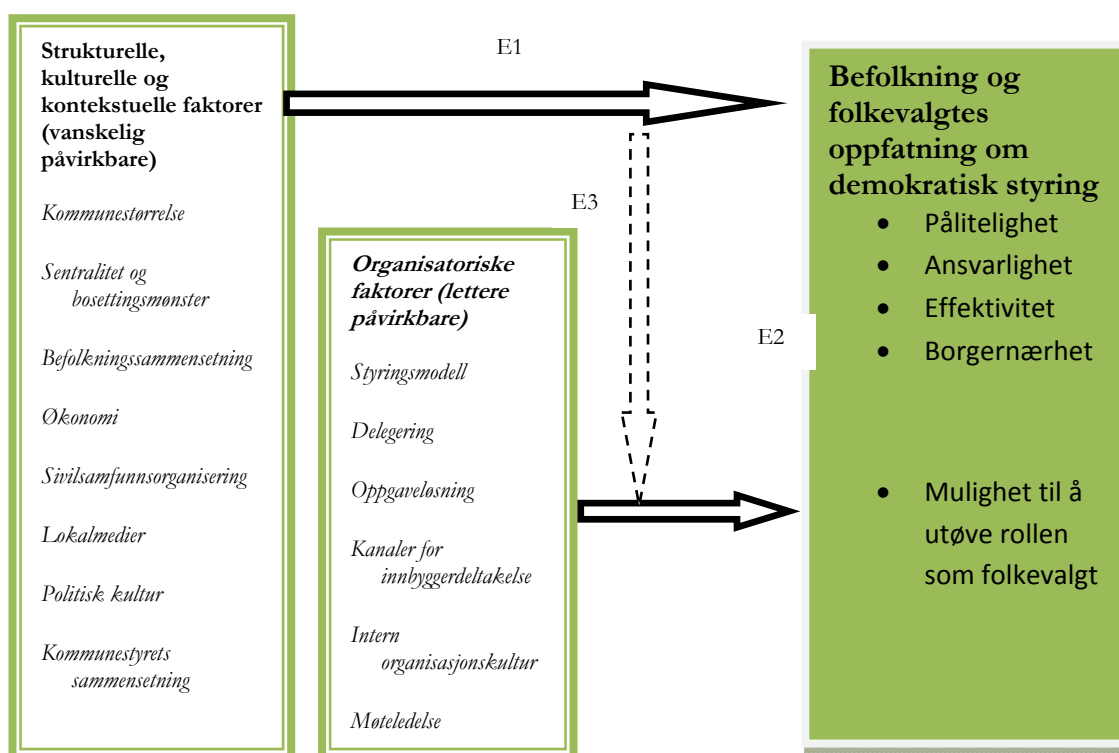
Tilfredshet med disse dimensjonene ble i KS' Lokaldemokratiundersøkelse målt ved at respondentene ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander om lokaldemokratiet i sin kommune. Hver av de fem dimensjonene ble målt ved et batteri av påstander som til sammen var ment å skulle dekke ulike aspekter ved dimensjonene. I analysen som er gjennomført i dette prosjektet har vi undersøkt hvilke faktorer som bidrar til at henholdsvis befolkningen og de folkevalgte opplever den demokratiske styringen som god, langs disse fem dimensjonene. Forståelsen av god demokratisk styring er imidlertid ikke en objektivt gitt størrelse, og de kvalitative intervjuene i casekommunene har bidratt til å nyansere forståelsen av hva ulike aktører i lokaldemokratiet opplever er viktige sider ved den lokaldemokratiske styringen og hva de legger i de fem dimensjonene som i KS' Lokaldemokratiundersøkelse ble definert som viktige. Den økte innsikten i hva aktørene legger i pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og rolletrivsel, samt innsikt i hvilke sider ulike aktører opplever som de viktigste, har gjort det mulig å vurdere og validere både dimensjonene og indeksene som ble brukt i spørreundersøkelsen.

I all hovedsak har imidlertid analysen tatt indeksene som gitte uttrykk for godt lokaldemokrati, og vi har forsøkt å identifisere hvilke faktorer som bidrar til god lokaldemokratisk styring langs de fem dimensjonene som indeksene er ment å måle. Prosjektet har hatt spesiell fokus på forklaringsfaktorer som ligger innenfor de lokalt folkevalgtes handlingsrom – altså faktorer som de folkevalgte har mulighet til å påvirke. For å kunne si noe om hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke den lokaldemokratiske styringen er det likevel viktig å forstå betydningen også av vanskelig manipulerbare faktorer, som for eksempel kommunestørrelse eller befolkningssammensetning. I virkeligheten er ikke skillet mellom påvirkbare og ikke-påvirkbare faktorer skarpt, men et gradsspørsmål. Det er de klartest påvirkbare faktorene som vil være mest direkte relevante å se på når vi skal vurdere mulige tiltak for å styrke den demokratiske styringen, mens

de ikke-påvirkbare faktorene er viktige for å forstå hvorfor tiltak kan være hensiktsmessige i visse typer kommuner, men ikke i andre.

Figuren under (figur 1.1) viser hvilke hovedgrupper av variabler vi har undersøkt betydningen av og hvordan vi forestilte oss sammenhengen mellom dem før vi hadde gjennomført de planlagte analysene. Denne modellen har guidet både forskningsopplegget og analysen, men den er blitt nyansert og videreutviklet på bakgrunn av det vi har funnet. I avslutningskapitlet presenteres en revidert modell, basert på funnene fra dette prosjektet.

Figur 1.1 *Analysemodell*



Figuren illustrerer hvordan sammenhengen mellom de ulike variablene som ble undersøkt ble forutsatt å være å være, og

årsakspilene representere de viktigste forskningsspørsmålene i analysen:

- Hva betyr strukturelle, kulturelle og kontekstuelle faktorer for henholdsvis befolkningens og de folkevalgtes oppfatning om ulike sider ved lokaldemokratiet? (E1)
- Hva betyr organisatoriske faktorer for henholdsvis befolkningens og de folkevalgtes oppfatning om ulike sider ved lokaldemokratiet? (E2)
- Hvilke strukturelle og kulturelle betingelser må være tilstede for at ulike måter å organisere på skal gi god demokratisk styring? (E3)

Faktorene angitt i modellen var dem vi starter med å analysere betydningen av. Analysen viste imidlertid at andre faktorer også hadde betydning. Dette kommer vi tilbake til i analysedelen.

1.1 Disposisjon av rapporten

Rapporten er disponert som følger: I kapittel 2 gjennomgås den viktigste eksisterende litteraturen om demokratisk styring. Dette kapitlet redegjør for bakgrunnen til spørreundersøkelsen. I kapittel 3 gjør vi rede for analyseopplegget – her beskriver vi hvilke metoder og hvilke data som er brukt for å undersøke spørsmålene som skal belyses. I kapittel 4 gjøres en statistisk analyse av hvilke faktorer som påvirker befolkningens og de folkevalgtes tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet. I kapitlene 5, 6 og 7 presenteres en kvalitativ analyse av faktorer som påvirker den demokratiske styringen. Denne analysen er basert på casestudier fra tolv kommuner. I kapittel 5 diskuterer vi i hvilken grad synet på hva som er godt lokaldemokrati samsvarer med indikatorene brukt i KS' Lokaldemokratiundersøkelse. I kapittel 6 presenteres en analyse av hvordan lokaldemokratiet oppleves å bli påvirket av strukturelle og kulturelle faktorer, og i kapittel 7 presenteres en analyse av hvordan lokaldemokratiet oppleves å bli påvirket av organisasjonsmessige faktorer. Analyser av hvilke strukturelle og kulturelle betingelser som må være tilstede for at ulike måter å organisere på skal gi god demokratisk styring inngår også i dette kapitlet. Basert på disse analysene vil vi i kapittel 8 skissere mulige strategier for å bedre den demokratiske styringen.

2 God demokratisk styring – hva sier faglitteraturen?

Av

Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose

Stater så vel som lokale styrer varierer sterkt med hensyn til den demokratiske gehalten i styresettet. Det har vokst fram hele forskningsgrener som søker å beskrive nærmere hva som kan legges i 'godt demokratisk styresett' og hvilke faktorer som kan betraktes som drivere av eller betingelser for demokrati. Mye av denne litteraturen har hatt fokus på nasjonale stater og har søkt svar på spørsmålene gjennom sammenlignende analyser av nasjoner (makroanalyser). Mange undersøkelser har prøvd å dekke hele populasjonen av eksisterende nasjonale stater, nærmere to hundre i tallet. Det sier seg selv at forskerne da fanger inn svært varierende statsdannelser med høyst ulike styresett. Kontrastene i demokratisk kvalitet framstår tilsvarende slående. Denne litteraturen kan gi noen holdepunkter for søk etter forskjeller i og forklaringer på lokaldemokratisk kvalitet i Norge, men er likevel av begrenset relevans siden dette prosjektet står overfor lokale demokratier som eksisterer og opererer innenfor et stabilt og veletablert nasjonalt demokrati. Det behøves derfor et mer finmasket begrep om demokrati og mer differensierte modeller for å forklare eventuelle forskjeller i demokratisk praksis mellom norske kommuner.

Litteraturgjennomgangen faller i fire hoveddeler. I del 2.1 er demokratibegrepet og tilhørende demokratiske kvaliteter drøftet. I del 2.2 blir det redegjort for arbeidet for å finne fram til praktisk anvendbare standarder og empiriske mål eller indikatorer for disse demokratiskvaliteter. De to neste delene gjennomgår drivkrefter og trender i demokratiske utviklingsbaner. Del 2.3 presenterer

kortfattet noen hovedoppfatninger om grunnlag for demokratiutvikling på makroplan, mens del 2.4 retter søkelys mot hovedfunnene fra forskningen omkring kommunenes egen innsats for å forbedre det lokale demokratiet gjennom lokale reformer og forsøk. I kapitlets avslutning blir tre momenter som representerer sentrale og viktige lærdommer fra gjennomgangen trukket fram og drøftet. Målet med denne gjennomgangen er å plassere dette prosjektet og KS' Lokaldemokratiundersøkelse inn i en teoretisk og empirisk ramme ved å vise hvordan det knytter an til ulike demokratiske idealer og til internasjonal forskning om demokratisk styring.

2.1 Hva er 'lokaldemokratisk kvalitet'? ¹

I en klassisk formulering defineres demokrati som "styring av, ved og for folket". En nærmere analyse av denne tilsynelatende enkle formuleringen viser at den innebærer mange og kompliserte relasjoner mellom styrende og styrte for at idealene skal kunne realiseres. Det har etter hvert utkrystallisert seg forskjellige tradisjoner i utlegninger av demokratiidealene (se Rose 2005 for en drøfting av demokrati tradisjoner i lokaldemokratisk perspektiv). Disse tradisjonene vektlegger forskjellige sider ved relasjonene mellom styrende og styrte eller folket, som jo "de styrte" til syvende og sist utgjør. Det *direkte demokratiet* kan sies å utgjøre den opprinnelige og grunnleggende formen for demokrati. Her er relasjonen enkel: styrende og styrte er identiske, og styringen skjer gjennom folkeforsamlinger der alle borgere deltar eller kan delta om de ønsker, slik vi kjenner det fra antikkens Athen. Enkelte vil hevde at dette er et gyldig ideal også for dagens demokrati, eller i alle fall at det bør være visse innslag av direkte demokrati. Sveits er et eksempel på et land som i stor utstrekning praktiserer direkte demokrati gjennom bindende folkeavstemninger og lokale folkeforsamlinger med stor beslutningsmyndighet (Lindner 1994; Kaufmann m.fl. 2007).

Som det er blitt påpekt av flere (jf. f.eks. Mill 1946) har imidlertid direkte demokrati sine begrensninger, ikke minst knyttet til praktiske problemer som oppstår i forbindelse med økende størrelser på de aktuelle politisk-administrative enheter. I moderne

¹ Dette avsnittet bygger på Baldersheim og Rose (2009).

samfunn er demokratiet i hovedsak av *representativ* art, både nasjonalt og lokalt (Narud og Valen 2007). Et sentralt bindeledd i relasjonen mellom styrende og folket er da de regelmessige valgene, som gir borgerne anledning til å kontrollere de styrende gjennom utskiftning eller gjenvalg. Kvaliteten på valgene og prosessene omkring blir da en sentral målestokk for kvaliteten på demokratiet. Av denne sentrale relasjonen avledes videre målestokker som fri meningsdannelse/fri presse, fri tilgang på informasjon om politiske saker, rettferdig konkurranse mellom politiske partier, osv. Denne demokratiformen omtales også gjerne som *konkurransedemokrati*, noe som understreker at det er konkurransen mellom konkurrerende eliter, oftest organisert gjennom politiske partier, som er grunnlaget for folkets kontroll med de styrende.

Andre framhever fri opinionsdannelse og fri debatt som sentrale elementer i et demokrati. Det er gjennom debatt at standpunkter formes og vedtaksforslag prøves. Gjennom den åpne debatten i pressen og andre medier gis den styrende eliten anledning til å presentere og forsvare saker og standpunkter samtidig som borgerne kan danne seg et inntrykk av kvaliteten i det saklige grunnlaget for standpunktene og fremme alternative synspunkter som igjen må forsvares. I lengden, hevder forkjemperne for dette perspektivet, som kalles for det *diskursive demokratiet*, vil de beste argumentene vinne fram, i alle fall hvis debatten er fri og åpen (Habermas 1981, Eriksen 1995).

Felles for disse forskjellige demokratitradisjonene er at de i tillegg til rettferdige valg understreker betydningen av informerte og engasjerte borgere og grunnlaget for en åpen og levende samfunnsdebatt. Dette er målestokker som i særlig grad er aktuelle som standarder for *kommunene* som arenaer for levende lokaldemokrati. Kommunene har sin begrunnelse og legitimitet bl.a. som kanaler for borgernær forvaltning og skoler i demokrati (Mill 1946). Gjennom kommunene kan demokratiet gjøres nært og levende for den enkelte samfunnsborger. *Borgernærhet* er derfor nok en sentral målestokk i en vurdering av demokratiske kvalitet.

Nyere demokratiteori har også pekt på betydningen av demokratiets *styringsevne* som grunnlag for demokratisk kvalitet. Styrings- og problemløsningsevne omtales gjerne som *systemkapasitet* (Dahl og Tufte 1973). Det antas at i lengden vil

samfunnsborgerne bare verdsette demokratiet dersom det faktisk har evne til å løse problemer og samfunnsoppgaver. Dette synspunktet har to sider. Den ene dreier seg om hvor store og viktige oppgaver det politiske systemet er tildelt. Store oppgaver betyr at mer står på spill. Jo viktigere oppgaver, jo større betydning har politikken for samfunnsborgerne, og jo større incentiver vil innbyggerne ha til å delta i lokalpolitikken. Den andre siden dreier seg om dyktighet til å løse oppgaver og levere de goder som er lovet, eller som samfunnsborgerne forventer seg. Hvor langt et slikt perspektiv skal trekkes inn i vurderingen av demokratiske kvaliteter, kan diskuteres. Noen hevder at evne til å styre fordelingen av samfunnsgodene må telle med i en samlet vurdering av demokratikvaliteter (jf. bl.a. Ringen 2008).

Systemkapasitet omfatter også evne til å løse konflikter på en konstruktiv måte. I mange kriteriesett for demokrati og *good governance* omtales ikke konflikt og konfliktløsning eksplisitt. Men politikk innebærer nesten per definisjon uenighet og strid, konkurrerende problemoppfatninger og alternative løsninger. Ofte står samfunnsgrupper mot hverandre i synet på den politiske dagsorden og valget av løsninger. Demokratiet er bl.a. en oppskrift på håndtering av slike konflikter. Derfor bør konstruktiv konfliktløsningsevne være med blant målestokkene i demokrati-vurderinger, slik som respekt for spilleregler og god rolleforståelse. Det påvises i en nylig framlagt analyse av målestokker som har vært mye brukt i demokratievalueringer i senere år, at målestokkene faller i to hovedgrupper, hvorav muligheter for konkurranse/opposisjon (*contestation*) er den ene mens den andre gjelder muligheter for deltakelse (*participation*) (jf. Coppedge m.fl. 2008).

Spørsmålene om den lokale styringsevnen retter i denne sammenheng søkelyset mot de folkevalgte og de lokale beslutningsprosessene. Styringsevnen avhenger ikke bare av evne til å treffe gode beslutninger men også av å få disse iverksatt gjennom et velfungerende administrativt apparat. Det kan diskuteres hvor dypt inn i administrative forhold det er hensiktsmessig å gå i en vurdering av (lokal)demokratiske tilstander. I det minste er det imidlertid viktig å konstatere at i den demokratiske styringskjeden som utgår fra folket, er de folkevalgte et viktig mellomledd som skal påse at administrasjonen prioriterer de sakene og leverer de tjenestene som de folkevalgte har vedtatt

på vegne av folket (sikre allokeringseffektivitet). I så henseende er det vesentlig å stille spørsmål omkring de folkevalgtes samspill med og kontroll av administrasjonen.

Dessuten har idealer som åpenhet, redelighet og pålitelighet i senere år i stigende grad blitt framhevet som grunnleggende for borgernes tillit til et politisk system. Det er vokst fram en hel internasjonal bevegelse – *Transparency International* – med et slikt fokus (<http://www.transparency.org/>). Dette er et fokus som finnes igjen både i empirisk demokratiforskning og i praktisk forvaltningsutvikling angående ”good governance”. Åpenhet (transparens) gjelder borgernes muligheter til å skaffe seg innsyn i og forstå offentlige beslutningsprosesser. Redelighet har særlig blitt knyttet til forventninger om ukorruperte beslutningsprosesser og folkevalgte, men omfatter mer generelt de folkevalgtes vilje til å følge lov og rett og overholde vedtatte spilleregler. Dette er målestokker som særlig har blitt vektlagt av internasjonale organisasjoner som i senere år har knyttet økonomisk bistand til mottakerlandenes innsats for å fremme godt styresett, slik som Verdensbanken, WTO og UNDP. Åpenhet og redelighet antas å skape grunnlag for *pålitelighet* i offentlig styring, dvs. at borgerne har grunn til å regne med at det er samsvar mellom utfallet av representative valg, den faktiske politiske dagsorden, linjene i beslutningsprosessene og de resultater som leveres (Rothstein og Teorell 2008).

2.2 Fra teori til praksis

Når det gjelder å finne fram til *praktisk anvendbare standarder og empiriske mål eller indikatorer* for disse demokratikvaliteter, er det blitt foretatt et omfattende internasjonal forsknings- og evalueringsarbeid. Arbeidet har munnet ut i ulike sett med kriterier som er blitt anvendt av nasjonale og internasjonale organisasjoner. Grunnprinsippene i de forskjellige vurderingsystemene har mange fellesnevnerer, men skiller seg ofte på indikatornivå. Et eksempel på et analyseskjema for teoristyrte evalueringsforskning finnes i boks 2.1. Dette skjemaet er lagt til grunn for det store IDEA-prosjektet som søker å vurdere demokratiutviklingen i et stort antall land på forskjellige stadier av politisk utvikling.

Boks 2.1: IDEA-prosjektets hovedkomponenter for demokratievaluering

Mediating values	Requirements	Institutional means of realization
Participation	Rights to participate Capacities/resources to participate Agencies for participation Participatory culture	Civil and political rights system Economic and social rights Elections, parties, NGOs Education for citizenship
Authorization	Validation of constitution Choice of office-holders/progs Control of elected over non-elected executive personnel	Referenda Free and fair elections Systems of subordination to elected officials
Representation	Legislature representative of main currents of popular opinion All public institutions representative of social composition of electorate	Electoral and party system Affirmative action policies
Accountability	Clear lines of accountability, legal, financial, political, to ensure effective and honest performance; civil service and judicial integrity	Rule of law, separation of powers Independent auditing process Legally enforceable standards Strong parliamentary scrutiny standards
Transparency	Government open to legislative and public scrutiny	Freedom of information legislation Independent media
Responsiveness	Accessibility of government to electors and different sections of public opinion in policy formation, implementation and service delivery	Systematic and open procedures of public consultation Effective legal redress Ombudsman system Local government close to people
Solidarity	Support for democratic governments and popular democratic struggles abroad	International human rights law UN and other agencies International NGOs

Source: D. Beetham, S. Bracking, I. Kearton and S. Weir, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), p.14.

De sentrale kategoriene i skjemaet er deltakelse, (folkevalgt) kontroll, representasjon, ansvarlighet, transparens, lydhørhet og solidaritet (på tvers av landegrenser). De fleste av disse kategoriene er relevante for norske kommuner, men samtidig er det nokså typisk for den internasjonale forskningen at de konkrete indikatorene er knyttet til forhold som er mer relevante i sammenlikninger av land på forskjellige politiske utviklingsnivåer enn for sammenlikninger av kommuner innenfor et land eller mellom land på noenlunde samme nivå. Vi finner også at kategoriene er til dels overlappende (for eksempel kategoriene *deltakelse* og *lydhørhet*).

Europarådets prinsipper for “Good Democratic Governance” (se boks 2.2) er et annet eksempel på et praksisnært utgangspunkt for

demokratievaluering. De tolv prinsippene er i høyeste grad relevante for en vurdering av norske kommuner, men kan synes noe omfattende og til dels overlappende – f.eks. (a) effektivitet, innovasjon, bærekraft, (b) effektivitet, kompetanse, sunn finansforvaltning eller (c) transparens, lov & rett, etisk atferd. Ikke minst krever bruken av de konkrete indikatorene en nokså omfattende datainnsamling.

Boks 2.2: Principles of Good Democratic Governance,
Europarådet

The Principles of Good Democratic Governance at local level are:

- 1) **Fair Conduct of Elections, Representation and Participation**, to ensure real possibilities for all citizens to have their say in local public affairs;
- 2) **Responsiveness**, to ensure that the local authority meets the legitimate expectations and needs of citizens;
- 3) **Efficiency and Effectiveness**, to ensure that objectives are met while making the best use of resources;
- 4) **Openness and Transparency**, to ensure public access to information and facilitate understanding of how local public affairs are conducted;
- 5) **Rule of Law**, to ensure fairness, impartiality and predictability;
- 6) **Ethical Conduct**, to ensure that the public interest is put before private ones;
- 7) **Competence and Capacity**, to ensure that local representatives and officials are well able to carry out their duties;
- 8) **Innovation and Openness to Change**, to ensure that benefit is derived from new solutions and good practices;
- 9) **Sustainability and Long-term Orientation**, to take the interests of future generations into account;
- 10) **Sound Financial Management**, to ensure prudent and productive use of public funds;
- 11) **Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion**, to ensure that all citizens are protected and respected and that no one is either discriminated against or excluded;
- 12) **Accountability**, to ensure that local representatives and officials take responsibility and are held responsible for their actions.

Good local and regional governance – the European challenge, Europarådet 2007.

Demokratiplattformen utviklet av KS er et siste eksempel som kan nevnes i denne sammenheng, og som jo er spesielt relevant for

denne undersøkelsen. Plattformen bygger på tre bærende prinsipper: Tillit, folkevalgt styring og evne til å levere resultat. Disse prinsippene er igjen utdypet i 22 detaljerte kjennetegn ved godt lokaldemokrati. Prinsippene og kjennetegnene er i god samklang med kriteriene lansert av Europarådet. Etter oppdrag fra KS ble det i et utviklingsprosjekt gjennomført i 2008-09 utviklet et analyse- og diagnoseverktøy som dannet grunnlag for vurderinger av lokaldemokratiets tilstand i Norge (jf. Baldersheim og Rose 2009). Hensikten var å gi kommunene muligheter for å vurdere egenskaper ved styringssystemene i kommunene og derunder forholdet til innbyggerne. Gjennom utviklingsprosjektet ble det fastlagt målestokker eller standarder som kan benyttes for slike vurderinger. Videre ble det utprøvd målemetoder – indikatorer – som ga grunnlag for å bedømme i hvilken utstrekning kommunene faktisk realiserer eller nærmer seg aktuelle idealer og standarder.

Under prosjektet ble de forskjellige demokratiidealene nevnt ovenfor sammenfattet i fire standarder for demokratikvalitet: *Pålitelig styre*, *ansvarlig styre*, *borgernært styre* og *effektivt styre* (jf. Boks 2.3 for en utdyping). Et utvalg indikatorer hentet fra prøveprosjektet er senere lagt til grunn for et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS rettet mot etablering av en database som kunne representere et referansepunkt for kommunene i arbeidet med å utvikle og forbedre lokaldemokratiet. Kommunene ble invitert inn i prosjektet gjennom et felles brev fra departementet og KS, og i alt ble 91 kommuner valgt ut til å delta. Disse er fordelt over hele landet og på forskjellige størrelseskategorier. Resultatene er nå tilgjengelig på nettet. Prosjektet er også knyttet opp mot tilsvarende arbeid i andre land gjennom samarbeid via Europarådet (jf. bl.a. Rose 2012). Det er denne surveyen i de 91 kommunene som dette prosjektet legger til grunn for sine analyser.

Boks 2.3: Fire standarder for godt lokaldemokrati

- **Pålitelig styre:** Preges av likebehandling, politisk redelighet, respekt for spilleregler; i sum berører spørsmålene omkring denne standarden kommunepolitikkens allmenne omdømme.

Kontrollspørsmål: Har innbyggerne tillit til at de behandles likt i forhold til de kommunale beslutningsprosessene?

- **Ansvarlig styre:** Fremmer oversiktlig politikk og informerte borgere som grunnlag for borgernes kontroll med de folkevalgte.

Kontrollspørsmål: Har innbyggerne tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å føre tilsyn med hvordan folkevalgte skjøtter sine verv?

- **Borgernært styre:** Stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter.

Kontrollspørsmål: Hvordan og hvor langt inndras borgerne i de kommunale beslutningsprosessene? Er det etablert kanaler for å høre og inndra borgerne i beslutningsprosessene?

- **Effektivt styre:** Folkevalgte har god styring, leverer resultater.

Kontrollspørsmål: Er det ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen? Lever kommunen resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med?

2.3 Hva former demokrati på nasjonalt nivå?

Som nevnt har litteraturen om dette temaet for det meste hatt nasjonale stater som fokus. Det kan likevel finnes noen interessante holdepunkter i denne litteraturen for analyser av og arbeid med lokaldemokrati i norske kommuner. Litteraturen kan deles inn etter hvilke faktorer eller drivkrefter for demokratisk utvikling som forfatterne konsentrerer seg om. Minst tre

hovedretninger finnes i denne sammenheng: (i) Sosioøkonomisk modernisering, (ii) institusjonell struktur eller utvikling og (iii) demografiske og kulturelle samfunnstrekk (Hegre m.fl. 2012).

Sosioøkonomisk modernisering kom i fokus i den tidlige etterkrigstid i søken etter svaret på hvorfor noen stater utviklet seg i autoritær (fascistisk eller kommunistisk) retning mens andre holdt fast på en mer liberaldemokratisk samfunnsmodell. Seymour Martin Lipset (1959, 1960) var en av pionerene i denne forskningen. Han understreket betydningen av industrialiseringen og den påfølgende samfunnsmessige differensiering som forutsetninger for stabile demokrati. Særlig la han vekt på framveksten av en sterk og velutdannet middelklasse som bærer av demokratiske verdier. Andre la vekt på en organisert arbeiderklasse (Rueschemeyer m.fl. 1992) som driver av brede deltakelsesrettigheter (stemmerett). Videre framheves ofte en faktor som stigende utdanningsnivå i forklaringer på demokratisering. Et regimes evne til å skape økonomisk vekst benyttes ofte som forklaring på demokratisk stabilitet (Norris 2012).

En del forskere har argumentert for at institusjonell struktur og kvalitet er vel så viktig som modernisering for en stabil demokratisk utvikling (Rothstein og Teorell 2008). Betydningen av parlamentariske versus presidentdominerte styreformers har vært en del undersøkt (Linz 1990). Trekk ved partisystemene (fler-/topartisystemer) og andre representasjonsordninger (korporatisme) har også vært tatt opp (O'Donnell og Schmitter 1986, O'Donnell m.fl. 1986). I senere år har interessen blant forskerne forflyttet seg til regimers iverksettings- og leveringsevne og dermed deres administrative effektivitet. 'Good governance' forstått som rettssikkerhet, likebehandling av borgerne og fravær av korrupsjon, og mer generelt institusjonell transparens, ansees som vesentlig for en stabil demokratisk utvikling. Ikke alle er imidlertid enig om dette (jf. Lord 2006).

Kulturelle faktorer har stått i fokus for forskning om demokratisk utvikling siden 1960-tallet. Almond og Verbas fem-nasjonsstudie (1963) er en klassiker i denne tradisjonen. Studien framhever en bestemt type 'civic culture' som forutsetning for et velfungerende demokrati. Tråden tas opp igjen i Robert Putnams (1993) analyse av italienske regioner, der han forklarer forskjeller mellom sør- og norditalienske regioner med kulturelle faktorer (mer 'sosial kapital'

i nord, som forklaring på mer velfungerende regioner, også i demokratisk forstand). Kultur som drivkraft dramatiseres sterkt i et essay av Samuel Huntington (1996) som postulerer et '*clash of civilizations*' på bakgrunn av kulturelle forskjeller mellom en liberaldemokratisk vestlig kultur og bl.a. mer autoritære islamske og konfutsianske kulturer. Sistnevnte framheves gjerne som grunnlag for et særskilt 'asiatisk' styresett. Afrikansk kultur hevdes også å ha visse særtrekk som er lite forenelig med en liberaldemokratisk utvikling (Chabal og Daloz 1999).

De tre hovedkategoriene av forklaringsmodeller som er omtalt her, kan også være aktuelle for forklaring av forskjeller mellom kommuner med hensyn til demokratisk kvalitet selv om de konkrete indikatorene omtalt ovenfor ikke er så aktuelle i sammenlikninger mellom kommuner som når analysen gjelder forskjeller mellom stater. For eksempel kan forskjeller mellom kommuner når det gjelder næringsutvikling og sosio-demografisk struktur spille en rolle for kommunens politiske liv. Det er her nærliggende å tenke på for eksempel analyser som tar utgangspunkt i teorien om den 'kreative klassen' (Florida 2002, 2005; Clark 2004). Denne samfunnsklassen hevdes å være typisk for informasjonsøkonomien og kan tenkes å øve press på kommunen i bestemte retninger. Det kan også tenkes samvariasjon mellom innslag av informasjonsøkonomi i kommunene og demokratiutvikling, særlig med tanke på deliberative og medvirkningsorienterte tiltak.

Videre er forskjeller i institusjonell struktur et interessant utgangspunkt også for analyser av kommuner. F eks kan kommunal parlamentarisme føre til at innbyggerne opplever lokalpolitikken forskjellig sammenlignet med kommuner med tradisjonell formannskapsmodell. Administrativ organisering kan også spille en rolle. Det kan i den forbindelse være interessant å undersøke om en tonivåmodell har noe å si for opplevelse av kommunens tilgjengelighet.

Kulturelle forskjeller mellom kommuner antas derimot å være av mindre betydning for forklaring av forskjeller mellom kommuner i Norge, som i stor grad er preget av en nokså homogen nasjonal kultur, selv om Stein Rokkan og andre har påvist regionale motkulturer som også former politisk atferd. Men i den grad regionale og lokale variasjoner i politisk kultur ennå finnes (jf.

f.eks. Bjørklund 2013), kan det kanskje være verdt å undersøke om det er forskjeller mellom kommuner. Kommuner med stort innslag av ikke-vestlige innvandrere kan kanskje også tenkes å oppvise visse særtrekk i demokratipraksis.

2.4 Hva former demokratisk utvikling og stabilitet på undernasjonalt nivå? Trender, strategier og forsøk i europeiske kommuner

I de senere årene er det kommet flere bøker som gir et innblikk i ulike reformtiltak og strategier som er blitt tatt i bruk med hensyn til utfordringene kommunene har stått overfor i forskjellige europeiske land (jf. Denters og Rose 2005; Kersting og Vetter 2003; Loughlin m.fl. 2011; Schaap og Daemen 2012). I en oppsummering av et større verk om utviklingslinjer i europeiske kommuner (Frank Hendriks, John Loughlin og Anders Lidström (2011) framheves fire hovedtendenser. Den første av disse er kommunenes stigende medvirkning i *flernivåstyring* (multilevel governance) – dvs. et tettere samarbeid mellom institusjoner og aktører på flere nivå både nasjonalt og internasjonalt. Bakgrunnen for framveksten av flernivåstyringen er bl.a. den akselererende europeiske integrasjonen som har skjedd siden 1980-tallet. Integrasjonen har vevd nasjonalstatene tettere sammen samtidig som et overnasjonalt nivå har fått økt betydning for beslutningstaking i nasjonalstatene. Gjennom EØS-avtalen er Norge delaktig i denne tendensen. Side om side med den europeiske integrasjonen forekommer stigende globalisering, som gjør kommunene og deres næringsliv (og dermed inntektsgrunnlaget) avhengig av utviklingskrefter av verdensomspennende karakter. Globale finans-, informasjons- og migrasjonsstrømmer er nærliggende å nevne i denne sammenhengen. Kommunene blir dermed mer konkurranseutsatt og mer sårbare. Stigende innvandrings- og flyktningstrømmer fra fjerne kulturer er et annet moment i dette bilde, som likeledes stiller kommunene overfor nye utfordringer.

Som forfatterne påpeker, er flernivåstyring en naturlig og lett forståelig konsekvens av disse utviklingstrekk og utfordringene som de medfører. Og den har klare implikasjoner for hvordan

demokrati blir praktisert både nasjonalt og lokalt. Hva det innebærer i form av mer konkrete tiltak og måten innbyggerne forholder seg til kommuneinstitusjonen er imidlertid langt fra klart. Mange kommuner har valgt å engasjere seg proaktivt mht. til å utvikle flernivåkompetanse, f.eks. gjennom å bygge opp internasjonale kompetansenettverk i egen organisasjon, grensekryssende samarbeidsnettverk med andre kommuner eller særskilte delegasjoner i EU-hovedstaden Brussel (Baldersheim m.fl. 2011). Aktiv omdømmebygging er en annen strategi kommunene benytter i denne sammenhengen. Men om slike tiltak bidrar til mer positive oppfatninger av hvordan lokaldemokrati fungerer i det daglige, er foreløpig vanskelig å si.

Den andre tendensen som omtales av Hendriks og hans medforfattere er *interaktiv styring*. Med det menes tiltak som sikter mot å styrke båndene mellom innbyggerne og styringsorganene gjennom muligheter for direkte medvirkning. Dette kan skje gjennom tradisjonelle borgerrådsmøter slik vi kjenner det fra Sveits eller gjennom nyere former for såkalt deliberativt demokrati eller rådslag der innbyggernes meninger kan komme til direkte uttrykk. Denne tendensen er særlig utbredt i Rhinlandene (Nederland, Belgia, Sveits) men slike eksempler, oftest som spredte forsøk, finnes i de fleste europeiske land. Særlig Estland ligger langt framme mht. til å ta i bruk elektroniske media for innbyggermedvirkning. Kanskje den mest omtalte av disse interaktive metodene er deltakende budsjettering som ble utviklet av den brasilianske byen Porto Alegre og senere gjennomført i større skala i digitalt format i Belo Horizonte (Peixoto 2009). En gjennomgående utfordring i denne typen forsøk er å kombinere innslag av direkte demokrati med det representative demokratiet som forblir hovedmodellen for det lokale demokratiet i alle europeiske land.

Denne utfordringen går også igjen i den tredje endringstendensen i lokaldemokratiet i Europa, nemlig økende bruk av lokale *referenda*. Med unntak av Sveits har europeiske land stilt seg noe nølende til referenda, i motsetning til USA der dette er et velkjent innslag i lokale beslutningsprosesser. Dette er i ferd med å endres i Europa. Referenda forekommer i to hovedvarianter: Kommuneinitierte og borgerinitierte referenda. Som regel kreves det et visst antall underskrifter for å igangsette den sistnevnte typen referenda. Lovgivningen kan variere mht. hvor strenge krav som settes til

slike initiativ. Referenda kan f.eks. være bindende eller rådgivende for kommunens overordnede organer. Bindende referenda er særlig kjent fra Sveits men er også vanlig i amerikanske kommuner med hensyn til bl.a. fastsetting av lokale skattesatser eller låneopptak (jf. den mye omtalte Proposition 13 fra 1978 i California).

Borgerinitierte referenda kan sies å være i slekt med såkalte innbyggerinitiativ, som har spredt seg i europeiske land og ble innført i Norge i 2003. På bakgrunn av et visst antall underskrifter kan en gruppe innbyggere kreve at kommunestyret tar opp til drøfting en bestemt sak; de kan dermed få innflytelse på den kommunale dagsorden men kan selvsagt ikke diktere utfallet av saken. Ordningen har imidlertid vært lite benyttet i Norge (Christiansen m.fl. 2010).

Den fjerde tendensen gjelder politisk lederskap, nemlig innføring av *direkte valgte ordførere*. I Europa inntil 1980-tallet var dette noe som i hovedsak forekom i Sør-Tyskland, mens direkte valg har vært tradisjon i mange amerikanske byer. I senere år har direkte valg spredd seg til søreuropeiske land (f.eks. Italia, Hellas) og de nye demokratiene i Øst- og Mellom-Europa (Slovakia, Polen, Ungarn). En slik reform har også vært prøvd ut i Norge men ble innstilt i 2010 (jf. Buck m.fl. 2005). I dag utgjør likevel land med direkte valgte ordførere den største gruppen blant samtlige europeiske land.

Direkte valg av ordførere har gjerne vært begrunnet med å tydeliggjøre lederskap og politisk ansvar overfor velgerne (element av direktedemokrati) og med å styrke den politiske gjennomføringsevnen (effektivitet). Direkte valg følges derfor gjerne av større administrative fullmakter til ordføreren. Men hvilken betydning direkte valgte ordførere har for hvordan lokaldemokrati fungerer og blir oppfattet av innbyggerne er kun i begrenset grad utforsket og belyst i et komparativt perspektiv. Resultatene fra et større europeisk forskningsprosjekt tyder på at direkte valgte ordførere er mer tilbøyelig enn andre ordførere til å foreslå og akseptere innslag av direkte demokratiske beslutningsprosesser (Magnier 2006:372). Det ble også funnet at direkte valgte ordførere i Østerrike brukte mer tid på møter og samtaler med innbyggerne enn indirekte valgte ordførere, men hva slags konsekvenser dette har er ikke nærmere identifisert.

I tillegg bør det nevnes at kommunene på bred basis har tatt i bruk digital kommunikasjonsteknologi i kommunikasjonen med innbyggerne (Baldersheim m.fl. 2008). Denne teknologien kan i seg selv gjøre at innbyggerne opplever kommunene som mer tilgjengelige selv om det også er mange som har fryktet framvekst av såkalte «digitale kløfter», dvs. at de som mangler tilgang til teknologien eller ikke har nødvendig kompetanse, stenges ute (jf. bl.a. Norris 2001; Ragnedda og Muschert 2013). Det er først og fremst som tjenesteyter og administrativt apparat at kommunene utnytter digitale kanaler. Men en del kommuner søker også å stimulere lokaldemokratiet gjennom slike kanaler, først og fremst via hjemmesider og internett, og etter hvert også via sosiale medier. «Lokaldemokrati på nett» er imidlertid ennå uutviklet og befinner seg for det meste på forsøksstadiet (Baldersheim og Kersting 2012).

2.5 Avsluttende bemerkninger

En gjennomgang av den internasjonale litteraturen som berører lokaldemokrati og hva som kan eventuelt gjøres for å forbedre tilstandene, gjør det mulig å utkrystallisere flere sentrale budskap. I det følgende trekker vi fram tre hovedmomenter som etter vår oppfatning representerer helt sentrale og viktige lærdommer:

- Aller først er lokaldemokrati ikke en ensartet størrelse. Som det framkommer av den innledende drøftingen, kan lokaldemokrati bygge på et sett av ulike normative grunnpremisser og forutsetninger. De forskjellige demokratiske perspektivene og tradisjonene trenger dessuten *ikke* å være gjensidig utelukkende. Innslag av de forskjellige perspektiver kan derfor gi opphav til mange lokaldemokratiske varianter. Dette er en elementær, men fundamental lærdom og budskap som det er viktig å ta med seg.
- For det andre, og langt på vei som en naturlig følge av det første, er lokaldemokrati på ingen måte et stabilt fenomen. Både den formelle, juridiske innpakningen så vel som i dets praktisering kan lokaldemokrati endre seg betraktelig over tid og fra sted til sted selv innenfor det samme landet/politiske systemet.

- For det tredje kan ulike perspektiver og sider av lokaldemokrati by på motsigelser og spenningsmomenter. Dette er understreket av Arthur Ringeling, Harry Daemen og Linze Schaap (2012) som illustrerer poenget med utgangspunktet i innslag av direkte eller deltaker demokratiske tiltak i systemer som er ellers bygget på et representativt styresett. Mens den klassiske representative modellen vektlegger politikernes rolle som de folkevalgte med beslutningsansvar for fellesskapet, vektlegger den direkte demokratiske modellen innbyggernes rolle som mer aktive deltakere i løpende beslutningsprosesser. Å finne et tilfredsstillende balansepunkt mellom disse to perspektivene er en krevende utfordring, ikke minst med hensyn til forhold mellom innbyggerne og de folkevalgte.

Ut i fra disse tre momenter bør det være tydelig at det ikke finnes et columbi egg som gir en løsning på alle utfordringene som springer ut av ønsket om å forbedre lokaldemokratiet. Denne erkjennelse trenger imidlertid ikke gi grunnlag for oppgitthet eller depresjon. Konklusjonen kan heller være av en mer positiv karakter. Som Ringeling, Daemen og Schaap oppsummerer det:

Very much like the quest for the Holy Grail, the positive value [of local democracy reform efforts] is not the result, the (impossible) finding the elusive Grail, but rather in the quest itself. There are no final solutions. ... Part of the benefits of democratic reform is not related to its precise nature, but rather to the fact that efforts were made. (2012:202-203).

Med dette som utgangspunktet argumenterer forfatterne for at demokratisk reformarbeid er en kontinuerlig virksomhet. Det samme gjelder demokratisk læring – noe som de mener må være en dynamisk prosess der folk er villig til å eksperimentere med nye tanker og nye tiltak som må vurderes i lys av forhold i omgivelsene som i seg selv er under endring. Samtidig advarer de mot en fallgrube der nye tiltak ikke blir oppfattet som noe mer enn (midlertidige) virkemidler for å redde eksisterende (loka)demokratiske konstruksjoner. Lokaldemokrati skal ikke betraktes som et lappeteppesom kan holdes sammen bare ved å legge til litt direkte demokrati her eller en deliberativ høring der. Det fordrer en mer helhetlig orientering og engasjement over tid.

Når dette er sagt, er det også rimelig å ta et tilbakeblikk på utviklingstendenser i Norge og våre nordiske naboland i den senere tid. Dersom vi igjen går tilbake til den innledende drøfting der det ble skissert ulike demokratiperspektiver og ser på tvers av landegrensene, har det i Norge og Norden for øvrig vært forholdsvis begrensede forsøk med eller innføring av direkte eller deltakerorienterte demokratiltak. Det forekommer en del tiltak som åpner for bredere politisk deltakelse og engasjement (bl.a. folkemøter og deliberative høringer, innbyggerundersøkelser, ungdomsråd, elektronisk stemmegivning, 16-års alder for kommunevalg og lignende), men i mindre grad enn man finner i andre land. Forklaringen, i følge Hendriks, Loughlin og Lidström (2011:722) er at “Direct democracy and citizen self-determination are not deeply rooted in [the] strongly developed welfare state culture.” Forfatterne antyder at dette henger sammen med partienes sterke historiske posisjon: “The strong tradition of well-organized political parties in these countries has blocked attempts to introduce forms of democracy – for example, binding local referendums – that would challenge the position of parties.” De konkluderer med å konstatere at de mer individbaserte preferanseregistrerings- og aggregeringsmekanismer som har vært på fremmarsj i mange andre land på ingen måte har erstattet eller skjøvet til side de mer tradisjonelle mekanismer og ordninger som er basert på en fellesskapsorienterte politisk kultur. Den representative demokratimodellen i kombinasjon med en utstrakt sosial velferdspolitik er sterk forankret i Norden.

Denne kombinasjonen har resultert i at folk i det store og hele er ganske tilfreds med lokaldemokratiets virkemåte.

Landsomfattende undersøkelser gjennomført i forbindelse med lokalvalgene i Norge fra 1999 frem til og med 2011 viser at om lag 80 prosent eller mer av de spurte er nokså eller meget tilfreds med måte lokaldemokrati fungerer på (jf. f.eks. figur 12.7 i Rose og Pettersen 2009:272 og figur 5.3 i Rose 2011:106). Denne prosentandelen har ligget ganske stabilt i hele perioden. Trass i enkelte mishagsytringer er det mye som tyder på at dagens situasjon langt på vei er i tråd med hva folk vil ha og hvordan de vil ha det. En analyse fra en landsomfattende lokaldemokratiundersøkelse viser at «valgdemokrati» er det som folk anser som å være det viktigste kjennetegnet ved et godt lokaldemokrati (Stava

2005:214-215). Om befolkningens holdninger til et større innslag av direkte eller deltakerdemokrati skriver Stava følgende:

Deltaking mellom vala er viktig for innbyggjarane, men dei peiker ikkje først og fremst på si eiga deltaking som det viktigaste kjenneteiknet ved eit godt lokalt folkestyre. Einsidig fokus på deltaking mellom vala vil derfor gi feil angrepsvinkel og truleg feil råd for å til eit betre lokaldemokrati (2005:214-215).

Resultater fra flere andre undersøkelser gir støtte til denne konklusjon. Folk i Norge har en klar brukerorientering i sine syn på kommuneinstitusjon (jf. Rose 2011:108-110) og tilfredshet med tjenestetilbud er en hovedkilde til positivt omdømme av det lokale selvstyret (jf. Pettersen og Rose 2000) Så lenge kommunene leverer tilfredsstillende tjenester, ser det ut til at kommunens omdømme som demokratisk institusjon vil stå seg.

3 Undersøkelsesopplegg og metode

Kapittel 2 oppsummerte den viktigste forskningslitteraturen omkring demokratisk styring og ga et bakteppe for KS' Lokaldemokratiundersøkelse som ble gjennomført i 2009-2010. I dette kapitlet viser vi hvordan vi har gått frem for å undersøke hvilke faktorer som påvirker de ulike sidene ved den lokaldemokratiske styringen.

I tillegg til litteraturstudien som er presentert over, er undersøkelsen basert på to typer analyser: kvantitative analyser av data fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse og kvalitative analyser i et utvalg av kommunene som deltok i undersøkelsen. De kvalitative analysene er egnet til å få fram forhold som statistisk analyse ikke fanger opp. I tillegg er årsakssammenhengen mellom flere av faktorene av en slik art at det har vært nødvendig med intensive studier av enkeltkommuner for å få innsikt i hvordan ulike faktorer påvirker hverandre. I dette kapitlet beskrives opplegget for den kvantitative analysen (3.1) og den kvalitative analysen (3.2). Til sist peker vi på de viktigste metodiske utfordringene som studien av ulike faktorerers betydning for demokratisk styring har støtt på (3.3)

3.1 Analyse av kvantitative data

Som gjort rede for i kapittel 2 er "god demokratisk styring" målt ved fem dimensjoner fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse – pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og rolletrivsel. For hver av disse fem dimensjonene ble det konstruert en indeks, basert på et antall påstander. Påstandene er ment å skulle dekke ulike sider ved de forskjellige dimensjonene. Jo høyere kommunen skårer på indeksen for den enkelte dimensjon, jo bedre oppfattes

den demokratiske styringen å være langs denne dimensjonen. Hvilke spørsmål indeksene bygger på vil bli gjort rede for i kapittel 4. Behov for eventuelle endringer i indeksene vil bli diskutert i kapittel 5.

Gjennom den kvantitative analysen har vi søkt å avdekke hva som kjennetegner kommunene hvor innbyggere og folkevalgte oppfatter den demokratiske styringen som god, samt hvorvidt det finnes systematisk variasjon mellom trekk ved kommunene og god/dårlig demokratisk styring. For dette formålet har vi gjort en flernivåanalyse der vi har koblet KS' Lokaldemokratiundersøkelse med databaser som inneholder opplysninger om våre forklaringsvariabler. Blant annet har vi koblet på data fra KRDs Organisasjonsdatabase, NSDs kommunedatabase, KOSTRA-data og data over sivilsamfunnsorganiseringen i norske kommuner. Hvilke variabler som er brukt og hvorfor, vil bli beskrevet mer presist i kapittel 4.

Den statistiske analysen bidrar til å forklare variasjon i avhengige variabler, som i vårt tilfelle er indikatorene på god demokratisk styring for henholdsvis befolkning og politikere. Første steg i en slik flernivåanalyse har vært å identifisere på hvilket nivå variasjonen i de avhengige variablene ligger. Vi har målt hvor mye av denne variasjonen som skyldes kjennetegn ved individene i undersøkelsen og hvor mye som kan knyttes til kjennetegn ved kommunene. På denne måten har vi, på et generelt nivå, kunnet avgjøre hvor stor betydning kjennetegn ved innbyggerne har, sammenliknet med kjennetegn ved kommunene. I neste steg i analysen har vi tatt de uavhengige variablene inn i modellen. Vi har omfattende data om kjennetegn ved kommunene, mens undersøkelsen er mer begrenset når det gjelder kjennetegn ved innbyggerne. Følgende bakgrunnsvariabler på individnivå er med: kjønn, alder, utdanningsnivå, inntekt, botid i kommunen og om man har omsorgsansvar for barn eller andre pårørende.

Generaliseringspotensialet for den statistiske analysen er begrenset fordi kommunene som inngår i KS' Lokaldemokratiundersøkelse er selvrekruttert og dermed ikke representative for norske kommuner som sådan. De varierer likevel med hensyn til mange faktorer som kan påvirke den demokratiske styringen. Den manglende representativiteten er dessuten mindre problematisk

når vi sammenlikner kommunene innbyrdes og ser på effekten av ulike kontrollvariabler.

3.2 Kvalitative studier i casekommuner

Målet med å gjøre casestudier har dels vært å undersøke og avdekke andre påvirkningsfaktorer enn de som måles i den statistiske analysen, dels å forstå hvorfor og gjennom hvilke mekanismer ulike faktorer er viktige samt hvilke tiltak man kan gjennomføre for å styrke den demokratiske styringen. Videre har casestudiene hjulpet oss å forstå hvilke betingelser som må være til stede for at ulike faktorer skal bidra i positiv retning.

Utvalg av casekommuner: I den statistiske analysen av sammenhenger mellom kjennetegn ved kommunene og indikatorene for god demokratisk styring har vi gjennomført regresjonsanalyser. Disse analysene spesifiserer sammenhengen mellom et sett med uavhengige variabler (kjennetegn ved kommunene), og de avhengige variablene (indekser for god demokratisk styring). Regresjonsmodellene kan benyttes til å predikere verdier på de avhengige variablene. Prediksjonene er et uttrykk for en «forventet» skåre på indikatorene for god demokratisk styring. I de fleste kommuner vil faktiske og forventede (predikerte) verdier ligge nær hverandre. Men vi forventet også at det i noen kommuner ville være et betydelig avvik – altså at enkelte kommuner ville skåre bedre enn forventet, mens andre ville skåre dårligere enn forventet. I slike kommuner er det grunn til å anta at det er andre faktorer enn dem vi måler statistisk, som forklarer utfallet - kanskje er det en spesiell politisk kultur i kommunen; eller kanskje har en spesiell sak eller skandale påvirket folks vurdering. Formålet med de kvalitative analysene er å avdekke slike forklaringer, og vi planla derfor å velge kommuner på bakgrunn av denne statistiske metoden. En slik utvalgsstrategi ville gi økt mulighet for å spore forklaringsvariabler, som den statistiske analysen ikke fanger opp.

Vi gjennomførte egne analyser der vi så på sammenhengene mellom kommunekarakteristika og gjennomsnittlig skåre for respondentene på de forskjellige indeksene for tilfredshet med demokratiet. I analysene la vi inn økonomi, kommunestørrelse og sentralitet, i tillegg til at vi testet modeller der utdanningsnivå i kommunene var inkludert. Resultatene fra disse analysene viser

imidlertid at modellene forklarer en svært liten andel av variasjonen i de avhengige variablene. Noen kommuner peker seg ut ved at de avviker fra den skåren de var forventet å skulle ha, men avviket er ikke stort. Disse kommunene ligger dessuten uansett i toppen eller bunnen av listen. Vi får dermed ikke et annet utvalg ved å velge casekommuner basert på den statistiske avviksanalysen enn vi får ved å velge kommuner som skårer godt eller dårlig – de som skårer spesielt godt og spesielt dårlig er de samme kommunene som skårer annerledes enn forventet.

Fordi modellen som sådan ikke ser ut til å forklare det fenomenet vi er opptatt av, gir det mindre mening enn vi håpet på å benytte denne metoden som utgangspunkt for caseutvalgelse. Vi har derfor fulgt en mer sammensatt utvalgsstrategi. De kommunene som er valgt for casestudier er plukket ut 1) fordi de avviker fra forventet verdi spørreundersøkelsen (altså i tråd med den planlagte utvalgelsesstrategien); og/eller 2) har en spesielt høy eller spesielt lav gjennomsnittlig skåre på indeksene; for å inkludere kommuner av ulik 3) størrelse; og 4) geografisk plassering.

I hovedsak ønsket vi å studere kommuner som skårer høyt på mål for god demokratisk styring. Det er imidlertid verdifullt å sammenlikne de beste med de dårligste, for å ha en referanse. Det er vanskelig å si noe om hva som er godt uten å ha noe dårlig å sammenlikne med, og det å ha med dårlige kommuner i utvalget gjør det mulig å sjekke ut om det er de faktorene vi tror bidrar til suksess som faktisk gjør det. De dårlige kommunene kan dessuten bidra til å belyse trekk som kan vanskeliggjøre god demokratisk styring. Vi har derfor også valgt noen casekommuner som skårer dårlig på demokratisk styring, både hos de folkevalgte og i befolkningen. Med utgangspunkt i disse kriteriene ble 12 kommuner valgt (se tabell 3.1).

Tabell 3.1. *Oversikt over casekommuner*

Kommune	Størrelse	Landsdel	Utvalgsgrunn
Sørfold	2.014	Nord	Høyt skåre og avvik. Skårer på topp 10 på alle de fire indikatorene
Klepp	17.700	Vest	Høyt skåre og avvik. Skårer på topp 10 på alle de fire indikatorene
Bardu	4.000	Nord	Høyt skåre og avvik. Skårer på topp 10 på alle de fire indikatorene
Orkdal	11.500	Midt	Høyt skåre og avvik. Skårer på topp 10 på alle de fire indikatorene
Rælingen	16.000	Øst	Nokså høyt skåre og avvik.
Ål	5.000	Øst	Topp 10 på flere indikatorer Har en god lokalavis
Drammen	65.000	Øst	Skåre og størrelse. En stor kommune som skårer godt
Fosnes	670	Midt	Skåre, avvik og størrelse. Skårer aller best på pålitelighet og borgernærhet Veldig liten
Gulen	2.300	Vest	Skåre og størrelse. Skårer dårlig og er liten
Grimstad	21.000	Sør	Skårer dårlig
Farsund	9.000	Sør	Skårer dårlig
Bergen	260.000	Vest	Parlamentarisme, størrelse + stort sprik i skåre. Godt på ansvarlighet, under middels på de andre

Informanter: Formålet med studien har vært å belyse forhold som påvirker den demokratiske styringen, og som ligger innenfor de folkevalgtes handlingsrom. Lokale folkevalgte har derfor vært den viktigste informantgruppen. I hver casekommune har vi intervjuet politikere både i posisjon og opposisjon. For å få et innblikk i hvordan administrasjonen forholder seg til de ulike dimensjonene

ved demokratisk styring har vi også i hver kommune intervjuet rådmann, kommunalsjef eller tilsvarende.

Videre har vi i hver kommune intervjuet representanter for lokalpressen. Vi valgte å intervju denne informantgruppen av flere grunner: for det første fordi vi forventet at den kunne gi innblikk i hvordan mediene omtaler den lokaldemokratiske styringen i kommunen, noe som kan bidra til å forklare folks holdning til lokaldemokratiet og de folkevalgtes opplevelse av sitt arbeid. For det andre forventet vi at intervjuer med journalister eller redaktører ville gi et innblikk i befolkningens syn på den demokratiske styringen. Journalister og redaktører har god innsikt i ulike synspunkter i den offentlige debatten og har gjerne et annet perspektiv enn politikerne på den demokratiske styringen.

Intervjuer: I intervjuene har vi forsøkt å gå dypere ned i indikatorene fra spørreundersøkelsen, samt spurt etter eventuelle andre faktorer som har betydning for den demokratiske styringen. Målet med intervjuene har vært å forstå når, for hvem, hvorfor og hvordan ulike faktorer påvirker lokaldemokratiet og hva man kan gjøre for å forbedre den demokratiske styringen. Det lot seg ikke gjøre å intervju representanter for alle informantgrupper i samtlige kommuner, og materialet består dermed av i alt 42 intervjuer gjennomført i perioden april – september 2013. Intervjuene ble gjennomført av Sara Blåka, Jo Saglie og Marte Winsvold, ut fra intervjuguider som er tilpasset de ulike gruppene intervjuobjekter. Alle intervjuene er gjennomført på telefon.

Avisanalyse: Det er gjennomført en innholdsanalyse av lokalavisene i tre av de tolv casekommunene. En slik analyse var ikke opprinnelig planlagt, men ble gjennomført fordi den statistiske analysen viste at kommuner som hadde lokalavis skåret signifikant annerledes enn kommuner uten lokalavis. Det fremsto derfor som nødvendig å undersøke grundigere hva årsaken til dette kunne være. I en av avisenes ble førstesideoppslag analysert over en periode på fire måneder, i de to andre avisene ble alle artikler som handlet om kommunal politikk analysert for det samme tidsrommet. Målet var å forstå hvordan kommunen ble presentert for befolkningen, og hva dette eventuelt kunne bety for folks oppfatning av den demokratiske styringen. Funnene er presentert i kapittel 5.

3.3 Metodiske utfordringer

Både den kvantitative og den kvalitative analysen har bydd på noen metodiske utfordringer. Hovedutfordringen for den kvantitative analysen var at antallet kommuner som var med i undersøkelsen (91 kommuner) begrenset antallet forklaringsvariabler som kunne være med i analysen. Dette er gjort rede for i sammenheng med selve analysen, i kapittel 4.

En metodisk utfordring for hele undersøkelsen som sådan er at det har vært lokalvalg etter at spørreundersøkelsen ble gjennomført. Det betyr at respondentene har svart på hvordan de vurderte den demokratiske styringen i kommunen under det kommunestyret som satt i forrige periode. I den kvantitative analysen har vi derfor koblet på forklaringsvariabler som var samlet inn før 2009. For eksempel har vi måttet bruke data fra organisasjonsdatabasen fra 2008, og ikke fra 2012. Når det gjelder intervjuene har vi ikke hatt noen mulighet for å samle data fra forrige periode, og dermed kan strengt tatt ikke intervjuene forklare skåren for den enkelte kommune. Dette er nok en av hovedgrunnene til at vi har klart å spore liten systematisk variasjon mellom de kommunene som ble plukket ut til å være casekommuner fordi de skåret godt og de som ble plukket ut fordi de skåret dårlig. Selv om det samlede inntrykket er at de kommunene som skåret godt jevnt over oppleves som bedre av informantene, har intervjuene vist at faktorer som både styrker og svekker den demokratiske styringen finnes i begge typer kommuner.

Gjennom intervjuer med informanter som har vært lenge i politikken, i administrasjonen eller i pressen har vi i noen grad kunnet vurdere om det har vært endringer før og etter valget. Denne typen erindringsdata er det imidlertid heftet betydelige metodiske utfordringer til på grunn av mekanismer som feilhusk og etterrasjonalisering. Vi har også på slutten av intervjuet spurt informantene om hvorfor de tror at deres kommune har skåret godt eller dårlig. Da peker informantene gjerne enten på faktorer som er bestandige (i denne kommunen har det alltid vært en samarbeidskultur), eller på faktorer som har endret seg (det var bedre i forrige periode, da hadde vi en annen ordfører). Ingen av disse måtene har likevel kunnet bøte helt på det problemet at det er vanskelig å holde de kvantitative skårene opp mot de kvalitative intervjuene.

Når det er sagt, så er vårt inntrykk at tidsforskyvningen mellom de kvantitative og de kvalitative dataene er mindre enn den kunne ha vært, av to grunner. For det første så endrer mange av de faktorene som ser ut til å påvirke den demokratiske styringen seg nokså sakte. Det gjelder selvfølgelig for strukturelle variabler som for eksempel mediesituasjon, økonomi og demografiske variabler, men det gjelder også organisasjonsvariabler som for eksempel intern kultur, intern organisasjonsstruktur, styringsmodell og delegeringspraksis. Den enkeltfaktoren som pekes på av flere informanter som å kunne endre situasjonen betydelig på kort tid, er hvordan ordføreren skjøtter vervet sitt - dette har vi ikke kunnet kontrollere for. Den andre grunnen til at tidsforskyvningen ikke er veldig problematisk har å gjøre med hvilken type informasjon man får ut av de to respektive datatypene. De kvantitative dataene gir tallfestede, aggregerte uttrykk for avgrensede og forhåndsdefinerte aspekter ved den lokaldemokratiske styringen. De kvalitative intervjuene gir enkeltinformanters mer nyanserte forståelse av lokaldemokratisk styring, samt deres forklaring på hvorfor enkelte sider ved den demokratiske styringen fungerer godt og andre fungerer dårlig. I de kvalitative intervjuene er vi med andre ord ute etter respondentenes resonnementer. Det er informantenes lokalpolitiske erfaringer som gjør disse resonnementene interessante for analysen av hvilke faktorer som bidrar til godt lokaldemokrati, og resonnementene er gyldige uavhengig av muligheten for å sammenlikne med den kvantitative skåren. Informantene har dessuten gjerne erfaringer som uansett går utover situasjonen i kommunestyret i inneværende eller forrige periode, og disse erfaringene er uansett viktige i deres resonnementer rundt hva som fungerer og ikke fungerer.

En tilleggsutfordring ved de kvantitative intervjuene har vært at noen av de begrepene vi har skullet intervju om har vært nokså abstrakte og vanskelige å operasjonalisere. Dette gjelder spesielt begrepet ”pålitelighet”, men også ”effektivitet” og ”ansvarlighet”. Fordi dette er flertydige og vage begreper, har vi måttet konkretisere dem når vi skal stille spørsmål til intervjuobjektene. Ved å operasjonalisere begrepene og gjøre dem mer konkrete gir vi imidlertid informantene noen føringer. Når vi for eksempel sier at vi operasjonaliserer pålitelighet til å handle om hvorvidt man stoler på at de folkevalgte følger demokratiske spilleregler og at alle behandles likt, så har vi langt på vei lukket betydningen av

begrepet pålitelighet. Dette metodiske problemet er det ingen enkel vei utenom, og hvordan det har vært håndtert har vi diskutert i kapittel 5, der vi undersøker om informantenes oppfatning av god demokratisk styring samsvarer med dimensjonene som er lagt til grunn i spørreundersøkelsen.

4 Betingelser for god demokratisk styring: En statistisk analyse

Vurderingene til innbyggere og politikere i et utvalg norske kommuner

Av Johannes Bergh og Trond Tjerbo

- Eldre innbyggere, kvinner og personer med høy utdanning er mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn andre.
- Personer med lang botid i sin kommune er mer kritiske til den demokratiske styringen enn personer med kort botid.
- Blant politiske representanter ser egen rolle i lokalpolitikken ut til å prege synet på den demokratiske styringen. Medlemmer av formannskapet er mer positive enn andre, mens medlemmer av typiske opposisjonspartier, er mer kritiske.
- De fleste politikere er tilfredse med sin egen rolle som representant.
- Det å ha en lokalavis med sete i kommunen bidrar til lavere gjennomsnittsskåre på ulike demokratidimensjoner, mens kommuner som har mange informasjonstiltak skårer høyere enn andre kommuner.

4.1 Innledning

I 2009 – 2010 gjennomførte som nevnt KS en lokaldemokratiundersøkelse i 91 kommuner som selv hadde meldt sin interesse for å delta. Undersøkelsen bestod av et spørreskjema som ble

besvart av over 25 000 innbyggere i de 91 kommunene, samt et annet skjema som ble besvart av 2286 kommunestyre-representanter i de samme kommunene.

Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. De to forskerne skrev i 2010 en rapport basert på undersøkelsen, hvor de analyserer fire dimensjoner av "god demokratisk styring": *ansvarlig styre*, *effektivt styre*, *pålitelig styre* og *borgernært styre*. De fire dimensjonene måles ved hjelp av innbyggernes svar på spørsmål om egen kommune. De politiske representantene blir også stilt mange av de samme spørsmålene, så det er mulig å konstruere tilsvarende mål for dem. I tillegg blir politikerne stilt spørsmål om sin egen rolle som politisk representant. Spørsmålene kan brukes til å konstruere en femte indeks for *rollekomfort* for politiske representanter (se Baldersheim 2010 og 2011).

Formålet med dette kapitlet er å bygge videre på analysene til Baldersheim og Rose (2010). Spørsmålet vi stiller er: Hva forklarer variasjon i de fire indeksene for god demokratisk styring, og i indeksen for rollekomfort for politiske representanter? Man kan tenke seg at variasjon i god demokratisk styring, slik det her blir målt, skyldes kjennetegn ved kommunen. Kanskje er den demokratiske styringen bedre i store enn i små kommuner? Kanskje er kommunens økonomiske situasjon en forklaringsfaktor? En annen mulighet er at svarene på spørsmålene indeksene er basert på først og fremst reflekterer de individene som har svart. Kanskje er høyt utdannede mer positive enn lavt utdannede, kvinner mer positive enn menn, og så videre. Det er slike spørsmål vi ønsker å besvare i dette kapitlet.

I neste avsnitt gjør vi nærmere rede for de ulike indeksene og går kort igjennom ulike innfallsvinkler til å forstå hva som er "god" demokratisk styring. Denne gjennomgangen er basert på Baldersheim og Rose (2010). Vi går så over til å beskrive dataene og metodene vi benytter i kapitlet. I de påfølgende empiriske avsnittene ser vi først på variasjonen i indeksene mellom kommuner, før vi analyserer denne variasjonen ved hjelp av flernivåanalyse. Avslutningsvis skisserer vi et svar på spørsmålet om hva som forklarer variasjon i indeksene for god demokratisk styring.

4.2 Hva er god demokratisk styring i KS' Lokalvalgsundersøkelse?

En vurdering av hva som kjennetegner ”god” demokratisk styring vil nødvendigvis avhenge av hvordan man forstår begrepet demokrati. Demokratibegrepet i seg selv er ikke entydig avgrenset, og gir kanskje mest mening når det beskrives med henvisning til ulike demokratiske idealer, som liberalt demokrati, konkurransedemokrati, deltakerdemokrati m.v. (Robertson 2002). En nødvendig forutsetning for et demokratisk styre må likevel kunne sies å være knyttet til at valgte representanter konkurrerer om velgernes gunst. Dette er også utgangspunktet for teoretikere som legger vekt på nettopp konkurranse som avgjørende for demokratiet. Innenfor dette perspektivet er god demokratisk styring ikke knyttet til at de valgte representantene handler altruistisk eller til felles beste. Snarere dreier det seg her om eliter som konkurrerer om posisjoner men hvor valg virker disiplinerende. En vurdering av hva som er god demokratisk styring blir i dette perspektivet begrenset til at valget og utvelgelsen av representanter foregår på en god og transparent måte. Det må være konkurranse, og en forutsetning for konkurranse er tydelige alternativer. Dette er sentralt i tanken om *ansvarlig* styre. Velgerne står ovenfor klare alternativer, hvor det også er tydelig hvem som har ansvar for gjeldende politikk.

Andre demokratitradisjoner knytter demokrati til deltakelse og deliberasjon (Baldersheim og Rose 2010). Borgernes muligheter til å delta politisk og den informasjonen som er tilgjengelig for dem blir derfor viktig. I dette perspektivet blir overføring av informasjon til borgerne og opprettelsen av arenaer for deltakelse og deliberasjon sentralt (Baldersheim 2007). Kommunenes egeninnsats i å legge til rette for dette blir derfor også viktig, samtidig som informerte og engasjerte borgere er en forutsetning for at kommunene kan være lokale arenaer for demokrati. En sentral begrunnelse for kommunene er nettopp at de skaper god tilpasning til lokale preferanser og er arena for borgernær forvaltning og skolering i demokratisk deltakelse (ibid). En innfallsvinkel til å forstå ”god” demokratisk styring er derfor nettopp knyttet til *borgernærhet*.

Idealet om borgernærhet innebærer kommuner med bred deltakelse fra borgerne. Dette idealet må likevel avveies mot andre målsettinger, spesielt kanskje idealet om *styringseffektivitet*. En alternativ forståelse av god demokratisk styring kan knyttes nettopp til hvilken styringskapasitet et system innehar. Innenfor dette perspektivet vil særlig spørsmålet om hvor store og viktige oppgaver en kommune har ansvaret for være viktig. Til en viss grad kan dette perspektivet på god demokratisk styring stå i et motsetningsforhold til idealet om borgernært styre. Små kommuner vil antagelig ha bedre forutsetninger for et borgernært styre, men kanskje ikke ha kapasitet til å ivareta større oppgaver og omvendt.

Et annet perspektiv på god demokratisk styring som vi gjenfinner både i empirisk demokratiforskning og i forvaltningspolitikken, er knyttet til åpenhet, redelighet og pålitelighet (Baldersheim og Rose 2010). Åpenhet og redelighet skaper tillit til de styrende og legger grunnlaget for et *pålitelig* styre (ibid). Åpenhet er her knyttet til den muligheten borgerne har til å få innsyn i beslutningsprosessene, mens redelighet i større grad knyttes til fravær av korrupsjon og de folkevalgtes vilje til å følge demokratiske og juridiske spilleregler (ibid).

Baldersheim og Rose deler derfor kjennetegnene ved et godt demokrati inn i fire dimensjoner. Disse er *pålitelig styre*, *ansvarlig styre*, *borgernært styre* og *effektivt styre*. Denne inndelingen er blant annet basert på KS sin lokaldemokratiplattform og bidrag i den internasjonale faglitteraturen om lokaldemokrati. Hensikten med våre analyser er å bygge på de analysene Baldersheim og Rose (2010) allerede har gjort. Vi baserer derfor våre analyser på den samme inndelingen av indekser på godt lokaldemokrati. I tillegg til innbyggernes vurderinger av lokaldemokratiet vil vi også se nærmere på variasjoner i de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet i sin kommune.

4.3 Data og metode

Våre analyser er basert på to spørreundersøkelser rettet mot innbyggerne og representantene i 91 kommuner.² Norske

² Alvdal, Arendal, Asker, Balestrand, Ballangen, Bardu, Bergen, Bodø, Bykle, Bærum, Drammen, Drangedal, Eidskog, Elverum, Enebakk, Etne, Evenes,

kommuner er inviterte av KS til å delta i undersøkelsen, og det er de som selv har meldt seg på som har blitt med.³ Vi har dermed ikke et tilfeldig utvalg av kommuner, men et selvrekruttert utvalg. Et slikt utvalg er ikke egnet til å trekke konklusjoner om landet som helhet når det gjelder konkrete størrelser, eller kvaliteten på, for eksempel, den demokratiske styringen i Norge. Vårt formål er ikke å trekke slike konklusjoner for landet som helhet, men å lete etter faktorer som kan forklare variasjon i indeksene for god demokratisk styring. Strengt talt kan vi ikke trekke konklusjoner utover vårt utvalg av kommuner, men vi ser det som sannsynlig at de faktorene som forklarer variasjon i vårt utvalg av kommuner også ville ha gyldighet om man gjorde en tilsvarende undersøkelse i landet som helhet. Så lenge utvalget fanger opp reell variasjon i disse indeksene, er det mulig å gjennomføre en analyse av den variasjonen.

De to undersøkelsene er rettet mot de samme 91 kommunene. Men, i datafilen for representantene mangler informasjon om kommunetilhørighet for 171 respondenter i 12 kommuner.⁴ Analysene av svarene til kommunestyrerepresentanter vil derfor inkludere 79 kommuner.⁵

Spørreundersøkelsene inneholder en rekke spørsmål om den demokratiske styringen i kommunen. Vi gjør i dette kapitlet ikke en selvstendig vurdering av indekskonstruksjonene, men benytter

Farsund, Fauske, Fitjar, Forsand, Fosnes, Fredrikstad, Frogn, Frosta, Fræna, Gjerdrum, Gol, Gran, Grimstad, Grong, Grue, Gulen, Halså, Hareid, Hjartdal, Hjelmeland, Hobøl, Hof, Hå, Iveland, Jevnaker, Klepp, Kristiansund, Kviteseid, Lavangen, Lillesand, Lom, Lund, Luster, Lyngdal, Moss, Namdalseid, Namsos, Nannestad, Nes, Nesodden, Norddal, Nord-Fron, Nøtterøy, Orkdal, Overhalla, Rendalen, Ringebu, Rælingen, Saltdal, Sarpsborg, Selbu, Sigdal, Sirdal, Skaun, Skedsmo, Skodje, Spydeberg, Stange, Stavanger, Steinkjer, Stord, Søgne, Sørfold, Sør-Varanger, Time, Tranøy, Tvedestrand, Tysnes, Vestby, Vestvågøy, Ørland, Øyer, Ål og Ås.

³ Riktignok ble ikke alle kommunene som meldte seg på med i undersøkelsen. KS foretok et utvalg med tanke på at kommunene skulle være representative for landet som helhet.

⁴ Det gjelder datafilen vi har fått tilgang til i forbindelse med arbeidet med denne rapporten. Vi vet ikke om data for kommunetilhørighet har vært tilgjengelig på et tidligere tidspunkt.

⁵ Følgende kommuner er IKKE med i analysene av representant-dataene: Ballangen, Eidskog, Hof, Iveland, Namdalseid, Nord-Fron, Nøtterøy, Overhalla, Rendalen, Sigdal, Vestvågøy og Øyer.

Baldersheim og Roses (2010) inndeling av spørsmål til å konstruere indekser for *ansvarlig styre*, *effektivt styre*, *pålitelig styre* og *borgernært styre*. Indekskonstruksjonene vil bli diskutert i kapittel 5.

Tabell 4.1 viser hvilke spørsmål som inngår i hvilken indeks. Spørsmålene som er skrevet med *kursiv* har vi snudd i konstruksjonen av indeksene, slik at høy verdi alltid tilsvarer en positiv vurdering av den demokratiske styringen av kommunen.

Tabell 4.1 *Spørsmål som blir brukt til konstruksjon av indekser fra innbygger- og representantundersøkelsene*

	Innbyggerundersøkelsen	Representantundersøkelsen
<u>Ansvarlig styre:</u>		
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	X	X
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene.	X	X
<i>Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.</i>	X	X
<u>Effektivt styre:</u>		
I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud.	X	X
<u>Pålitelig styre:</u>		
<i>Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.</i>	X	X
Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.	X	
Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen.	X	
<u>Borgernært styre:</u>		
Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg.	X	X
Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne.	X	
Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter.	X	
<u>Representanters rollekomfort:</u>		
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt		X
Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar		X
Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt		X
Spørsmål i <i>kursiv</i> blir snudd i konstruksjon av indeksene		

I indeksen for ansvarlig styre har vi snudd det siste spørsmålet på en slik måte. De som har høy verdi blir dermed de som mener at det spiller en rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter med makten; de mener altså at det er mulig å holde styrende partier ansvarlig for gjeldende politikk. Baldersheim og Rose (2010) snur ikke denne variabelen i sine analyser; noe som trolig er et arbeidsuhell. Dermed avviker resultatene våre i forbindelse med denne indeksen fra de som rapporteres i Baldersheim og Rose (2010).⁶

Som det fremgår av tabell 4.1 vil to av indeksene være direkte sammenliknbare mellom innbyggere og representanter. Det gjelder indeksene for ansvarlig og effektivt styre; hvorav sistnevnte bare er basert på ett spørsmål. Indeksene for pålitelig og borgernært styre er basert på tre spørsmål i innbyggerundersøkelsen, mens bare ett spørsmål fra hver av indeksene er stilt til representantene. Dermed er ikke analysene av disse indeksene direkte sammenliknbare mellom innbyggere og representanter.

De tre spørsmålene knyttet til representanters rollekomfort er, naturlig nok, bare stilt til kommunestyrepreressantene. Denne surveyen inneholder også flere spørsmål, som kan belyse politiske representanters arbeid og rolle. Vårt begrensede formål i dette kapitlet er å analysere variasjon i rollekomfort, som måles på en god måte gjennom de tre spørsmålene. Utvelgelsen av spørsmål til en slik indeks ble først gjort av Baldersheim (2011).

Alle spørsmålene er besvart på en skala fra 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt). Vi konstruerer indekser som har samme skala fra 1 til 4.

For å analysere variasjon i skårer på disse indeksene benytter vi såkalt flernivåanalyse. Det er en form for regresjonsanalyse som tar høyde for at individene i analysen befinner seg i en kontekst. I vårt tilfelle er det naturlig å se på kommunen som "konteksten", siden respondentene svarer på spørsmål om egen kommune. Man kan da tenke seg at kjennetegn ved individene forklarer hvilke svar man gir, eller at kjennetegn ved kommunene forklarer variasjon i svarene. Flernivåanalysen kan benyttes til å identifisere på hvilket

⁶ Avvikene gjelder særlig forholdet mellom indeksen for ansvarlig styre og kommunestørrelse. Baldersheim og Rose (2010) finner en negativ sammenheng, mens vi finner en positiv sammenheng.

nivå variasjonen ligger.⁷ En forutsetning for at kjennetegn ved kommunen kan påvirke skårer for demokratisk styring er at det er betydelig variasjon på kommunenivå.

Videre er flernivåanalysen en form for regresjonsanalyse hvor man identifiserer hvilke variabler som korrelerer med de avhengige variablene.⁸

Før vi gjennomfører slike analyser ser vi i neste avsnitt nærmere på variasjonen i indeksene. Er det reelle forskjeller mellom kommunene i svarene på disse spørsmålene?

4.4 Er det forskjeller i god demokratisk styring mellom kommunene?

For å kunne analysere variasjon i indeksene for god demokratisk styring er det nødvendig å konstatere at indeksene faktisk varierer, og vi er særlig interesserte i å studere variasjon mellom kommuner. Tabell 4.2 viser gjennomsnitt og variasjon mellom kommunene i skåre på indeksene for ansvarlig, effektivt, pålitelig og borgernært styre, når det gjelder innbyggernes vurderinger. Vi bruker ikke et standardisert mål på variasjon, men ser heller på spredningen mellom kommuner som skårer høyt og lavt på indeksene. For å få et fullverdig bilde av spredningen rangerer vi kommunene etter skåre på hver enkelt indeks. Tabellen angir minimums- og maksimums-verdier, samt verdien til den midterste kommunen, medianen. I tillegg angir vi verdien til kommunen som ligger mellom minimums og median-kommunen (25%-kommunen), samt kommunen som ligger mellom medianen og maksimum (75%-kommunen).

Lavest mulige verdi på indeksene er 1, høyest mulige verdi er 4; midt-verdien er dermed 2,5.

⁷ Vi måler den såkalte intraklasse-korrelasjonen, som angir hvilken prosentandel av den totale variasjonen i en indeks som kan tilskrives kommunenivået.

⁸ Vi velger å beregne såkalte "fixed effects", det vil si individnivå-effekter som ikke varierer mellom kommunene. Vi har ingen hypoteser som skulle tilsi at effekter på individ-nivå skulle variere mellom kommuner.

Tabell 4.2 *Gjennomsnitt og variasjon mellom kommuner i indekser for "god demokratisk styring" i 2010. Innbyggernes syn (antall kommuner=91)*

	Gjennomsnitt	Minimum	25 %-kommunen	Median (50 %)	75 %-kommunen	Maksimum (kommune)
Ansvarlig styre	2,53	2,22	2,42	2,51	2,61	2,88 (Bærum)
Effektivt styre	3,06	2,64	2,96	3,07	3,19	3,52 (Bardu)
Pålitelig styre	2,50	2,10	2,39	2,51	2,69	2,99 (Fosnes)
Borgernært styre	2,48	2,06	2,36	2,50	2,66	2,91 (Fosnes)
N						
Ansvarlig styre	24327					
Effektivt styre	24372					
Pålitelig styre	23152					
Borgernært styre	23746					

De gjennomsnittlige verdiene på indeksene for ansvarlig, pålitelig og borgernært styre ligger på omtrent 2,5. Det betyr at respondentene har gitt omtrent like mange positive som negative vurderinger. Alt i alt ligger vurderingene, langs disse indeksene, midt på treet. Innbyggernes vurdering av effektivt styre, som er et spørsmål om man er fornøyd med kommunens tjenestetilbud, ligger noe over midtverdien. Den totale vurderingen er altså noe mer positiv enn negativ.

Hvis vi ser på variasjonen mellom kommunene, finner vi forskjeller. Det er reell variasjon mellom kommunene som det er verdt å analysere nærmere. Samtidig er det lite som tyder på at enkeltkommuner gjør det svært godt eller svært dårlig. For ansvarlig, pålitelig og borgernært styre har alle kommunene en verdi mellom 2 og 3. Ingen utmerker seg altså med en entydig negativ eller en entydig positiv vurdering. Svarene for effektivt styre ser ut til å ha noe større spredning. Det kan skyldes at indeksen bare er basert på ett spørsmål; når flere spørsmål er med kan det bidra til å utjevne forskjeller. Bardu kommune utmerker seg med en høy verdi for effektivt styre; en verdi som ligger nært

den høyest mulige verdien på indeksen: 4. Innbyggerne i Bardu ser ut til å være svært godt fornøyde med kommunens tjenestetilbud.

Tabell 4.3 viser tilsvarende vurderinger for de politiske representantene, i tillegg til skårer på indeksen for rollekomfort.

Tabell 4.3 *Gjennomsnitt og variasjon mellom kommuner i indekser for "god demokratisk styring". De folkevalgte syn (antall kommuner=79)*

	Gjennomsnitt	Minimum	25 % av kommunene	Median (50 %)	75 % av kommunene	Maksimum (kommune)
Ansvarlig styre	2,74	2,24	2,60	2,73	2,81	3,10 (Bærum)
Effektivt styre	2,98	2,35	2,82	3,00	3,14	3,58 (Bykle)
Pålitelig styre	2,58	1,56	2,37	2,60	2,74	3,24 (Grong)
Borgernært styre	2,90	2,52	2,75	2,89	3,00	3,27 (Time)
Rollekomfort	3,16	2,63	3,07	3,16	3,23	3,47 (Stavanger)

N	
Ansvarlig styre	2234
Effektivt styre	2240
Pålitelig styre	2206
Borgernært styre	2225
Rollekomfort	2271

To indekser er direkte sammenliknbare mellom innbyggere og folkevalgte: ansvarlig og effektivt styre. De folkevalgte og innbyggerne har omtrent den samme vurderingen av effektivt styre. De folkevalgte har en mer positiv vurdering enn innbyggerne når det gjelder ansvarlig styre. Det er kanskje ikke så overraskende, siden de folkevalgte er en del av styringsstrukturen i en kommune. Alle de fire indeksene for god demokratisk styring viser betydelig variasjon mellom kommuner, og noe større variasjon blant de folkevalgte enn blant innbyggerne.

Til slutt viser indeksen for rollekomfort generelt ganske positive vurderinger. I alle kommunene ligger vurderingene på over midtverdien på 2,5. Det er altså flere positive enn negative

vurderinger. I Stavanger kommune er representantene særlig positive. Kanskje er representanter i store kommuner mer fornøyde enn de som sitter i kommunestyrene i små kommuner? Det, og andre mulige sammenhenger ser vi nærmere på i analysene nedenfor.

4.5 Variasjon mellom kommuner – innledende analyser

I analysene av innbyggernes vurderinger har vi 91 kommuner, og i analysen av de folkevalgtes vurderinger kan vi analysere svarene i 79 kommuner. Vi har altså en liten N i analysen, og som vi skal se blir denne enda mindre når vi inkluderer alle de uavhengige variablene i analysen. Vi må derfor begrense antall forklaringsvariabler. Vi ønsker både å ta med demografiske kjennetegn ved befolkningen og øvrige kjennetegn ved kommunen som det kan tenkes at påvirker den demokratiske styringen. Det er ikke mulig å ta med alle variablene som er tilgjengelige og som man kunne tenke seg påvirket den demokratiske styringen av kommuner. Vi starter derfor med å se på bivariate sammenhenger mellom mulige forklaringsvariabler og de ulike indeksene for god demokratisk styring. Deretter benytter vi variablene som ser ut til å gi sterkest utslag i den påfølgende flernivåanalysen. For dette formålet benytter vi for enkelhets skyld bare data for innbyggerne.

De uavhengige variablene kommer fra NSDs kommunedatabase, og fra KRDs organisasjonsdatabase, som er basert på en spørreundersøkelse (gjennomført av NIBR) til norske kommuner. Befolkningsstørrelse, tetthet, alderssammensetning og utdanningsnivå er sentrale demografiske kjennetegn ved en kommune. I vårt utvalg av kommuner er ulike mål på befolkningstetthet svært høyt korrelerte med befolkningsstørrelse. Det er derfor ikke mulig å ta med begge variablene i analysen, så vi velger å benytte befolkningsstørrelse. Vi bruker logaritmen av befolkningstallet i kommunen som uavhengig variabel. Videre ønsker vi å benytte både andel eldre og andel unge i kommunen som uavhengige variabler. Også disse to variablene er så høyt (negativt) korrelerte at vi bare kan ta med en av dem. Vi benytter andel eldre (over 60 år) i kommunen.

Videre ser vi på tre mål for den økonomiske situasjonen i kommunen: Netto driftsresultat per innbygger, frie inntekter per innbygger og brutto driftsinntekter per innbygger.

Graden av sivilsamfunnsorganisering er også en sentral variabel. Vi har et mål på antall frivillige organisasjoner i kommunen. Dessverre viser det seg at også dette målet er så høyt korrelert med befolkningstallet i kommunen at det ikke vil være mulig å skille effekten av de to variablene fra hverandre. Vi har derfor også utelatt organisasjonsvariabelen fra analysen.

Til slutt er det ønskelig å studere ulike mål på organisering og styring av kommunen. I den første bivariate analysen tar vi med en rekke slike mål, men må gjøre et utvalg av disse målene til flernivåanalysen. Fra organisasjonsdatabasen er det konstruert flere indekser for ulike typer av tiltak. Det gjelder bruk av mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting, informasjonstiltak til innbyggerne, internett-tiltak, brukerorientering og tiltak for direkte demokrati. Til slutt måler vi også delegering av myndighet fra kommunestyret til administrasjonen i kommunen. Det gjelder kommunene som oppgir følgende: "Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak". Spørsmålet er om disse kommunene skiller seg fra andre når det gjelder skåre på indeksene for god demokratisk styring.

Den siste variabelen vi tar med er knyttet til lokale medier. Kanskje er folks vurderinger av egen kommune preget av mediedekningen. Vi tar med en variabel som måler om det utgis en avis i kommunen. Noen kommuner dekkes av en lokalavis, selv om avisen ikke utgis i den aktuelle kommunen. Likevel mener vi at vår variabel måler noe reelt: kommuner som har en "egen" lokalavis får jevnt over den grundigste journalistiske dekingen.

Vi vil advare mot å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger fra tabell 4.4. Mange av de uavhengige variablene henger sammen med hverandre. En multivariat analyse er derfor nødvendig for å kunne nærme seg spørsmålet om årsaker til høye eller lave skårer på indeksene for god demokratisk styring.

Tabell 4.4 *Bivariate korrelasjoner mellom kommuners skåre på indeksene for demokratisk styring, og ulike kjennetegn ved kommunene.*

	Ansvarlig	Effektivt	Pålitelig	Borgernært
<u>Befolkningskjennetegn:</u>				
Befolkningsstørrelse (logaritme)	0,30***	-0,12	-0,11	-0,25**
Andel av befolkningen med universitets/høyskoleutdanning	0,31**	0,06	-0,06	-0,06
Andel av befolkningen over 60 år	-0,26*	-0,15	0,01	-0,05
<u>Økonomi:</u>				
Netto driftsresultat per innbygger	-0,08	0,30**	-0,23**	0,21**
Frie inntekter per innbygger	-0,20	0,10	0,13	0,18
Brutto driftsinntekter per innbygger	-0,08	0,30**	0,09	0,21*
<u>Organisering og styring av kommunen:</u>				
Bruk av mål- og resultatstyring (0-9)	0,27**	0,10	0,10	-0,02
Konkurransesetting (0-8)	0,31*	0,07	-0,09	0,06
Informasjonstiltak (1-7)	0,41**	0,22*	0,13	0,14
Internett-tiltak (0-15)	0,30**	0,18	-0,03	0,05
Brukerorienteringsindeks (0-24)	0,19*	0,07	0,09	0,05
Tiltak for direkte demokrati	0,23**	0,09	0,04	0,11
Delegering av myndighet til administrasjonen	0,06	-0,09	-0,12	-0,09
Utgis det en avis i kommunen?	0,08	-0,20	-0,31**	-0,30**
N	91	91	91	91

Tabellen viser en del signifikante sammenhenger, men det generelle bildet er av svake og av manglende sammenhenger. Det kan tyde på at kjennetegn ved kommunene betyr lite for skåre på disse indeksene, noe vi skal se nærmere på under.

Befolkningsstørrelse henger sammen med befolkningens syn på ansvarlighet i styringen av kommunen. Det skyldes først og fremst at partipolitikk er viktigere i store kommuner; innbyggerne i disse kommunene er derfor mest tilbøyelige til å svare at det spiller en rolle hvilke partier som sitter med makten. Det er en negativ sammenheng mellom befolkningsstørrelse og vurderingen av borgernærhet. Ikke overraskende vurderes borgernærheten å være størst i små kommuner.

Utdanningsvariabelen henger sammen med indeksen for ansvarlig styring. Kommuner med en høyt utdannet befolkning skårer best på indeksen for ansvarlighet. Det motsatte kan man si om kommuner med en eldre befolkning. Hva som er den reelle årsakssammenhengen her er vanskelig å si. Kommuner med en eldre befolkning har også gjerne et lavere utdanningsnivå enn andre.

Den økonomiske situasjonen i kommunen ser ut til å ha en sammenheng med folks syn på den demokratiske styringen. Sammenhengene er sterkest knyttet til netto driftsresultat per innbygger. Gode driftsresultater henger positivt sammen med vurderinger av effektivitet og borgernærhet. "Effektivitet" i denne sammenhengen handler som nevnt om innbyggerne er fornøyde med tjenestetilbudet i kommunen. Det er en negativ sammenheng mellom driftsresultat og vurderinger av pålitelighet, men det gjenstår å se om dette er en sammenheng som også gjør seg gjeldende etter kontroll for andre variabler.

I rekken av variabler knyttet til organisering og styring av kommunen er det overraskende få signifikante sammenhenger. Det er slike variabler kommunene selv har størst kontroll over og kan endre, men resultatene i tabell 4.4 tyder på at det ligger et begrenset potensial her. Trolig finnes det ingen "quick fix" for kommuner som ønsker å bedre sin skåre på indeksene for god demokratisk styring.

Det er gjennomgående positive sammenhenger mellom tiltakene i tabellen og vurdering av ansvarlig styring. Nærmere analyser av dataene som ikke er vist her tyder på at det er befolkningsstørrelsen i kommunen som forklarer mange av sammenhengene: det er flere tiltak av ulike slag i store kommuner, og store kommuner scorer best på indeksen for ansvarlig styring.

En variabel har noe sterkere sammenheng med indeksene enn de andre (også hvis man vurderer sammenhengene som ikke er signifikante): bruk av informasjonstiltak mot innbyggerne. Nærmere analyser viser også at disse sammenhengene *ikke* kan forklares av befolkningsstørrelse som en bakenforliggende variabel. I de videre analysene vil vi derfor ta med denne variabelen.

Delegering av myndighet i kommunen ser ikke ut til å henge sammen med indeksene for demokratisk styring. Vi har også sett nærmere på andre mål på organisering av kommunens arbeid (basert på data fra organisasjonsdatabasen), men har ikke funnet sammenhenger mellom slike forhold og indeksene for god demokratisk styring.

Det at det utgis en avis i kommunen ser ut til å ha en negativ effekt på vurderingen av både pålitelighet og borgernærhet i kommunen (effekten for effektivitet er også stor, men når akkurat ikke statistisk signifikans). En avis bidrar til å informere innbyggerne om kommunens arbeid, og kanskje også til å kaste et kritisk søkelys på den demokratiske styringen av kommunen. Det kan se ut til å ha en effekt på innbyggernes vurderinger.

Alt i alt viser korrelasjonene i tabell 4.4 svake sammenhenger mellom kjennetegn ved kommunen og indeksene for demokratisk styring. Det kan tyde på at variasjonen i disse indeksene først og fremst ligger på individnivå; noe vi ser nærmere på i den påfølgende flernivåanalysen.

4.6 Analyse av variasjon mellom kommuner og individer: Flernivåanalyse

Flernivåanalysen gjør det mulig å analysere effekter på kommunenivå og effekter på individnivå i samme regresjon. Det er ikke mulig å ta med mer enn fire variabler på kommunenivå i regresjonsanalysen. Hvis vi skulle inkludere flere variabler i analysen måtte også antallet kommuner være større. Korrelasjonene i tabell 4.4 er utgangspunktet for vår utvelgelse av variabler. Av befolkningskjennetegn er det naturlig å ta med befolkningsstørrelsen. Vi tar altså ikke med utdanningsnivå eller alderssammensetningen i kommunen som uavhengige variabler. Derimot tar vi med utdanning og alder som variabler på

individnivå; altså som kjennetegn ved individene som svarer på undersøkelsen.

Den økonomiske situasjonen i kommunen måles ved netto driftsresultat per innbygger. Av variabler knyttet til styring og organisering i kommunen tar vi som nevnt med bruk av informasjonstiltak rettet mot innbyggerne. Prisen vi betaler for å ta med denne variabelen er at antall kommuner går ned. 16 kommuner har ikke verdier for denne variabelen, og vil dermed utgå fra analysen. Vi har gjennomført analyser med og uten denne variabelen, og finner at resultatene for øvrig påvirkes ikke av at disse 16 kommunene utgår

Til slutt tar vi med variabelen som måler om man har en lokalavis i kommunen.

Av individnivåvariabler blant innbyggerne som har svart på undersøkelsen (i tillegg til utdanning og alder) ser vi på kjønn, botid i kommunen og inntektsnivå. Vi har ingen klare forventninger knyttet til kjønnsforskjeller. De som har lang botid i en kommune har lengre og mer erfaring med kommunens tjenestetilbud og kanskje også med den demokratiske styringen i kommunen. Det er derfor tenkelig at botid kan ha en effekt på folks vurderinger av kommunen. Videre kan innbyggere med høyt inntektsnivå ha andre erfaringer med og forventninger til kommunen enn de med lav inntekt.

Det første leddet i en flernivåanalyse er å måle intraklasse-korrelasjonen (ICC). Den indikerer hvor stor prosentandel av den totale variasjonen i de avhengige variablene som kan tilskrives kommunenivået. Resultatene i tabell 4.5 viser at kommunenivået betyr lite for variasjon i disse indeksene. Mellom 5 og 7 prosent av variasjonen i indeksene kan knyttes til kommunenivået; for øvrig ligger variasjonen på individnivået. Dette gir en forklaring på de generelt svake sammenhengene mellom kjennetegn ved kommunen og indeksene i tabell 4.4. Det er ikke først og fremst kjennetegn ved kommunene som forklarer hvorfor skårene på disse indeksene varierer. Hoveddelen av forskjellene er å finne mellom individer eller grupper av individer.

Tabell 4.5 ICC for avhengige variabler. Basismodeller. Innbyggersurveyen

Flernivåmodell	Ansvarlig	Effektivt	Pålitelig	Borgernært
Nivå1-varians	0,35	0,44	0,38	0,44
Nivå2-varians	0,02	0,03	0,03	0,03
ICC	5 %	6 %	7 %	6 %

Tabell 4.6 viser resultatene av flernivåanalysene. Til tross for at kommunenivået forklarer lite av variasjonen, finner vi signifikante effekter på kommunenivå. Det er en positiv sammenheng mellom befolkningsstørrelse og innbyggernes vurdering av ansvarlig styring i kommunen. Innbyggere i store kommuner rangerer egen kommune høyere på indeksen for ansvarlig styring enn innbyggerne i små kommuner. For øvrig har befolkningsstørrelse ikke signifikante effekter på de tre andre avhengige variablene. Den bivariate sammenhengen mellom befolkningsstørrelse og vurderingen av borgernærhet, som vi fant i tabell 4.4, er ikke signifikant etter kontroll for andre variabler.

Videre ser vi at netto driftsresultat i kommunen har en positiv effekt på vurderingen av ansvarlighet, effektivitet og borgernærhet i styringen av kommunen (ikke pålitelighet). Innbyggerne har altså en generelt mer positiv vurdering av egen kommune hvis kommunen har en romslig økonomi. Effekten er særlig sterk knyttet til effektivitet; altså innbyggernes generelle vurdering av kvaliteten på de kommunale tjenestene.

Tabell 4.6 *Analyse av indekser for innbyggernes vurderinger av ansvarlig, effektivt, pålitelig og borgernært styre. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter*

	Ansvarlig	Effektivt	Pålitelig	Borgernært
Konstant	2,01***	2,80***	2,44***	2,62***
<i>Variabler på kommunenivå:</i>				
Befolkningsstørrelse (logaritme)	0,03**	-0,00	-0,01	-0,02
Netto driftsresultat per innbygger	0,01	0,01*	0,00	0,01
Tiltak for ekstern informasjon	0,03***	0,03***	0,03**	0,03**
Utgis det en avis i kommunen? (Dummy)	-0,05	-0,10**	-0,13**	-0,10*
<i>Variabler på individ-nivå:</i>				
Alder (antall år)	0,00***	0,00***	0,00***	0,00***
Kjønn (mann=1)	-0,04***	-0,07***	0,01	-0,03***
Utdanningsnivå (skala fra 1 til 4)	0,01***	0,02***	0,01***	0,00
Botid i kommunen (antall år)	-0,00***	-0,00***	-0,00***	-0,00***
Husholdets inntekt (skala fra 1 til 13)	0,00	-0,00	0,00	-0,00
N (kommuner)	75	75	75	75
N (individer)	20467	20467	20467	20467

* Signifikant på 10%-nivå

** Signifikant på 5%-nivå

*** Signifikant på 1%-nivå

De kanskje mest påfallende resultatene i tabellen handler om informasjonen til borgerne. Kommunenes informasjonstiltak har

en positiv effekt på vurderingene av alle de fire indeksene for god demokratisk styring. Jo større innsats kommunene legger i å informere borgerne, desto mer positivt vurderer innbyggerne den demokratiske styringen av kommunen. Samtidig er det en negativ effekt av at det utgis en avis i kommunen på indeksene for effektivitet, pålitelighet og borgernærhet. I kommuner hvor det utgis en avis ser innbyggerne jevnt over ut til å ha en mer negativ vurdering av den demokratiske styringen enn i kommuner hvor det ikke er et slikt nyhetsmedium. Til tross for de norske lokalmedienes generelt positive vinkling, bidrar nok en lokalavis til å kaste et kritisk søkelys på den demokratiske styringen av en kommune, noe som igjen bidrar til at innbyggerne nedjusterer sin vurdering av egen kommune. Vi tolker dette som et uttrykk for en sunn skepsis og en informert kritikk av egen kommune, som illustrerer at det ikke er sikkert en kommune er tjent med å skåre høyest mulig på disse indeksene. En lokalavis som bidrar til å informere innbyggerne om den demokratiske styringen av kommunen er i de aller fleste tilfeller et positiv bidrag til kommunen, som trolig også kan ha en positiv effekt på den demokratiske styringen på lang sikt.

Individnivåvariablene viser flere signifikante sammenhenger. Eldre innbyggere er gjennomgående mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som er yngre. Kvinner er mer positive enn menn langs alle andre indikatorer enn pålitelighet. Vi vet ikke om kjønns- og aldersforskjellene skyldes forskjeller i erfaringer med egen kommune, eller om de skyldes mer generelle tilbøyeligheter til å svare positivt eller negativt på slike spørsmål.

Videre har utdanningsnivå en positiv effekt på vurderingen langs alle indikatorer, med unntak av borgernærhet. Høyt utdannede vurderer gjennomgående den demokratiske styringen i egen kommune som bedre enn lavt utdannede. Det er tenkelig at dette skyldes at høyt utdannede har mer positive erfaringer enn lavt utdannede. En annen mulighet er at høyt utdannede har større innsikt i kommunens arbeid enn de med lav utdanning. Et funn som taler mot en slik tolkning er effekten av botid i kommunen. Jo lenger man har bodd i kommunen, desto mer negativt vurderer man styringen i egen kommune. De som har lang botid, skulle man tro, har større innsikt i og kunnskap om egen kommune enn de med kort botid.

Inntektsnivå ser ikke ut til å ha noen effekt på vurderingen av egen kommune.

I sum finner vi at flere individnivåkjennetegn henger sammen med vurderingen av egen kommune. Alder, kjønn og utdanningsnivå preger folks svar på disse spørsmålene, men vi er ikke i stand til å peke på en bestemt mekanisme som forklarer slike sammenhenger. Når det gjelder botid er mekanismen klarere: De som har bodd lenge i en kommune har lengre erfaring med og større kjennskap til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som nylig har flyttet til kommunen. Erfaring med og kjennskap til egen kommune ser ut til å føre til en mer kritisk vurdering av den demokratiske styringen.

4.7 Flernivåanalyse – de folkevalgte

I tabell 4.7 og 4.8 går vi videre til å se på de folkevalgtes vurderinger. De fleste uavhengige variablene er de samme, men vi mangler informasjon om botid og inntekt for de folkevalgte. Til gjengjeld har vi kunnskap om de folkevalgtes rolle og posisjon i det lokale demokratiet: De er spurt om antall valgperioder i kommunestyret, om de er medlemmer av formannskapet, og om hvilket parti de tilhører. Vi tar med denne informasjonen i analysen. Når det gjelder partitilhørighet bruker vi en variabel per parti, hvor Arbeiderpartiet er referansekategori.

Tabell 4.7 *ICC for avhengige variabler. Basismodeller. Representantsurveyen*

Flernivå-modell	Ansvarlig	Effektivt	Pålitelig	Borgernært	Rollekomfort
Nivå1-varians	0,27	0,42	0,63	0,42	0,30
Nivå2-varians	0,02	0,04	0,05	0,01	0,01
ICC	7 %	9 %	7 %	2 %	3 %

Tabell 4.8 viser få og svake sammenhenger på kommunenivå. Intraklasse-korrelasjonen (tabell 4.7) er også lav. Det er i liten grad kjennetegn på kommunenivå som forklarer variasjon i skåre på disse indeksene. Men, vi får bekreftet den positive sammenhengen mellom kommunestørrelse og vurderingen av

ansvarlighetsindeksen. Store kommuner vurderes mer positivt langs denne dimensjonen, både blant innbyggere og folkevalgte. Det skyldes nok, som vi har vært inne på, større partipolitiske forskjeller i store kommuner. Videre finner vi i tabell 4.8 en positiv sammenheng mellom befolkningsstørrelse og rollekomfort. Representanter i store kommuner er mer tilfredse med din rolle enn sine kollegaer i små kommuner. Tiltakene for ekstern informasjon påvirker i mindre grad de folkevalgte. Det er kun i forbindelse med de folkevalgtes vurderinger av effektivitet i styringen av egen kommune, at informasjonstiltak ser ut til å ha en positiv effekt.

Det at det utgis en avis i kommunen ser ut til å ha en negativ effekt på de folkevalgtes vurdering av pålitelighet i styringen av kommunen, mens en god kommuneøkonomi positivt påvirker vurderingen av effektivitet.

Når det gjelder kjennetegn ved den enkelte representant, finner vi klare forskjeller mellom de som er medlemmer av formannskapet og de som ikke er det. Formannskapsmedlemmer har en høyere posisjon og større innflytelse i forhold til den demokratiske styringen av egen kommune enn andre kommunestyrerepresentanter. Det er derfor kanskje ikke så overraskende at medlemmer av formannskapet er gjennomgående mer positive i vurderingen av egen kommune.

Videre er det klare partipolitiske forskjeller. Senterpartirepresentanter fremstår som mest positive i sin vurdering; de er mer positive enn (referansekategorien) Arbeiderpartiet i vurderingen av effektivitet og borgernærhet i egen kommune. Videre er det ingen forskjeller mellom Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti i syn på egen kommune og holdninger til rollekomfort. De resterende partiene, som jo ofte er å finne i opposisjon i norske kommuner, er jevnt over mer kritiske i vurderingen av kommunen sin.

Tabell 4.8 *Analyse av indekser for de folkevalgte vurderinger av ansvarlig, effektivt, pålitelig og borgernært styre, samt rollekomfort. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter*

	Ansvarlig	Effektivt	Pålitelig	Borgernært	Rollekomfort
Konstant	2,12***	2,76***	2,33***	2,61***	2,43***
<i>Variabler på kommune-nivå:</i>					
Befolkningsstørrelse (logaritme)	0,06***	0,01	0,01	0,02	0,04**
Netto driftsresultat per innbygger	0,00	0,01*	-0,01	0,01	0,00
Tiltak for ekstern informasjon	0,02	0,05**	0,03	0,00	0,01
Utgis det en avis i kommunen?	-0,01	-0,07	-0,18**	-0,05	-0,05
<i>Variabler på individ-nivå:</i>					
Alder (antall år)	0,00***	0,00***	0,00	0,00	0,00***
Kjønn (mann=1)	-0,09***	-0,04	-0,02	-0,05	-0,01
Utdanningsnivå (skala fra 1 til 4)	-0,03*	0,01	0,05* *	0,03*	-0,01
Valgperioder (skala fra 1 til 3)	-0,01	0,02	0,02*	0,00	0,11***
Medlem av formannskapet?	0,07**	0,16***	0,14***	0,13***	0,17***
Sosialistisk Venstreparti	-0,17***	-0,20***	-0,41***	-0,27***	-0,13**
Arbeiderpartiet (referansekategori)					
Senterpartiet	0,01	0,08	-0,04	0,01	-0,07
Kristelig Folkeparti	0,03	0,02	0,05	-0,01	-0,03
Venstre	-0,06	-0,09*	-0,21**	-0,14	0,00
Høyre	0,02	0,01	-0,06	0,02	-0,01
Fremskrittspartiet	-0,12**	-0,39***	-0,33***	-0,13**	-0,06
Lokal liste	-0,13	0,07	-0,17	-0,11	-0,02
Andre partier/lister	-0,26***	-0,46***	-0,57***	-0,58***	-0,28***
N (kommuner)	66	66	66	66	66
N (individer)	1530	1530	1530	1530	1530

* Signifikant på 10%-nivå

** Signifikant på 5%-nivå

*** Signifikant på 1%-nivå

Representanter for Sosialistisk Venstreparti er mer kritiske til ansvarlighet, effektivitet og borgernærhet i egen kommune, enn en gjennomsnittlig Arbeiderpartirepresentant. SV-politikerne har også en noe lavere grad av rollekomfort. Venstrepolitikere vurderer styringen av egen kommune som noe mindre effektiv, pålitelig og borgernær enn Ap-representantene. Fremskrittspartiets representanter er også mer kritiske langs de fleste dimensjoner, men er ikke mindre komfortable i rollen som representant. De lokale listene er først og fremst kjennetegnet av å være kritiske til påliteligheten i styringen av egen kommune. Til slutt er den lille gruppen av representanter som representerer andre partier og lister de gjennomgående mest kritiske langs alle dimensjonene.

I sum er det grunn til å se representantenes vurderinger i lys av hvilken posisjon de har i egen kommune. De som sitter i formannskapet, og dermed har en sentral posisjon i kommunen, er mer positive enn andre. De som tilhører partier som i hovedsak er i opposisjon er mer kritiske enn de som tilhører partier i posisjon. Det å være kritiske til styringen av egen kommune er en sentral del av rollen som opposisjonspolitiker; noe som blir gjenspeilet i resultatene i tabell 4.8.

4.8 Konklusjon

I sum finner vi at egenskaper ved kommunen betyr lite både for innbyggernes og representantenes vurdering av den demokratiske styringen. Det er kanskje ikke så overraskende, og kanskje er det også betryggende. Det kan være at trekk som er felles for alle kommuner er av størst betydning ved siden av individuelle variabler.

Hvis vi likevel skal peke på kjennetegn ved kommunene som påvirker vurderingen av den demokratiske styringen, så finner vi at informasjon til innbyggerne påvirker deres syn på egen kommune. I kommuner hvor det utgis en avis er innbyggerne mer kritiske enn i kommuner uten et slikt lokalt nyhetsmedium. Vi tror ikke det er en grunn til å legge ned lokalaviser. Tvert imot, vil vi argumentere for at det kritiske søkelyset mot styringen av en kommune som en lokalavis kan bidra med, er en fordel for et velfungerende lokaldemokrati. Et vitalt lokaldemokrati er avhengig av at sentrale aktører i en kommune kritiserer og stiller spørsmål ved styringen av kommunen. Analysene av politiske representanter i

kommunene viser også at opposisjonspolitikere fyller denne rollen. Det er altså ikke gitt at en entydig oppslutning om den demokratiske styringen i en kommune er et gode. En kommune trenger en grad av uenighet og kritikk for at lokaldemokratiet skal fungere.

Informasjon fra kommunen har videre en positiv effekt på innbyggernes vurdering av styringen av egen kommune. Det ser dermed ut til at informasjonstiltak kan være et potensielt virkemiddel for å øke en kommunes skåre på disse indeksene. Vi tror likevel det beste for demokratiet er både at kommunen informerer, og at denne informasjonen kan kontrolleres og eventuelt imøtegås av en uavhengig lokal presse.

Når det gjelder individuelle egenskaper som påvirker vurderingen av god demokratisk styring, kan vi peke på følgende hovedfunn:

- Eldre innbyggere, kvinner og personer med høy utdanning er mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn andre.
- Personer med lang botid i sin kommune er mer kritiske til den demokratiske styringen enn personer med kort botid.
- Blant politiske representanter ser ens egen rolle i lokalpolitikken ut til å prege synet på den demokratiske styringen. Medlemmer av formannskapet er mer positive enn andre, mens medlemmer av typiske opposisjonspartier, er mer kritiske.
- De fleste politikere er tilfredse med sin egen rolle som representant.

5 Hva innebærer god demokratisk styring for ulike aktører i lokaldemokratiet?

Av Marte Winsvold

- Åpenhet, debatt, inkludering og det at det finnes en klar styringskjede fremheves av informantene i casestudien som viktige sider ved lokaldemokratiet
- Informantene legger vekt på litt andre ting i de fire dimensjonene ved god demokratisk styring enn det som legges vekt på i operasjonaliseringen av dimensjonene i KS' Lokaldemokratiundersøkelse
- Blant annet legger informantene vekt på rolleavklaring og ansvarlinjer i sin definisjon av ansvarlig styre, samt på innsyn i beslutningsgrunnlaget
- Når de skal beskrive effektivt styre legger informantene mer vekt på styrings- og beslutningseffektivitet enn på tjenesteproduksjon

I dette kapitlet vil vi vurdere om dimensjonene som ble brukt for å måle ”god demokratisk styring” i KS' Lokaldemokratiundersøkelse sammenfaller med hva informantene i de tolv casekommunene i prosjektet oppfatter som viktige sider ved et godt lokaldemokrati. Som gjort rede for i kapitlene over ble ”god lokaldemokratisk styring” i spørreundersøkelsen målt langs fire dimensjoner:

Pålitelig styre, som innebærer tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte; *ansvarlig styre*, som innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de

styrende til ansvar, *borgernært styre*, som innebærer at innbyggerne har mulighet for å delta i og påvirke politikken, og *effektivt styre*, som måler kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, samt de folkevalgtes evne til å styre kommunen. For de folkevalgte del ble det også spurt om *mulighet for å utøve rollen som folkevalgt*. Indikatorene samsvarer med de viktigste elementene i Europarådets strategi for 'good governance' og dens tolv prinsipper for 'godt styresett', som omfatter de grunnleggende verdiene i europeisk demokrati. Disse fem dimensjonene ved god demokratisk styring ble fremsatt som betingelser som måtte være oppfylt i et godt lokaldemokrati.

I dette kapitlet diskuterer vi med utgangspunkt i intervjuene som ble gjennomført i tolv casekommuner hvor godt de fem indikatorene dekker de ulike aktørgruppens oppfatning av hva som er god demokratisk styring. Kapitlet trekker også på resultater fra analysen av lokalaviser i tre av kommunene. Først undersøker vi hva informantene selv mener er viktige sider ved god demokratisk styring (kapittel 5.1). Dernest undersøker vi hva informantene legger i de fire av de fem sidene ved god demokratisk styring som det ble spurt om i spørreundersøkelsen (kapittel 5.2). Vi vurderer ikke den femte dimensjonen, rolletrivsel, fordi denne bare gjelder for de folkevalgte. Med utgangspunkt i disse analysene diskuterer vi i hvilken grad indikatorene brukt i spørreundersøkelsen samsvarer med lokaldemokratiske aktørers demokratiideal, om det er grunn til å revidere målene brukt i spørreundersøkelsen og i så fall ut fra hvilke prinsipper (kapittel 5.3).

5.1 Hva legger informantene i ”god demokratisk styring”?

- Informantene legger vekt på mange av de samme sidene som spørreundersøkelse, når de blir spurt om hva som kjennetegner kommuner med god demokratisk styring
- I tillegg til de på forhånd definerte dimensjonene legger mange informanter vekt på viktigheten av åpenhet, debatt, inkludering og det at det finnes en klar styringskjede

- Ingen informanter trekker uoppfordret frem dimensjonen ”effektivitet” som viktig for den demokratiske styringen. God demokratisk styring oppleves først og fremst å ha med politikkenes inputside å gjøre

I casekommunene har vi intervjuet informanter fra fire ulike aktørgrupper i lokaldemokratiet: politikere i posisjon, politikere i opposisjon, rådmenn eller kommunalsjefer og journalister. Hvilke sider ved god demokratisk styring det legges vekt på varierer noe mellom disse aktørgruppene, men enkelte sider trekkes hyppig frem av samtlige grupper. Videre gjenfinner vi de fleste av de trekkene som informantene nevner blant de fem dimensjonene i KS' Lokaldemokratiundersøkelse, men ikke alle.

For å undersøke hva informantene oppfattet som viktige sider ved god demokratisk styring, startet vi intervjuene med å spørre direkte om nettopp dette: ”Hva kjennetegner etter din mening kommuner med god demokratisk styring”? For ikke å legge føringer på informantenes svar ble spørsmålet stilt før vi spurte nærmere om de på forhånd definerte dimensjonene. Journalistene ble ikke stilt spørsmålet slik, men ble spurt om hvordan de vurderte lokaldemokratiet i kommunen de dekket. Vi har lagt til grunn at de sidene ved lokaldemokratiet de da trakk frem, var dem de oppfattet som viktige, eller i hvert fall blant de sidene de syntes var viktige

5.1.1 Åpenhet

Det trekket ved god lokaldemokratisk styring som langt oftest ble trukket frem av alle informantgrupper, var **åpenhet**. Åpenhet (innsyn, gjennomsiktighet) innebærer, ifølge informantene, at befolkningen får vite hvilken informasjon politikerne legger til grunn for sine beslutninger, men også at politikerne får tilgang på den informasjonen som administrasjonen legger til grunn for sine anbefalinger og vedtak. Mange informanter understreker at en forutsetning for åpen informasjonsflyt mellom befolkning, politikere og administrasjon er at beslutningsgrunnlag skriftliggjøres eller dokumenteres på en slik måte at det går frem hvorfor beslutninger blir som de blir, hvilke argumenter som blir lagt vekt på og hvorfor.

I KS' undersøkelse knytter åpenhet og informasjon seg til dimensjonen "ansvarlig styre", og det å kunne stille de folkevalgte til ansvar blir av informantene også oppgitt som en viktig begrunnelse for åpenhet – for å kunne vurdere om beslutningene som fattes er gyldige og om de er enig eller eventuelt ønsker å protestere, må både befolkningen og opposisjonen kunne se på hvilket grunnlag beslutninger er blitt fattet. Motsatt vil manglende åpenhet frata befolkningen mulighet til å stille de styrende til ansvar. Åpenhet oppfattes å være en forutsetning for at folk skal kunne ha tillit til de folkevalgte og dermed til beslutningene de fatter. Åpenhet blir dermed også en forutsetning for dimensjonen "pålitelighet".

At åpenhet, eller innsyn, gjennomsiktighet, er viktig, underbygges av den kvantitative analysen: Vi så i kapittel 4 at det å drive med ekstern informasjon er positivt korrelert med demokratitilfredshet langs alle dimensjonene for befolkningens del, og langs tre av fem dimensjoner for de folkevalgtes del. Et liknende funn gjør Reitan og kolleger, som i sin analyse (under publisering) viser at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet er korrelert med offentliggjøring av måltall for tjenesteproduksjon.

I tillegg til å være den siden ved god demokratisk styring som trekkes frem av flest informanter, er åpenhet også den demokratiske dimensjonen som tolkes som mest entydig positiv, og som få er ambivalente til.

5.1.2 Debatt

En annen og tilstøtende demokratisk verdi, som mange legger vekt på, er verdien av politisk **debatt** og diskusjon. Ønsket om debatt er mer flertydig. På den ene siden gir en del informanter uttrykk for at de ønsker at det skal være en synlig politisk debatt med tydelige skiller mellom politikere, og at det skal være rom for uenighet: Politikk handler fra et innbyggerståsted om å velge mellom partier med ulike prioriteringer, og for å kunne vite hvem sine prioriteringer man holder med, må man få innsyn i hvordan de ulike partiene tenker og hvilke argumenter de legger til grunn for sine standpunkter. Noen begrunner altså ønsket om debatt med henvisning til et konkurransedemokratisk eller valgdemokratisk ideal (Kjeldsen 1998). Debatten skal tydeliggjøre

skiller mellom politiske partier og dermed gjøre det lettere for innbyggerne å velge mellom ulike alternativer.

Journalister og opposisjonspolitikere er ikke overraskende godt representert i gruppen som ønsker en slik konfliktorientert debatt med tydelige fronter og rom for uenighet. Andre informanter, blant dem mange ordførere, men også en del opposisjonspolitikere, ønsker debatt mer i tråd med et deliberativt ideal – en debatt der målet er at partene skal komme hverandre i møte og enes om felles løsninger, der det gode argument og den fornuftige løsning skal vinne frem, og der det ikke er for steile fronter (Habermas 1989; 1996). Denne typen debatt blir av informanter omtalt som beslutningskvalifiserende fordi den bidrar til at nye innspill kommer opp, at mest mulig relevant informasjon legges til grunn og at beslutningene som fattes dermed blir bedre. En annen måte å formulere ønsket om deliberativ og forståelsesorientert debatt på, er at sakene og de gode løsningene og ikke det politiske spillet må stå i fokus i et godt lokaldemokrati. Flere informanter oppfatter at en slik ”praktisk, pragmatisk og kompromissorientert” innstilling er noe som kjennetegner og særpreger det lokale demokratiet til forskjell fra demokrati slik det utøves på nasjonalt nivå. En av informantene adresserer debattens to ansikter slik:

Jeg vet ikke om mer konflikt er bra eller dårlig for demokratiet, det er jeg litt usikker på. For at det er bra at det blir debatt, men samtidig så blir det veldig spisset og da finner man ikke de gode løsningene.
(Politiker, posisjon)

Uavhengig av hvilken type debatt de ønsker er informantene enige om at politiske løsninger skal komme frem gjennom åpen diskusjon, og at uten slik diskusjon blir dynamikken borte fra politikken, eller, mener også noen, blir politikken borte fra lokaldemokratiet.

Ønsket om debatt henger for flere informanter sammen med verdien ”åpenhet” fordi folk og folkevalgte må få vite om saker mens det ennå er mulig å påvirke, mens politisk debatt ennå kan snu en avgjørelse. Åpenhet er dermed en forutsetning for at politisk debatt skal ha en demokratisk funksjon.

En litt annen innfallsvinkel til verdien av debatt er et ønske om **tydelige skillelinjer** mellom partiene. Innunder dette punktet

faller også ønsket om flere partier – i noen små kommuner er det et problem at for eksempel bare to partier klarer å stille liste. Her kommer imidlertid den samme tvetydigheten som gjaldt for ønsket om debatt til syne igjen. På den ene siden ønsker informantene at det skal være tydelige skillelinjer mellom partiene, slik at velgerne får tydelige alternativer å velge mellom. På den andre siden ønsker gjerne de samme informantene å bringe skillelinjene til opphør ved å diskutere seg frem til gode løsninger. Skillelinjer er altså viktige i valg, å viske ut skillelinjene er viktig mellom valg - når en skal styre. Dette innebærer blant annet at det er en god tone mellom politikerne ("respektfull tone"), noe flere informanter nevner som viktig både for å sikre rekruttering og hindre frafall, men også for å sikre seg befolkningens tillit og for å hindre politikerforakt.

I tråd med ambivalensen vi finner hos informantene i denne studien når det gjelder ønsket om debatt, finner Guro Ødegård (2013) i sin studie av valgdeltakelse at konkurranse og uenighet mellom partier kan mobilisere og engasjere velgere, men at sterke konflikter som vedvarer over tid, som oppleves som uløselige og som skaper en ubehagelig høy temperatur, kan virke demobiliserende og bidra til misnøye med lokalpolitikken (2013:85)

5.1.3 Inkludering

En side ved lokaldemokratiet som alle aktørgrupper trekker frem er **inkludering**. Inkludering skal gjelde både innbyggerne og opposisjonspolitikere: Innbyggerne må føle seg velkommen med innspill, og deres innspill må tas til etterretning, men også opposisjonen må høres og inkluderes i politiske beslutningsprosesser. Det oppleves som problematisk når flertallskonstellasjoner "kjører solo" og ikke lytter til mindretallet. Det er en forventning om at alle politiske fraksjoner skal høres og skal kunne sette sitt stempel på utformingen av den lokale politikken, selv når noen har rent flertall. Denne forventningen underbygges av og har kanskje sitt utspring i formannskapsmodellen. En underliggende holdning blant mange informanter er at man i formannskapsmodellen et stykke på vei har ofret styrings-effektiviteten man får i parlamentariske modeller, for en inkluderende og mer konsensuspreget politikkpraksis. Derfor er det liten aksept for flertallskonstellasjoner som ikke lytter, men

hamrer igjennom sine vedtak. Det er en forventning om at alle skal med.

En side som bygger oppunder dette, og som en del informanter nevner, er at god lokaldemokratisk styring innebærer å sette forskjeller til side og finne gode løsninger. Dette er et typisk ordførerstandpunkt. Ordførerne har en særegen rolle i kommunepolitikken i det at de skal være et sammenbindende ledd og dermed blir litt apolitiske.

Inklusjon av innbyggere trekkes også frem som viktig og omtales gjerne som **lydhørhet**. Å lytte til og inkludere innbyggere i politikkkutformingens omtales som viktig av flere grunner, men for mange er dette en ubegrunnet verdi – det oppfattes som definerende for demokratiet, i betydningen folkestyre. Mange begrunner imidlertid inklusjon eller lydhørhet med at det er viktig at de som berøres av en sak blir hørt (inputlegitimitet), at innspill fra befolkningen bedrer beslutningsgrunnlaget og dermed gir bedre beslutninger (outputlegitimitet) og at det å inkludere kan bidra til å rekruttere innbyggere til politikken – inklusjon kan dermed fungere som en treningsarena (en deltakerdemokratisk begrunnelse). Knyttet til inklusjon og lydhørhet, trekker flere informanter frem **nærhet** som en viktig side ved demokratiet. Nærhet innebærer at det skal være lett å ta kontakt med politikerne.

5.1.4 Klar styringskjede

Et trekk som kan knyttes til dimensjonen pålitelighet er et ønske om en **klar styringskjede** eller klar ansvarskjede, fra valgløfter til implementering. Flere informanter påpeker viktigheten av at man må kunne stille de folkevalgte til ansvar ved valg. Det forutsetter at det er en sammenheng mellom hva folk stemmer på og hvilken politikk som føres. Er denne sammenhengen uklar fratar du folk den styringsmuligheten som ligger i stemmegivning. Velgerne bør med andre ord på forhånd kunne vite hvilken konstellasjon som blir sittende med ordførervervet gitt de ulike valgresultatene.

Mange trekker også frem viktigheten av **god rolleavklaring** mellom politikere og administrasjon. Spesielt rådmennene i utvalget legger naturlig nok vekt på dette, men også politikere både i opposisjon og posisjon. God rolleavklaring kan innebære forskjellige ting. For det første legger mange i det at det er politikerne som skal styre, og ikke administrasjonen. Politikerne

må gi administrasjonen klare signaler, og disse signalene må administrasjonen følge. Motsatt må ikke politikerne blande seg oppi det som er administrasjonens ansvarsområde, nemlig å sørge for at de tingene som vedtas av politikerne blir gjennomført. Dette er åpenbart et område der mange har erfaring med at grenseoppgangen er vanskelig. Den vanskeliggjøres ytterligere ved at både politikere og administrasjon ønsker at politikerne skal ha god kunnskap og gjerne detaljkunnskap om saksfelter – dette trenger de for å kunne styre godt, men de må ikke bruke kunnskapen til å detaljstyre. Politikerne må dermed innta en observatørrolle når de tilegner seg kunnskapen, og denne kunnskapen må omsettes i overordnet styring. Videre har politikerne ansvar for beslutningene som blir fattet, noe som gjør at de må føre kontroll med administrasjonen, hvilket igjen krever mye informasjon, men ikke utidig innblanding. Akkurat hvordan man skal få til den balansegangen det innebærer å ha informerte og kontrollerende politikere som ikke blander seg inn unødige, har ingen av informantene gode svar på.

5.1.5 Konklusjon

Gjennomgangen av hva informantene uoppfordret trekker frem på spørsmål om hva som kjennetegner god lokaldemokratisk styring, viser at de fire dimensjonene som brukes for å måle god demokratisk styring i KS undersøkelse ikke helt sammenfaller med informantenes syn på hva som er viktig for god demokratisk styring, men at det kanskje mest er et spørsmål om hvilket navn man gir de ulike dimensjonene. Åpenhet, som trekkes frem som viktig av nær sagt alle informanter, måles ikke helt direkte i undersøkelsen, men inngår via spørsmål om informasjon i dimensjonen ”ansvarlighet”. Blant informantene knyttes da også åpenhet til ansvarlighet, men det knyttes også til pålitelighet. Videre måles ”åpenhet” også til en viss grad gjennom et spørsmål om hvorvidt de folkevalgte begrunner beslutningene sine overfor innbyggerne. Denne inngår i dimensjonen ”borgernærhet”. Åpenhet måles altså til en viss grad gjennom følgende spørsmål:

- Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken (innbyggere og politikere)

- Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene (innbyggere og politikere)
- Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne (innbyggere)
- Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen (politikere)

Det gjenstår likevel noe dersom man skulle ønske å måle ”åpenhet”, slik informantene i casekommunene definerer begrepet. For eksempel spørres det ikke presist om hvorvidt innbyggere og politikere opplever å ha tilstrekkelig innsyn i grunnlaget for beslutningene som fattes.

Dimensjonen ”debatt” inngår ikke i KS’ Lokaldemokratiundersøkelse, men inngår (ved velvillig tolkning) i noen grad i dimensjonen ”ansvarlighet”, ved spørsmålet om det spiller noen rolle hvilket parti som styrer, ved spørsmål om klare skillelinjer, anledning til å markere eget parti og ved spørsmål om medienes dekning:

- Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten (innbyggere og politikere)
- Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken (politikere)
- Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti (politikere)
- Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ (politikere)

Det spørres imidlertid ikke direkte om hvorvidt politikerne og innbyggerne opplever at det er rom for debatt, om debatten klargjør ulike alternativer eller om hvordan konfliktnivået oppleves å være. Dette er aktuelle temaer som kunne inkluderes dersom man ønsket å måle dimensjonen ”debatt” mer presist.

”Inkludering”, som mange trekker frem, måles godt ved de ulike spørsmålene som inngår i batteriet om borgernærhet – dette diskuterer vi nærmere i delkapittel 5.2.3 om borgernærhet.

Hvorvidt styringskjeden oppleves som klar inngår for politikernes del i dimensjonen ”ansvarlighet” og ”effektivitet” gjennom spørsmålene

- De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret (ansvarlighet).
- Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt (ansvarlighet).
- Det er klare ansvarlinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon (effektivitet).

Gjennomgangen av hva informantene legger i godt lokaldemokrati viser at de fire dimensjonene i KS’ Lokaldemokratiundersøkelse oppleves som viktige, men at de ikke nødvendigvis omtales med de samme begrepene som brukes i undersøkelsen. En av dimensjonene – effektivitet – er det ingen som nevner uoppfordret som viktig for den demokratiske styringen. Dette kan, som vi kommer tilbake til under punktet om effektivitet, ha å gjøre med at ordet ”demokrati” knyttes til politikens inputside, altså til de politiske prosessene, mer enn til det som kommer ut av de politiske beslutningene.

Videre viser gjennomgangen at noen litt andre og flere sider ved demokratiet oppleves som viktig. Men først og fremst viser gjennomgangen at det ikke finnes et svar med to streker under når det gjelder hvilke dimensjoner som skal inngå i et godt demokratisk styre. I en viss forstand vil det være en smakssak, grunnet i ulike demokratiske idealer, hvilke aspekter ved demokratisk styring som vektlegges. I tillegg vil ulike aktørgrupper ha ulikt syn på hvordan politikk bør føres. Et spørsmål det kan være verdt å resonnerer omkring er imidlertid om det er riktig å måle ”god demokratisk styring” ut fra normativt på forhånd bestemte demokratiidealene, slik som det gjøres i KS’ Lokaldemokratiundersøkelse, eller om en skal inkludere dimensjoner ved demokratiet som fremkommer deskriptivt, altså dimensjoner som aktørene selv synes er viktige.

5.2 Hva legger informantene i de fire indikatorene?

Mens vi i delkapittel 5.1 stilte spørsmål ved hvorvidt de fire dimensjonene i KS' Lokaldemokratiundersøkelse sammenfaller med de lokaldemokratiske aktørenes oppfatning av god demokratisk styring, er målet med dette delkapitlet å vurdere om det er sammenfall mellom måten de fire dimensjonene måles på og hva informantene legger i dem. I dette delkapitlet tar vi altså dimensjonene *som sådan* for gitt, men problematiserer *operasjonaliseringen* av dem. Vi vurderer med andre ord om de spørsmålene som brukes for å måle de fire dimensjonene ved lokaldemokratiet er dekkende for hvordan aktørene definerer nettopp disse dimensjonene. Hva legger de ulike lokaldemokratiske aktørene i pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet?

5.2.1 Pålitelighet

- Pålitelighet – at politikerne er til å stole på – er et begrep som er vanskelig å operasjonalisere. I både spørreundersøkelse og intervjuer er det operasjonalisert som at politikerne ikke forskjellsbehandler.
- Alle informantgrupper er opptatt av å hindre forskjellsbehandling, men noe forskjellsbehandling oppleves som akseptabel, spesielt hvis den favoriserer svake grupper eller hvis den er ideologisk betinget
- Favorisering av de som jobber hardt for å få gjennom sin sak oppleves også som legitimt.
- Idealet om likebehandling kommer i konflikt med politikernes ombudsrolle, men de fleste har strategier for å løse denne konflikten

Pålitelig styre ble i notatet som presenterer resultatene fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse definert som et styre som ”preges av likebehandling, politisk redelighet, respekt for spilleregler”. Videre ble det sagt at ”i sum berører spørsmålene omkring denne standarden kommunepolitikkens allmenne omdømme” (Baldersheim og Rose 2011:14). Denne definisjonen av pålitelig styre bygger blant annet på Rothstein og Teorell (2008) sitt resonnement om hvordan åpenhet og redelighet antas å skape

grunnlag for pålitelighet i offentlig styring, altså at borgerne har grunn til å regne med at det er samsvar mellom utfallet av representative valg, den faktiske politiske dagsorden, linjene i beslutningsprosessene og de resultater som leveres (Rothstein og Teorell 2008). Pålitelig styre etter denne definisjonen innebærer forventinger om ukorruperte beslutningsprosesser og folkevalgte, men omfatter også mer generelt de folkevalgtes vilje til å følge lov og rett og overholde vedtatte spilleregler.

Kontrollspørsmålet, eller det oppsummerende spørsmålet Baldersheim og Rose resonnerer seg frem til at bør stilles for å vurdere pålitelighet er hvorvidt innbyggerne har tillit til at de blir behandlet likt i forhold til de kommunale beslutningsprosessene (Baldersheim og Rose 2011: 6). Dette spørsmålet ble ikke stilt i surveyen, men vi stilte det i intervjuene - til de folkevalgte, administrasjonen og journalistene. Vi har altså ikke spurt informantene direkte om hva de legger i begrepet pålitelighet. Det er da også et konstruert begrep. Når vi nedenunder analyserer hvordan informantene oppfatter dette begrepet er det med utgangspunkt i hva de la vekt på når vi spurte om de hadde inntrykk av at spilleregler ble fulgt og at alle ble behandlet likt.

Det varierte hvorvidt informantene mente at demokratiske spilleregler ble fulgt og alle ble behandlet likt. Mange, både politikere og rådmenn, opplevde imidlertid at de måtte imøtegå en mistanke om at de ressurssterke, de med penger, grunneiere, næringsliv osv, ble favorisert og fikk særbehandling. Forskjellsbehandling eller anklager om forskjellsbehandling var noe politikerne og administrasjonen hadde en slags beredskap mot. Likebehandling så med andre ord ut til å være en aktivt forvaltet verdi. Noe av grunnen til dette kan være at likebehandling var en verdi journalistene var svært opptatt av - prinsippet om likebehandling sammenfaller med pressens funksjon som vaktbikkje, og dette bidro til at likebehandling ble ytterligere aktivisert som prinsipp, og at det stadig var i fokus. Pressen lette nettopp etter eksempler på forskjellsbehandling – det er tydelig både gjennom intervjuene og gjennom medieanalysen som er foretatt i tre av de tolv casekommunene. Dette indikerer at pressefokus fungerer som en driver for hvilke verdier som holdes høyt. Det er grunn til å tro at den samme mekanismen gjør at verdien ”åpenhet” også oppleves som viktig, slik som vi viste i forrige avsnitt.

For administrasjonen er prinsippet om likebehandling helt essensielt og en av dens kjerneverdier, slik denne informanten uttrykker:

Altså, hvis vi som offentlig forvaltningsorgan skal ha livets rett, er vi jo avhengig av at folk oppfatter oss som et organ som skal være rettferdig. (administrativ leder)

Av politikere og noen journalister ble imidlertid ikke forskjellsbehandling oppfattet som entydig negativt, og flere av informantene mente forskjellsbehandling i visse tilfeller kunne forsvares. For det første kunne du gjøre deg fortjent til en viss særbehandling ved å stå veldig på. Målet med deltakelse og engasjement er jo å øve innflytelse for å oppnå noe, og det ble av flere sett på som normativt riktig at man fikk igjen for strevet dersom det var politisk og prioriteringsmessig forsvarlig. Også de som var kritiske til at de som ropte høyest ble hørt på bekostning av dem med lavere stemme, mente at det i praksis ofte ble slik.

Noen mente også at det var greit at de som kunne bidra med noe til kommunen ble forskjellsbehandlet. I noen tilfeller ville da hensynet til effektivitet veie tyngre enn hensynet til likebehandling. For eksempel kunne det lønne seg å være ekstra romslig med utbyggere, dersom de bidro med nye boliger som kommunen trengte.

Forskjellsbehandling kunne også forsvares hvis den var ideologisk betinget – den kunne rett og slett være et uttrykk for prioriteringer, noe man hadde gått til valg på, slik denne informanten uttrykker:

Med KrF, Høyre og FrP vil selvfølgelig kristne organisasjoner og næringslivsorganisasjoner lettere få innflytelse enn for eksempel fagforeninger. Hadde SV og AP sittet ved makten ville fagforeningene hatt lettere tilgang. Det er jo ikke nødvendigvis et demokratisk problem, det kan jo være ideologisk. (journalist)

Kravet om likebehandling ble opplevd å komme i konflikt med politikernes ombudsrolle, som jo innebærer å lytte til enkeltborgere eller grupper og tale deres sak. Å finne balansegangen – å tale noen sin sak uten at dette ble sett på som særbehandling, og uten at

andre følte at det kom til fortrengsel for deres sak eller det allment beste – var en utfordring for mange politikere. De fleste syntes de taklet denne balansegangen godt selv, men hadde observert andre som ikke taklet den. Mange svarte på utfordringen ved å være nøye med alltid å sikre seg synet til den som ikke var der for å tale sin sak. Slik mente de å bidra til at beslutninger bygget på flere meninger og at de unngikk særbehandling:

Jeg har jo noen som er på kontoret mitt rett som det er, i forhold til det ene og i forhold til det andre. Og da må jeg ha litt i bakhodet at de fleste er jo ikke der, på kontoret mitt. Sånn at det ikke blir skjævt. (Politiker, posisjon)

På den annen side kunne ombudsrollen, det å lytte til og tale enkeltgruppers sak, også demme opp for forskjellsbehandling, fordi ombudsrollen ble opplevd å bidra til at svake grupper ble løftet opp og gjennom sin ombudspolitikker fikk samme innflytelse som sterkere grupper som selv kunne tale sin sak.

Informantene mente det var forskjellige årsaker til at forskjellsbehandling foregikk. De fleste mente forskjellsbehandling foregikk som en konsekvens av at politikerne trakk ombudsrollen for langt – dette ble det sett gjennom fingrene med og til dels ble det opplevd som greit. Noen mente forskjellsbehandling kunne forekomme når (gjerne ressurssterke) enkeltpersoner fikk noen til å snakke sin sak i kommunestyret – denne formen for forskjellsbehandling opplevdes å befinne seg i en gråsoner. Det var ikke helt greit, men det var ikke annet å forvente. Andre igjen pekte på at de som kjente noen i kommunestyret lettere fikk gjennom sin sak. Ordet korrupsjon ble nevnt og tilbakevist av mange, mens noen få mente det foregikk. Det var et slags legitimitetshierarki i forskjellsbehandlingen, ut fra hvorfor eller på hvilket grunnlag den ble utøvet: forskjellsbehandling som et resultat av at politikerne forvaltet sin ombudsrolle var øverst i hierarkiet og ble oppfattet som greit; forskjellsbehandling av dem med mye ressurser ble av mange oppfattet som uønskelig, men uunngåelig; mens forskjellsbehandling på grunn av kjennskap var beslektet med korrupsjon og befant seg nederst i hierarkiet.

Noen beskyttet seg mot mistanken om forskjellsbehandling ved å rekruttere representanter fra forskjellige bygder. En slik praksis sammenfaller med ideen om sosial representativitet, altså at man

skal representeres av noen som likner en selv, fordi de som likner en selv best kan vite hvilke behov en har og hvilke politiske løsninger som best svarer på disse behovene (Aars og Offerdal 1998). I tillegg til å sikre at alle blir godt representert, vil altså sosial, eller for disse kommunenes del, geografisk representativitet også hindre forskjellsbehandling. I små kommuner ble mistanken om at kjennskap skulle bety noe forsøkt unngått ved at man var oppmerksom på kommunestyrerepresentantenes habilitet. Dette var også mange lokalaviser svært opptatt av i små kommuner. Det å erklære seg inhabil ble imidlertid ikke alltid oppfattet som tilstrekkelig, fordi de inhabile politikernes synspunkter likevel kunne veie tungt.

Vurdering av spørveismålene for pålitelighet

Spørsmålet etter denne gjennomgangen er så: Hvordan stemmer informantenes oppfatning av "pålitelighet" overens med spørsmålene i spørreundersøkelsen? I spørreundersøkelsen måles "pålitelighet" ved følgende spørsmål:

1. Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser (innbyggere og politikere)
2. Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel (innbyggere)
3. Som regel kan en stole på løftene fra politikere her i kommunen (innbyggere)
4. De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser (politikere)
5. Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte (politikere)

Når operasjonaliseringen av "pålitelighet" skulle vurderes hadde vi en metodisk utfordring, fordi informantene ikke assosierte noe bestemt med begrepet "pålitelighet", og det måtte dermed forklares. Spørsmålene må nødvendigvis gjøres litt vage og diffuse i slike personlige intervjuer. Man kan ikke spørre kommunepolitikere eller rådmenn rett ut om de er uærlige, løftebrytere, løgnere, maktmisbrukere og korruperte. Selv om man bruker mildere ord enn dette, så er det vanskelig å spørre informantene direkte om dette, uten at det høres ut som en anklage om misligheter. Heller ikke fikk de noen særlige assosiasjoner når vi spurte om hvorvidt de opplevde at

demokratiske spilleregler ble fulgt. Noen pekte da på hvorvidt administrasjonen opptrådte for egenrådlig eller om de gikk via politikerne slik de skulle, men de fleste måtte ha også dette spørsmålet presisert. Vi endte dermed opp med å operasjonalisere ”pålitelighet” for dem, gjerne som hvorvidt folk ble behandlet likt, og det er grunnen til at svarene om pålitelighet i stor grad dreier seg om i hvilken grad særinteresser får gjennomslag - altså samsvarer med spørsmål 1 i listen over. Knyttet til dette er det naturlig at også spørsmål 4, om hvorvidt personlige forbindelser førte til særbehandling, ble nevnt. De andre spørsmålene var informantene lite inne på. Det spørsmålet som kanskje ligger nærmest selve begrepet ”pålitelighet”, i betydningen ”holde ord”, spørsmål 3, om hvorvidt en kan stole på løftene til politikerne i kommunen, ble i noen grad trukket frem av alle informantgrupper, men vektet mot andre sider ved ”god demokratisk styring” ble det ikke omtalt som veldig viktig. At politikerne ikke kan holde alle valgløfter og at de ofte lover for mye ble ansett som uheldig, men likevel nærmest uunngåelig.

Ut fra denne analysen er det med andre ord vanskelig å si om ”pålitelighet” dekkes godt av spørsmålene i spørreundersøkelsen. Pålitelighet er et abstrakt begrep, og hvilket innhold man fyller i det vil avhenge av kontekst – for eksempel vil korrupsjon være viktigere i andre land enn Norge. Videre vil det avhenge av demokratiideal: å holde valgløfter er for eksempel viktigere i et valgdemokrati enn i et samtaledemokrati (deliberativt demokrati) eller i et deltakerdemokrati preget av utstrakt folkelig deltakelse. Noen betydninger av ”pålitelighet” er likevel mer allmenne, nemlig pålitelighet i betydningen ”stole på” og ”ha tillit til”. Disse betydningene kunne kanskje formuleres som spørsmål og tas inn som en del av spørsmålsbatteriet om pålitelighet.

5.2.2 Ansvarlighet

- Ansvarlig styre forutsetter at det finnes en mekanisme for å holde de styrende til ansvar – i kommunene skjer dette både gjennom valg og gjennom direkte kontakt mellom innbyggere og folkevalgte i løpet av valgperioden
- Tilstrekkelig informasjon om på hvilket grunnlag beslutninger er fattet og hvem som har ansvar for hvilke beslutninger er en forutsetning for å kunne stille de folkevalgte til ansvar.
- For å kunne ta ansvaret for beslutningene de fatter, opplever de folkevalgte det som nødvendig både å ha en viss detaljkunnskap om sakene de skal fatte beslutninger om og til en viss grad kunne gå inn i detaljene i beslutninger. Dette behovet kan komme i konflikt med prinsippet om overordnet strategisk styring.

Det sentrale elementet i ansvarlig styre er at innbyggerne skal ha mulighet til å stille de styrende til ansvar. For å kunne stille de styrende til ansvar må flere forutsetning være til stede. For det første må det finnes måter å stille de styrende til ansvar på. I et klassisk valgdemokrati skjer det ved valg, og i norske kommuner dermed hvert fjerde år. Men, som Saglie peker på i kapittel 6, kan innbyggerne, spesielt i små kommuner, også holde de styrende ansvarlig gjennom direkte kontakt i løpet av valgperioden. Dermed glir dimensjonene ”borgernærhet” og ”ansvarlighet” litt over i hverandre, eller de har i hvert fall et krysningspunkt. For det andre må innbyggerne for å kunne stille de folkevalgte til ansvar ha informasjon om hva de folkevalgte bedriver. For det tredje må det være tydelig for innbyggerne hvem som skal holdes til ansvar for hva, altså hvem som har ansvar for ulike oppgaver.

I intervjuene tok vi utgangspunkt i forståelsen redegjort for over, og spurte nokså direkte om ansvarlighet, gjennom følgende to spørsmål: 1) Opplever du ansvarslinjene i kommunen som klare - er det opplagt hvem som har ansvar for hva? 2) Og i hvilken grad har innbyggerne mulighet for å stille de styrende til ansvar?

I spørreundersøkelsen er ansvarlig styre for innbyggernes del operasjonalisert som informasjon om aktuelle saker, informasjon om hva man får igjen for skattepengene og at det er tydelige skiller mellom partiene slik at velgerne har en reell mulighet til å holde de folkevalgte ansvarlig ved å belønne eller straffe dem ved valg. For politikerne inngår flere spørsmål, blant annet ett om hvorvidt viktige beslutninger fattes i kommunen eller på et annet nivå – dette er relevant med tanke på hvem man kan holde til ansvar.

I forhold til hva informantene legger i ansvarlighet, er forståelsen av ansvarlighet i spørreundersøkelsen litt snever. Spørsmålet om hvorvidt det er tydelige skiller mellom partiene er det få som knytter til dimensjonen ”ansvarlighet”, og de fleste opplever det ikke som et stort problem at det eventuelt er små skiller mellom partiene. Når det gjelder informasjon som forutsetning for å kunne holde til ansvar, så handler det for mange informanter ikke først og fremst om å få informasjon om aktuelle saker eller hva man får igjen for skattepengene, men om å få informasjon om hva som ligger til grunn for de beslutningene som fattes – altså hvordan beslutninger begrunnes. Dette er respondentene faktisk blitt bedt om å ta stilling til i surveyen, gjennom påstanden: ” Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne”. Denne påstanden inngår imidlertid i indeksen for *borgernærhet* og ikke i indeksen for *ansvarlighet*. Analysen av medieoppslag viser at lokalavisene i utvalget varierer med hensyn til i hvilken grad de informerer om hvordan beslutninger begrunnes og i hvilken grad de informerer om hvem som har ansvar for hva. Uansett vil pressen være viktig når det gjelder å viderefremidle denne typen informasjon.

Videre har vi definert ansvarlighet til også å handle om klare ansvarslinjer, og vi har dermed spurt om dette i intervjuene. Dette er det også stilt spørsmål om i surveyen, om enn bare til de folkevalgte, gjennom påstanden: ”Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon”. Denne påstanden inngår i surveyen i indeksen for *effektivitet*.

Ansvarlighet fortolkes litt forskjellig i små og store kommuner, antakelig fordi det å plassere ansvar byr på ulike utfordringer i kommuner av ulik størrelse. I store kommuner er det informasjonsflyten som er det største problemet: store kommuner kan oppleves som ugjennomsiktige og komplekse. I små

kommuner kan et problem være at én person kan ha mange roller. For eksempel kan det være et problem at ordføreren blander seg inn i det administrative, kanskje overstyrer administrasjonen og dermed får mer makt enn bare den rent politiske makten som tilligger stillingen. Dette er kanskje uunngåelig all den tid ordførere, spesielt i små kommuner, også har et slags driftsansvar og fordi stillingen krever nær kontakt med rådmannen. Uansett er det en vanskelig balansegang for ordførere. På den annen side oppleves forholdene i små kommuner, slik Saglie beskriver i kapittel 6, å være mer gjennomsiktede, og dermed blir det lettere å kikke de styrende i kortene og holde dem til ansvar.

Noen problematiserer også hva det betyr å *ta ansvar*. I en parlamentarisk modell kan det bety at man må gå. I en formannskapsmodell er det ikke slik at politikere går underveis i perioden dersom de ikke innfrir.

Å kunne styre ansvarlig forutsetter ifølge mange informanter at det finnes rene og klare ansvarslinjer. Hva som utgjør rene og klare ansvarslinjer er det imidlertid ikke enighet om, og spesielt to sider ved ansvarslinjene har informantene ulike oppfatninger om: Administrasjonens rett til å uttale seg og grad av politisk detaljstyring.

Ansvarlighet oppfattes av en del informanter å innebære at verken politikerne eller administrativt ansatte skal uttale seg offentlig dersom de er misfornøyd med noe som foregår i administrasjonen, men gå tjenestevei, til rådmannen eller ordføreren med det de er misfornøyd med. Klare ansvarslinjer betyr dermed at administrasjonen er politisk styrt og ikke kan snakke fritt – slik det er praksis for i det statlige byråkratiet. Det oppleves av flere, spesielt journalister og opposisjonspolitikere, å komme i konflikt med det demokratiske kravet til åpenhet og informasjon, som også er nødvendig for at politikerne skal kunne holdes til ansvar. Ansvarlighet forstått på denne måten, å gå tjenestevei, kan dermed gå på akkord med målet om åpenhet. Ansvarlighet inneholder dermed to potensielt motstridende elementer: et krav om å gå rett vei, som kan innebære lukkethet og et krav om tilstrekkelig informasjon, som innebærer åpenhet.

Den andre siden ved ansvarslinjer som det er uenighet om er hvor dypt inn i detaljstyringen politikerne skal gå. Dette har å gjøre med hvor langt ansvaret til politikerne rekker. De blir stilt til ansvar for

all iverksetting av politikk, selv om det er administrasjonen som iverksetter. Men hvor langt skal politikerne gå inn i detaljene? Dette er det ikke enighet om blant informantene, og her avtegner det seg to politikertyper i hver sin ende av skalaen: den detaljstyrende sektorpolitikeren og den strategiske rammestyrende og helhetstenkende politikeren som nøyer seg med å sette dagsorden, prioritere, og stake ut en kurs. Informanter som er tilhengere av den siste måten å forvalte politikerrollen på opplever det gjerne som litt urettferdig at de blir anklaget for vedtak de har delegert til administrasjonen å fatte. De fleste, både detaljstyrende og ikke detaljstyrende, er imidlertid opptatt av at ansvaret rekker helt frem, selv når de ikke har kontroll med detaljene. Dette oppleves som stressende for en del politikere. Videre oppfattes den politiske detaljstyringen av noen, spesielt der de har aktive lokalaviser, som journalistdrevet. Fordi journalistene ringer politikerne og holder dem til ansvar for saker, føler politikerne at de må ha mer detaljkunnskaper om sakene, og når de først må gå inn i en sak og skaffe seg informasjon om den, så blander de seg. Flere informanter (spesielt fra administrasjonen) påpeker at dersom det å skulle ta ansvar forutsetter at politikerne går dypt inn i detaljene i hver enkelt sak, kan ansvarlighet komme i konflikt med målet om effektivitet, i betydningen styringseffektivitet, fordi en slik detaljorientert måte å drive politikk på er tidkrevende.

Noen av de informantene som mener at politikerne må involveres i detaljene i politikkkutiformingen trekker frem budsjettkutt som et eksempel på en prosess der det er viktig at politikerne tar ansvar på et detaljert nivå. Hvis politikerne kutter i rammen innenfor en bestemt sektor og overlater til for eksempel etatsledere å prioritere mellom ulike oppgaver og poster i budsjettet, skyves ansvaret for kuttene, i hvert fall i (deler av) befolkningens øyne, over på de kommuneansatte. Ut fra én forståelse av ansvar er det viktig at politikerne gjør jobben med å prioritere mellom oppgaver, og at de dermed i ettertid kan stilles til ansvar for denne prioriteringen. Dersom de overlater prioriteringsjobben til administrasjonen blir det uklart for befolkningen hvem som egentlig har ansvaret, og det åpner for ansvarsfraskrivelse, fordi administrasjonen kan si at det er politisk bestemt at det skal kuttes, mens politikerne kan vise til at det er administrasjonen som avgjør at det skal kuttes i en bestemt tjeneste, altså hvor kuttene skal komme, slik denne informanten beskriver:

Klippe snorer kan man gjøre, mens å tørre å ta tak i det som går på kuttforslagene – da holder man seg unna og overlater det til rådmannens stab (Politiker, opposisjon)

Dersom en forfølger dette resonnementet helt ut og ønsker at politikerne skal kunne stilles til ansvar, innebærer det at politikerne må inn og detaljstyre tjenesteproduksjonen. Det er det antakelig ikke så mange som ønsker. Likevel belyser det et dilemma: For mye detaljstyring fratru administrasjonen ansvar og gir ineffektivt styre, for lite detaljstyring kan gjøre det vanskelig for befolkningen å plassere ansvar og dermed å stille politikerne til ansvar ved valg. En løsning på dette dilemmaet er at politikerne får mer detaljert informasjon om hvordan administrasjonen bruker penger og hvordan de prioriterer. Det øker politikernes mulighet til å vurdere om de har tilstrekkelig kontroll.

Behovet for å kikke administrasjonen i kortene og detaljstyre for å kunne ta det ansvaret som kreves hevdes av informanter i ulike kommuner å øke i perioder med dårlig økonomi.

Fra administrasjonens side kan det oppleves som et signal om manglende tillit når politikerne blander seg inn i detaljer. Det påpekes at det er viktig at når noe er delegert, så må politikerne ha tillit til at den som er blitt delegert ansvaret kan ta det ansvaret. Problemet oppstår dersom noen skal stilles til ansvar, for det er jo politikerne som til syvende og sist må svare for avgjørelsene som er tatt. Trangen til å gå inn i detaljer og å overvåke er derfor ikke så vanskelig å forstå. Det å finne den rette balansen mellom på den ene siden å ha tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte beslutninger en kan stå ansvarlig for og på den andre siden ha tillit til at de som er delegert et ansvar kan ta det, oppleves som en utfordring.

Det oppleves også som å utfordre ansvarligheten at ansvarslinjene fra befolkningen ikke når helt frem. En viktig side ved ansvarlig styre er at de som folk stemmer på faktisk får makt. Forhandlinger mellom partiene kan gjøre at noen partier som får stor oppslutning ved valg blir sittende utenfor de beslutningsfattende fora. I den grad dette skjer svekker det folks mulighet for å holde de folkevalgte til ansvar ved valg. I arbeidet med å finne en styringsdyktig koalisjon kan dermed folks kontrollmulighet gå tapt.

Vurdering av spørsmålene for ansvarlighet

Innledningsvis i dette delkapitlet ble ansvarlighet definert som å handle om innbyggernes mulighet for å stille de styrende til ansvar, og dette krever en mekanisme for å stille de styrende til ansvar samt tilstrekkelig informasjon om på hvilket grunnlag beslutninger er fattet og hvem som har ansvar for hva – altså at styringslinjene er klare. Vi viste videre at denne forståelsen av ansvarlighet har støtte blant informantene i casestudiene. De spørsmålene som i spørreundersøkelsen skal måle ansvarlig styre dekker ikke fullt ut denne forståelsen av ansvarlighet. Klare skillelinjer mellom partiene er en av flere forutsetning for at de styrende skal kunne holdes til ansvar ved valg, og dette er dekket både gjennom et spørsmål som er felles for begge respondentgrupper og ett som bare går til de folkevalgte:

- Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten (innbyggere og folkevalgte)
- Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken (folkevalgte)

Videre er klare styringslinjer dekket i surveyen til de folkevalgte, men ikke i surveyen til innbyggerne. De folkevalgte må ta stilling til følgende påstander som kan si noe om ansvarslinjer og ansvars plassering:

- De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret (folkevalgte)
- Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt (folkevalgte)
- Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar (folkevalgte)

Ansvarslinjer er dekket av to spørsmål som i undersøkelsen går innunder indeksen for effektivitet:

- Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon (folkevalgte)
- Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen (folkevalgte)

Ansvarlighet i betydningen gjennomsiktighet og informasjon er dekket av følgende spørsmål:

- Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om
 - aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken (innbyggere og folkevalgte)
 - hva man får igjen for skattepengene (innbyggere og folkevalgte)
 - hvilke rettigheter man har i forhold til kommunen (folkevalgte)

Ansvarlighet dekkes også, etter vår mening, av spørsmålet som inngår i indeksen ”borgernærhet”:

- Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne (innbyggere)

Ved en eventuell revidering av spørreundersøkelsen vil det være naturlig å vurdere om de to over nevnte spørsmålene hentet fra indeksen om borgernærhet og effektivitet heller burde inngått i indeksen om ansvarlighet. Videre kunne man vurdert å inkludere et spørsmål om ansvarslinjer, om det er tydelig hvem som har ansvar for hva, også til befolkningen. Til sist kan man vurdere om det skal inkluderes spørsmål som knytter seg til delegasjon fra politikere til administrasjon og til rammestyring versus detaljstyring. Dette er spørsmål de lokalpolitiske aktørene er opptatt av, og som de knytter til dimensjonen ”ansvarlig styre”.

5.2.3 Borgernærhet

- Borgernærhet i betydningen å høre hva borgerne har å si oppleves som viktig både for å få bekreftet og korrigeret det mandatet politikerne ble gitt ved valg
- Hva som legges i ”borgernærhet” varierer med kommunestørrelse. I små kommuner defineres borgernærhet gjerne som å kjenne noen eller at det sitter representanter fra de enkelte bygdene i kommunestyret. I større kommuner legges det vekt på at man har tilgang til beslutningsarenaer og at det finnes kanaler for påvirkning. I større kommuner spiller også mediene en viktig rolle for borgernærheten, idet de fungerer som talerør for deler av befolkningen

- Borgernærhet i betydningen å lytte til hva innbyggerne har å si knyttes til politikernes ombudsrolle. Det å lytte til enkeltpersoner eller enkeltgrupper oppleves å kunne komme i konflikt med prinsippet om likebehandling

Borgernært styre er i undersøkelsen fra 2009-2010 definert som styre som stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter. For å undersøke hvorvidt denne siden ved lokaldemokratiet reelt sett ivaretas må en undersøke hvordan og hvor langt borgerne inndras i de kommunale beslutningsprosessene og i hvilken grad det er etablert kanaler for å høre og inndra borgerne i beslutningsprosessene. Videre kan det, slik Saglie påpeker i kapittel 6, være viktig å kartlegge i hvilken grad innbyggerne faktisk har kontakt med sine folkevalgte. I surveyen til befolkningen og de folkevalgte spørres det ikke direkte om dette, men for innbyggernes del, heller om i hvilken grad de er fornøyde med mulighetene til å kunne påvirke, hvorvidt de opplever at politikerne er gode til å begrunne beslutningene sine og i hvilken grad politikerne tar hensyn til innbyggernes synspunkter.

Det å involvere innbyggere i beslutningsprosesser trekkes av informantene frem som en av de viktige sidene ved lokaldemokratiet, og det er ikke rart – det er fra borgerne makten kommer, og den bør ifølge mange av informantene bekreftes oftere enn hvert fjerde år. I tillegg til å bekrefte at de folkevalgte har tolket mandatet sitt riktig, at de er på rett kurs, oppleves innbyggerinvolvering å gi nyttige korrigeringer underveis i valgperioden.

I små kommuner defineres ofte borgernærhet nettopp som fysisk nærhet – man kan passe opp ordføreren på butikken eller snakke med bonden på nabogården, som sitter i kommunestyret. Det å ha kommunestyrerepresentanter fra ulike deler av kommunen oppleves som viktig, spesielt i små og mellomstore kommuner – de fungerer som ombudsmenn for sine områder. I de aller minste kommunene er det å kjenne en kommunestyrerepresentant en viktig del av borgernærheten. Det påpekes også som viktig at kommunestyrerepresentantene er rekruttert fra befolkningen, fra ”folk flest”. Ved å være plassert rundt om i lokalsamfunnet kan de både lytte og bringe videre saker fra ulike deler av befolkningen.

I større kommuner defineres borgernærhet heller som tilgjengelighet og adgang, og det legges mer vekt på i hvilken grad det finnes kanaler for innspill. Spesielt i de store kommunene i utvalget, men også i noen av de mindre, oppleves mediene å spille en viktig rolle for folks innflytelse. Både fordi mediene fungerer som talerør for de gruppene som ikke kommer så lett til orde og fordi det engasjementet som signaliseres når noen går til det skritt å skrive et leserbrev veier ganske tungt og gjør at politikerne legger vekt på det som ytres.

Hva informantene legger i borgernærhet varierer en del. Noen informanter opplever at borgernærhet, eller det å involvere befolkningen først og fremst handler om å informere befolkningen godt nok om diskusjoner og vedtak i kommunestyret – dette er i tråd med spørsmålene som stilles i surveyen under kategorien ”ansvarlighet”. De fleste informantene legger imidlertid mer enn bare informasjon i det å involvere befolkningen, og involvering forstås ofte som å høre hva folk har å si om en sak eller la dem komme med innspill og ideer. Hva man gjør med folks ideer og innspill er en annen sak, og for mange stopper innbyggerinvolveringen på dette punktet, etter at de har hørt hva befolkningen har å si. Det å ta til hensyn hva folk mener, oppleves som mye mer krevende og problematisk, fordi det kan komme i konflikt med det mandatet politikerne fikk ved valg, med ansvaret de har for å tenke hele kommunens beste, eller, for administrasjonens del, fordi det går utover de rammene de er pålagt å forvalte politikken innenfor.

Som vist i rapporten ”Medvirkning med virkning” (Klausen m.fl.2013), så gir politikere og administrativt ansatte også i denne undersøkelsen et inntrykk av at innbyggerinvolveringen i mange tilfeller ikke når helt frem til beslutningsarenaen. Her er det imidlertid store variasjoner, og stort folkelig engasjement for eksempel koblet med utstrakt mediedekning øker sannsynligheten for at folk ikke bare blir hørt, men at det de sier også inngår som en del av politikernes beslutningsgrunnlag. Politikere og administrasjon oppfatter seg likevel gjerne som en sivilingsinstans som skiller gode forslag fra dårlige, seriøse fra useriøse. De tar altså rollen som fornuftens voktere når befolkningen inviteres til å komme med innspill eller de får uinviterte henvendelser. Det blir både sett på som noe verdifullt og som noe man må ha en viss beredskap i forhold til.

Suksesskriteriet for involvering eller borgernærhet oppleves dels å være at de som berøres av et kommende vedtak blir hørt og dels at mange deltar og kommer med innspill. Mange kommuner snakker stolt om folkemøter der mange møter opp og med bekymring om møter som bare besøkes av gamle kjenninger, men fokuserer lite på hva de får ut av innspillene. Det at medvirkningskanaler brukes blir et mål i seg selv. Tiltakene i seg selv tillegges altså en verdi, utover det at de skal bidra til bedre beslutninger, bredere beslutningsgrunnlag eller bedre forankring.

Et dilemma med hensyn til å involvere innbyggerne er at de kommer for sent inn i prosessene, men at det oppleves som vanskelig å engasjere folk tidlig i prosessen, før man ser håndfaste konsekvenser av forslagene til vedtak. Det å trekke innbyggerne inn i beslutningsprosesser på et tidlig tidspunkt oppleves dessuten som å kunne gå på bekostning av beslutningseffektiviteten, fordi saksgangen tar lengre tid jo flere som skal involveres og høres. De fleste informantene ønsker, i hvert fall i prinsippet, å involvere befolkningen på et tidspunkt der de har reell mulighet for å påvirke utfallet av en sak, men de opplever det altså både som vanskelig å engasjere folk og enkelte kan være bekymret for fremdriften i saksgangen ved bred involvering.

Grensen mellom det å lytte til befolkningen og det å ha politisk ryggrad oppleves av mange å være vanskelig, ikke for dem selv, men for andre politikere som de observerer. Både administrativt ansatte og politikere mistenker andre politikere for å snu kappen med vinden i den hensikt å vinne oppslutning. Borgernærhet i betydningen å la seg påvirke kan dermed komme i konflikt med pålitelighet i betydningen likebehandling – en skal være talsperson for mange, ikke bare for dem som tar kontakt eller uttaler seg.

Avveiningen mellom å lytte og fatte beslutninger på vegne av alle oppleves som vanskelig, men mange politikere er bevisste på at denne avveiningen må gjøres. På spørsmål om hvorvidt de som deltar på folkemøter blir mer hørt enn andre svarer for eksempel en politiker:

Om de som deltar på folkemøter blir hørt mer enn andre? Til slutt blir de overhørt. Det ender gjerne sånn. ... Altså, det er noe som heter ”den tause majoritet”, vet du. Så den slår nok inn en del.
(Politiker, posisjon)

Det oppleves også som vanskelig å invitere til folkemøter fordi det gir folk forhåpninger om at det de kommer med kan bli en realitet:

Så noen ganger synes jeg det er litt vanskelig å slå på stortromma og invitere folk for å høre hva de synes, og så synes de ting som vi ikke kan oppfylle. (Politiker, posisjon)

Formelle kanaler trekkes frem som sikkerhetsventiler, men den direkte, uformelle kontakten beskrives som viktig, spesielt i små kommuner. Folkemøter omtales av mange som ”default option” for involvering av innbyggerne – det er en form det er tradisjon for både i små og store kommuner, og den oppfattes som ryddigere og mer gjennomslukt enn for eksempel at folk tar kontakt med enkeltpolitikere og får dem til å tale sin sak.

Det er ulik oppfatning av hva folk skal involveres i. Mange har et slags brukerperspektiv og en forventning om at folk skal delta i det som angår dem – unge skal spørres om ungdomsklubber og eldre skal spørres om eldresentre. Denne forståelsen ligger også tett opptil ombudsrollen – politikerne skal sørge for at alle blir hørt og tale befolkningsgruppene og enkeltindividers sak. Andre igjen oppfatter at målet med borgerinvolvering er at innbyggerne skal bli mer engasjert i politikk generelt i kommunen og at folk skal involvere seg uavhengig av egeninteresser. Det er også dem som mener at involvering bør innebære at flere tar et helhetlig ansvar for eksempel ved å stille på liste.

Vurdering av spørsmålene for borgernærhet

Spørsmålene om borgernærhet stilt i surveyen stemmer langt på vei overens med måten informantene i casestudiene omtaler borgernærhet på. Innbyggerne er stilt tre spørsmål, om mulighet til å påvirke, om politikerne tar hensyn til innbyggernes synspunkter og om politikernes begrunner beslutningene overfor innbyggerne:

- Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg (innbyggere)
- Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter (innbyggere og folkevalgte)
- Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne (innbyggere)

Som diskutert i delkapittel 5.2.2 er den siste påstanden, om begrunnelser, kanskje heller en indikator på ”ansvarlig styre” enn på ”borgernært styre”.

Av de spørsmålene som de folkevalgte har blitt stilt for å si noe om borgernærhet (se Baldersheim og Rose 2011), anser vi fire for å være spesielt relevante for å måle nettopp dette: spørsmål om hvorvidt de tar hensyn til innbyggernes synspunkter, om sitt kontaktmønster, om innbyggerne involveres i problemløsning, og om det finnes gode rutiner for å ta imot innbyggernes forslag.

- I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med
 - enkeltinnbyggere
 - foreninger og lag
 - næringsliv
 - media
- Her i kommunen er det gode rutiner for å ta imot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet.
- Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer.

I tillegg blir de folkevalgte bedt om å ta stilling til påstander om befolkningens lokalpolitiske interesse, om folk er bevisst sine rettigheter, hvordan klager behandles og hvordan mediedekningen av de folkevalgtes arbeid er. Dette er interessante spørsmål, men kan ikke like lett knyttes direkte til dimensjonen borgernært styre.

5.2.4 Effektivitet

- Effektivt styre blir oppfattet som viktig, men ikke nødvendigvis som å ha noe å gjøre med den demokratiske styringen
- Informantene skiller mellom effektivitet i betydningen effektiv tjenesteproduksjon og effektivitet i betydningen styringseffektivitet
- Effektiv tjenesteproduksjon knyttes først og fremst til kommuneøkonomi, mens styringseffektivitet knyttes til forholdet mellom politikere og administrasjon

- Det er uklare skiller mellom dimensjonen styringseffektivitet og dimensjonen ansvarlighet. Det er ikke unaturlig, all den tid styringseffektivitet krever klare ansvarslinjer

Demokratiets styringsevne eller evnen til effektivt styre er en viktig dimensjon ved demokratisk kvalitet. Det antas at i lengden vil samfunnsborgerne bare verdsette demokratiet dersom det faktisk har evne til å løse problemer og samfunnsoppgaver, og dette underbygges til dels empirisk. I en analyse fra år 2000 konkluderte for eksempel Pettersen og Rose at ”tilfredshet med de kommunale tjenester er en hovedkilde til positivt omdømme av det lokale selvstyret” (Pettersen og Rose 2000:40). Effektivt styre forstås i KS’ Lokaldemokratiundersøkelse som at folkevalgte har god styring og leverer resultater. Det forutsetter blant annet at det er ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen og at kommunen leverer resultater både innbyggere og folkevalgte er tilfreds med. I spørreundersøkelsen er opplevelsen av effektivitet blant innbyggerne målt nettopp ved dette siste – om man er fornøyd med kommunens tjenestetilbud. For de folkevalgte er effektivitet også målt ved en del indikatorer som sier noe om hvorvidt administrasjonen kan brukes som et effektivt apparat for å få iverksatt politiske vedtak, bruken av interkommunale selskaper og opplevelsen av styringseffektiviteten.

Selv om tilfredshet med kommunale tjenester er en viktig faktor for å forklare tilfredshet med lokaldemokratiet som sådan, er det som vist i delkapittel 5.1.5, ingen av informantene som trekker frem effektiv tjenesteproduksjon som en viktig side ved den demokratiske styringen. Det betyr ikke at tjenesteproduksjon ikke oppleves som viktig, men kanskje heller at informantene i all hovedsak fokuserer på demokratiets inputside når de skal beskrive hva som kjennetegner god demokratisk styring: demokrati knyttes til måten beslutninger fattes på og ikke til resultatet av beslutningene. Flere mente at god tjenesteproduksjon ikke har noe med demokrati å gjøre, det har med prioriteringer å gjøre, og om innbyggerne velger politikere som gjør visse prioriteringer, så er det demokratisk. God tjenesteproduksjon ble videre oppfattet å være betinget av kommunens økonomiske situasjon, og den var det mange informanter som mente var utenfor politikernes

kontroll. Informantene har likevel en mening om hva effektivt styre innebærer.

Effektivt styre oppfattes både som effektiv oppgaveløsning eller tjenesteproduksjon og effektiv beslutningsfatning (beslutnings- eller styringseffektivitet) – altså både som det at man får mye ut av hver krone og at beslutninger fattes på en effektiv måte (i surveyen er dette siste målt blant annet ved spørsmålet om hvorvidt man mener arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt). Spesielt rådmenn som ble intervjuet var opptatt av effektiv tjenesteproduksjon, og flere informanter skilte mellom effektivitet som det å gjøre de riktige tingene, altså prioritere riktig mellom de ulike tjenestene, og effektivitet som det å produsere de tjenestene man har prioritert mest mulig effektivt, altså få mest mulig ut av hver krone. Begge typer effektivitet ble fremhevet som viktig, og mange trakk frem at hvis man bare betonte effektivitet forstått som det å få mye ut av hver krone, kunne man havne i en situasjon hvor man produserte de gale tjenestene, altså ikke de tjenestene folk trengte, på en effektiv måte, og dette ble ikke sett på som ”god” effektivitet. Analysen av medieoppslag, som ble gjennomført i tre av casekommunene, viste at majoriteten av artiklene om kommunepolitikk handlet nettopp om tjenesteproduksjon – om tjenestene som ble levert var gode og i hvilken grad innbyggerne fikk de tjenestene de hadde krav på. Så selv om verken informanter fra pressen eller andre politiske aktører oppfatter effektiv tjenesteyting å være en demokratisk dimensjon, kan det utstrakte fokuset på tjenesteproduksjon bidra til å forklare Pettersen og Rose (2000) sitt funn om at tjenester er viktige for demokratisk tilfredshet: når innbyggerne skal vurdere kommunen er informasjon om tjenesteyting det de har mest av, og det er den de legger vekt på.

Effektiv beslutningsfatning eller styringseffektivitet vektlegges som et aspekt ved effektivitet spesielt i casekommunen med parlamentarisk styre, der samtlige informanter er enige om at parlamentarismen er effektiv når det gjelder evnen til å fatte beslutninger. Men også i andre kommuner er de opptatt av effektiv beslutningsfatning, men da mer hvorvidt det er effektivt at politikerne først og fremst styrer strategisk og overordnet eller at de detaljstyrer. Generelt oppleves det som effektivt at mange beslutninger delegeres til administrasjonen og lite effektivt at politikerne går inn og detaljstyrer. Samtidig ble slik detaljstyring,

som vi så i avsnittet om ansvarlighet, oppfattet som å kunne være viktig for at politikerne skulle være i stand til å ta ansvar for de beslutningene og prioriteringene som ble fattet. Som for prinsippet ansvarlighet, indikerer intervjuene at også dette prinsippet blir aktivisert og oppleves som viktig først ved dårlig økonomi.

Vurdering av surveyspørsmålene for effektivitet

Surveyen spør både etter effektivitet forstått som effektiv tjenesteproduksjon og forstått som styringseffektivitet. Mens innbyggerne bare spørres om det første, spørres de folkevalgte om begge typer effektivitet i følgende spørsmål:

Effektiv tjenesteproduksjon

- I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud/ Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne (innbyggere og politikere)
- Lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt (innbyggerne).

Styringseffektivitet

- Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte (politikere)
- Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ (politikere)
- De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende (politikere)
- Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt (politikere)

Disse spørsmålene fanger etter vår mening godt opp de to betydningene av effektivitet som informantene trekker frem. I indeksen for effektivitet inngår også noen spørsmål som vi i delkapittel 5.2.2 har argumentert for at heller fanger opp dimensjonen ”ansvarlighet” enn dimensjonen ”effektivitet”.

- Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen
- Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon

To spørsmål som også inngår i indeksen for effektivitet kan etter vår mening måle både styringseffektivitet og ansvarlighet. Det første spørsmålet handler om kommunale selskaper, som av informantene først og fremst nevnes i tilknytning til dimensjonen ansvarlighet:

- Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen

Videre er det et spørsmål i indeksen for effektivitet som informantene ikke nevner i tilknytning til spørsmål om noen av dimensjonene, men som handler om forholdet mellom administrasjon og folkevalgte:

- Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte

Ansvarslinjer, som måler ansvar, har jo betydning for styringseffektivitet i den forstand at klare ansvarslinjer gir god styringseffektivitet. Sånn sett kan det være vanskelig å skille de to dimensjonene fra hverandre.

5.2.5 Konklusjon

I delkapittel 5.1 diskuterte vi hvor godt de fire forhåndsdefinerte dimensjonene ved god lokaldemokratisk styring dekker informantenes i caseundersøkelsen sin oppfatning av hva som er viktige sider ved god demokratisk styring. I delkapittel 5.2 har vi tatt dimensjonene for gitt og vurdert hvorvidt informantenes forståelse av de forhåndsdefinerte dimensjonene ved godt lokaldemokrati representeres av spørsmålene som stilles i spørreundersøkelsen. Måten spørreundersøkelsen måler god demokratisk styring på, kan altså vurderes på to nivåer: For det første: er de utvalgte dimensjonene de riktige dimensjonene, og for det andre: gitt at det er disse dimensjonene vi skal måle, hvor godt fanger spørsmålene i surveyen dem opp?

Vi vil i de følgende avsnittene si noe om begge disse nivåene.

De riktige dimensjonene?

Som vi viste i delkapittel 5.1 trekker informantene frem åpenhet, debatt, inklusjon og styringslinjer, som de viktigste dimensjonene ved lokaldemokratiet. Åpenhet inngår i surveyene som et element i dimensjonen ansvarlighet, og inklusjon er i det store og det hele

det samme som borgernærhet, slik det er målt i surveyen. Styringslinjer inngår i spørsmål om effektivitet, stilt til politikerne. Den demokratiske verdien ”debatt” er ikke representert i undersøkelsen. Debatt kan knyttes til og kanskje inngå som et element i åpenhet/ansvarlighet. Debatt innebærer imidlertid noe mer, som går utover åpenhet/ansvarlighet – det sier noe om demokratiets metode, som er å overbevise om verdien av ulike prioriteringer ved hjelp av ord. Som vi så var det ulike syn på hvorvidt debatten skulle være konkurranse- eller konsensusorientert, men fellesnevneren er at man i begge tilfeller ønsker å fatte en gyldig beslutning ved bruk av argumenter. Vi har ikke noe bestemt syn på om det er hensiktsmessig å inkludere debatt som en egen dimensjon i surveyen, eller å putte den inn som en del av en indeks som måler for eksempel ansvarlighet, men det er verdt å vurdere om et spørsmål som fanger opp graden av, rommet for og den opplevde kvaliteten på den politiske debatten skal tas med som et spørsmål.

Dimensjonene pålitelighet og effektivitet ble i liten grad trukket frem av informantene. Det betyr ikke at disse dimensjonene er uviktige. Tvert imot tror vi at spesielt pålitelighet oppleves som en svært viktig side ved demokratiet. Det kan imidlertid virke som om det at pålitelighet er en helt grunnleggende forutsetning for tillit mellom folk og folkevalgte kombinert med det at norske velgere i stor grad har tillit til de folkevalgte på lokalt nivå (Bergh og Rose 2013), gjør at pålitelighet og tillit ikke problematiseres og dermed ikke er av de sidene ved lokaldemokratiet som informantene er bevisst. Samtidig ser vi at selv om få informanter trekker frem pålitelighet som en viktig side ved demokratiet, så er det ingen sovende verdi: både politikere, administrasjon og ikke minst journalister har en aktiv beredskap mot alle former for forskjellsbehandling, og habilitet er også et tema mange informanter trekker frem.

Effektivitet både i betydningen god tjenesteproduksjon og i betydningen styringseffektivitet oppleves også som viktig, men knyttes ikke like eksplisitt til demokratiet som styringsform.

Dimensjonene som er brukt i undersøkelsen er normativt bestemt ut fra på forhånd definerte demokratiske idealer – de er med andre ord dedusert ut fra overordnede ideer om hvordan demokratiet *bør* praktiseres. En alternativ måte å måle god demokratisk styring på,

er å definere dimensjoner ved god demokratisk styring deskriptivt – altså ta utgangspunkt i hvilke sider ved demokratisk styring som faktisk oppleves som viktig av aktørene i den demokratiske styringen (folk og folkevalgte, spesielt). En slik tilnærming ville være mer induktiv – man har ikke på forhånd bestemt hva som er god demokratisk styring, men tar utgangspunkt i aktørenes syn på hvilke sider som er viktige. Det er gode argumenter både for og imot begge måter å bestemme hva som er viktige dimensjoner på. Trekker man den induktive måten helt ut risikerer man å sitte igjen med en beskrivelse av demokrati som kanskje ikke er særlig demokratisk – i en hypotetisk situasjon kunne for eksempel aktørene si at de ikke syntes åpenhet eller pålitelighet, sider vi oppfatter som definerende for demokratiet, var viktige. Binder man seg til den deduktive måten å definere godt lokaldemokrati på, risikerer man at de dimensjonene som defineres som viktige oppleves som irrelevante og ute av takt med praksis. Hvis man vil bygge indekser ut fra gitte ideer, bør indeksene valideres ved å undersøke empiriske korrelasjoner. Hvis et sett variabler ikke er korrelert med hverandre, eller hvis de har helt forskjellige korrelasjoner med forklaringsvariabler, så bør de ikke slås sammen til én indeks.

Et problem med en induktiv metode basert på informasjon fra kvalitative intervjuer er at den kan være like dårlig egnet som utgangspunkt for konstruksjon av indekser i surveyundersøkelser som dimensjoner fremkommet deduktivt. I begge tilfeller vil innholdet av indeksene være gitt på forhånd, i det ene tilfellet gitt ut fra normative ideer, i det andre tilfellet gitt ut fra hva aktørene har lagt vekt på.

En tredje måte vil da være å stille en rekke spørsmål om forhold som er sentrale i lokaldemokratiet, ut fra både normative ideer og aktørenes oppfatninger, men la empiriske sammenhenger (f.eks. faktoranalyse) styre indekskonstruksjonen – dette kan kalles en kvantitativ, induktiv metode.

De riktige spørsmålene?

Et neste spørsmål som analysen av intervjuer med ulike lokaldemokratiske aktører kaster lys over er dette: Fanger spørsmålene i undersøkelsen opp de underliggende dimensjonene de er ment å måle? Med andre ord: dekker de spørsmålene som er stilt i spørreundersøkelsen på en god måte de fire sidene ved god

lokaldemokratisk styring – pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet?

Vi har over argumentert for at noen spørsmål dekker disse sidene godt, men at andre spørsmål ikke dekker like godt, og at hvilke spørsmål som skal inngå i hvilke dimensjoner bør tenkes gjennom på nytt.

Kort oppsummert har vi argumentert for at ”ansvarlighet” også bør inneholde et spørsmål som handler om ansvarlinjer og innsyn. Spørsmål om disse forholdene inngår nå i indeksen for ”effektivitet”, slik det er målt hos de folkevalgte. Videre har vi argumentert for at det i indeksen for ansvarlighet også bør inngå et spørsmål om hvor godt innsyn befolkningen har i beslutningsgrunnlaget. Dette er, i hvert fall delvis, dekket gjennom et spørsmål som nå inngår i indeksen for ”borgernærhet”.

Gitt at skillene mellom de ulike dimensjonene ikke er skarpe kan en vurdere om det er fornuftig operere med indekser. Et alternativ er å la spørsmålene representere seg selv. Da unngår en kompliserte begreper som inneholder variabler på ulikt nivå og som kanskje heller ikke er entydig positive eller negative. I begrepet ansvarlighet inngår nå for eksempel et spørsmål om hvorvidt det spiller en rolle hvilket politisk parti som styrer. Som nevnt kan det i noen kommuner tenkes at liten forskjell mellom partiene kan være et tegn på stor konsensus og godt samarbeidsklima og ikke på lav ansvarlighet, slik en lav skåre ville indikere når dette spørsmålet inkluderes i dimensjonen ”ansvarlighet”. Dersom dette spørsmålet sto alene og kun representerte seg selv ville det gjort det lettere å tolke skåren til den enkelte kommune for dette spørsmålet i forhold til kontekstuelle faktorer som for eksempel kommunestørrelse eller ordførerkonstellasjon.

6 Lokaldemokratiets rammer: Hva betyr struktur og kontekst for den demokratiske styringen?

Av Jo Saglie

- Både store og små kommuner har sine sterke sider. Små kommuner har mer borgernærhet, som også gir større mulighet for ansvarsutkravning mellom valg (men ikke i valg). Store kommuner kan være mindre sårbare i sin tjenesteproduksjon, og mindre utsatt for habilitetsproblemer (selv om mindre oversiktighet kan trekke i motsatt retning).
- Dårlig kommuneøkonomi svekker åpenbart handlingsrommet, men å forvalte nedskjæringer innebærer også viktige demokratiske valg.
- Forholdet mellom lokale medier og kommunen kan preges av konflikt, harmoni og medieskygge. Der kommunene dekkes av en lokalavis, blir åpenhet et viktig stikkord.
- Kontakt med innbyggerne er en nyttig informasjonskilde og sikkerhetsventil, men engasjementet kan være skjevt fordelt.
- Noen kommuner er dominert av ett parti, mens andre er mer fragmentert. Dette er likevel ikke nødvendigvis avgjørende for hvordan lokaldemokratiet fungerer: både avstanden mellom partiene og forekomsten av en konsensuskultur spiller inn.
- Lokaldemokratiet fungerer altså på ulikt vis i ulike kommuner. Det betyr at det neppe finnes noen enkeltstående oppskrift på et godt lokaldemokrati – men ulike veier mot samme mål.

I dette kapitlet bruker jeg de kvalitative intervjuene med lokalpolitikere, administrative ledere og journalister til å undersøke betydningen av en del faktorer som kan påvirke den demokratiske styringen, men som enten er helt eller delvis utenfor de folkevalgtes kontroll. Nærmere bestemt konsentreres analysen om fem hovedtema: Kommunestørrelse, kommuneøkonomi, lokale medier, politisk kultur (inkludert sivilsamfunn) og kommunestyrets sammensetning. Faktorer som kommunestyret selv rår over, er tema for kapittel 7.

Noen av disse forholdene, som politisk kultur, er det vanskelig å finne kvantitative mål på. De kvalitative intervjuene kan dermed kaste lys over spørsmål som vi ikke har andre typer data om. Kommunestørrelse, kommuneøkonomi og lokal mediesituasjon inngår derimot i den kvantitative analysen av KS' lokal-demokratiundersøkelse i kapittel 4. Det gir mulighet til å sammenligne resultatene, se om de gir samme svar, og eventuelt utdype eller modifisere resultatene fra surveyundersøkelsen.

Som vi skal se, er resultatene til dels ulike. Slike forskjeller kan ha flere årsaker. For det første kan reelle sammenhenger forsvinne i en multivariat analyse, når det kontrolleres for mellomliggende variabler. For det andre er det utelukkende den lokale elitens perspektiver vi får i den kvalitative undersøkelsen, ikke innbyggernes. For det tredje kan innbyggernes og politikernes tilfredshet – slik de blir uttrykt i svar på standardiserte spørsmål i spørreskjema – variere ut fra kontekst. For eksempel kan det være slik at innbyggere i små kommuner har større *forventninger* til borgernærhet – slik at det skal mer til før de sier seg fornøyd. For det fjerde er de to undersøkelsene foretatt på ulike tidspunkter, med et kommunevalg imellom. Dermed er den politiske sammensetningen av kommunestyret i flere tilfeller endret.

For det femte kan det, som vi har sett i kapittel 5, diskuteres hvor godt spørsmålene i KS' lokaldemokratiundersøkelse (og de indeksene som er konstruert) måler de underliggende begrepene vi er interessert i: borgernærhet, ansvarlighet, pålitelighet og effektivitet. I det minste viser det seg at våre informanter la vekt på litt andre sider ved disse dimensjonene, enn dem som fanges opp i indeksene fra surveyundersøkelsen.

6.1 Kommunestørrelse

Kommunestørrelse kan tenkes å påvirke flere sider ved den demokratiske styringen. På den ene siden kan man anta at det politiske handlingsrommet er større i store kommuner fordi disse kommunene kan påta seg flere oppgaver. Større budsjetter og økt «volum» for politikken forutsettes også å gi mer engasjerte borgere, fordi flere innbyggere blir engasjert av politikken (Baldersheim mfl 2003). På den andre siden vil innbyggerne i mindre kommuner kunne oppleve større nærhet til det politiske systemet. Sannsynligheten for at de har kjennskap til, bor i samme nabolag, eller er i slekt med noen av politikerne er større dess mindre kommunen er. Det kan igjen være med på å skape høyere grad av tillit til lokaldemokratiet.

Tidligere forskning viser imidlertid at betydningen av kommunestørrelse for innbyggernes tillit varierer, avhengig av hvilke egenskaper som undersøkes (Rose og Pettersen 2009: 283–4). Generelt synker de folkevalgtes omdømme når kommunestørrelsen øker, særlig med hensyn til oppfatninger om de folkevalgtes lydhørhet og kontakt med alminnelige folk. Men unntak finnes, og det er innbyggerne i større kommuner som oftest synes at politikerne er dyktige. Oppfatninger om de folkevalgtes redelighet – evne til å sette egne interesser til side – synes derimot ikke å variere systematisk med kommunestørrelse. I lokaldemokratiundersøkelsen fra 2011 er det imidlertid stilt flere spørsmål om etiske forhold i kommunene (bl.a. inhabilitet, korrupsjon, behandling av sensitive personopplysninger og om det forekommer uetisk atferd). Her er det ofte et U-format mønster, der innbyggerne i de største og minste kommunene oppfatter problemene som størst. Inhabilitetsproblemene oppfattes likevel å være størst i de største kommunene (Bergh og Rose 2013).

Blant de kommunene som ble valgt ut for nærmere analyser, finnes både store og små kommuner. Kommuner med svært ulik størrelse utmerket seg ved å skåre høyt i KS' lokaldemokratiundersøkelse. Ut fra dette materialet kan en derfor ikke si at store eller små kommuner i seg selv gir et bedre eller dårligere lokaldemokrati – tvert imot er det mulig å oppnå gode resultater både i store og små kommuner. Det kvalitative materialet peker imidlertid på at store og små kommuner har ulike typer demokratiske kvaliteter.

Spørsmålet om hvor store kommunene bør være, er dermed til dels en avveining mellom ulike demokratiske kvaliteter.

6.1.1 Borgernærhet og ansvarlighet

For det første er innbyggernes nærhet til de politiske organene åpenbart størst i de minste kommunene. Dette handler selvsagt om den siden av lokaldemokratiet som gjelder *borgernærhet*, men er også nært knyttet til *ansvarlighet*. Som nevnt i kapittel 5 er det grunn til å trekke fram at ansvarlighet også handler om innbyggernes mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar. En slik ansvarsutkreving foregår ikke bare på valgdagen, men også i hverdagen mellom valgene. En informant beskriver sin kommune slik:

Det er en liten kommune der folk kjenner til de prosesser som foregår og kjenner til de utbygginger som foregår, og det betyr jo at et mindre samfunn har et mer våkent øye på det som skjer. Og har kortere vei inn til ordføreren. [...] Jeg tror at det er større engasjement i et mindre lokalsamfunn enn i et større, fordi det er mer oversiktlig. (Politiker, posisjon)

Når terskelen for å ta kontakt er lavest i de minste kommunene, kan det være fordi en større andel av innbyggerne har personlig kontakt med politikken. En politiker sier det slik:

I en liten kommune, kommer veldig mange i løpet av sitt liv innom politisk arbeid på den ene eller andre måten, eller i hvert fall noen i familien. Det er såpass små forhold at, jeg holdt på å si, mestedelen av befolkningen på et eller annet tidspunkt har vært med i kommunestyret. Nå er vel det å dra det litt langt, da. Men det fører vel til at litt flere får en litt bedre oppfatning av hvordan de politiske prosessene og de demokratiske prosessene foregår (Politiker, opposisjon)

Når det er sagt, kan nærhet også sies å være et kjennetegn ved kommunepolitikken generelt – i motsetning til rikspolitikken. Gjennomgående understreker de intervjuede politikerne, også i større og mellomstore kommuner, at deres dør står åpen for innbyggerne. I større kommuner kan det imidlertid være behov for

en ekstra innsats – en mer systematisk satsing – for å oppnå borgernærhet.

6.1.2 Pålitelighet og effektivitet

Nærheten i de små kommunene kan imidlertid også ha sine ulemper. Borgernærhet kan tenkes å være negativt forbundet med det som er omtalt som *pålitelighet* i KS' lokaldemokratiundersøkelse, altså tillit til de folkevalgte redelighet. Nærheten i de små kommunene kan forsterke habilitetsproblemer. En informant i en mindre kommune sier for eksempel at arealbruk kan være:

... vanskelige saker for en del politikere, for du har som politiker et forventningspress på deg. At du skal støtte reguleringsplaner som angår naboen din eller en annen i grenda di. (journalist)

I vårt materiale ser likevel slike innvendinger ut til å nevnes oftere i mellomstore kommuner, der politikere og administratorer gjerne framhever at deres kommune er passe stor – liten nok til å ha oversikt, men stor nok til å unngå at forholdene blir for tette. Nærhetsulempene er altså gjerne noe som ikke gjelder dem selv, men andre kommuner som er mindre enn deres egen.

De minste kommunene svarer selv dels at de er klar over habilitetsutfordringene, og derfor er ekstra nøye på at habiliteten vurderes (se også diskusjonen av dette i forbindelse med kanaler for innbyggerdeltakelse i kapittel 7). Samtidig trekkes det fram at de små forholdene kan bidra til gjennomsiktighet, eller – med våre begreper – ansvarlighet: En administrativ leder i en liten kommune sier det slik:

Det tror jeg vi har ganske god kontroll på. Og grunnen til det er at vi er så gjennomsiktige. Vi er så få. [...] Alle vet hva naboen har eventuelt fått eller ikke fått avslag på, ikke sant. Så jeg tror kanskje at vi er kjempenøye på akkurat det, at man skal behandle folk likt. (Administrativ leder)

I noen av de små kommunene pekes det imidlertid på et annet problem med å være liten, knyttet til tjenesteytingen. Holder vi oss til begrepene fra KS' undersøkelse, handler det med andre ord om *effektivitet*. Riktignok kan mange av intervjuobjektene fortelle om et

godt nivå på tjenestene i deres kommune, noe som også bekreftes av lokalavisjournalistene. Likevel er det en større *sårbarhet* i en del små kommuner:

Nå er det sånn hos oss, som er en så liten kommune, at da blir ting veldig personavhengig. Og hvis en person av ulike årsaker blir borte over lengre tid, så må vi ha en plan B for hvordan det skal utføres. For en person kan jo på en måte ramme en hel tjeneste hos oss. (Politiker, posisjon)

Et forhold taler imidlertid for at også små kommuner kan ha en fordel med hensyn til effektivitet, på grunn av oversiktligheten, slik en informant fra en liten kommune ser det:

Men i større kommuner synes jeg at det kanskje går seinere. Vi er mer effektive. Hvis det er noe vi vil ha gjennomført, både når det gjelder politisk styring og når vi skal utføre oppgavene våre, så er det – en person finner en annen person og snakker om problemene, så finner man den riktige personen og løser det. (Politiker, opposisjon)

6.1.3 Kommunestørrelse – mer enn folketall

Kommunestørrelse er imidlertid ikke bare et spørsmål om innbyggertall. Noen intervjuobjekter påpekte dette, og sa at deres kommune riktignok var liten i innbyggertall, men stor i areal. Hvordan innbyggerne fordeler seg på dette arealet har åpenbart betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer. Noen av kommunene er – i større eller mindre grad – preget av grendestrid, der de ulike delene av kommunen står mot hverandre. Særlig i små kommuner kan grendetilhørighet være viktigere enn parti.

6.1.4 Casestudier og surveydata: ulike funn?

De kvalitative intervjuene med lokalpolitikere, administratorer og journalister gir på flere punkter et annet bilde av forholdet mellom kommunenes innbyggertall og de fire lokaldemokratiske dimensjonene, enn det analysen av KS' lokaldemokratiundersøkelse i kapittel 4 viste. Hva disse forskjellene består i, skal utdypes nærmere for hver av de fire dimensjonene.

Hvis vi begynner med *borgernærhet*, gir de kvalitative intervjuene et meget klart inntrykk av at denne er større i små kommuner. Dette kom ikke like klart til uttrykk i analysen av surveydata i kapittel 4. En forklaring er at sammenhengen blir «kontrollert bort» i den multivariate analysen. Men det kan også være slik at spørsmålene som inngår i indeksen ikke så godt fanger opp en vesentlig side ved borgernærhet, nemlig kommunepolitikernes tilgjengelighet overfor innbyggerne – og innbyggernes faktiske kontakt med kommunepolitikerne.

Når det gjelder *pålitelighet*, er inntrykket fra de kvalitative intervjuene ikke entydig. I små kommuner finnes både faktorer som fremmer og som hemmer pålitelig styre. Heller ikke surveyen beskriver noen tydelig sammenheng her. De kvalitative intervjuene peker imidlertid på andre aspekter ved pålitelig styre enn dem som inngår i surveyen. Habilitetsproblematikk inngår riktignok begge steder, men i flere av våre intervjuer nevnes også åpenhet som en faktor for pålitelig demokratisk styring. At kommunen legger til rette for innsyn i politiske prosesser, blant annet gjennom å gi lokale medier innsyn, er ikke dekket særlig godt i surveyen.

Analysen av KS' lokaldemokratiundersøkelse i kapittel 4 gir et bilde av noe større *ansvarlighet* i større kommuner – altså at befolkningen lettere kan stille kommunepolitikerne til ansvar. Dette resultatet skyldes i stor grad ett av spørsmålene som inngår i indeksen som brukes i kapittel 4: om det spiller en rolle hvilke partier som sitter ved makten. Her er surveyspørsmålene utformet med tanke på at innbyggerne skal kontrollere sine politikere ved å stemme på partier ved valg.

De kvalitative intervjuene gir imidlertid ikke noe inntrykk av at ansvarsutkrevingen generelt har bedre vilkår i større kommuner. Riktignok er den politiske avstanden mellom partiene større i de store kommunene, som vi skal se nedenfor. Slik sett viser begge metoder at å stemme på partier ved valg fungerer best som ansvarsutkrevningsmekanisme i de større kommunene. Men hvis målet er å fange opp befolkningens muligheter til å holde politikerne ansvarlig i en mer generell forstand, kan det bli noe ensidig å konsentrere seg om ansvarsutkreving i valg. Våre intervjuer tyder på at innbyggernes kontroll med politikerne også foregår på andre måter i lokaldemokratiet, og særlig i mindre kommuner. Å utøve kontroll gjennom stemmegivning er ikke bare

å stemme på partier – men like mye å stemme på personer og på grenderepresentanter. Dessuten kan man stille de styrende til ansvar ved å ta direkte kontakt med politikere og administrasjon – noe som skjer i betydelig grad. Slike kontrollmekanismer bygger på to forhold jeg allerede har nevnt under andre dimensjoner: åpenhet og tilgjengelighet.

Til slutt *effektivitet*, som ikke henger sammen med kommunestørrelse i surveyen. Her er det spurt om hvor tilfreds man er med kommunens tjenester. Heller ikke våre kvalitative intervjuer gir noe klart bilde av hvorvidt dette varierer med kommunestørrelse. Igjen kan det være slik at spørsmålet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse ikke fanger opp et forhold som kan ha betydning for det underliggende begrepet – altså effektivitet. Ifølge noen av intervjuene ser mindre kommuner ut til å ha en større sårbarhet (for enkeltpersoners sykdom osv) – noe som vil kunne ha betydning for mulighetene til å produsere tjenester på en effektiv måte. Dette er imidlertid vanskelig å fange opp i innbyggingsurveyen, siden slike problemer gjerne er langt mer synlige for kommunens ledelse enn for innbyggerne.

6.2 Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomien er resultat av faktorer som kommunens næringsgrunnlag, befolkningssammensetning og statlige overføringer. Selv om kommuneøkonomien er påvirkbar – gjennom evne til sunn økonomisk styring – er den også et resultat av relativt tunge strukturer som det gjerne tar tid å endre. Det kan tenkes at kommuner som har større økonomisk «slakk» (Cyert og March 1992) har større mulighet til å fokusere på faktorer som gir god demokratisk styring. Innenfor organisasjonsteorien argumenteres det blant annet for at økonomisk slakk gir større kapasitet for endring og utprøving av nye strukturer (Meyer og Stensaker 2006). Økonomisk handlefrihet er dessuten direkte knyttet til ett av de fire målene på godt lokaldemokrati: effektivitetsdimensjonen. God økonomi vil imidlertid også kunne fungere som en buffer mot effektiv ressursutnyttelse. Det kan bli en «sovepute» for kommuneorganisasjonen fordi man ikke behøver rasjonalisere driften i like stor grad som kommuner med dårligere økonomi (Kraatz og Zajac 2001). Reitan og kolleger (under publisering) viser at økonomi ikke har signifikant effekt på

folks oppfatning av lokaldemokratiet, men det er grunn til å undersøke om økonomi kan påvirke ulike sider ved den lokaldemokratiske styringen. En god økonomisk situasjon kan dessuten utvide de folkevalgtes handlingsrom, og påvirke deres opplevelse av muligheten til å utøve rollen som folkevalgt.

Våre intervjuobjekter (dvs de som tok stilling til spørsmålet) kan deles i to grupper: Noen mente at kommuneøkonomien hadde stor betydning for lokaldemokratiet i kommunen, mens andre mente at økonomien ikke var avgjørende.

Mange av dem vi snakket med, oppfattet kommuneøkonomien som en sterkt begrensende faktor for lokaldemokratiet. Kort sagt er problemet at dårlig økonomi gir lite handlingsrom. Når mange av utgiftene er bundet opp i pålagte oppgaver, blir det lite rom igjen for å gjøre egne prioriteringer. Og uten prioriteringer er det vanskelig å snakke om demokratisk styring. Flere av lokalpolitikerne brenner for å gjøre noe til beste for sitt lokalsamfunn, men opplever at det ikke finnes penger å ta av. «Økonomi har alt å si for gleden ved å være folkevalgt», sier en opposisjonspolitiker.

Andre trekker fram kombinasjonen av dårlig økonomi og at penger er bundet opp i lovpålagte oppgaver:

Når kommuneøkonomien er stram samtidig som veldig mange av tjenestene våre er rettighetsstyrte, så vil jo den kombinasjonen underminere og hele tiden bli en motkraft mot de politiske prioriteringene som er gjort. Dette ser vi mange eksempler på. For eksempel ser vi at nå vil vi satse på skole. Og så er det en utvikling for helse og sosial som får – og må ha – ressursøkningene, fordi tjenestebehovet utvikler seg på en måte der som gjør at vi bare må svare. (Politiker, posisjon)

Andre av våre intervjuobjekter ser dette annerledes. En lokalpolitiker uttrykker seg slik: «Det er jo ikke demokrati å betale seg ut av ting. Demokratiet er å diskutere seg fram til ting». En annen informant utdypet sitt standpunkt på denne måten:

Kommunesektoren kjennetegnes jo av at man systematisk dyrker mangelen på handlingsrom, også

der hvor det er handlingsrom. Altså at man bruker rammer som kommunene har for sin økonomi, som unnskyldning for å foreta politiske valg, fordi man mener at det er ikke et valg, fordi rammene er for små. Det er selvfølgelig helt feil, men dette er noe som er en systemsvakhet. Både politisk og administrativt, så flytter man ubehaget ved å foreta prioriteringer og utøve god styring over på overordnet myndighet, med den unnskyldning at rammene er knappe. [...] Jeg tror det skal være vanskelig å si at det er noe ved de økonomiske rammebetingelsene ved kommunen som skulle tilsi mer eller mindre demokrati. Det er helt andre forhold, altså blant annet [...] hvorvidt man er villig til å ta og utøve ansvar. (Administrativ leder)

Hvorfor ser våre kommunepolitikere og administratorer så ulikt på forholdet mellom kommuneøkonomi og demokrati? Det er vanskelig å se noen systematisk sammenheng mellom dette standpunktet og andre forhold, som kommunens skåre i innbyggerundersøkelsen eller økonomiske situasjon. Jeg tror at dette rett og slett dreier seg om intervjuobjektene personlige innstilling til spørsmålet. Kommunestørrelse kan imidlertid spille inn. Selv om både store og små kommuner rammes av ulike forhold som begrenser det økonomiske handlingsrommet, har store kommuner et større budsjett. Da kan det være enklere å finne midler og omprioritere hvis et behov skulle dukke opp.

6.3 Lokale medier

Lokalavisene er velgernes viktigste informasjonskilde ved lokalvalg (Karlsen 2009: 123), og som Baldersheim og kolleger (2011) påpeker kan mediene deknings av den lokaldemokratiske styringen ha stor betydning for hvordan folk oppfatter lokaldemokratiet. En kan for eksempel tenke seg at en lokalavis som bedriver gravende og kritisk journalistikk vil gi innbyggerne et annet bilde av lokaldemokratiet i kommunen enn en avis som bedriver nøytral rapportering. Samtidig kan god mediedekning av lokalpolitisk innsats gi større åpenhet og gjennomsiktighet i lokalpolitiske prosesser, noe som også kan påvirke folks holdninger til lokaldemokratiet. Folk som leser aviser har gjennomgående større tillit til det politiske systemet enn folk som ikke leser aviser (se

blant annet Winsvold og Hanssen 2012). Videre er mediedekningen viktig for de folkevalgtes arbeid. KS' lokaldemokratiundersøkelse viser at de folkevalgtes opplevelse av mediedekningen varierer betydelig mellom kommunene. Som vist i kapittel 5 har pressen en viktig funksjon når det gjelder å drive frem fokus på ulike sider ved den demokratiske styringen.

I vårt materiale finnes tre idealtypiske mønstre for forholdet mellom kommunen og de lokale mediene – og da særlig lokalavisene, som trer fram som de viktigste lokale mediene. Jeg framstiller her disse idealtypene i rendyrket form – selv om mellomformer og nyanser selvsagt forekommer – fordi intervjuene vitner om store variasjoner mellom kommunene på dette feltet. Jeg har valgt å kalle disse idealtypene for henholdsvis harmoni, konflikt og medieskygge.

6.3.1 Harmoni

I noen kommuner framstår forholdet mellom medier og kommune som i all hovedsak *harmoniske*. Ikke nødvendigvis slik at kommunen bare får positiv omtale i lokalavisa; kritisk journalistikk forekommer også her. Men i intervjuer med oss uttrykker begge parter en grunnleggende respekt for hverandre. I disse kommunene er journalistene fornøyd med kommunens vilje til åpenhet og offentlighet:

Og jeg opplever at det er en veldig vilje der til offentlighet, og det er jo viktig i et demokratisk samfunn. Og så er de veldig villige til å snakke, ikke bare lederne på høyt nivå, men de har en strategi om at alle skal få lov å uttale seg uansett hvor de befinner seg. De må ikke ha noen klarering fra ledelsen først.
(journalist)

6.3.2 Konflikt

I andre kommuner råder åpenbart *konflikt* mellom lokalavis og kommune, og da særlig den administrative ledelsen. De intervjuede journalistene uttrykker sterk misnøye med manglende åpenhet og innsyn; noen mener at kommunen ikke følger offentlighetsloven. Generelt sett svarer de ut fra sitt perspektiv som journalister, og legger først og fremst vekt på pressens tilgang til informasjon når

de skal vurdere kvaliteten på demokratiet i kommunen. I noen tilfeller føyer dette seg inn i en misnøye med en mer generell lukkethetskultur, slik pressen opplever det.

Det er jo mye generelt lukkede prosesser, der de andre folkevalgte heller ikke får innsyn. Det ser vi nesten hver dag, at vi ikke får innsyn. Det føyer seg inn i lite debatt, på mange måter, fra politikerne, hvor de for det meste egentlig bare følger det rådmannen sier. Og hvor det virker som det meste av demokratiet foregår på et eller annet bakrom mellom rådmann og politikere, eller ordfører, så det er lite reell debatt.(journalist)

I konfliktkommunene klager kommunens ledelse – og særlig administrasjonen – til gjengjeld over at lokalavisa presenterer et fortegnet bilde av hva kommunen gjør. Noen av disse erkjenner at lokalavisa spiller en viktig rolle for lokaldemokratiet, men framhever at ikke alle pressens roller er like konstruktive. En administrativ leder utdyper medienes rolle på denne måten:

Medienes rolle som folkeopplyser er i tilbakegang, og mediene forstår seg selv i økende grad som – de forsøker å jobbe med sin rolle som vaktbikkje, og er mer opptatt av å ha det de oppfatter som avslørende og kritisk journalistikk. Det er det ene. Og det andre er å ha en dekning som i større grad er debattskapende. Fordi de lever av klikk, og trenger derfor å sikre at leserne er aktive på deres plattform, så de jobber veldig mye med å fremme debatter. Og man kan jo da i teorien tenke seg at det vil jo være demokratifremmende. Når man da ser litt nærmere på dette, tror jeg nok at det er et litt mer sammensatt bilde. Fordi det viser seg jo at det er jo ofte en del mer spesielle saker som utløser stor diskusjon. [...] Og så har vi jo da registrert at leserne ikke er spesielt begeistret for noen av de to rollene, men ønsker jo gladsaker, for å si det sånn. Så de har jo da også en tredje dimensjon, hvor de da jobber med å fremme gladsaker. Og i noen utstrekning, så tror jeg at der hvor man lykkes med å drive avslørende journalistikk, vil det være helt åpenbart fremmende på

lokaldemokratiet og på deltagelsen. Mens andre ganger er det klart at kravet til hurtighet og spissformuleringer og ønsket om å utløse debatter, har et dilemma ved at det er fordummende. Og at opplysninger holdes tilbake fordi de ville bidra til å nyansere og bre ut nyansene i en sak. (administrativ leder)

Man skulle tro at en slik konfliktsituasjon gir kommunen et dårlig omdømme. Det er likevel ikke alltid tilfelle. Blant våre klareste eksempler på konfliktkommuner, finnes både kommuner som skårer godt og dårlig i innbyggerundersøkelsen. De største kommunene kan være mest utsatt for å havne i en slik konfliktsituasjon, i og med at store kommuner gjerne har større aviser med mer ressurser og sterkere ambisjoner om kritisk journalistikk. Konfliktmønsteret preger likevel også noen mindre eller mellomstore kommuner.

Vårt utvalg omfatter også en parlamentarisk styrt kommune, og det kan se ut til at parlamentarismen legger til rette for et konfliktfylt forhold mellom medier og kommune. Det som skjer i byråd er i stor grad unntatt offentlighet, slik at saken allerede i praksis er avgjort når pressen får innsyn. Dette er likevel avhengig av flertallsparlamentarisme, siden et mindretallsbyråd må forholde seg til behandlingen i bystyret på en helt annen måte.

Noen av intervjuobjektene i den parlamentariske kommunen peker også på en forskyvning av journalistenes kontaktpunkter fra administrasjon til politikk. Med parlamentarismen blir det politiske ansvaret for saksbehandlingen synliggjort, ved at byrådene leder kommunens administrasjon. Dette ser ut til å føre til at byrådene også svarer på henvendelser fra pressen om stort og smått – henvendelser som administrasjonen gjerne kunne besvart. Våre informanter har ulike syn på hva som er drivkraften her: om det er politikerne som er så redde for journalistene at de ikke tør å skyve saken over til administrasjonen (og dermed framstå som ansvarsfraskrivende), eller om det er administrasjonen som ikke tør å uttale seg på egen hånd.

6.3.3 Medieskygge

Vår tredje idealtype har jeg kalt *medieskygge*. Dette dreier seg om kommuner som riktignok dekkes av en lokalavis, men der denne avisa utgis i en annen kommune, og dekker et større antall

kommuner. «Vår» kommune er da gjerne i utkanten av nedslagsfeltet, og/eller forholdsvis liten slik at den overskygges av sine større naboer. Noen av disse kommunene får nok mer oppmerksomhet enn andre; graden av skyggelegging varierer. Et fellestrekk er likevel at dette oppfattes som et problem.

Politikerne i slike kommuner er lettere oppgitt over den manglende oppmerksomheten. De forklarer dette gjerne med at lokaldemokratiet i deres kommune er velfungerende, de har ingen store konflikter eller skandaler som kan vekke pressens oppmerksomhet. En informant sier det slik: «Lukter de blod, så er de der. Ellers må man vel slite for å få oppmerksomhet». Selv om fraværet av konflikt og skandaler for så vidt er en god ting, ønsker de jo som politikere å nå ut til sine velgere. Når en kanal til velgerne mangler, kan konsekvensene bli negative for lokaldemokratiet som helhet:

Det tror jeg betyr at innbyggerne er veldig uvitende om hva vi holder på med. Og dermed virker de veldig uinteresserte i det vi holder på med. Spesielle saker kan det bli mye prat om etterpå, etter at vi har gjort vedtak. Men hvis det hadde blitt skrevet litt mer i avisa om hva vi holdt på med, så tror jeg nok at innbyggerne hadde engasjert seg litt mer, på forhånd. Og kunnet ha hatt innflytelse på det, òg. (Politiker, opposisjon)

Hva som kan gjøres med dette, er ikke godt å si. En av de intervjuede politikerne beskriver situasjonen slik:

Vi kan ikke lage – konstruere uenigheter, konstruere høyt lydnivå, lage det kunstig for at mediene skal komme. Men det er nesten fristende. (Politiker, posisjon)

Kommunens administrasjon er på sin side ikke like avhengig av oppmerksomhet. Også her erkjennes manglende dekning som et problem, men enkelte ser også visse fordeler:

Så er det jo sånn at for oss i administrasjonen er det jo – og politisk òg, innimellom – så er det jo behagelig å ikke ha lokalavis. For det er jo en del av de kommunene som har lokalavis, som bruker fryktelig mye tid på ikke alt for konstruktive tilnærminger. Så vi

er litt i tvende sinn i forhold til dette med lokalavis. For vi har det ikke. Og sånn interesseløst, så hadde det vært bra om vi hadde hatt det. Men den negative interessen som en del blir utsatt for, den klarer vi oss godt uten, for å si det sånn. (Administrativ leder)

6.3.4 Forholdet til surveyundersøkelsen

Analysen av KS' lokaldemokratiundersøkelse i kapittel 4 viste at innbyggerne hadde mer negative vurderinger av den demokratiske styringen i kommuner der en lokalavis ble utgitt. Den kvalitative analysen kan gi innsikt i hvorfor slike mønstre oppstår. I noen kommuner med lokalavis oppstår et konfliktfylt forhold mellom avis og kommune, og en kritisk dekning fra pressen side kan gi kommunen et dårlig omdømme. Det er ikke nødvendigvis et demokratisk problem, i den grad pressen setter søkelyset på forhold som bør forbedres. Kommuner uten egen lokalavis kan havne i medieskyggen, og dermed slippe unna positiv omtale – men kanskje også unngå at problemer blir tatt opp til debatt. Selv om det kan hindre et dårlig omdømme, er det ikke nødvendigvis bra for demokratiet.

På ett punkt kan likevel de kvalitative intervjuene modifisere funnet fra surveyundersøkelsen: forholdet til mediene trenger ikke være konfliktpreget. Vi har sett at forholdet mellom kommune og lokalavis kan variere sterkt, også i de kommunene som får betydelig medieomtale. Å ha en lokalavis i kommunen er ikke nødvendigvis synonymt med dårlig publisitet – her er mye avhengig av hvordan aktørene i presse og kommune forholder seg til hverandre. Det må tilføyes at grundig dekning ikke er ensbetydende med at en avis utgis i kommunen. Våre tydeligste eksempler på harmoni er hentet fra kommuner der lokalavisa utgis i en annen kommune, og dekker et mindre antall kommuner grundig. Uansett kan jeg gi et råd til kommunenes politiske og administrative ledere: Hvis man ønsker et godt forhold til lokalavisa, er åpenhet essensielt.

6.4 Politisk kultur og sivilsamfunnsorganisering

Politisk kultur sier noe om befolkningens kunnskap om og holdning til det politiske styresettet og tilhørende institusjoner og praksiser, samt de styrendes holdninger til befolkningen og til sin egen rolle som folkevalgt. Politisk kultur er operasjonalisert og målt på ulike måter (Reinsalu og Winsvold 2008), men her ser vi først og fremst på hva de folkevalgte og administrative lederne mener om innbyggernes politiske kultur. Her vil et sentralt element være sivilsamfunnsorganisering. Christensen og Aars (2011) finner at antallet lokale foreninger ikke har noen positiv betydning for velgernes tillit til lokalpolitikere. Et ubesvart spørsmål er imidlertid om et godt organisert sivilsamfunn påvirker de folkevalgtes mulighet til å utøve rollen sin, samt deres egen vurdering av lokaldemokratiet i kommunen.

Hvordan ser så den politiske og administrative ledelsen på sine innbyggere? Opplever de et levende engasjement blant innbyggerne? Svaret er «både og».

6.4.1 Kultur for kontakt: direkte eller via organisasjoner?

Også her kan det se ut til å være en forskjell mellom små og store kommuner – som ikke henger sammen med om kommunen skårer godt eller dårlig i innbyggerundersøkelsen. Som nevnt legger intervjuobjektene i små kommuner gjerne vekt på den individuelle kontakten. Terskelen for å henvende seg til kommunen er lav, og folk tar gjerne direkte kontakt hvis de er misfornøyde med noe. En politiker i en liten kommune beskriver situasjonen slik:

Ellers er det nok kanskje størst, dette at det er så kort vei til politikerne. Det er kun ordføreren som er heltidsansatt, og de andre kommunestyrepolitikere er vanlige bygdefolk, selvfølgelig, så det er liksom ingen terskel. Det opplever i hvert fall jeg. Og det har jeg ikke gjort før heller, før jeg selv ble ordfører. Når jeg hadde et eller annet på hjertet. Folk ringer gjerne rett til ordføreren, enten det er store eller små saker.
(Politiker, posisjon)

I større og mellomstore kommuner kan det se ut til at sivilsamfunnsorganisasjonene er viktigere. De er selvsagt også viktige i de minste kommunene – men der terskelen for direkte kontakt er høyere, kan frivillige organisasjoner fungere som en *kanal* mellom innbyggere og kommune. Flere slike eksempler trekkes fram i vårt materiale. Velforeninger engasjerer seg i utbyggingssaker, foreldregrupper er aktive i skolestruktur, skoleskyss o.l., og idrettslag har en generelt sterk posisjon i mange kommuner. Slik sett kan sivilsamfunnet bidra til å kompensere for manglende borgernærhet i de større kommunene.

6.4.2 Et labert engasjement?

Vi kan spore en oppgitthet over folks manglende politiske engasjement i mange av intervjuene. Som det går fram av kapittel 5, ønsker kommunene dialog med innbyggerne: de skal inkluderes. Og som det går fram av kapittel 7, prøver de ut ulike tiltak for å engasjere innbyggerne. Hva slags innstilling innbyggerne har til politisk deltakelse, blir dermed en viktig rammebetingelse for om slike forsøk skal lykkes.

Mange politikere oppdager at folk ikke er så interessert. De legger ikke nødvendigvis skylden på innbyggerne, men de ser i hvert fall et forbedringspotensial for lokaldemokratiet – som denne informanten gjorde på spørsmål om hva kommunen kunne gjøre bedre:

Det å skape engasjement og offentlig debatt og få flere til å engasjere seg slik at politikerne får innspill, er viktig. Selv om politikerne er valgt til å være de som skal bestemme til syvende og sist er det viktig at det ikke bare blir den valgte representanten, men gjerne miljøet, lokalsamfunnet, som gir innspill til politikerne. Engasjementet utenfor det politiske miljøet, utenfor de representantene som er valgt, kan alltid bli bedre. Samtidig, hvis folk ønsker å engasjere seg, så er det jo litt opp til dem selv og. (Politiker, posisjon)

Det kan se ut til at bekymringen over lavt engasjement er sterkest i de mindre kommunene. Ved første øyekast kan det virke overraskende, siden surveyundersøkelser klart viser at nivået på den lokalpolitiske deltakelsen er sterkere i små kommuner (se f.eks. Saglie og Folkestad 2013). Her må vi imidlertid huske at et noe

svakere engasjement i en langt større befolkning, som vi finner i de store kommunene, i sum utgjør et større antall mennesker som henvender seg til kommunens politikere og administrasjon.

Manglende deltakelse vekker imidlertid ikke alltid like stor bekymring. Et labert engasjement i lokaldemokratiet kan også være et tegn på at folk er fornøyde, slik Bjørklund (2005) har pekt på – altså at det ikke er noen dype konflikter eller åpenbare mangler som mobiliserer befolkningen til politisk handling. Slike ting nevnes også i vårt materiale; f.eks. sier en ordfører at «Når det meste er bra, er ikke engasjementet så stort». Fravær av politisk deltakelse kan altså, paradoksalt nok, også tenkes å være et kjennetegn på et godt lokaldemokrati.

6.4.3 Et skjevt og snevert engasjement?

På den annen side er det også mange av våre intervjuobjekter som forteller om et betydelig engasjement blant innbyggerne – men særlig når saken angår dem selv, deres nærmeste eller deres grend. Lokaliserings spørsmål engasjerer, og mange rapporterer om at planprosesser og plansaker vekker de berørte innbyggerne. Å gjøre om en skolekrets eller legge ned en skole er også blant feltene som nevnes. Engasjementet kommer – som en administrativ leder sier det – «hvis for eksempel noen føler at et gode blir tatt bort». Lokale politikeres og administratorers bilde av befolkningen er med andre ord ikke bare positivt; vi får et bilde av en befolkning som til daglig holder avstand til lokaldemokratiet, og som først engasjerer seg hvis deres egne, snevre interesser blir truet.

Kan så dette engasjementet være problematisk – en trussel mot det kravet om likebehandling som ligger i det vi omtaler som et *pålitelig* styre? Våre lokalpolitikere og administratorer er fullt klar over at det individuelle engasjementet er skjevt fordelt, og at man ikke alltid bare skal lytte til dem som roper høyest, som det går fram av diskusjonen av pålitelighet i kapittel 5.

Når det gjelder engasjement fra sivilsamfunnsorganisasjoner, forekommer også slike betenkeligheter. I én kommune forteller både den politiske og administrative ledelsen at idretten har stor innflytelse:

Idretten er [...] ganske tøffe inn mot prosessene mot kommunen og er nok den av de frivillige som er

sterkest til å påvirke valg som politikerne gjør, og således får mye ressurser ut av kommunekassen. Ja, og det er i den sammenhengen sterke koblinger mellom folk som sitter i politiske organ og idretten, der du kan sitte som styreleder i et idrettslag og så er du samtidig medlem av formannskapet og kommunestyret.
(administrativ leder)

Her må det sies at slike bekymringer er et unntak. De aller fleste av våre intervjuobjekter omtaler sivilsamfunnet i bare positive ordelag. Et levende sivilsamfunn blir så å si oppfattet som synonymt med et godt lokaldemokrati. Mange intervjuobjekter fortalte om foreningslivet i sin kommune, men uten å reflektere så mye over *hvordan* dette foreningslivet har betydning for lokaldemokratiet.

6.4.4 Et engasjement bygd på uvitenhet?

Et annet aspekt ved den politiske kulturen, slik de kommunale lederne ser det, er at mange innbyggere mangler kunnskap om kommunal politikk og forvaltning. Dette er direkte relevant for det vi har kalt et ansvarlig styre, altså innbyggernes mulighet til å stille de styrende til ansvar. Her får flere dele skylden. På den ene siden kan det offentlige apparatet være vanskelig å skaffe seg oversikt over. Men på den annen side skorter det nok også på innbyggernes evne og vilje til å sette seg inn i hvordan en kommune fungerer.

En politiker beskriver, for eksempel, innbyggernes forhold til kommunen på denne måten:

En del innbyggere i kommunen har problemer med å skille mellom det politiske nivået og det administrative nivået, rett og slett. Da er liksom kommunen en grå masse som finner på faenskap for den jevne innbygger uansett. (Politiker, opposisjon)

En administrativ leder peker på at innbyggernes vanskeligheter med å finne fram blir enda større, når man tar i betraktning at de må forholde seg til flere styringsnivåer. Kommunen mener selv at de har klare ansvarslinjer internt. Men:

Når du er på utsiden av systemet, ser det annerledes ut. Og der har vi blant annet en formidabel utfordring,

ved at det for mange er vanskelig å forstå forskjellen på kommune og fylkeskommune. Forståelsen av fylkeskommunen er for alle praktiske formål totalt fraværende; ingen skjønner hva de gjør, hvor de er og hvorfor de skulle være der. Og veldig mange av de fylkeskommunale ansvarsområdene, oppfatter mange som en del av det kommunale tjenestetilbudet. [...] Den andre biten er jo at det også på en del områder er uklart hva som er kommunalt og hva som er statlig. [...] Man har vanskeligheter med å orientere seg i det samlede offentlige byråkratiet. Og vite hva kommunen har ansvaret for, hva fylkeskommunen har ansvar for, og hva staten og ulike statlige instanser har ansvar for. (Administrativ leder)

6.5 Kommunestyrets sammensetning

Reitan og kolleger (under publisering:17) viser at grad av partipolitisk fragmentering i kommunestyret påvirker folks oppfatning av lokaldemokratiet – dess mindre fragmentering (mer ensartet) sammensetning av kommunestyret, dess høyere legitimitetsskåre. Grad av fragmentering i kommunestyret kan også antas å ha betydning for de folkevalgtes opplevelse av den lokaldemokratiske styringen og av muligheten for å utøve sin gjerning som folkevalgt. Videre er det relativt stor utskiftning i norske kommunestyre (Berglund og Winsvold 2005), og det virker rimelig å anta at individuell politisk erfaring og andelen erfarne politikere i kommunestyret kan bety mye både for de folkevalgtes opplevelse av den lokaldemokratiske styringen og for befolkningens tillit til kommunestyret.

Jeg ser dermed på to sider ved kommunestyrets sammensetning: Grad av utskiftning og grad av fragmentering. Dessuten tar jeg opp to andre forhold som antas å være beslektet med fragmentering: politisk avstand og samarbeidsvilje mellom partiene. Med grad av fragmentering menes ikke bare antall partier, men også størrelsesforholdet mellom dem: i hvilken grad kommunestyret domineres av noen store partier eller er sammensatt av mange, jevnstore partier. Dette er altså gitt ved valgresultatet. Den politiske avstanden mellom partiene er også gitt på forhånd, ut fra partienes programmer. Samarbeidsviljen er

derimot noe kommunestyret til dels rår over selv, men det er naturlig å diskutere samarbeidsviljen i dette kapitlet – i sammenheng med de to andre forholdene.

6.5.1 Utskiftning

Når det gjelder graden av utskiftning, er våre intervjuobjekter i stor grad samstemte. De fleste rapporterer om en passende utskiftning, som gir en god balanse mellom veteraner og nye krefter. Det er også betydelig enighet om at begge deler trengs i et godt lokaldemokrati.

For stor utskiftning vil være et problem, i den grad det forekommer. Det er nødvendig at noen tar vare på de lange linjene, og det tar alltid tid å lære opp de nye. En negativ konsekvens kan være at:

mangel på erfaring [kan] gjøre at vedtakene blir noe tilfeldige. Jeg tror også at uerfarne politikere kan være lettere å styre for særinteresser, enn de erfarne som på en måte har god kompetanse til å se helheten.
(Politiker, posisjon)

På den annen side kan de nye medlemmene se på ting med friske øyne, og tilføre ny vitalitet:

[Jeg] grudde meg egentlig litt for den jobben vi skulle ta på, når vi hadde så mange nye. Men jeg endte opp med å se på ting på en helt annen måte, for de stiller spørsmål ved ting som vi har gjort i lang tid. (Politiker, posisjon)

6.5.2 Partipolitisk fragmentering

Mens våre intervjuobjekter i hovedsak kunne fortelle den samme historien om utskiftning, var det betydelige forskjeller mellom våre kommuner når det gjelder graden av fragmentering. Her finnes kommuner med mange, omtrent jevnstore, partier i kommunestyret, og det finnes «ettpartikommuner» der ett enkelt parti har rent flertall i kommunestyret. De kommunene som kommer dårlig ut i innbyggerundersøkelsen, er alle relativt fragmenterte. Dette er i samsvar med funnene til Reitan m.fl. (under publisering), som ble referert ovenfor. Likevel kan det virke

intuitivt overraskende at «ettpartikommuner» kommer godt ut i innbyggernes øyne, siden man skulle forvente at i det minste opposisjonens velgere ville være misfornøyd med en slik tilstand. Her bør det nevnes at årsaksforholdet kan være det omvendte: i vårt materiale finnes eksempler på kommuner der ordførerens popularitet har bidratt til å gi ordførerpartiet rent flertall.

Et forhold gjør det imidlertid vanskelig å knytte det kvalitative intervju materialet opp til resultatene fra innbyggerundersøkelsen på dette feltet. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i forrige valgperiode, da kommunens politiske konstellasjoner i en del tilfeller var annerledes. Selv om en del intervjuobjekter også ser tilbake på tidligere perioder, vil intervjuene ofte være preget av dagens situasjon. Noen intervjuobjekter er dessuten nye i politikken, uten erfaring fra tidligere perioder.

Likevel kan noen intervjuer peke på trekk ved kommunestyrets sammensetning som er egnet til å skape misnøye blant velgerne. I en kommune som kom dårlig ut i innbyggerundersøkelsen, var kommunestyret – ifølge en informant – preget av et knapt flertall og stadige omkamper:

I forrige kommunestyreperiode, altså den perioden som den undersøkelsen ble foretatt i, så hadde vi et veldig knapt politisk flertall i kommunen. Som resulterte i problemer med å få gjennomført vedtak.. Vi fikk veldig mange omkamper, på forskjellige saker. [...] Så følte vel både jeg og mange med meg at [...] det ble for lite styring. (Politiker, opposisjon)

I en annen kommune pekes det på at det største partiet i kommunestyret holdes utenfor samarbeid med de andre partiene, noe som befolkningen kan oppfatte som urettferdig. Dette er imidlertid ikke årsaken til at kommunen skårer dårlig i innbyggerundersøkelsen, siden dette skjedde ved valget i 2011 – etter at innbyggerundersøkelsen ble gjennomført.

Det intervjuene tydelig viser, er at verken fragmenterte kommuner eller ettpartikommuner er enhetlige størrelser. Begge deler kan fungere på høyst ulikt vis. Jeg vil her trekke fram to dimensjoner i forholdet mellom partiene i kommunen, som ikke nødvendigvis henger sammen med graden av fragmentering – eller med

hverandre: *Politisk avstand* mellom partiene, og hvorvidt kommunestyret preges av en *konsensuskultur*.

6.5.3 Politisk avstand

La oss begynne med den *politiske avstanden* mellom partiene. Den er klart minst i de minste kommunene. Dette viste også den kvantitative undersøkelsen, der flere sa seg enig i utsagnet «Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten» i små kommuner. Som nevnt kan det være grunn til å stille spørsmål ved om dette er en god indikator på det underliggende begrepet «ansvarlighet». Oversiktligheten i små kommuner gjør det enkelt for innbyggerne å stille politikerne til ansvar for sine handlinger – men det skjer gjerne gjennom andre mekanismer enn ved å stemme på et parti.

Partipolitikkens manglende relevans kommer tydelig fram i intervjuene i en av de minste kommunene i utvalget. Her kunne både ordføreren og opposisjonslederen fortelle at partiene deres riktignok hadde hvert sitt program, men at disse programmene var veldig like hverandre.

I noe større kommuner er partienes ideologiske profiler tydeligere, men uten at dette nødvendigvis gir så sterke utslag i partienes politikk. Det er i de største kommunene at den politiske avstanden trer tydeligst fram, slik en politiker fra en stor kommune (her omtalt som X) kan fortelle om:

Jeg tror at jo mindre kommune man er, jo vanskeligere er det å få fram forskjellene. Jeg har selv sittet i kommunestyret i en kommune som er betydelig mindre enn det X er, og har sett det. Mange av sakene er liksom ikke de ideologiske kampsakene, for å si det sånn. Men jeg mener at i en by som X får man fram også den nasjonale debatten om mange ting. Man har mange høringer hvor den nasjonale debatten kommer, og man ser at det vil ha en direkte innvirkning på politikken i X. Så jeg føler at i X får vi mye mer ideologiske debatter. I budsjettene, så har vi såpass store budsjetter at vi kan prioritere annerledes og vise klare alternativer. (Politiker, opposisjon)

6.5.4 Konsensuskultur

Grad av fragmentering og politisk avstand gir likevel ikke et tilstrekkelig bilde av hvordan det politiske livet i kommunen fungerer. Her må vi også trekke inn et tredje element: forekomsten av en *konsensuskultur*.

For eksempel beskriver en informant sin kommune som utpreget konsensuspreget:

Vi ser det som positivt at vi klarer å bli enige, at vi diskuterer sak uavhengig av hvem som hører til i hvilke parti og at vi har en åpen tone. Det er lov å kaste ut ideer og det er lov å trekke dem tilbake. Vi binder oss ikke opp til hvem som er i posisjon og hvem som ikke er det. Det må være utvalgene som finner løsningene. Vi blir veldig ofte enige. (Politiker, posisjon)

Det må tilføyes at dette ikke bare er et glansbilde tegnet av ordføreren, men en framstilling som i hovedsak bekreftes av kommunens opposisjon, administrasjon og lokalpresse.

En slik innstilling finnes slett ikke overalt. Flere av de intervjuede fra opposisjonen opplever det politiske flertallet som svært lite samarbeidsvillig:

De kan jo bestemme akkurat hva de vil. Så det jeg egentlig føler litt, er at de for enhver pris sier nei til alle forslag som kommer fra alle de andre. Selv om det er gode forslag. Og så kommer de tilbake seinere, eller de kan komme tilbake i samme møte, men da må de bare omformulere det sånn at det er deres tekst. (Politiker, opposisjon)

For flertallspartiet i slike kommuner kan situasjonen synes enklere – men en flertallspolitiker peker også på utfordringer ved dette:

Men det er klart at når du sitter med reint flertall, så synes jeg i hvert fall det er mye vanskeligere enn å sitte og være avhengig av andre. Det synes jeg. Fordi når du har reint flertall, så er det lettere å finne lette løsninger, i stedet for å gå inn i et samarbeid. (Politiker, posisjon)

Graden av konsensuskultur er tilsynelatende frikoblet fra den faktiske avstanden mellom partiene. I utvalget finnes kommuner der det rapporteres om små forskjeller mellom partiene, men der samarbeidsviljen likevel mangler. I andre kommuner kan de ideologiske forskjellene mellom partiene være større, mens det likevel er en bevisst satsing på konsensusbygging fra den politiske ledelsens side.

En konsensuskultur kan være lettere å bygge når kommunestyret er fragmentert, siden det da er nødvendig å bygge allianser. I en ettpartikommune kan forholdene ligge mer til rette for et sololøp fra flertallspartiet. Her er det likevel ingen entydig sammenheng. I vårt materiale finner vi ettpartikommuner der flertallspartiet anklages for å kjøre gjennom sine saker uten å lytte til opposisjonen, men også ettpartikommuner som er konsensuspreget. Også i de mer fragmenterte kommunene ser innslaget av konsensuskultur ut til å variere.

Hva som legger grunnlaget for en slik konsensuskultur er ikke lett å si. Noen steder forklares det med at kulturen «sitter i veggene». Som Ringkjøb (2002) har pekt på, kan historiske forhold og etablerte normer og verdier ha mye å si for hvordan kommunene fungerer, når det gjelder forholdet mellom partiene. I andre kommuner ser konsensusbygging imidlertid ut til å være en bevisst strategi fra den politiske ledelsens side.

Kommunal parlamentarisme kan, nærmest per definisjon, motvirke en konsensuskultur. Da det ble gitt adgang til parlamentarisk styre i kommunene, var regjeringens uttalte hensikt blant annet å vitalisere lokaldemokratiet ved å gjøre de politiske skillelinjene og alternativene klarere, og få en mer ideologisk preget politikk (Myrvold 2000: 294). Kommuner som velger parlamentarisme har trolig valgt å nedprioritere det konsensuselementet som ligger i formannskapsmodellen. Studier av kommunal parlamentarisme i Norge tyder likevel på at sammenhengen ikke er entydig (se f.eks. Myrvold 2000, Saxi 2006). De norske storbyene er relativt konfliktpreget, uavhengig av styringsmodell. Dessuten har et mindretallsbyråd et helt annet behov for konsensusløsninger enn det et flertallsbyråd har. Vår parlamentariske kommune var styrt av et flertallsbyråd, og dermed også lite konsensusorientert. En nærmere diskusjon av den parlamentariske styringsmodellen følger i kapittel 7.

Også en konsensuskultur kan ha sine problematiske sider i et demokratiperspektiv, selv om de fleste vi snakket med omtalte dette som positivt. Konfliktorientering og konsensusbygging uttrykker ulike sider ved demokratiet. Et flertallsparti som kjører gjennom sitt syn, kan sies å iverksette det mandatet de har fått fra velgerne i valg. Konsensusbygging kan på sin side svekke vekten av velgernes stemmegivning.

Det er kanskje ikke overraskende at journalistene er de mest skeptiske til konsensus. I en relativt konsensusorientert kommune, for eksempel, mente den intervjuede journalisten at samarbeidsånden hindret åpen debatt om skolespørsmål:

De ønsker ikke å ha noen debatt, og opposisjonen er nærmest posisjon. De vil bare at [...] skolen er bra, ikke sant? Så når du ringer dem, så vil de alltid støtte rådmannen, og på 5 minutters varsel så har rådmannen ringt dem, og så kommer de sammen, opposisjonslederen og posisjonslederen – og så er alle enige. (journalist)

Man skulle intuitivt tro at kombinasjonen av ettpartistyre og manglende konsensus vil skape misnøye, i det minste blant de innbyggerne som støtter opposisjonen. Likevel finner vi kommuner med en slik kombinasjon som skårer høyt i innbyggerundersøkelsen. I de kommunene det gjelder, forteller også opposisjonen om gode tjenestetilbud. Kanskje forklaringen er at innbyggerne ikke bryr seg så mye om hvordan kommunen styres, så lenge de får tjenestene sine (se nærmere omtale av innbyggernes brukerorientering i kapittel 2)? En informant (fra en annen type kommune) trekker i alle fall fram en slik forklaring:

Men ellers så ser vi jo at folk er ikke så interessert hverken i hvordan ting blir styrt, eller hvem som bestemmer hva, hvis ordningen er god og hvis tjenesten fungerer. Det kan jo være et tankekors. Men sånn er det nå. (Politiker, posisjon)

6.6 Konklusjon

Den kvalitative undersøkelsen har dels nyansert resultatene fra de statistiske analysene i kapittel 4, og dels utdypet forhold det ikke

har vært mulig å ta med i de statistiske analysene. Når det gjelder betydningen av kommunistørrelse, peker de kvalitative intervjuene på at store og små kommuner har litt ulike sterke og svake sider. Små kommuner har større grad av borgernærhet. Denne kontakten gir større mulighet for ansvarsutkreving mellom valg (men ikke *i* valg). Nærheten kan på den annen side skape problemer rundt habilitet o.l. (dvs pålitelighet), selv om en større gjennomsiktighet kan trekke i motsatt retning. Endelig kan tjenesteproduksjonen i mindre kommuner være mer sårbar for forhold knyttet til enkeltpersoner i administrasjonen. Kommuner av ulik størrelse kan dermed ha grunn til å arbeide spesielt med sider av lokaldemokratiet der de i utgangspunktet står svakt: store kommuner bør f.eks. være oppmerksom på behovet for borgernærhet, mens små kommuner f.eks. bør være våkne for habilitetsutfordringer.

Våre intervjuobjekter ser ulikt på kommuneøkonomiens betydning for lokaldemokratiet. Dårlig økonomi svekker åpenbart handlingsrommet. Hvis kommunen ikke har rom til å gjøre selvstendige prioriteringer, har man ikke noe lokaldemokrati. Samtidig bør man ikke sette likhetstegn mellom en vanskelig økonomi og et lokaldemokratisk underskudd. Det er nok mer givende for lokalpolitikere å fordele budsjettøkninger enn å fordele nedskjæringer, men begge deler innebærer viktige demokratiske valg.

I våre kommuner finnes tre idealtypiske forhold mellom lokale medier og kommunen – som vi har kalt konflikt, harmoni og medieskygge. Lokale medier er først og fremst lokal- og regionaviser. De kommunene som dekkes av aviser, kan ha fordel av å vise pressen åpenhet. Opplever lokalavisa at kommunen ikke gir pressen tilgang til informasjon, blir resultatet gjerne at forholdet forsures, til frustrasjon for så vel journalister som kommunalt ansatte. Kommuner som havner i medieskyggen har på sin side få virkemidler til å oppnå oppmerksomhet fra mediene. Selv om dette til tider kan oppleves bekvemt, særlig i administrasjonen, er det et problem for demokratiet når innbyggerne ikke blir informert.

Våre intervjuobjekter legger vekt på litt ulike ting når de beskriver den politiske kulturen. Noen beskriver et levende engasjement fra innbyggernes side, gjennom direkte kontakt eller via frivillige organisasjoner. Innbyggernes engasjement er imidlertid ikke noe

som bare omtales i positive ordelag. Noen trekker fram at folk er passive så lenge deres egne, snevre interesser ikke berøres. Det kan i sin tur føre til at det engasjementet som faktisk finnes, blir skjevt. Andre peker på at mange innbyggere mangler kunnskap om kommunal politikk og forvaltning. Lokalpolitikernes forhold til innbyggerne må dermed avveies. På den ene siden oppfattes kontakt med innbyggerne som en nyttig informasjonskilde og en viktig sikkerhetsventil i lokaldemokratiet. På den andre siden bør man ikke nødvendigvis lytte til dem som roper høyest.

Kommunene i undersøkelsen varierer med hensyn til grad av fragmentering. Noen er dominert av ett parti, gjerne med flertall i kommunestyret, mens andre er mer fragmentert med flere jevnstore partier. Dette er likevel ikke nødvendigvis avgjørende for hvordan lokaldemokratiet fungerer. Den politiske avstanden mellom partiene varierer med kommunestørrelse: i små kommuner er forskjellene mindre. Her ligger imidlertid også et kulturelt element, som ikke nødvendigvis blir bestemt av hvor fragmentert kommunestyret er eller hvor langt partiene står fra hverandre. Noen kommuner preges av en konsensuskultur, mens andre synes å være preget av at flertallet ønsker å få gjennomført sin egen politikk.

Denne delen av den kvalitative undersøkelsen støtter opp under funnene fra den kvantitative undersøkelsen på et punkt: Det er vanskelig å peke på eksterne forhold som har avgjørende betydning for om lokaldemokratiet fungerer godt eller dårlig. På den annen side ser vi at lokaldemokratiet fungerer på ulikt vis i ulike kommuner, i store og små kommuner, i kommuner med ulikt forhold til lokalpressen, og i kommuner med ulike konstellasjoner mellom kommunestyrets partier. Det finnes kanskje ingen enkeltstående oppskrift på et godt lokaldemokrati – men ulike veier mot samme mål. Det kan innebære at organisatoriske tiltak, i større eller mindre grad, må tilpasses den kommunale konteksten. Hvilke tiltak det dreier seg om, skal vi se nærmere på i neste kapittel.

7 Organisatoriske faktorerers betydning for demokratisk styring

Sara Blåka og Marte Winsvold

- Hvilken politisk styringsmodell som danner grunnlaget for best demokratisk styring avhenger først og fremst av hvordan modellene praktiseres og av trekk ved den kommunale konteksten
- God delegeringspraksis avhenger av tillit mellom politikere og administrasjon, politikernes evne til å utøve rammestyring, åpenhet fra administrasjonens side og god informasjonsflyt.
- Interkommunalt samarbeid er for svært mange et nødvendig organisatorisk redskap for å oppnå effektiv demokratisk styring, men skaper utfordringer for muligheten til å utøve ansvarlig styring.

7.1 Innledning

Flere studier har påpekt hvordan organisering av kommunal virksomhet kan ha betydning for hvordan befolkning og folkevalgte opplever den lokaldemokratiske legitimiteten. I motsetning til strukturelle, kulturelle og demografiske forhold, er organisering av kommunal virksomhet noe de folkevalgte lettere kan ha kontroll over, og som de kan endre på.

Den statistiske analysen av forholdet mellom ulike organisatoriske variabler og henholdsvis politikeres og innbyggers opplevelse av ulike sider ved den lokaldemokratiske styringen, viste få entydige

sammenhenger: Den eneste organisatoriske faktoren som hadde en stabil og signifikant effekt på tilfredshet med det den demokratiske styringen var faktoren *informasjonstiltak*. Som vist i kapittel 4 var spesielt innbyggere, men også politikere signifikant mer fornøyde med lokaldemokratiet i kommuner som hadde et bredt spekter av informasjonstiltak enn i kommuner som hadde få slike. Dette funnet underbygges av betydningen som informantene i casestudien tillegger *åpenhet* (se kapittel 5). Utover dette er det vanskelig å se noe klart mønster mellom kommunene som skåret godt og kommunene som skåret dårlig på demokratiundersøkelsen. I casestudiene ser vi heller ingen tydelige skiller i tilfredshet hos informantene mellom kommuner som har organisert seg på den ene eller den andre måten. Det betyr ikke at ikke organisering påvirker den demokratiske styringen, men at måten man organiserer seg på bare forteller en liten bit av historien. Om en organisasjonsform fører til god eller dårlig demokratisk styring er avhengig av mange andre forhold, som for eksempel den kommunale konteksten og måten organisasjonsformen forvaltes på. Casestudiene kan si oss noe om nettopp dette: hvordan ulike organisasjonsformer i ulike kontekster og ulikt forvaltet kan bidra til god demokratisk styring.

I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i casestudiene undersøke betydningen av en rekke slike faktorer: Politisk styringsmodell, delegering av myndighet, organisering av oppgaveløsning, kanaler for innbyggerdeltakelse, møteledelse og intern organisasjonsstruktur. Disse er alle mulige suksessfaktorer for god demokratisk styring, som de folkevalgte selv kan påvirke. I det følgende tar vi for oss hver av disse mulige påvirkningsfaktorene mer systematisk ved å analysere kvalitative intervjuer.

7.2 Politisk styringsmodell

Etter revideringen av kommuneloven i 1992 fikk kommunene økt frihet til selv å velge utforming både når det gjaldt den politiske og den administrative organiseringen. Dette førte til et større mangfold i kommunal organisering (Rømming 1999, Hovik & Stigen 2008, Blåka 2011), og det har vokst fram ulike modeller for politisk styring - med ulike styrker og svakheter. Den tradisjonelle sektororienterte hovedutvalgsmodellen har i en del kommuner blitt byttet ut med en sektorovergripende komitémodell, som en så for

seg ville styrke politikernes strategiske og politikkutformende rolle (Rømming 1999). Med endringen av kommuneloven ble det også åpnet opp for innføring av kommunal parlamentarisme. Vi ser allikevel at den store majoriteten av kommunene praktiserer formannskapsmodellen (Blåka, Tjerbo & Zeiner 2012). Vi har til nå hatt lite kunnskap om hvordan politisk styringsmodell påvirker oppfatninger om pålitelighet, ansvarlighet, effektivitet og borgernærhet. Tidligere forskning har bl.a. analysert sammenhengen mellom kommunenes valg av politisk styringsmodell på den ene siden, og lokalpolitikernes oppfatninger om politikerrollen på den andre (Monkerud m.fl. 2009). Det viser seg at noen effekter av styringsform finnes for politikerne, men det er ingen signifikant sammenheng mellom valg av styringsmodell og innbyggernes oppfatning av styringen. Ikke overraskende er altså effekten av styringsmodell sterkere for politikerne, som kjenner systemet fra innsiden, enn for innbyggerne.

Spørsmålet vi stiller oss her er: Hvilken politisk modell mener de folkevalgte og administrativt ansatte at tilrettelegger for best mulig demokratisk styring?

7.2.1 Utvalgsmodell

Som i befolkningen for øvrig kommer majoriteten av informantene fra kommuner som praktiserer en modell med faste politiske utvalg. Hovedutvalgsmodellen kjennetegnes av at kommunestyret deles inn i et formannskap som betraktes som styrets øverste organ, med sektorinndelte utvalg. En vanlig inndeling av utvalgene består av en variant av følgende fire sektorer: helse- og sosialsektoren, utdannings- og oppvekstsektoren, teknisk sektor og kultursektoren. Utvalgene blir i de fleste tilfeller tildelt beslutningsmyndighet innenfor sin sektor (se for øvrig Blåka et. al 2012 for en mer utfyllende beskrivelse politiske styringsmodeller). Et spørsmål som kan være interessant å stille seg her er hvorvidt sektormodellen skaper sektorpolitikere, altså politikere som har vanskeligheter med å tenke helhetlig og kjemper for sine tjenesteområder. Hvis det er tilfellet, kan modellen tenkes å svekke politikernes rolle som "hestehandler" mellom områder. Politikerne blir som «fagfolk» som kjemper for ressurser til sitt område, og ikke har evnen til å «gi og ta» mellom sektorer fordi de ikke ser det store bildet.

Som en motsetning til hovedutvalgsmodellen har kommunene mulighet til å foreta andre, «løser» organiseringer av kommunestyret. Her kan det tenkes at kommuner som har en mer sektorovergripende modell, som for eksempel funksjonsmodellen som organiserer utvalgene etter driftsoppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver, eller har latt være å opprette faste utvalg evner å tenke helhetlig omkring politikken. Samtidig kan det tenkes at slike modeller gir politikerne mindre mulighet til å gå i dybden på de enkelte saker. En annen form for organisering som brukes av enkelte kommuner er komitémodellen. Det vil si at kommunestyrerepresentanter er plassert i komiteer som kun har innstillende myndighet overfor kommunestyret.

Når vi betrakter informantene samlet er hovedtendensen at de som bruker *hovedutvalgsmodellen* opplever at fordelene med modellen overgår utfordringene knyttet til den. Et sentralt trekk ved hovedutvalgsmodellen som tas opp er nettopp at den gir politikerne mulighet til å skaffe seg en dypere innsikt i politikken på det enkelte felt. Flere av informantene har tidligere praktisert andre modeller og har dermed også et komparativt perspektiv på dette:

Før hadde vi et felles utvalg – helse, sosial, oppvekst, skole. Altså et tjenesteutvalg – og det ble litt konturløst fordi det satt personer der som ikke hadde mulighet til å ha oversikt og innsikt i fagområdene (...)
Nå har vi fått mye sterkere fagutvalg som har mye større mulighet til å sette seg inn i tjenesteområdene og de utfordringene som ligger der. Og det tenker jeg er positivt i forhold til demokratiet. Det å prioritere. For sånn vil det alltid være, et kommunestyre eller et politisk styre skal jo også kunne prioritere tjenesteområder hvis de skulle ønske det.
(Administrativ leder)

Sitatet viser at spesialiseringen ikke nødvendigvis fører til vanntette skiller mellom felt, men medfører for flere en evne til diskusjon og dermed en bedre forutsetning for å kunne prioritere mellom ulike felter. En slik organisering fordrer imidlertid et aktivt kommunestyre som setter rammer for hvor mye og hva som skal prioriteres innenfor den enkelte sektor. Det krever også utvalgspolitikere som evner å betrakte sitt mandat som en del av et

mer helhetlig mandat som kommunestyrepolitiker for alle kommunepolitikkers felter. Enkelte informanter peker på at det å gi utvalgene utstrakt myndighet kan føre til at rammer innenfor de enkelte sektorer underlegges en annen prioritering enn kommunestyret i utgangspunktet har diskutert.

Den sektorielle autonomien som hovedutvalgsmodellen fører med seg kan være utfordrende, men en løsere organiseringsform vil kunne skape vanskeligheter for styringsevnen. Utfordringen med å velge en politisk styringsmodell uten komiteer eller utvalg, altså kun med kommunestyre og formannskap kan være at det er vanskeligere for de folkevalgte å skaffe seg dybdekunnskap om den enkelte sak. Det kan igjen gi administrasjonen større spillerom:

(..) det krever mer av hver enkelt politiker, man klarer ikke å sette seg så godt inn i sakene som man burde ha gjort.(...) jeg har inntrykk av at administrasjonen har mer makt da. For veldig ofte er det slik med meg at hvis jeg ikke har klart å sette meg godt inn i en sak, så stoler jeg på administrasjonen sitt forslag til vedtak.
(Politiker, opposisjon)

Den politiske styringsmodellen skal sikre en balanse mellom det å få til effektive beslutninger og det å få til helhetlig styring gjennom bred diskusjon om de enkelte temaer. Overordnet økonomistyring oppleves av flere informanter som en måte å få til begge deler på samtidig, fordi det fungerer som et korrektiv til den sektoriseringen som ses på som nødvendig for å få til gode og effektive beslutninger.

...altså de fleste saker som har økonomiske implikasjoner går alltid gjennom formannskapet og til kommunestyret. Og i et kommunestyre så klarer de nok på en bedre måte å samle seg om helhetstenkningen. (Administrativ leder)

Flere peker på at utvalgenes autonomi bør følge en middelvei hvor saker som har betydning for kommunens økonomiske prioriteringsevne bør heves opp på et overordnet nivå.

7.2.2 Komitémodell

En vesentlig forskjell mellom utvalgsmodellen og komitémodellen er hvorvidt de har beslutningsmyndighet eller ikke. I prinsippet kan kommunene også organisere faste politiske utvalg uten beslutningsmyndighet, men tidligere undersøkelser viser at kommunene som benytter faste utvalg som regel gir disse beslutningsmyndighet (se Blåka et. al 2012).

Fordelene med å organisere den politiske styringen i komiteer eller utvalg uten beslutningsmyndighet ligger, i følge enkelte informanter, i at representantene tvinges til å tenke mer helhetlig fordi de ikke har mulighet til avgjøre enkeltsaker. En ulempe med modellen er imidlertid at politikere mister motivasjon når avgjørelsene ikke tas av komitémedlemmer, men skal tas i kommunestyret. Enkelte informanter opplyser om at folkevalgte representanter som er plassert i komiteer som kun har innstillende myndighet overfor kommunestyret opplever å være en del av et politisk B-lag.

Det kan derfor på den ene siden være krevende for folkevalgte å engasjere seg på et overordnet plan og ikke gå inn i enkeltsaker dersom de sitter med beslutningsmyndighet. På den andre siden kan manglende opplevd innflytelse påvirke motivasjonen for å gå inn (og bli værende) i politikken.

En annen viktig faktor som må sees i sammenheng med styringsmodellen er politikernes egne tidsmessige rammebetingelser. Det er stort sett kun ordførerne som er heltidsarbeidende politikere. Selv om vi har sett en økning i politikeres finansierte timer gjennom årene drives lokalpolitikken fremdeles i størst grad på frivillige basis (Blåka et. al 2012). Det er med på å tydeliggjøre behovet for effektive politiske prosesser:

Det er noen ganger at jeg kunne tenkt meg å ha gjort mye mer, men jeg har jo ikke sjanse for jeg har jo familie, aktiviteter, jobb og ja. (...) Mange av oss har en fulltidsjobb ved siden av som er interessant og som er vår hovedbeskjeftigelse, og da passer det ikke så godt å bruke så fryktelig mye tid. Så det er et dilemma det der, altså. (Politiker, opposisjon)

Det første vi kan merke oss er at økonomi – her i form av mulighet for frikjøp av politikere er en faktor som kan fremme muligheten for bred deltakelse. Holder vi økonomisk handlingsrom konstant kan vi argumentere for at hovedutvalgene kan ha en effektiviseringsgevinst fordi et smalere fokus for den enkelte gir politikere mulighet til å sette seg grundigere inn i saker. Flere av kommunene har prøvd ut en løsere organisering og falt tilbake på utvalgsmodellen fordi de opplever at den gir større mulighet for politikere til å gå grundig inn i konkrete området.

Årsaken til at de fleste kommunene velger å benytte utvalgsmodellen som styringsordning er altså at den best balanserer hensynet til effektivitet på den ene siden og helhetstenkning på den andre. Informantene er likevel klare på at modellen byr på utfordringer knyttet til bredde i deltakelse. Det er allikevel umulig å skille ut én modell som, uavhengig av kontekst, kan vurderes som best egnet for å få til god lokaldemokratisk styring. De enkelte modellenes «styrbarhet» avhenger av hvordan de praktiseres i den enkelte kommune.

7.2.3 Parlamentarisk modell

En mindre utbredt politiske styringsform i kommunesektoren er som vi var inne på tidligere den parlamentariske modellen. I og med at vi kun har foretatt intervjuer i én kommune som bruker dette styringsprinsippet gjør det en helhetlig sammenligning av modellene vanskelig. Intervjuene peker imidlertid på noen mekanismer som kan antas å være mer generelle fordi de gjenfinnes i tidligere studier av kommuner med parlamentarisk styringsform (se f.eks Myrvold 2004)

En faktor informantene er tydelige på er at parlamentarismen krever en viss kommunestørrelse, spesielt av to grunner. For det første vurderes det som mer krevende å være byråd enn å sitte i et formannskap, fordi en byråd har mer direkte ansvar for implementeringen av vedtak. Dette krever ansatte heltidspolitikere, noe som bare er mulig å ha i kommuner av en viss størrelse. For det andre krever den parlamentariske styringsformen at det er tydelig skille og konkurranse mellom de politiske partiene, og denne forutsetningen kan det være vanskelig å innfri i små kommuner med få partier.

Hovedfordelen med modellen er i følge informantene at den bidrar til å klargjøre skillet mellom posisjon og opposisjon – det gir igjen innbyggerne mulighet til å velge mellom klare alternativer. Enkelte mener av denne grunn at parlamentarisme bidrar til å gi befolkningen en større påvirkning på den kommunale driften. Det påpekes også at innbyggerne kan ha større mulighet til å stille de styrende til ansvar – ved at ansvaret lettere kan plasseres både på partier og enkeltpolitikere. Et poeng som informantene videre presiserer er at en forutsetning for at modellen skal oppfattes som demokratisk ansvarliggjørende er at politikerne opplever det å måtte gå av etter kritikkverdige forhold som et reelt alternativ. De fordelene som pekes på er helt i tråd med de teoretiske forventningene til parlamentarismen som styreform og i tråd med begrunnelsen for å innføre parlamentarisme.

De som sitter med flertallet/i posisjon er de som skal holdes ansvarlige for den kommunale driften. Ansvarliggjøringen som følger med parlamentarismen kan dermed føre til at folkevalgte i større grad må inn i enkeltsaker. Modellen gjør dessuten at de politiske og administrative prosessene kobles tettere sammen. Den politiske prosessen starter på et tidligere tidspunkt i den parlamentariske modellen enn i formannskapsmodellen i og med at byrådet også har rådmannens fullmakter. Politikerne får dermed en økt forståelse for den kommunale virksomheten. Faren som enkelte av informantene peker på er at det kan føre til at politikerne blir ”småbyråkrater”. Den tette koblingen gjør at folkevalgte tar til seg mer av administrasjonens vurderinger som igjen kan moderere politiske synspunkter.

En annen utfordring er at ved flertallsparlamentarisme kan modellen være en ekskluderende styringsform for både mindretallet, men også for store deler av posisjonsmedlemmene. Med dette mener enkelte av informantene at makten sentraliseres til personene som sitter i byrådet. Det oppleves å gi en smalere deltakelse:

Også posisjonspartiene har noen ganger vært kritiske til det de opplever som manglende debatt. Det er i stor grad opposisjonen som er kritisk. Det er på mange måter veldig likt sånn som stortinget oppfatter flertallsstyret. Stortinget føler seg tilsidesatt, og sånn er det med bystyret i (...). Det gjør jo at bystyremøtene

føles lite viktige. Da er jo i hvert fall alt vedtatt på forhånd. (Journalist)

Flertallsparlamentarisme kan altså oppleves å hemme den politiske diskusjonen. Det kan også hemme den politiske deltakelsen blant de som styrer.

(...) det er egentlig ingen reell politisk diskusjon eller forhandling etter at byrådet har avgitt sakene og før de kommer til endelig beslutning i bystyret. Og det går jo faktisk også utover bystyrerepresentantene til byrådspartiene, som jo da egentlig blir bare stemmekveg. (Politiker, opposisjon)

Om modellen oppfattes som mindre demokratisk når det finnes en flertallskonstellasjon kan diskuteres. Også her ser vi at avveiningen mellom representasjon og effektivitet kommer fram:

Om den fungerer dårlig kommer an på hvilke øyne som ser. Du får færre aktører som er inne og kan påvirke. Nå virker jeg kanskje litt negativ. Det er en utrolig effektiv styringsform. Når byrådet sitter og har vedtaksfullmakt så koster det unna, altså. Det koster unna så mye at du kan av og til spørre om det går litt for raskt, men de gjør det etter lovlige fullmakter og alt sånn. (Administrativ leder)

Naturlig nok peker opposisjonen på nødvendigheten av åpenhet og innsyn i sakene før de blir avgitt fra byrådet. Her ser vi igjen at diskusjonen om beslutningseffektivitet versus bred deltakelse og deliberasjon er sentral. Den parlamentariske modellen beskrives som effektiv når det kommer til evne til å fatte beslutninger, men det skorter på åpenheten, fordi den politiske posisjonen i byrådet har innsikt i saker i hele saksutredningsfasen, mens opposisjonen først får sakene fremlagt i forkant av kommunestyremøter. Selv om parlamentarismen som styringsform åpner for muligheten til ikke å involvere kommunestyret og offentligheten før på et sent tidspunkt, er det ingenting i parlamentarismen som hindrer åpenhet. Mange av informantene er opptatt av at parlamentarismen i seg selv er en god styringsmodell, men de er kritiske til måten den forvaltes på. Dette gjelder alle informantgrupper – også flertallsparlamentarisme kunne vært praktisert med større åpenhet, gjennomsiktighet og med større grad av innsyn. Praktisert slik,

mener mange informanter, ville man også med denne styringsformen kunne fått mer reelle og interessante debatter og man kunne unngått den demotiverende ørkenvandringen det oppleves som å sitte i opposisjon. Større åpenhet og mer inkludering ville med andre ord økt rolletrivselen.

Kommunal parlamentarisme beskrives av informantene som hensiktsmessig – dersom man tar hensyn til de ulike utfordringene modellen kan bringe med seg. Den kan bidra til å tydeliggjøre forskjellene mellom de som sitter i posisjon og opposisjon og ansvarliggjør de folkevalgte overfor innbyggerne. Men den forutsetter at politikerne klarer på finne en balanse mellom det å skape effektive beslutninger og det å gi innsyn og mulighet for bredere tverrpolitiske debatter rundt saker.

7.2.4 Oppsummering – politisk styringsmodell

Sammenfattet viser analysen av styringsmodell at det ikke finnes én god oppskrift på hvordan man skal få til demokratisk styring. De ulike modellene har fordeler og ulemper, og det som betyr mest er hvordan de praktiseres. Modellene har likevel noen særtrekk, og de bidrar således litt forskjellig til de fem dimensjonene ved lokaldemokratisk styring. Pålitelighet i betydningen likebehandling kan man tenke seg har best kår i en komitémodell der kommunestyret som samlet organ treffer alle beslutninger. I en slik modell blir forskjellsbehandling, mellom sektorer, mellom geografiske områder og mellom saker, vanskelig, fordi det samme kollegiet – kommunestyret – har et felles og samlet blikk på alle beslutninger og saker. Pålitelighet krever ikke bare likebehandling, det krever også innsyn og gjennomsiktighet: for å kunne ha tillit til politiske beslutninger må man ha innsyn i på hvilket grunnlag beslutninger fattes, og her kommer parlamentarismen, i hvert fall hvis den praktiseres uten åpenhet, til kort. Den mer konsensuspregede og kollegiale formannskapsmodellen (se diskusjon i kapittel 6) er bedre egnet til å gi innsyn i saker. I denne modellen kan imidlertid åpenheten mellom politikere og byråkrati være en utfordring, noe det i mindre grad er i den parlamentariske modellen, der byrådene styrer administrasjonen.

Når det gjelder ansvarlighet i betydningen klare ansvarslinjer er parlamentarismen helt klart sterkest. I en parlamentarisk modell er det tydelig hvilken politisk fraksjon som har ansvaret, og ansvaret

for iverksatte tiltak ligger dessuten tydelig på politisk nivå, fordi politikerne har kontroll med administrasjonen. Når det gjelder forskjellen mellom utvalgsmodellen og komitémodellen kan man argumentere for at komitémodellen gir noe klarere ansvarslinjer fordi hele kommunestyret til enhver til vil være ansvarlig. I hovedutvalgsmodellen er ansvaret i større grad fragmentert fordi utvalg i de fleste tilfeller har ansvaret for prioriteringer innenfor et område eller en sektor, mens hele kommunestyret har ansvaret for helhetlige prioriteringer mellom sektorene.

Når det gjelder borgernærhet har vi ikke klart å spore noen forskjeller som kan knyttes til styringsmodell – dette later til å ha med andre faktorer å gjøre, og da spesielt med hvorvidt det finnes kanaler for innbyggerdeltakelse og mer generelt hvilken kultur det er for å inkludere befolkningen i politiske beslutningsprosesser.

Når det gjelder effektivitet, forstått som styringseffektivitet, så ser parlamentarismen ut til å være mer effektiv enn formannskapsmodellen, og innenfor formannskapsmodellen ser det ut til å være mer effektivt å ha en utvalgsmodell enn en komitémodell. Men: effektivitet går på bekostning av helhetssyn og bredde. I parlamentarismen kan dette bli ivaretatt ved at byrådet som organ samordner seg, og i utvalgsmodellen kan det ivaretas ved at overordnede beslutninger som for eksempel kommuneplan og budsjett, fattes av et samlet kommunestyre. Det er likevel en fare for sektorisering, og behovet for effektivitet må kontinuerlig avveies mot behovet for breidd, helhetstenkning og samordning.

Rolletrivsel kan helt klart være knyttet til styringsmodell, og spesielt kan det være mer utilfredsstillende å være i opposisjon i en parlamentarisk styrt kommune enn i en kommune som har formannskapsmodell. Også her kommer det imidlertid an på hvordan modellen praktiseres. En posisjonsfraksjon kan være flinke til å inkludere opposisjonen, eller den kan benytte seg av det mandatet den har fått av velgerne og kjøre gjennom sin politikk. Det vil gå på bekostning av rolletrivselen til opposisjonen, men det vil samtidig gi velgerne mer makt, samt at det vil kunne føre til mer effektivt styre.

Som vi ser klarer ingen av modellene å innfri alle dimensjonene ved godt demokratisk styre på samme tid, først og fremst fordi dimensjonene ikke alltid er forenelige. Intervjuene i de tolv casekommunene viser at avveininger med hensyn til hvilke sider

ved den demokratiske styringen som er viktig gjøres kontinuerlig av de folkevalgte og av administrasjonen. Valg av styringsmodell er et viktig virkemiddel for å styrke de sidene ved lokaldemokratiet som en opplever det som viktig å styrke, men enda viktigere er det hvordan styringsmodellen praktiseres.

7.3 Delegering av myndighet

I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan omfang og innhold i delegering av myndighet fra politiske organer til administrasjonen kan påvirke den opplevde kvaliteten på den lokaldemokratiske styringen. Gjennom de siste tiårene har kommunesektoren i Norge gjennomgått en rekke New Public Management-inspirerte endringer. Et aspekt ved slike reformer er økt desentralisering og delegering av myndighet (Øgård 2005). Politikerrollen blir beskrevet som å være i omskiftning, fra et fokus på detaljer til et økt fokus på overordnede strategier. Dette, sammen med en økt tro på overordnet ledelse, gir rom for en mer utstrakt delegering av myndighet til administrative styringsnivåer, og videre fra det administrative toppnivået og ut til etatssjefer og/eller virksomhetsledere (Øgård 2005:36). Et sentralt spørsmål er hvordan dette påvirker lokaldemokratiet. Det har blant annet vært hevdet at når politikerne tvinges til å løfte blikket, mister de samtidig oversikten over hva som foregår i tjenestene og dermed svekkes deres rolle som ombudsmann for velgerne (Aarsæther & Vabo 2002), hvilket igjen kan påvirke flere sider ved den demokratiske styringen, og kanskje spesielt dimensjonene ”ansvarlighet” og ”borgernærhet”. En studie av Reitan mfl (under publisering), viser at delegering fører til økt legitimitet, men effekten er nokså svak. Baldersheim mfl (2011) viser i sin studie ”Den krevende borger” den samme tendensen. Begge disse undersøkelsene viser videre at befolkningen i kommuner som benytter en tonivåmodell, i noen grad vurderer det lokale folkestyret som bedre (Reitan mfl under publisering:16). Tonivåmodellen beskriver en modell uten mellomledere, og følgelig ikke et nivå mellom administrasjonssjef og enhetsleder. I en tonivåmodell er det altså ikke kommunalsjefer. I Baldersheim mfl sin studie (2011:130) er imidlertid effekten av tonivåmodellen nokså begrenset, og går dessuten i litt ulik retning.

Spørsmålet vi stiller oss her er: Hvilken delegeringsgrad opplever folkevalgte og administrasjon at er mest hensiktsmessig ut fra et demokratisk perspektiv?

Den statistiske analysen viser ingen signifikant sammenheng mellom kommunenes skåre på de ulike dimensjonene ved god demokratisk styring og delegeringspraksis (se kapittel 4). Blant informantene i casestudiene er det imidlertid en del synspunkter på hva delegering fra politikere til administrasjon kan bety for den demokratiske styringen. Det er en entydig oppfatning at den overordnede styringen bør ligge på et politisk nivå og ikke kan delegeres nedover i administrasjonen. Politikerne skal vedta rammer og mål, og administrasjonen skal behandle enkeltsaker. Utfordringen ligger i mange tilfeller i å definere et skille mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle saker – eller skillet mellom politikk og administrasjon. Flere av informantene presiserer at arbeidet med å trekke de store linjene er en forutsetning for god delegasjonspraksis.

For det første forutsetter det at de folkevalgte har anledning til å ta de store overordnede beslutningene. For det er forutsetningen for at man sånn sett kan slippe opp litt på de mange enkeltsakene som er i en kommune. (Politiker, posisjon)

En viktig forutsetning for at politikerne skal kunne få i stand en overordnet styring er at de har tillit til at administrasjonen videreformidler saker som er av politisk art og gir politikerne tilgang til relevant informasjon.

Hvis du som politiker skal være ansvarlig så må du få relevant informasjon, ikke sant? Det å klare å lage et system hvor jeg som politiker kan ta ansvar, det fordrer jo at jeg har relevant, god informasjon tilgjengelig hele tiden. (Politiker, opposisjon)

I de fleste kommunene oppleves det fra administrasjonens side at politikerne gir dem frihet til å arbeide innenfor gitte rammer – uten stor innblanding i enkeltsaker. Men administrasjonen har da igjen et ansvar for å fange opp politiske signaler, vise vilje til åpenhet og bistå de folkevalgte med tilgang til informasjon.

Ja, det vil jeg si vi har [stor frihet]. Men jeg føler også at vi har forståelse for at den friheten skal på en måte brukes, og ikke misbrukes så vi er opptatt av at det skal være god informasjon til de folkevalgte.
(Administrativ leder)

Enkelte kommuner sliter med eller har slitt med at politikere ikke har tillit til administrasjonen, noe som fører til etterprøving og detaljstyring av enkeltsaker. For enkelte kommuner har dette hatt sin årsak i at politikere og administrasjonen ikke har hatt den samme rolleforståelsen – de har hatt ulik oppfatning av hvor grensen går mellom politikk og administrasjon. En slik situasjon kan resultere i at politikerne opplever at administrasjonen gjør som de selv vil og politikernes innflytelse reduserer til et sandpåstrøingsorgan. Noen kommuner har foretatt endringer for å fremme større åpenhet og bredere informasjonsutveksling ved i større grad å standardisere kommunikasjonen mellom folkevalgte og administrasjon. I prosesser som handler om for eksempel budsjettarbeid er det organisert slik at om noen av politikerne har spørsmål så sendes disse inn til en e-postadresse som deretter sender ut svar til alle de politiske partiene. Dermed får alle en identisk oversikt over hvilke problemstillinger som tas opp. Det skaper åpenhet omkring hva det spørres om og hva som svares.

Tillit mellom politikerne og administrasjon, evne blant politikere til å definere og styre etter rammer, samt åpenhet og god informasjonsflyt fra administrasjonen er fellesnevnerne som oppgis som forutsetninger for god delegeringspraksis.

7.3.1 Oppsummering - delegasjon

Uavhengig av delegeringspraksisen for øvrig er det bred enighet blant alle informanter om at de prinsipielle, overordnede avgjørelsene må tas på av politikerne og ikke kan delegeres. Utover dette er det litt ulikt syn på omfanget av delegering og konsekvensene av utstrakt delegering. En god delegeringspraksis forutsetter, ifølge informantene, at det er tillit mellom politikere og administrasjon. Politikerne må ha tillit til at administrasjonen gir dem all relevant informasjon de trenger for å fatte beslutninger og for å kunne følge med i administrasjonens iverksetting av politiske beslutninger. Videre må politikerne ha tillit til at administrasjonen fanger opp og følger opp politiske signaler. Politikerne må videre

gi tillit til administrasjonen, slik at de kan arbeide selvstendig med saker uten å oppleve å bli etterprøvd. Delegasjon forutsetter videre en klar rolleforståelse, klare ansvarslinjer. Dersom ansvarslinjene ikke er tilstrekkelig klare kan delegasjon utfordre dimensjonen ansvarlighet, fordi det vil bli uklart hvem som egentlig har ansvar for de beslutningene som fattes. Delegasjon er dermed først og fremst knyttet til dimensjonen ”ansvarlighet”. Samtidig så er delegasjon begrunnet med dimensjonen ”effektivitet”, i betydningen styringseffektivitet. Uten delegasjon ville arbeidsbelastningen på politikerne bli altfor stor. Pålitelighet forstått som likebehandling kan påvirkes av delegering i to retninger: for det første kan det tenkes at administrasjonen, med sine byråkratiske normer, er mer opptatt av likebehandling enn politikerne er, og at delegering til administrasjonen dermed faktisk styrker påliteligheten. På den andre siden er kravet til offentlighet og innsyn større for beslutninger som fattes politisk enn for beslutninger som blir fattet i administrasjonen. Dette kan gjøre at administrativt fattede beslutninger oppleves som mindre pålitelige, fordi folk har mindre innsyn i på hvilket grunnlag de er fattet. Begge disse synene målbæres av informantene. Dimensjonen borgernærhet oppleves å bli påvirket av delegasjon fordi den utfordrer politikernes ombudsrolle: dersom mye beslutningsmakt er delegert til administrasjonen er det vanskeligere for politikerne å utøve en ombudsrolle i forhold til innbyggerne. Samtidig unngår man mistanker om forskjellsbehandling, som kan være knyttet til ombudsrollen. Rolletrivsel er påvirket av delegering på den måten at det er avlastende for politikerne i positiv forstand å slippe å gå inn i alle enkeltsaker og morsomt å kunne konsentrere seg om de overordnede og strategiske sakene. Samtidig kan det oppleves som frustrerende ikke å kunne gå inn i enkeltsaker, jamfør ombudsrollen. Videre kan politikere i sektorutvalg oppleve at de har lite å gjøre og dermed har lite innvirkning på politikkkutforming: de overordnede sakene går til det samlede kommunestyret, mens enkeltsakene er delegert til administrasjonen. Enkelte politikere klager over for lite å gjøre.

7.4 Kanaler for innbyggerdeltakelse

Eksistensen av formaliserte kanaler for å trekke befolkningen med i politiske beslutningsprosesser kan tenkes å påvirke den demokratiske styringen. Reitan og kollegers analyse av

sammenhengen mellom antall kanaler for innbyggerdeltakelse og innbyggernes generelle oppfatning av den lokaldemokratiske styringen (målt ved en legitimitetsindeks), viser at antall tiltak for innbyggerdeltakelse har en svært svak, om enn positiv, effekt på legitimiteten (Reitan mfl, under publisering). Legitimitetsmålet til Reitan og kolleger var bredere enn målene på ulike sider ved lokaldemokratiet som er brukt i KS' Lokaldemokratiundersøkelse, og analysen i kapittel 4 viser at det er en signifikant bivariat sammenheng mellom antall demokratiltak og dimensjonen ansvarlighet – jo flere demokratiltak, jo høyere skåre på ansvarlighetsindeksen (men ikke på borgernærhetsindeksen, som man kanskje kunne forvente). Denne sammenhengen er imidlertid ikke sterk nok til at den tas med i de videre analysene, og det har vært et poeng gjennom casestudien å undersøke hvordan ulike aktører i lokaldemokratiet benytter kanaler for innbyggerdeltakelse og hvilke effekter de har. En ny undersøkelse av omfanget av kommunale demokratiltak viser at slike tiltak i liten grad henger sammen med lokale demokratiproblemer, men heller er et ledd i generelle moderniseringsbestrebelse: Kommuner som har endret seg på andre felter, er også mer tilbøyelige til å gjennomføre demokratiltak (Aars 2012). Det understreker også betydningen av kvalitative analyser, for bedre å kunne forstå når og hvordan slike formaliserte kanaler for innbyggerdeltakelse styrker den demokratiske styringen. Kvalitative studier kan også gi svar på hvorfor kommuner tilbyr slike kanaler – er det kun som et ledd i en generell moderniseringsstrategi, eller er det som et svar på konkrete problemer kommunen forsøker å imøtekomme?

Vi finner i liten støtte i intervjumaterialet til hypotesen om at kommunene oppretter kanaler for innbyggerdeltakelse kun som et ledd i en moderniseringsprosess – det virker også urimelig å tro at aktørene ville begrunne demokratiltak på denne måten. Kanaler for innbyggerdeltakelse blir av informantene først og fremst sett på som kanaler som skal gi et folkelig korrektiv til den politiske styringen og en mulighet for de folkevalgte til å få innsyn i innbyggernes meninger:

Partiene lager program med noen få kjernesaker, men det er umulig på det tidspunktet å ta stilling til alt som kan dukke opp i perioden. For å vite hva innbyggerne mener må vi snakke med dem. Vi inviterer til innbyggermøter, grunneiermøter og annet for å gi folk

muligheten til å komme og bli informert, stille spørsmål og til å si fra om hva de mener. (Politiker, opposisjon)

7.4.1 Skjevt engasjement

En ting som ofte nevnes som en utfordring er at det finnes stor variasjon i oppmøte fra sak til sak på de ulike deltakelsesarenaene, som folkemøter, høringer, bydelskonferanser osv. Deltakelse oppleves å avhenge av i hvilken grad individer blir berørt av den saken som tas opp. Saker som omhandler nedleggelse av skoler og barnehage er typiske eksempler på områder som vekker stort engasjement, mens saker som folk ikke oppfatter at angår dem direkte ikke oppnår samme respons.

Enkelte tar også opp at de opplever at de formelle kanalene for deltakelse ikke når bredt nok ut. De stiller seg spørsmålet om hvordan de kan sikre bred nok forankring og legitimitet når kun et begrenset antall personer stiller opp på de tradisjonelle arenaene. For å bøte på dette har flere kommuner søkt å introdusere nye arenaer for deltakelse. Dette blir eksempelvis gjort ved å bruke sosiale medier eller forslagskasser på kjøpesentre.

Skjevheten i deltakelse trenger ikke nødvendigvis å følge saksområder, den kan også følge befolkningsgrupper, og noen grupper har vanskeligere for å nå frem med sine synspunkter enn andre. En strategi her kan være å bruke målrettede kanaler som kun har disse gruppene i fokus. Dette kan bety å gjennomføre dialogmøter med alle brukergrupper innenfor et gitt område.

7.4.2 Formelle og uformelle kanaler

En annen ting som er interessant er tendensen til at små og store kommuner har ulik oppfatning av legitimiteten til forskjellige kanaler for deltakelse. Selv om alle kommuner bruker formelle kanaler som for eksempel folkemøter og høringer er den uformelle kontakten mellom innbyggerne og politikere sett på som mer legitim i små kommuner.

Jeg synes vi er veldig flinke til å bruke folkemøter. For eksempel har vi holdt på og evaluert planene nå, og da bruker vi mye folkemøter. Ellers går det fra munn til munn, så å si. Vi er så små at vi trenger ikke noen

spesielle kanaler (...) Vi får høre det på ferja og på butikken og alle plasser, om hva folk mener. (Politiker, opposisjon)

Den uformelle kontakten forekommer også i store kommuner, men blir her i større grad oppfattet som en negativ side ved den demokratiske styringen, som utfordrer dimensjonen pålitelighet, i betydningen likebehandling. Bruk av uformelle kanaler kan dermed i større kommuner ha en negativ effekt på den demokratiske legitimiteten. Kontakten kan oppleves som uhåndterlig og skjev.

Det som jeg synes er utfordrende er når enkeltpersoner her med egeninteresser går inn bakveien og prøver å påvirke politikerne. Det synes jeg er problematisk. Det ser vi fra tid til annen også i dag at det er politikere som gjør. Eller det er politikere som eksempelvis erklærer seg inhabil i forbindelse med behandling av saker i kommunestyret, men som helt åpenbart har vært den viktigste leverandøren av premisser i de innleggene som partikolleger har i det samme kommunestyret for eksempel. (Administrativ leder)

Som nevnt i kapittel 6 kan dette indikere at det med større avstander mellom befolkningen og politikerne kommer et større behov for å formalisere deltakelsen. Det kan oppleves som vanskeligere å holde oversikten og hindre at særinteresser vinner frem på bekostning av helheten i større kommuner enn i små. En viktig nyansering er imidlertid at uformell deltakelse også må sees i sammenheng med politisk integritet.

Det er jo vår egen integritet som politikere som er viktig (...). Vi må jo faktisk ta ansvar og gjøre noen vurderinger på vegne av alle, ikke bare de som fremmer sine egne saker. Og det vil nok være veldig kulturbetinget, da. Hvis det er vanlig å prøve å være objektiv så vil nok det gjennomsyre kulturen. Er det vanlig at enhver kan mele sin egen kake ved hjelp av politikere, da vil det nok være fristende å bruke den muligheten. Men når du vet at det ikke nytter, så prøver du heller ikke. En vet jo innerst inne om det er av egen- eller fellesskapsinteresse, det en fremmer. (Politiker, opposisjon)

En forutsetning for at uformelle politiske kanaler kan brukes uten å gå på bekostning av det å utøve pålitelig og ansvarlig demokratisk styring, er et sterkt fokus på politisk integritet. Dette kan på den ene siden være lettere å få til i en liten kommune siden det vil være enklere å ha oversikt over ulike aktører – og dermed hindre særinteresser å nå fram på bekostning av fellesskapet. På den annen side vil habilitetsproblematikken kunne være en større utfordring i småkommunene. På spørsmål om dette mener informanter fra de fleste av småkommunene at det er viktig å være strenge på habilitetsvurderingene – og heller sende saken videre om man er i tvil.

7.4.3 Oppsummering – kanaler for innbyggerdeltakelse

Formelle kanaler for innbyggerdeltakelse oppleves som viktigere i store enn i små kommuner. Dette er i tråd med funnene i undersøkelsen til Klausen mfl ”Medvirkning med virkning” (2013), mens uformell kontakt oppleves som mer legitimt i små kommuner enn i store. Uformell innbyggerdeltakelse oppleves med andre ord som enklere å håndtere og som et mer positivt demokratisk innslag i mindre kommuner, enn det den gjør i større. Den viktigste betingelsen for pålitelig styring av slik deltakelse er imidlertid at de folkevalgte har politisk integritet. Pålitelig demokratisk styring fra de folkevalgte modererer innflytelsen fra særinteresser som forsøker å påvirke gjennom uformelle kanaler.

Når antall formelle kanaler ikke har signifikant effekt på dimensjonen ”borgernærhet” kan det være nettopp fordi denne dimensjonen slår ulikt ut i små og store kommuner. En annen grunn kan være at antallet kanaler i seg selv betyr lite, men at det er hvordan disse kanalene brukes som slår ut på innbyggernes opplevelse av borgernærhet.

Felles for små og store kommuner er at alle opplever det som utfordrende å nå bredt nok ut til innbyggerne. Det gjør at flere av kommunene er kontinuerlig på let etter nye og bedre former for medvirkning.

Formelle kanaler for innbyggerdeltakelse er knyttet til dimensjonene pålitelighet (likebehandling) og ansvarlighet på den måten at innspill kommet gjennom formelle kanaler gjerne gir innbyggerne mer lik mulighet for innflytelse enn den innflytelsen de har gjennom uformelle kanaler, som favoriserer dem som for

eksempel kjenner noen i kommunestyret. All forskning viser imidlertid at det er de samme gruppene, de ressurssterke, som deltar gjennom både formelle og uformelle kanaler, så forskjellen er kanskje mer prinsipiell enn reell. Ansvarlighet og pålitelighet berøres også fordi innbyggerdeltakelse, som vi diskuterte i kapittel 5, kan gjøre det uklart på hvilket grunnlag beslutningen er fattet, med mindre det finnes tydelige prosedyrer for å redegjøre for grunnlaget for politiske beslutninger. Her har igjen de formelle kanalene et fortrinn, fordi det er større sannsynlighet for at deltakelse gjennom formelle kanaler, for eksempel høringer, blir dokumentert, enn det er for at deltakelse gjennom uformelle kanaler, for eksempel et møte på ordførerens kontor, blir dokumentert. Kanaler for innbyggerdeltakelse kan også påvirke effektivitetsdimensjonen ved den demokratiske styringen både ved at den endrer beslutningsgrunnlaget, og dette kan føre til bedre eller dårligere beslutninger, og ved at beslutningene kan ta lengre tid, men også bli bedre forankret. Innbyggerdeltakelse kan dermed forlenge politiske beslutningsprosesser, men lette iverksettingen av tiltak i etterkant av beslutningen.

7.5 Møteledelse

Hvordan kommunestyremøtene og de øvrige politiske prosessene ledes kan ha betydning for de folkevalgtes trivsel, men også for resultatet av politiske prosesser. Berglund og Winsvold (2005) viser for eksempel at noen kommunestyrerepresentanter kan synes at møtene er unødig lange og at det er kjedelig når flere gjentar de samme argumentene. For å undersøke møteledelsens betydning for de folkevalgtes opplevelse av den demokratiske styringen, og spesielt for folkevalgtrollen, har vi i den kvalitative delen av studien undersøkt hvilke uttalte og uuttalte regler som finnes for hvordan møter i kommunestyret skal ledes. En annen faktor som vi antok kunne være interessant er om det har noen betydning for den demokratiske styringen at de fleste politikere er på nett under selve kommunestyremøtet. En kan for eksempel tenke seg at kommunestyrerepresentanter kommuniserer med folk utenfor kommunestyremøtet om saksrelevante forhold og bringer denne dialogen med seg inn i diskusjonen i møtesalen. En kan også tenke seg at representanter som kjeder seg bruker nettilgangen til å gjøre ting som ikke er relevant for diskusjonen.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at svært få folkevalgte gir uttrykk for at kommunestyremøtene er for lange og oppleves som kjedelige. Tidsrammen beskrives vanligvis å være på om lag 3-4 timer. Det er i og for seg naturlig at ordførere, som i hovedsak var de som ble intervjuet fra posisjon, ikke har noe å utsette på lengden av møtene eller på møteledelsen. Selv om vi ikke heller finner noe sterk tendens mot at opposisjonspolitikere mener møtene drar ut unødig i tid er det viktig å påpeke at opposisjonspolitikere vi har intervjuet i hovedsak er sentrale politikere som man kan forvente en stor grad av engasjement fra. Det kan derfor ikke utelukkes at mer perifere politikere kan ha andre oppfatninger.

Når vi betrakter politikerinformantene ser vi at tendensen snarere går i motsatt retning når det gjelder tidsbruk. Enkelte mener at det hender viktige saker ikke blir diskutert grundig nok i kommunestyret fordi tiden ikke strekker til. Som vi nevnte tidligere er det lokalpolitiske engasjementet i stor grad bygget på frivillighet. De fleste representantene må derfor sjonglere politikken på toppen av arbeid og evt. familieliv. Det setter krav til effektiv gjennomføring av kommunestyremøtene. Det at møtene ledes på en formell måte er med på å holde debatten forankret i gjeldende sak. Formell møteledelse oppleves også å bidra til å holde en saklig tone og forhindre debattanter fra å gå til personangrep. Under følger et godt eksempel på hvordan en kommune har sett viktigheten av konfliktdepende og stram møteledelse:

Tidligere hadde man situasjoner hvor det var stor grad av konflikt. Konfliktnivået var høyt, både personlig og på saker. Tonen var både konfliktskapende og konfliktorientert. Møtene kunne vare til langt på natt. Og det gjorde jo at det var store utfordringer både i forhold til trivsel, rekruttering, muligheter for tilhørere og andre til å følge med, og form kunne da overvinne innhold i medienes dekning av bystyremøtene.

Det har man jobbet veldig mye med, slik at man nå har forsøkt å stramme opp møtene, så det er veldig tydelige rammer for når møtene starter og når de slutter. Det er klare regler for takt og tone. Og man har forsøkt å skape et klima for at man kan ha skarpe

politiske ordskifter og at disse skal være saksorientert og ikke personorientert. (Administrativ leder).

Informantene antar at det forekommer ulikheter i engasjementet til politikerne, men mener i de fleste tilfellene at representantene jevnt over er godt forberedt og at de følger med. En informant tar opp at siden kommunestyremøtene overføres direkte på nett har representantene mulighet til å bli påvirket av enkeltpersoner under selve møtet. Påvirkning av enkeltrepresentanter kan i prinsippet foregå uten elektronisk kommunikasjon, ved at representanter snakker med andre aktører i pauser. Men man imidlertid anta at internettilgang, sosiale medier og SMS gjør denne formen for påvirkning mer sannsynlig.

7.5.1 Oppsummering

Møteledelsen oppleves av nesten samtlige informanter å være god, men flere synes møtene er for korte til at sakene som er oppe kan bli skikkelig debattert. Dette er motsatt av hva vi fant i 2005 (Berglund og Winsvold 2005). Noen informanter rapporterer om ”høy temperatur”, men ingen synes konfliktnivået er problematisk høyt, og mange beskriver at man er gode venner etter møtet til tross for eventuell hissig meningsutveksling. Informantene later til å forvente og ønske at det skal være en viss temperatur i kommunestyremøtene, og som vi så i kapittel 5 ble det heller ansett som et problem dersom det var for lite debatt. Som nevnt er en metodisk svakhet ved denne undersøkelsen at vi først og fremst har intervjuet sentrale politikere. Vi vet derfor ikke hvordan mindre sentrale politikere opplever møteledelsen. De vi har intervjuet rapporterer om at det ofte er de samme som snakker og de samme som sitter stille, og det kan jo tyde på at det er noen som opplever det som vanskelig å ta ordet, eller som eventuelt ikke engasjerer seg i sakene som er oppe til diskusjon. Det kan jo være at dette er noe av forklaringen bak variasjonen i rolletrivsel, som blir identifisert i surveyen.

7.6 Organisering av oppgaveløsning

New Public Management-reformene har i hovedtrekk handlet om å organisere offentlig sektor på en måte som gjør den mer lik private virksomheter. For kommunene har dette ført til en rekke

endringer i organiseringen av oppgaveløsning (Øgård 2005). Markedsliknende mekanismer har blitt innført i den kommunale forvaltningen, i tillegg til at private tjenesteleverandører har fått større innpass på den kommunale tjenesteytingsarenaen (Blåka, Tjerbo & Zeiner 2012)⁹. Tiltak som outsourcing og mål- og resultatstyring gir endringer i hvordan offentlig sektor betrakter ansatte og innbyggere. Et viktig spørsmål her er om dette medfører bedre demokratisk styring generelt – og graden av *effektiv styring* spesielt. Både Baldersheim mfl (2011) og Reitan mfl (under publisering) viser at det er en positiv sammenheng mellom mål- og resultatstyring på den ene siden og lokalpolitisk tillit på den andre. Reitan og kolleger mener denne effekten kan skyldes at offentliggjøring av resultatmål gir økt gjennomsiktighet og symboliserer økt åpenhet om politiske resultater (Reitan mfl under publisering:19). Spørsmålet vi kan stille oss i denne sammenheng blir derfor: *Har bruk av markedsmekanismer noe effekt på hvor effektiv den demokratiske styringen oppleves?*

7.6.1 Målstyring

I kapittel 4 viser den statistiske analysen at det er en positiv sammenheng mellom mål- og resultatstyring og konkurranseutsetting på den ene siden og opplevelse av ansvarlighet på den andre, men sammenhengen er for svak til at den tas med videre og kontrolleres mot andre faktorer. Den bivariante sammenhengen nyanserer likevel Reitan og kollegers funn, da de ikke skilte mellom ulike aspekter ved demokratisk legitimitet i sin studie. Interessant nok er det ingen signifikant sammenheng mellom disse styringsverktøyene og informantenes vurdering av effektivitet.

Som tidligere studier viser, bruker kommunene private tjenesteleverandører i stor grad når det kommer til tekniske tjenester som for eksempel snøbrøyting. Tjenesteyting innenfor helse- og omsorgssektoren oppfattes i større grad som hensiktsmessige å gjennomføre enten innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interkommunalt samarbeid. Et unntak er barnehagedrift som ofte drives både av kommunene og

⁹KOSTRA:
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17 (13.11.2012)

private. Begrunnelsen for å sette tjenester ut til private er i hovedsak at det gir en mer effektiv ressursbruk. En forutsetning for å sette tjenester ut av organisasjonen er, ifølge informantene, at politikerne har evne til drive rammestyring – til å definere en tjenestes innhold og styre på en armslengs avstand.

Få informanter knytter målstyring til demokratisk styring, og det er derfor vanskelig å si noe presist om hvilke effekter målstyring oppleves å ha på ulike sider ved den demokratiske styringen. Enkelte som bruker mål- og resultatstyring mener at modellen i utgangspunktet legger til rette for at politikerne lettere kan definere hvilke mål administrasjonen skal jobbe mot. Disse målene kan defineres på sektor- og enhetsnivå og gir politikerne en direkte mulighet til å samkjøre de administrative avdelingene med overordnede politiske planer. Målstyringen legger i den forstand opp til demokratisk styring. Forutsetningen er imidlertid at politikerne klarer å fylle målene med innhold, og at de klarer å stille tydelige krav til administrasjonen, basert på målene de setter. Målstyring kan i så fall gi mulighet for enhetlig, overordnet ledelse. Enkelte har hatt gode erfaringer med målstyring fordi det virker disiplinerende på ledere i forhold til budsjettoverholdelse, og på den måten gir mulighet til å drive effektiv styring. Som vi så i kapittel 5 er imidlertid ikke politikerne entydige i sitt ønske om å drive overordnet, strategisk styring, slik målstyring legger opp til. Mange politikere opplever at de mister kontakt med de politikkområdene de skal prioritere mellom og fatte beslutninger i forhold til når de hele tiden skal holde seg i høyden og ikke gå ned i enkeltsaker. Samtidig opplever mange det også som kjedelig og uhensiktsmessig at de skal håndtere detaljrike og ikke-prinsipielle saker som administrasjonen like gjerne kunne ha håndtert. Graden av målstyring bør med andre ord avpasses i forhold til det doble behovet som politikerne har for på den ene siden å få tilstrekkelig med informasjon og kontakt med politikkfeltene og på den andre siden å ha et overordnet og strategisk perspektiv på politikkkutforming.

7.6.2 Interkommunalt samarbeid

En annen form for organisering som i enda større grad kan tenkes å påvirke den lokaldemokratiske styringen er interkommunalt samarbeid. Kommunesektoren står overfor utfordringer som følge av endringer i strukturelle og institusjonelle rammebetingelser.

Geografi og oppgaver har gjennomgått store forandringer siden dagens kommunestruktur ble revidert på 1960-tallet (Vinsand mfl 2008:4). Kombinasjonen av spredt bosetning, samt stor variasjon når det gjelder kommunestørrelse på den ene siden og generalistkommunekravet på den andre siden skaper utfordringer når det kommer til kommunal tjenesteyting (Jacobsen 2010). For kommunene har en måte å bøte på disse utfordringene vært å inngå i interkommunale samarbeidskonstellasjoner. Det gir mulighet til å etablere mer ”robuste” enheter som lettere kan takle utfordringer som variasjoner i etterspørsel, og gjør det lettere å bygge opp sterkere fagmiljøer og utnytte ”stordriftsfordeler” (Jacobsen 2010, Blåka et. al 2012). Samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10% av kommunale driftsutgifter (Leknes mfl 2013:iii), og med dette omfanget er det rimelig å anta at interkommunalt samarbeid vil påvirke ulike sider ved den demokratiske styringen i kommunene.

En utfordring med interkommunalt samarbeid, samt med ulike former for nettverksorganisering er at det fører til større uklarhet og mindre innsikt i hvem som sitter med ansvaret for tjenesten (Goldsmith & Eggers 2004). Det vil igjen si at det er vanskeligere for innbyggerne å ansvarliggjøre politikerne når beslutningene og oppgaveløsning flyttes ut av kommuneorganisasjonen og inn i ulike former for interkommunale samarbeid. En kartlegging gjennomført av Leknes og kolleger viser at interkommunalt samarbeid er fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men at det gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll – spesielt gjelder dette de mindre kommunene: de kan både høste de største gevinstene økonomisk og når det gjelder tjenestekontroll, men de har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll (Leknes mfl 2013:iii). Denne kartleggingen konkluderer med at det knytter seg spesielle utfordringer til manglende oversikt og tilgang til informasjon blant lokalpolitikere om det interkommunale samarbeidet, og det kan bidra til uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret. Videre er det en utfordring at kommunestyrene kan føle seg tappet for makt og relevans, og de frykter sviktende legitimitet på sikt, fordi oppgaver og tjenester håndteres i andre institusjonelle rammer (Leknes mfl 2013:iv).

Spørsmålet vi stiller oss er hvordan interkommunalt samarbeid påvirker folk og folkevalgtes opplevelse av de ulike sidene ved lokaldemokratiet. På den ene siden kan inngåelse av interkommunale avtaler være en nødvendighet for å kunne innfri generalistkommunekravet og gi mer effektive og kvalitativ bedre tjenester. På den andre siden kan dette føre til en fragmentering av ansvar og dermed svekke innbyggernes mulighet til å ansvarlig gjøre lokalpolitikere.

De empiriske undersøkelsene støtter langt på vei antakelsene som er skissert over. Interkommunale nettverksløsninger brukes på bred front. Vi finner en klar tendens til at informantene ser på interkommunalt samarbeid som helt nødvendig for å kunne yte pålagte tjenester, men at ordningene innebærer utfordringer når det kommer til mulighet for å utøve politisk kontroll. Interkommunalt samarbeid blir altså sett som en viktig forutsetning for å kunne oppfylle den demokratiske forventningen om effektiv styring, men det oppfattes også som en utfordring for politikernes mulighet til å utøve ansvarlig styring.

Når det gjelder evne til ansvarlig styring ser vi en viss variasjon mellom ulike modeller for interkommunalt samarbeid. Modellene som i størst grad ble diskutert av informantene var vertskommunemodellen og interkommunale selskap. Enkelte tar også opp demokratiske aspekter ved samkommunemodellen. Her er betraktningene imidlertid svært begrenset. Enkelte påpeker at den høye graden av integrasjon i samkommunemodellen, i den forstand at de samme kommunene samarbeider på flere felt, gjør at modellen oppleves mer oversiktlig enn selskapsmodeller hvor medlemskommunene varierer.

Kommunene som fungerer som vertskommune opplever ikke at denne modellen gir dem særlig grad av demokratisk underskudd. I og med at det er vertskommunen som sitter med det daglige ansvaret for tilsetning og drift er ikke dette nødvendigvis så overraskende.

Men her har vi vertskommunesamarbeid da. Slik at der er det vertskommunen som for så vidt har den politiske styringen. Det kan jo påvirke den demokratiske oversikten i de kommunene som ikke er vertskommune. (Administrativ leder)

Det som da blir interessant er å avdekke hvordan modellen fungerer når kommunen ikke sitter som vertskommune. Her er oppfatningene noe blandet. Vertskommuneansvaret går ofte til storkommunen i samarbeidet. Enkelte småkommuner opplever derfor at de «taper» kampen om å ha tjenestetilbudet og medfølgende inntekter fra ansatte i sin kommune.

Enkelte opplever at tett dialog mellom rådmennene som igjen rapporterer til sine respektive folkevalgte fremmer muligheten for politisk kontroll innenfor vertskommunemodellen. Andre mener at nettbaserte fora for informasjonstilgang og informasjonsutveksling er viktig for at partene skal kunne holde oversikt. Fellesnevneren er at prosessene rundt drift og styring må være åpne. Medlemmene må gis tilgang til relevant informasjon.

I sin undersøkelse av kommunalt organisert samarbeid kategoriserer Holmen og Hanssen (2013, under publisering) ulike samarbeidsformer etter grad av formalisering. Det har vært vanlig å anta at muligheten for politisk styring avtar med økende grad av formalisering og at dette kan ha konsekvenser for demokratisk legitimitet. Formaliserte samarbeider, både mellom kommuner og mellom enkeltkommuner og andre aktører, er samarbeid som er underlagt eksplisitt lovgivning eller annen regulering som kan oppleves som å begrense den lokale handlefriheten og dermed muligheten for lokalpolitisk styring og kontroll.

Effektiv tjenesteproduksjon er en hovedbegrunnelse for etableringen av ulike former for interkommunalt samarbeid eller andre kommunale samarbeidsavtaler, men for at slike samarbeid skal kunne fungere effektivt må de ha en viss autonomi. I strid med tidligere funn, finner Holmen og Hanssen at kommunene er bevisst at de må balansere hensynet til effektivitet mot hensynet til politisk legitimitet, og at kommunale og interkommunale samarbeidsordninger således hele tiden aktivt avveier hensynet til effektivitet og autonomi mot hensynet til demokratisk legitimitet og befolkningens mulighet for å stille de styrende til ansvar. De finner at en suksessfaktor for å få til denne balansegangen er at den eller de kommunale aktørene som er representert i samarbeidsorganene må klare å forankre organenes aktivitet både politisk og administrativt, og at de må klare å formidle mellom politikken og samarbeidsorganene på en egnet måte. Noen av deres informanter mener at rådmenn ofte mestrer det å være slike

forankringspunkter fordi de er vant til å leve i spenningen mellom politikk og administrasjon og dermed har en godt utviklet forståelse for hva det er viktig å forankre, når og hos hvem. Holmen og Hanssen finner også at det er viktig at den som skal forvalte og håndtere slike interkommunale samarbeid har et politisk forankringspunkt, gjerne i kommunestyret. Spesielt gjelder dette i autonome nettverk eller samarbeidsrelasjoner der politikerne i mindre grad eller mindre systematisk er involvert i beslutninger.

En sentral tendens blant informantene i vår undersøkelse er at interkommunale selskaper oppfattes å skape større utfordringer i forhold til å kunne utøve ansvarlig styring enn andre former for interkommunalt samarbeid, som for eksempel vertskommuneprinsippet. Politikerens i sitatet under illustrerer dette i følgende svar på spørsmålet om interkommunale samarbeid byr på demokratiske utfordringer:

Ja, jeg tror nok det, men kanskje mer når du danner interkommunale selskaper. For da får du en selskapsdannelse med et selskap som blir mindre politisk styrt. (...) jeg ser at der kan det bli lite politisk styring og mer driftsorganisasjon til IKS'er som tar avgjørelser, og man må bare følge etter. (Politiker, posisjon)

Mer konkret er en utfordring som særlig trekkes opp med selskapsmodellen at mulighetene for å utøve demokratiske styring reduseres til å bli «ex-post» (Jacobsen m.fl. 2011 s 21). Det vil si at løpende kontakt og rapportering erstattes med mer konsentrert informasjon som blir presentert i for eksempel årsrapporter. Det vil igjen si at kommunestyret i mange tilfeller opplever å bli involvert i saker etter at beslutninger er tatt i selskapet. En politiker beskriver problematikken på følgende måte:

Et IKS, der blir det litt mer skjult. Altså flyten der – så kan vi si at når det er saker så blir det sendt ut gjerne som meldingssaker og så blir det tatt opp som eventuelt i kommunestyret og formannskap. De som ønsker tar opp noe fra de sakene. Men noen ting er jo helt formelle ting – generalforsamlinger og årsmeldinger og alt det der har vi jo veldig mye av i disse dager. Så det er jo innsyn i det, men det som kan

være er at en får innsynet litt for seint. Da er det alt skjedd. Det kan være en utfordring. Derfor så er det viktig å få ut saken til kommunestyret og formannskapet slik at de kan ta det opp under eventuelt. Det blir i liten grad gjort, kanskje for lite. Så jeg ser svakheten. (Politiker, posisjon)

I dette ligger også forutsetningen om at styrerepresentantene må forstå sin rolle som demokratisk aktør. Enkelte poengterer viktigheten av at slike representanter ikke må oppfatte seg selv som privatpraktiserende politikere, men representanter for innbyggerne. Deres arbeid må forankres i kommunestyret. I en organiseringsform hvor kommunikasjon og kontroll svekkes kan dette være en utfordring. Holmen og Hanssen (2013, under publisering) finner at fordi interkommunale samarbeid og nettverk langt på vei er frivillige og at deltakerne dermed lett kan velge exit, blir konsensus den foretrukne og kanskje eneste mulige beslutningsmekanismen internt i nettverkene. Konsensusbasert beslutningstaking kan imidlertid være problematisk for dimensjonen "ansvarlig styre" fordi slik beslutningstaking tilslører konfliktlinjer, avveininger synliggjøres ikke, og dermed er det vanskelig både for lokalpolitikere og for befolkningen å vite hvem som ville hva og å stille noen til ansvar for de beslutningene som fattes (Holmen og Hanssen, 2013, under publisering). Desto viktigere er det at beslutninger forankres i kommunestyret.

Et annet moment som trekkes fram er hvordan kommunestørrelse kan påvirke mulighetene for ansvarlig styring. Likeverdighet mellom kommunene og størrelse på samarbeidet poengteres av enkelte som viktige faktorer for å få til demokratisk kontroll. Enkelte av informantene påpeker at når det interkommunale samarbeidet omfatter relativt få og jevnstore kommuner er muligheten for oversikt og kontroll bedre. Når samarbeidet inkluderer store kommuner forvitrer småkommunenes autonomi til fordel for storkommunene, fordi innflytelsen følger befolkningsgrunnlaget.

Et annet poeng som kommer fram blant flere av informantene er nødvendigheten av kompetanse for utøvelse av de ulike samarbeidsmodellene. Skal et tjenesteområde organiseres som et interkommunalt selskap er det nødvendig at politikerne som skal drive det har kunnskap om hvordan den organisatoriske

innretningen fungerer, hvilke regler som gjelder og hvordan det skal ledes. Et spørsmål man kan stille seg i denne sammenheng er hvorvidt slike faktorer burde inngå som en del av folkevalgt-opplæringen. Burde eventuelt de som velges ut som representanter gjennomgå en spesiell opplæring i valgte samarbeidsmodell?

7.6.3 Oppsummering – organisering og oppgaveløsning

Funn fra casestudiene støtter resultater fra tidligere forskning både når det gjelder forholdet mellom målstyring og demokratisk styring, og når det gjelder forholdet mellom interkommunalt samarbeid og demokratisk styring. I den statistiske analysen er målstyring positivt korrelert med dimensjonen ”ansvarlighet”, mens informantene i casestudiene heller betoner relasjonen mellom målstyring og effektivitet, i den grad de knytter målstyring til demokratisk styring i det hele tatt. Målstyring oppleves alt overveiende som et godt styringsprinsipp, men det byr på noen utfordringer med hensyn til informasjon, innsikt og beslutningsgrunnlag. For at målstyring skal gi god demokratisk styring kreves det at politikerne er tilstrekkelig informert til å lage gode rammer og sette presise mål som administrasjonen kan styre etter. Videre fordrer mål- og rammestyring at politikerne har nok informasjon om enkeltsaker til at de ikke mister kontakt med de sektorene de skal fatte beslutninger i forhold til. Ren overordnet og strategisk målstyring er også vanskelig å forene med politikernes ombudsrolle.

Interkommunalt samarbeid oppleves i all hovedsak som positivt og nødvendig av informantene i casekommunene. De opplever at interkommunalt samarbeid gir mulighet for å levere gode tjenester. I tråd med forventningene styrker altså interkommunalt samarbeid effektivitetsdimensjonen ved demokratisk styring. Det byr imidlertid på noen utfordringer, som også har vært påpekt i tidligere forskning: kommunestyret får dårligere kontroll på og dårligere innsyn når beslutningene ikke fattes i kommunestyret, men innenfor andre institusjonelle rammer.

Ansvarlighetsdimensjonen ved demokratisk styring utfordres altså av interkommunalt samarbeid. De fleste informantene synes likevel de har rimelig god demokratisk kontroll på tjenestene som er underlagt interkommunalt samarbeid. Interkommunale

selskaper er et unntak – dette oppleves som lang mer problematisk, og flere informanter mener slike selskaper unndrar seg demokratisk kontroll og ”begynner å leve sitt eget liv”.

7.7 Konklusjon: God lokaldemokratisk organisering: Et resultat av intern kultur?

Vi fremsatte innledningsvis (kapittel 1) en forventning om at den interne kulturen i kommuneorganisasjonen kan ha betydning både for de folkevalgtes opplevelse av folkevalgtrollen og for hvordan befolkningen opplever å bli møtt når de henvender seg til politikere eller til administrativt ansatte – og dermed for deres opplevelse av den demokratiske styringen i kommunen. Intern organisasjonskultur har å gjøre med faktorer som for eksempel hvor stor grad av frihet og autonomi politikere og ansatte opplever å ha, intern tillit eller mistillit i organisasjonen, grad av detaljstyring eller overordnet styring, åpenhet eller lukkethet i forhold til innspill fra innbyggere eller fra aktører andre steder i organisasjonen samt åpenheten i politiske prosesser og administrativ saksutredning.

Disse forholdene og hvilken betydning de oppleves å ha for den demokratiske styringen har vi i ulik grad tatt opp i de forskjellige kapitlene. Kulturen, målt ved slike faktorer, utgjør, sammen med strukturelle og demografiske faktorer den interne og eksterne konteksten kommunene befinner seg i. Analysen av ulike styringsprinsipper og organisasjonsformer i delkapitlene over viser at disses egnethet vanskelig kan skilles fra den kommunale konteksten. *Det finnes ingen universell organisasjonsoppskrift som passer til alle kommunetyper: Modellenes suksess avhenger i stor grad av hvordan de praktiseres og hvilke normer for samhandling som eksisterer blant de folkevalgte.*

Dersom man retter blikket mot faktoren ”intern kultur”, viser analysene at betydningen av den enkelte organisatoriske faktor er mediert og modifisert nettopp av intern kultur og av interne normer for samhandling. I delkapitlet om politiske styringsmodeller (7.2) viste vi hvordan normer for samhandling mellom opposisjon og posisjon påvirket hvordan de ulike styringsmodellene fungerer – for eksempel betyr det mye for rolletrivselen og opplevelsen av åpenhet i hvilken grad de som sitter i posisjon er innstilt på å inkludere opposisjonen i det politiske arbeidet, i

hvilken grad de samsnakkes og blir enige om beslutninger i lukkede formøter. I delkapitlet om delegasjon (7.3) viste vi at normer for samhandling mellom politikere og administrasjon kan ha effekt på hvordan delegasjon av myndighet fungerer. Graden av tillit fra politikerne til administrasjonen, deres evne til åpenhet og informasjonsflyt ble sett på som viktige faktorer for å skape en god delegasjons- styrings- og forvaltningspraksis. Videre viste delkapittel 7.4 at hvorvidt deltakelseskanaler påvirker vurderingen av borgernærhet blant annet er betinget av hvordan politikerne og administrasjonen ser på innspill fra befolkningen: hvorvidt de opplever innspill som å bidra til bedre beslutninger eller som utidig innblanding vil påvirke måten kanalene fungerer på. Til sist viste vi i delkapittel 7.6 at relasjonen mellom politikere og administrasjon hadde mye å si for hvordan målstyring fungerte som politisk styringsprinsipp – god målstyring fordrer en tillitsfull relasjon mellom politikere og administrasjon slik at begge aktørgrupper føler seg trygge på at de får den informasjonen de trenger og slik at administrasjonen føler at de har politikerne i ryggen, og at de ikke blir kontrollert eller kikket over skulderen. *Ordføreren er en enkeltfaktor som later til å ha en viktig rolle for den interne organisasjonskulturen.* Spesielt er ordførerens rolle som brobygger mellom posisjon og opposisjon viktig for relasjonen internt i kommunestyret.

Tillit mellom posisjon og opposisjon, tillit mellom politikere og administrativt ansatte og disses syn på og relasjon til befolkningen påvirker hvordan ulike organisasjonsmodeller forvaltes, som igjen påvirker folk og folkevalgtes syn på den demokratiske styringen. Åpenhet, tillit og gjensidig respekt mellom de ulike aktørgruppene i lokaldemokratiet rapporteres som årsaker til tilfredshet med den demokratiske styringen i de kommunene der informantene er mest fornøyd. Men hvordan etablere en gjensidig tillit og respekt mellom de ulike aktørgruppene i lokaldemokratiet? Normer for samhandling er ikke bare vanskelige å fange, de kan også være vanskelige å endre. Noe kan man organisere seg til. *Denne studien har pekt på enkelte trekk som bereder grunnen for økt tillit: informasjon, innsyn og åpenhet på den ene siden, tydelige rolleforventninger og avklarte ansvarslinjer på den andre.* Utfordringen er at selv om man kan organisere seg til prosedyrer og rutiner for åpenhet og ansvarlighet, så er det ikke helt sikkert at det skaper en god relasjon dersom det praktiseres mekanisk, eller dersom mistilliten mellom ulike aktører

er stor i utgangspunktet. Kultur er vanskelig å endre, men ikke umulig. Forskning viser at man ved å endre formelle strukturer, kan klare å endre kulturen (se for eksempel Inderberg 2012), og dette kan skje via minst to mekanismer: Hvis posisjonen i et kommunestyre bestemmer seg for å lage prosedyrer for å inkludere opposisjonen i de reelle politiske diskusjonene kan kulturen blant politikerne endre seg som følge av at de erfarer at diskusjonene og beslutningene blir bedre når flere syn brynes mot hverandre (rasjonelt motivert), eller kulturen kan endre seg fordi politikerne i kommunestyret slutter at dersom vi inkluderer opposisjonen så må grunnen være at det er lurt – de slutter fra handling til holdning, og det fører til endret selvbilde (her i kommunen er vi inkluderende) (se for eksempel Fishbein og Ajzen 2010).

Sett over langs viser intervjuene at når informantene svarer på hva som skaper god demokratisk styring, så argumenterer de for at de faktorene de peker på som demokratifremmende (innsyn, tydelig målstyring, delegasjonsreglement..) bidrar til å skape en intern kultur som fremmer god praksis og god demokratisk styring. Når informantene vurderer tiltaks hensiktsmessighet er det altså ofte ut fra en vurdering av hvordan tiltakene fungerer gitt den kulturen som finnes i kommunen og hvordan de kan bidra til å styrke eller bedre den interne kulturen. Informantene skiller dermed ikke skarpt mellom intern kultur og god praksis, men omtaler tiltak som om de medieres gjennom den interne kulturen.

Dette betyr, for å gjenta oss selv, at hva som er god lokaldemokratisk organisering må ses i lys av hvordan ulike typer organisering fungerer gitt den interne kulturen i en kommune og hvordan ulike typer organisering eventuelt kan bidra til å bedre den interne kulturen.

8 Strategier for god lokaldemokratisk styring

Av Marte Winsvold

- Det finnes ikke én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, og dermed heller ikke én oppskrift på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati
- I casestudiene fremheves åpenhet, klare ansvarslinjer og inkludering av opposisjonspolitikere som viktige sider ved godt lokaldemokrati
- I den statistiske analysen er informasjonstiltak den faktoren som har størst positiv effekt på hvordan folk og folkevalgte opplever den demokratiske styringen
- I tillegg er individuelle faktorer som kjønn, alder, utdanning og botid i kommunen viktige for innbyggernes tilfredshet med lokaldemokratiet. For politikerne er politisk fartstid og posisjon viktig for tilfredshet
- For å bedre den demokratiske styringen foreslås tiltak som bedrer informasjon, åpenhet og inklusjon og som klargjør interne ansvarslinjer

Målet med dette prosjektet har vært å finne ut hva som kjennetegner kommuner der politikere og innbyggere er fornøyde med ulike sider med den demokratiske styringen. Undersøkelsen har vist at det ikke finnes én enkel forklaring på hvorfor folk og folkevalgte er fornøyde eller misfornøyde. For det første kan folks og politikeres tilfredshet skyldes helt andre ting enn hvordan lokaldemokratiet faktisk fungerer. Undersøkelser viser for

eksempel at kvinner jevnt over er mer tilfredse med lokaldemokratiet enn menn – og denne tilfredsheten er langt på vei uavhengig av hvilken kommune de bor i. For det andre er det en del ingredienser i oppskriften på godt lokaldemokrati som ikke er tilgjengelig for alle kommuner: god kommuneøkonomi og høyt utdannet befolkning er eksempler på slike ingredienser. For det tredje forteller heller ikke surveyskåren til kommunene hele historien om lokaldemokratiet i den enkelte kommune – diagnosen er med andre ord verken presis, entydig eller dekkende, og den må i beste fall vurderes som en indikator på lokaldemokratiets tilstand i den enkelte kommune. Og for det fjerde er det ikke sikkert at en høy skåre er entydig positivt. Denne undersøkelsen viser for eksempel at kommuner med egen lokalavis skårer litt dårligere enn kommuner uten egen lokalavis. Som diskutert i kapittel 4 kan det være et tegn på at lokalavisen bidrar med sunn skepsis og et våkent kritisk blikk hos befolkningen, som så avtegner seg i demokratiskåren.

Fordi det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor lokaldemokratiet oppleves som godt eller dårlig, finnes det heller ikke én oppskrift på hva kommuner kan gjøre for å sikre god demokratisk styring. Analysen gjør oss likevel i stand til å peke på noen trekk som kan bidra til å bedre den demokratiske styringen langs de ulike dimensjonene som er definert i dette prosjektet – pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og rolletrivsel. I dette avslutningskapitlet vil vi først kort gå gjennom hovedfunnene i undersøkelsen (8.1). Med utgangspunkt i oppsummeringen av hovedfunn vil vi så skissere noen mulige tiltak og strategier for bedre demokratisk styring (8.2).

8.1 Oppsummering av funn

Hvilke faktorer påvirker den demokratiske styringen, og hvordan er disse faktorene påvirket av hverandre? Vi startet ut med et sett antakelser om hvilke organisatoriske og strukturelle faktorer som ville være viktige for de ulike dimensjonene ved den demokratiske styringen. Den statistiske analysen styrket bare noen få av antakelsene. Studiene i casekommunene viser imidlertid at flere av faktorene som ikke var statistisk signifikante likevel ble opplevd som viktige – sammenhengene er imidlertid ikke enkle, entydige eller lineære, og det kan være årsaken til at de ikke vises i den

statistiske analysen. Videre viste den statistiske analysen at en faktor som ikke var med i modellen vi startet med, hadde stor betydning, nemlig faktoren *informasjonstiltak*. At informasjonstiltak er viktig underbygges også av casestudiene: informantene påpeker betydningen av åpenhet og innsyn både mellom politikerne og sivilsamfunnet og innad i kommunen mellom politikere og administrasjon.

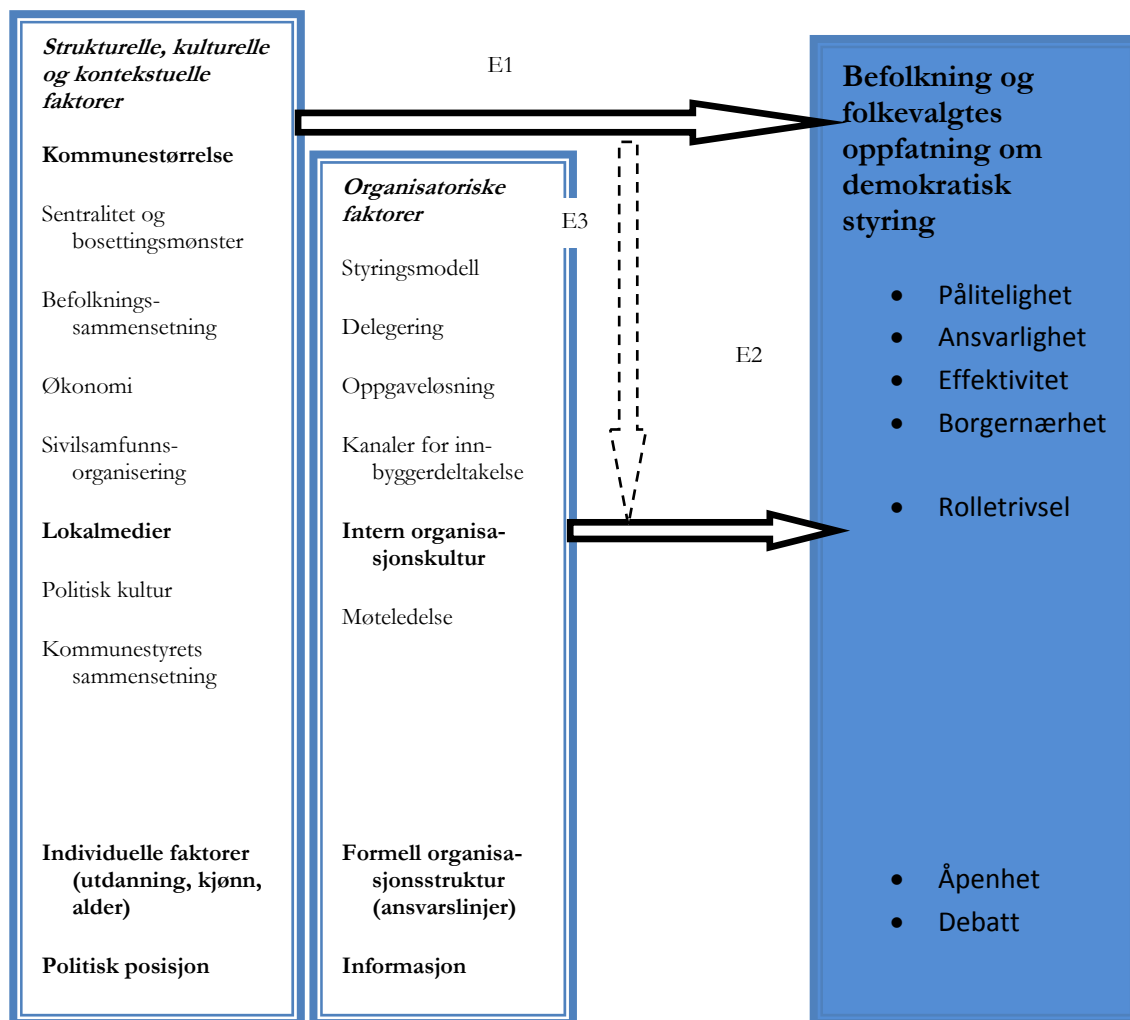
I casestudiene fremkom betydningen av nok en faktor som ikke var med i modellen, og det var klare *ansvarslinjer*. Det opplevdes som viktig for den demokratiske styringen at det var tydelig hvem som hadde ansvar for hvilke beslutninger, og når i prosessen ulike aktører hadde hånden på en sak. Klare ansvarslinjer innebærer en klar rolleforståelse eller rolleavklaring og en tydelig avklaring av hvem som har ansvar for hva. Dette er faktorer som kan og bør nedfelles i den *formelle organisasjonsstrukturen*: hvem har ansvar for og myndighet til å bestemme hva når. En klar formell organisasjonsstruktur vil i et demokrati også innebære at det finnes klare prosedyrer for hvem som skal inkluderes og høres i hvilke sammenhenger og hvordan innspill fra både befolkning og politikere skal inkluderes i saksfremstillinger.

Videre viste den statistiske analysen at kjennetegn ved individene – *individuelle faktorer* og *politisk posisjon* - var viktig for å forklare tilfredshet med ulike sider ved den demokratiske styringen i kommunene. Dette funnet er det også viktig å ha med seg når en skal vurdere mulige tiltak for å bedre den demokratiske styringen, fordi det betyr at tiltak kanskje ikke alltid skal være generelle, men at de heller bør målrettes mot de gruppene som opplever at sider ved den demokratiske styringen er dårlig.

I analysen har vi videre vurdert om de fem dimensjonene ved god lokaldemokratisk styring sammenfaller med de ulike aktørene i lokaldemokratiet sitt syn på hva som er viktige sider ved god demokratisk styring. Vi fant at to dimensjoner utover de fem opprinnelige – *åpenhet og debatt* – var viktige for mange. Det må sies at disse dimensjonene kan inkluderes i de allerede eksisterende dimensjonene, men fordi de kan inngå i flere av dem og ikke passer entydig i en bestemt, har vi valgt å la dem stå som egne dimensjoner.

Basert på analysen viser figur 8.1 en revidert versjon av analysemodellen vi presenterte innledningsvis (figur 8.1). De faktorene som har størst betydning er uthevet.

Figur 8.1 *Faktorens påvirkning på den demokratiske styringen*



Figur 8.1 er basert på funn fra både den kvantitative og den kvalitative analysen, og den viser en oversikt over hvilke faktorer som hadde betydning for folk og folkevalgtes opplevelse av ulike sider ved den lokaldemokratiske styringen. Den bakerste søylen viser hvilke strukturelle faktorer som har effekt på demokratisk

styring. Strukturelle faktorer er faktorer som ikke er direkte manipulerbare og som definerer de rammene som lokaldemokratiet må utøves innenfor. Effekten av de strukturelle faktorene er markert med pilen E1 (Effekt 1). Som vi ser er fire faktorer uthevet: *kommunestørrelse, lokalmedier, individuelle faktorer og politisk posisjon*. Dette er de strukturelle faktorene som viste seg å ha størst betydning enten i den statistiske analysen eller i casestudiene.

Den neste søylen representerer de organisatoriske faktorene som har betydning for den demokratiske styringen. Den inneholder faktorer som de folkevalgte lettere kan manipulere med og endre på. Effekten av de organisatoriske faktorene er markert med pilen E2. Av størst betydning her ser vi at intern *organisasjonskultur, intern organisasjonsstruktur og informasjon* er. Av disse faktorene er det bare *informasjon* som har signifikant effekt i den statistiske analysen. Kultur og struktur er ikke målt statistisk.

Videre har vi en effektpil, E3, som indikerer at effekten av organisatoriske faktorer er betinget av strukturelle faktorer. Med andre ord: hvilke effekt en bestemt måte å organisere på har for den demokratiske styringen kommer an på hvilke rammer denne styringen foregår innenfor. Mest tydelig er det at kommunestørrelse og økonomi (som begge er strukturelle faktorer) kan bety noe for hvordan de enkelte organisatoriske løsninger fungerer og utøves.

I de kommende avsnittene vil vi oppsummere hvilken betydning vi fant at hver enkelt av faktorene hadde for de ulike dimensjonene av den demokratiske styringen. I figur 8.1 er de faktorene som har mest betydning uthevet. Faktorene som ikke er uthevet har, som vi skal se, også betydning, men betydningen av disse er ikke like uttalt, like sterk eller like entydig. Som et resultat av denne oppsummeringen vil vi i delkapittel 8.2 skissere mulige tiltak for å bedre den demokratiske styringen i norske kommuner.

8.1.1 Strukturelle faktorer

Kommunestørrelse har i den statistiske analysen effekt på dimensjonen ansvarlighet, men vurderes i casestudiene å være viktig for flere sider ved den demokratiske styringen, samt for hva som legges i de ulike sidene.

Kommunestørrelse, målt som befolkningsstørrelse, representerer i den statistiske analysen også faktorene sentralitet og bosettingsmønster, fordi disse er så sterkt korrelert. Den statistiske analysen viser at kommunestørrelse har en positiv effekt på både folk og folkevalgte sin vurdering av ansvarlighet – *folk vurderer altså ansvarligheten som bedre i store enn i små kommuner*. Den positive effekten skyldes først og fremst ett av spørsmålene i ansvarlighetsindeksen, nemlig spørsmålet om det betyr noe hvilke partier som styrer. Dette er ment å være et mål på hvorvidt innbyggerne kan holde de folkevalgte til ansvar ved valg. Resonnementet er at hvis det er tydelige forskjeller mellom partiene er det lettere for innbyggerne å holde bestemte politiske partier til ansvar for bestemte politiske løsninger. I store kommuner er ofte partipolitikken viktigere og skillene mellom partiene større, og det bidrar antakelig til at folk og folkevalgte opplever ansvarlighet, i betydningen ”partiskiller”, som større i store enn i små kommuner.

Ansvarlig styre har imidlertid flere komponenter. En forutsetning for å kunne holde de folkevalgte til ansvar er at innbyggerne har informasjon om hvem som har ansvar for hvilke beslutninger og på hvilket grunnlag beslutningene fattes. Casestudiene gir ingen indikasjon på at klarhet i ansvarslinjer er noe som varierer med kommunestørrelse. Kommuner av ulik størrelse har imidlertid litt ulike utfordringer når det gjelder å sikre klare ansvarslinjer og god rolleavklaring. *Mens kompleksitet og spesialisering er store kommuners utfordring når det gjelder å sikre ansvarlig styre, kan det i små kommuner være en utfordring at en og samme person gjerne har flere roller*.

Den andre forutsetningen for å kunne holde til ansvar, at man vet på hvilket grunnlag en beslutning er fattet, er målt i indeksen ”borgernærhet”. I den statistiske analysen har kommunestørrelse en svak negativ effekt på ”borgernærhet” når man ser på den bivariate korrelasjonen, men denne sammenhenger forsvinner når man kontrollerer for effekten av andre variabler. Det betyr at folk i store kommuner i gjennomsnitt er litt mindre fornøyde med borgernærheten enn folk i små kommuner, men at denne mistilfredsheten ikke skyldes kommunestørrelse i seg selv, men andre forhold som samvarierer med kommunestørrelse. Intervjuene gir ingen indikasjon på at kommunestørrelse har noe å si for hvorvidt og hvor godt de folkevalgte og administrasjonen begrunner beslutningene sine. Casestudiene antyder imidlertid at

kommunestørrelse har betydning for en annen side av borgernærheten, nemlig den direkte kontakten mellom folk og folkevalgte: i små kommuner har de folkevalgte naturlig nok kontakt med en større andel av befolkningen enn i store kommuner. Dette gir også folk i små kommuner større mulighet til å holde de folkevalgte til ansvar mellom valg – det er lettere å ta kontakt med de folkevalgte dersom en ikke er fornøyd med hvordan ting gjøres.

Så hva betyr kommunestørrelse for borgernærhet? Hvis borgernærhet måles som mengden av kontakt, kan en si at borgernærheten er større i små enn i store kommuner. Målt slik som i KS' Lokaldemokratiundersøkelse, som *opplevd* borgernærhet kan en ikke si at kommunestørrelse har betydning for borgernærheten. Når den hyppigere kontakten mellom folk og folkevalgte ikke gir seg utslag i at borgernærheten oppleves som bedre, kan dette skyldes at forventningene til borgernærhet er annerledes i små kommuner enn i store. Det at folk i små kommuner faktisk har mer kontakt med de folkevalgte gjør dem ikke mer fornøyd med borgernærheten enn folk i store kommuner fordi de forventer mer utstrakt kontakt i utgangspunktet.

Den statistiske analysen viser ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og pålitelighet, og casestudiene viser at sammenhengen ikke er entydig. I små kommuner kan man forvente at de har større habilitetsutfordringer enn de har i store kommuner, noe de også gir uttrykk for at de har. Samtidig er forholdene i små kommuner ofte mer gjennomsluktige enn i store kommuner, noe som kan bidra til å gjøre det lettere for folk å kikke politikerne i kortene og som kan motvirke habilitetsproblemer.

Videre viser den statistiske analysen ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet, og en slik sammenheng finner vi heller ikke i casestudiene, annet enn at små kommuner opplever seg som sårbare – ansatte har gjerne flere funksjoner, og dersom én ansatt forsvinner kan det gå utover tjenesteproduksjonen på flere områder.

For de folkevalgte har kommunestørrelse på statistisk nivå en positiv effekt på rolletrivsel: politikere i store kommuner er mer fornøyd med rollen som folkevalgt enn politikere i små

kommuner. Casestudiene gir ingen entydig forklaring på dette funnet, men én forklaring kan være at store kommuner har mer handlingsrom vis a vis staten. En annen forklaring kan være at rekrutteringsgrunnlaget er bedre i store enn i små kommuner, og at politikerne i store kommuner derfor er mer motivert. Flere av informantene antyder en slik sammenheng.

Når det gjelder sentralitet og bosettingsmønster, peker ikke intervjuene på noen klare sammenhenger mellom dette og opplevd demokratisk kvalitet. Flere nevner imidlertid at det gjerne kan være konflikter mellom ulike grender, og at skillelinjene i politikken vel så mye kan avspeile grendetilhørighet som partitilhørighet. Stridigheter eller polarisering mellom grender er et problem som forplanter seg fra lokalsamfunnet og inn i politikken, og som kan skape en mistenksomhetskultur.

Befolkningssammensetning er i den statistiske analysen målt på to nivåer, på aggregert kommunenivå og på individnivå. Kjennetegn ved individene, alder, utdanning, kjønn, inntekt og botid i kommunen, viser seg å bety mye for hvorvidt folk er tilfredse med de ulike sidene ved det lokaldemokratiske styret. Befolkningssammensetningen på aggregert nivå, som er målt ved andel med høy utdanning og andel av befolkningen som er over 60 år, har signifikant påvirkning på dimensjonen ”ansvarlighet” på bivariat nivå, men denne effekten forsvinner når man kontrollerer for andre forhold.

Effekten av trekk ved individene er imidlertid signifikante også når de kontrolleres for påvirkning av andre faktorer. Eldre innbyggere er gjennomgående mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som er yngre; kvinner er mer positive enn menn langs alle andre indikatorer enn pålitelighet; høyt utdannede vurderer gjennomgående den demokratiske styringen i egen kommune som bedre enn lavt utdannede; og jo lenger man har bodd i kommunen, desto mer negativt vurderer man styringen i egen kommune. Inntektsnivå ser ikke ut til å ha noen effekt på vurderingen av egen kommune

Politisk posisjon. For de folkevalgte gjelder det at de som sitter i formannskapet, og dermed har en sentral posisjon i kommunen, er mer positive enn andre. Videre er de som tilhører partier som vanligvis er i opposisjon mer kritiske enn de som tilhører partier i posisjon (også kontrollert for om de faktisk er i opposisjon). Vi ser

også at kvinnelige representanter gjennomgående er mer fornøyde enn mannlige med dimensjonen ansvarlighet, og at tilfredsheten øker med alder når det gjelder ansvarlighet, effektivitet og rollekomfort.

Økonomi har så vidt signifikant betydning på både folk og folkevalgtes opplevelse av effektivitet (målt som tilfredshet med tjenestene). På bivariat nivå er økonomi korrelert negativt med pålitelighet og positivt med borgernærhet og rolletrivsel, men disse sammenhengene forsvinner når man kontrollerer for andre faktorer. Casestudiene viser at økonomi av en del folkevalgte oppleves som viktig for rolletrivselen, fordi god økonomi gir større handlingsrom og mulighet til å prioritere mellom ulike gode formål. I en stram økonomi der de fleste midlene er bundet opp i lovpålagte oppgaver er det lite rom for lokal politikk. Dette kan være en bakenforliggende årsak til at rolletrivselen er større i blant politikere i store kommuner der budsjettet og dermed handlingsrommet er større, også dersom økonomien er dårlig. Utover dette er det mange som påpeker at økonomi, nærmest på prinsipielt grunnlag, ikke skal ha noe å si for den demokratiske styringen, fordi demokratisk styring handler om demokratiske prosesser og om hvordan beslutninger fattes, og beslutninger kan fattes på demokratisk måte uavhengig av hvilke midler man har til fordeling.

Sivilsamfunnsorganisering forstått som det relative antallet sivilsamfunnsorganisasjoner har ingen effekt på tilfredsheten med lokaldemokratiet, viser Christensen og Aars (2011). I denne undersøkelsen har vi ikke undersøkt sammenhengen statistisk, fordi sivilsamfunnsorganisering målt som antall organisasjoner er så sterkt korrelert med folketall at det ikke er mulig å skille effekten av de to fra hverandre, og vi har valgt å inkludere folketall og ikke antall organisasjoner i den statistiske analysen. Casestudiene viser at sivilsamfunnsorganisasjonene later til å være viktigere som bindeledd mellom folk og folkevalgte i mellomstore og store kommuner enn i små kommuner der kontakten uansett er utstrakt og behovet for å gå gjennom en organisasjon dermed er mindre. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan kompensere for manglende borgernærhet i litt større kommuner.

Lokalmedienes betydning for synet på ulike sider ved lokaldemokratiet er analysert både statistisk og gjennom

casestudier. Den statistiske analysen viser at det å ha en avis som blir utgitt i kommunen påvirker folks oppfatning i negativ retning når det gjelder pålitelighet, borgernærhet og effektivitet. For de folkevalgte del er det å ha en avis som er utgitt i kommunen negativt korrelert bare med pålitelighet. Casestudiene bidrar til å forklare og nyansere disse funnene. Avisenes funksjon som vaktbikkje gjør at de fokuserer på forhold knyttet til pålitelighet som for eksempel forskjellsbehandling, maktmisbruk og habilitet. Dette kan bidra til å forklare hvorfor både folk og folkevalgte i kommuner med egen lokalavis er mer skeptiske til pålitelighetsdimensjonen ved den lokaldemokratiske styringen. Folk i kommuner med egen avis vurderer også borgernærhetsdimensjonen mer negativt, mens det å ha egen avis ikke påvirker de folkevalgtes vurdering av denne dimensjonen. En kan tenke seg at medienes fremstilling av for eksempel i hvilken grad politikerne lytter til befolkningen, har større betydning for innbyggernes opplevelse av, fordi de folkevalgte vil ha sin egen erfaring å bygge på når de vurderer borgernærheten. Mange innbyggere må vurdere borgernærhet kun ut fra det de leser om det i avisen. Som vist i kapittel 6 og 7 opplever de folkevalgte at de prøver å engasjere innbyggerne, men at innbyggerne ikke lar seg engasjere. Når det gjelder effektivitet kan det være at innbyggerne i større grad adopterer avisens eventuelle kritiske blikk på de kommunale tjenestene. Selv om mange har egne erfaringer med kommunale tjenester, har de ofte bare erfaring med et utvalg av disse, og for tjenester de ikke har personlig erfaring med blir avisen deres eneste mulighet til å evaluere tjenestene.

Videre viser casestudiene (kapittel 6) at sammenhengen mellom *det å ha en lokalavis i kommunen og opplevelse av ulike sider ved lokaldemokratiet avhenger av kommunens relasjon til lokalavisen* – i kommuner der forholdet mellom avis og politikere er preget av harmoni kan en tenke seg at effekten av å ha en avis er mindre negativ eller kanskje positiv, mens effekten av å ha en avis antakelig er mer entydig negativ i kommuner der relasjonen mellom avis og politikere eller kommune er preget av konflikt. Casestudiene viser også at det å havne i medieskyggen, noe kommuner uten egen avis oftere gjør, ikke oppleves som spesielt positivt av politikerne eller av de kommunalt ansatte. Mange ville foretrukket en kritisk avis fremfor en uinteressert avis. Dette poenget understrekes også i kapittel 4: det kan være et uttrykk for

engasjement og informerthet og dermed et demokratisk sunnhetstegn at befolkningen gjennom avisen får et kritisk blikk på den demokratiske styringen i sin kommune.

Politisk kultur er her forstått som i hvilken grad befolkningen har en kultur for å delta i politiske prosesser. Graden av engasjement i befolkningen er en viktig forutsetning for hvorvidt kommunen lykkes i å involvere folk i kommunale beslutningsprosesser. Til tross for at engasjementet er større i små enn i store kommuner, bekymrer politikerne i de minste kommunene seg mest for manglende engasjement. Dette skyldes antakelig at det totale volumet på engasjementet uansett vil oppleves som større i en stor kommune, rett og slett fordi det er flere innbyggere per folkevalgt. I både store og små kommuner oppleves engasjementet å være knyttet til saker som angår innbyggerne direkte. Det er vanskelig å engasjere innbyggere i saker av mer overordnet karakter. Informantene er klar over at engasjementet er skjevt fordelt, og at noen grupper både er mer engasjert og kommer lettere til orde enn andre grupper.

Kommunestyrets sammensetning sin betydning for vurderingen av ulike sider ved lokaldemokratiet ble studert først og fremst gjennom casestudiene, og to sider ble vurdert: grad av utskiftning og grad av fragmentering. I tillegg er betydningen av politisk avstand og samarbeidsvilje mellom partiene vurdert.

Utskiftningen i norske kommunestyre er nokså stor – om lag to tredjedeler av de folkevalgte byttes ut ved hvert valg. Intervjuobjektene i denne studien opplever imidlertid ikke utskiftning som noe problem og synes det er bra med en kombinasjon av erfarne og nyrekrutterte i kommunestyret. Tvert imot ses det på som en fordel at mange av kommunens innbyggere får prøvd seg som kommunestyrerepresentanter og dermed får innsikt i og forståelse for lokalpolitikken utfordringer.

Når det gjelder fragmentering, så er de kommunene som kommer dårlig ut i innbyggerundersøkelsen, alle relativt fragmenterte. Dette er i samsvar med funnene til Reitan m.fl. (under publisering). Intervjuene støtter ikke entydig dette funnet, men viser tvert imot at *både fragmenterte kommuner og ettpartikommuner kan fungere på ulikt vis. Konflikt og eksklusjon av enkeltpartier kan forekomme i begge typer kommuner – og casestudiene indikerer at det er dette som skaper mistrivsel blant de folkevalgte.* Tendensen som vises i den statistiske analysen, til

at politikere fra typiske opposisjonspartier er mindre tilfredse med politikerrollen enn politikere fra store partier, kan tolkes i lys av dette. Forsøk på å inkludere andre og på å finne frem til kompromisser alle kan leve med – i kapittel 6 omtalt som ”konsensuskultur” – skaper trivsel og tilfredshet blant de folkevalgte og i administrasjonen. Grad av konsensuskultur er tilsynelatende frikoblet fra den faktiske avstanden mellom partiene.

Konsensusbygging er imidlertid ikke entydig positivt, blant annet kan det svekke vekten av velgernes stemmegivning, og spesielt journalistene i utvalget er skeptiske til for sterk konsensusorientering

Oppsummering – strukturelle faktorer

I figur 8.1 har vi uthevet fire strukturelle faktorer som spesielt viktige: kommunestørrelse, lokalmedier, individuelle faktorer og politisk posisjon. Ansvarligheten vurderes som bedre i store enn i små kommuner, og kommunestørrelse oppleves av informantene å ha betydning også for hvordan de ulike dimensjonene utøves og oppfattes; det å ha en egen avis i kommunen påvirker vurderingen av den demokratiske styringen negativt, men casestudiene viser at dette funnet må modifiseres ut fra hvilken relasjon kommunen har til avisen; eldre, kvinner, høyt utdannede og de med kort botid i kommunen vurderer den demokratiske styringen som bedre enn andre grupper, og det samme gjør politikere i posisjon og politikere med lang fartstid.

Disse fire variablene har alle signifikant effekt i den statistiske analysen og blir samtidig opplevd som viktige av informantene i casekommunene. God økonomi har i den statistiske modellen positiv effekt på vurderingen av effektivitet, men fordi informantene er uenige i hvorvidt økonomi er av betydning og om den på prinsipielt grunnlag overhodet kan knyttes til demokratisk styring, er ikke økonomi uthevet som viktig i modellen. Både økonomi og de andre strukturelle variablene i modellen vurderes også som å ha betydning, men hvordan de har betydning og for hvilke dimensjoner er ikke like entydig.

8.1.2 Organisatoriske faktorer

Styringsmodell. Gjennom intervjuer i casekommunene finner vi at valg av styringsmodell har store implikasjoner for ulike sider ved

den demokratiske styringen. I tråd med forventningene oppleves den *parlamentariske* styringsmodellen å styrke ansvarlighetsdimensjonen, fordi den tydelig plasserer ansvaret hos den politiske posisjonen. Parlamentarismen oppleves også som en svært effektiv styringsform, men den oppleves som dårligere enn formannskapsmodellen når det gjelder åpenhet og innsyn. De som sitter i byråd får i motsetning til opposisjonen innsyn i saksforberedelsene og kan dermed være med å påvirke saksinnstillingen lenge før opposisjonen og offentligheten får hendene sine i den. Mange saker oppleves som ferdig utformet og avgjort før de når kommunestyret.

Innenfor *formannskapsmodellen* skilles det mellom en utvalgsmo- dell, der ulike utvalg er blitt delegert beslutningsmyndighet, og en komitémodell, der komiteene bare er saksforberedende og alle beslutninger fattes av kommunestyret i fellesskap. I mange kommuner har man blandingsvarianter av de to modellene. I rendyrket form oppleves utvalgsmo- dellens å være mer motiverende for politikerne å arbeide innunder og mer effektiv, men også mer sektoriserende. Effektiviteten kan altså gå på bekostning av helhetstenkningen. Komitémodellen oppleves å være mindre motiverende for politikerne, men helhetstenkningen har bedre vilkår fordi et samlet kommunestyre vurderer og prioriterer mellom alle saker.

I en periode var det flere kommuner som hadde sektorover- gripende utvalg, altså utvalg med beslutningsmyndighet, men som håndterte saker som gikk på tvers av sektorer. Data fra organisasjonsdatabasen viser at denne trenden er på retur (Blåka mfl 2012). I våre casekommuner var det ingen som per dato hadde slike sektorovergripende utvalg, men noen hadde hatt det. Erfaringene var at det å ha sektorovergripende utvalg gikk på bekostning av grundigheten – det var vanskelig for politikerne å sette seg inn i mange felter. Til tross for at sektorutvalgsmo- dellens ble opplevd å bidra til å skape sektorpolitikere, ble dette sett på som et mindre problem enn situasjonen der politikerne ikke hadde dybdekunnskap om noe felt.

Delegering av myndighet fra politikere til administrasjon er helt nødvendig for å kunne få fattet beslutning i alle saker det skal fattes beslutning i. Delegering er en måte å lette arbeidsbelas- tningen til politikerne og har dermed en effektivitetsbegrunnelse.

Videre har delegering en faglig begrunnelse: det å fatte vedtak i enkeltsaker kan kreve stor faglig innsikt i feltet det skal fattes beslutninger om, og kommunalt ansatte som er ansatt i dette øyemed og vier all sin tid til dette vil dermed være bedre skikket enn politikere – som jo er lekfolk. Delegasjon av myndighet er imidlertid ikke uproblematisk. Retten til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet er gitt av velgerne ved valg, og det oppleves som viktig at de folkevalgte har kontroll med de beslutningene de har delegert bort. En del informanter opplever at utstrakt delegering kan forkludre og utydeliggjøre ansvarslinjene i kommunen, og at det er vanskelig å holde kontroll med implementeringen av overordnede vedtak når vedtak i enkeltsaker er delegert til administrasjonen. Videre kan utstrakt delegering gjøre det vanskelig for politikere å utøve ombudsrollen, fordi de ikke har mulighet til å gå inn i enkeltsaker. *Delegasjon kan altså påvirke både effektivitet, ansvarlighet og borgernærhet. Når det gjelder pålitelighet kan en tenke seg at denne vil kunne bli bedre ivaretatt gjennom delegering, gitt at administrasjonen oppfører seg som et nøytralt byråkrati.* Noen av de administrativt ansatte informantene gir uttrykk for at normen om likebehandling står sterkere i administrasjonen enn hos politikere.

Til sist er en del informanter kritiske til at man ikke ved intervjuetidspunktet, som var omtrent midtveis i valgperioden, hadde gått igjennom kommunens delegasjonsreglement – det er egentlig ment å skulle gjøres ved begynnelsen av hver valgperiode.

Målstyring er et innarbeidet prinsipp blant informantene i casekommunene i denne studien. Den statistiske analysen viser at kommuner med utstrakt bruk av målstyring skårer høyere på ansvarlighetsdimensjonen enn andre kommuner. Informantene knytter imidlertid målstyring først og fremst til effektivitet, i betydningen styringseffektivitet. Det oppleves som effektivt og hensiktsmessig at politikere fatter overordnede beslutninger om mål, tilordner rammer og overlater enkeltvedtak til fagansatte i kommuneadministrasjonen. Mange informanter er likevel opptatt av at politikken ikke må bli *for* overordnet, og at de derfor i noen grad må involveres i mer konkrete vedtak. Som for delegasjon, knyttes målstyring i noen grad til politikernes rolle som ombudsmann – det er vanskeligere å utøve ombudsrollen når en bare skal fatte overordnede og strategiske beslutninger. *Til tross for at målstyring kan komme i konflikt med ombudsrollen, mente likevel de fleste*

informantene at overordnet styring og målstyring er gode styringsprinsipper som gjør politikergjeringen mer spennende og bidrar til økt rolletrivsel. Flere informanter pekte imidlertid på at målstyring forutsatte god rapportering fra administrasjonens side, slik at politikerne hadde mulighet til å følge med på i hvilken grad mål ble oppnådd.

Interkommunalt samarbeid påvirker, ifølge informantene, muligheten for demokratisk kontroll, fordi det gjør at den del beslutninger fattes utenfor kommunestyret.

Ansvarlighetsdimensjonen ved den demokratiske styringen blir dermed berørt. Selv om informantene peker på dette som en utfordring oppleves det likevel ikke som et stort problem, og alt i alt er inntrykket at informantene mener den *effektivitetsgevinsten slikt samarbeid gir oppveier mangelen på demokratisk kontroll.* Det påpekes imidlertid som viktig at hele kommunestyret inkluderes og informeres så langt det er mulig i beslutninger som fattes i interkommunale samarbeidsrelasjoner. Interkommunalt samarbeid mellom jevnstore kommuner oppleves også som bedre for den demokratiske kontrollen enn samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse.

Formelle kanaler for innbyggerdeltakelse er statistisk korrelert med både effektivitets- og ansvarlighetsdimensjonen ved god demokratisk styring – befolkningen i kommuner med mange kanaler for direkte deltakelse opplever den demokratiske styringen som mer ansvarlig og mer effektiv enn befolkningen i kommuner med få slike kanaler. Sammenhengen er imidlertid ikke sterk nok til å tas med i de videre, kontrollerte analysene. Casestudiene antyder, i tråd med forventningen, at slike kanaler er viktigere i små enn i store kommuner, men at antallet kanaler later til å bety lite i begge typer kommuner. *Det som betyr noe er hvordan kanalene brukes – med andre ord at de brukes aktivt og at innspill som kommer gjennom disse kanalene brukes inn i beslutningsprosesser.* Det oppleves også som et signal til innbyggerne om at man ønsker deltakelse, at slike kanaler finnes. Alle kommuner opplever det som problematisk at deltakelsen blant innbyggerne er for lav og at den er skjevt fordelt. Videre opplever noen det som problematisk at innbyggerne først og fremst engasjerer seg i konkrete og spesifikke saker og ikke i helhetlige løsninger og overordnet politikk. Gitt at folk deltar, mener en del informanter at formelle kanaler for innbyggerdeltakelse styrker borgernærhetsdimensjonen ved den demokratiske styringen, slik disse kanalene er ment å skulle. De

fleste er imidlertid opptatt av inkluderingen som sådan og lite opptatt av hvordan slik inklusjon bidrar i den politiske beslutningsprosessen. Det er viktig at folk føler at de blir hørt, er en setning som går igjen hos mange informanter. *Innbyggerdeltakelse oppleves å måtte balanseres mot kravene om likebehandling, ansvarlighet og effektivitet*, og det fremstår som viktig at det er klare rammer rundt innbyggerdeltakelsen og at det klart formidles til innbyggerne hvilken innflytelse de kan forvente å få gjennom slik deltakelse.

Intern organisasjonskultur forstått som normer for samhandling og tillit mellom de ulike aktørene i lokaldemokratiet later til å bety mye for den demokratiske styringen. Tilsynelatende like formelle styringsstrukturer kan fungere veldig forskjellig i kommuner med gode og dårlige relasjoner mellom politisk opposisjon og posisjon, mellom politikere og administrasjon eller mellom kommunen og befolkningen. *Tilliten mellom de ulike gruppene ser med andre ord ut til å betinge hvordan ulike organisasjonsmodeller fungerer*. Forenklet kan en si at nesten alle måter å organisere på fungerer i kommuner med høy grad av tillit, mens kommuner med høyt konfliktnivå og stor grad av mistillit vil kreve mer av organisering. Ordførerens rolle oppleves som viktig når det gjelder å bygge tillit mellom posisjon og opposisjon og mellom politikere og administrasjon.

Møteledelsen oppleves av de fleste informanter som god, men noen synes at de ikke får tid nok til å debattere alle saker tilstrekkelig. Det varierer mellom kommunene hvordan tonen i kommunestyremøtene vurderes, men ingen synes det er problematisk høyt konfliktnivå. Ordføreren er ikke overraskende viktig her, og også informanter fra opposisjonspartier er stort sett fornøyde med hvordan ordføreren leder kommunestyremøtene.

Formell organisasjonsstruktur, forstått som eksplisitte og gjerne skriftlig nedtegnede retningslinjer for hvem som har myndighet til å gjøre hva og i hvilke situasjoner, oppleves å ha betydning for den demokratiske styringen. At ansvarslinjene er klare og klart formulert har betydning for alle de overstående organisasjonstrekkene: ansvarslinjer bør være tydelig spesifisert innenfor de ulike styringsmodellene, når det gjelder delegasjon, målstyring, interkommunalt samarbeid og innbyggerdeltakelse. Klare ansvarslinjer er ikke nødvendigvis lettere å få til i store enn i små kommuner, men i store, komplekse kommuner er konsekvensene av uklare ansvarslinjer større. Små kommuner kan i

noe større grad klare seg med uformell ansvarsdeling, og det kan også oppleves som kunstig og påtvunget med formalisering i små kommuner.

Informasjonstiltak ble i den statistiske analysen vist å være viktig for spesielt for hvordan befolkningen vurderer den demokratiske styringen. Casestudiene viser at også informasjon internt i kommunen er viktig for den demokratiske styringen, sett fra politikerne og de administrativt ansattes side. *I likhet med tydelige ansvarslinjer er informasjon en forutsetning for at de ulike organisasjonsmodellene skal kunne fungere godt.* Informasjon mellom administrasjon og politikere er påpekt å være en viktig forutsetning for at delegasjon og målstyring skal fungere etter hensikten, og informasjon fra kommunen til innbyggerne er viktige for at tiltak for større borgernærhet skal kunne ha noen betydning og oppfattes som reelle. Informasjon er også direkte knyttet til dimensjonene pålitelighet og ansvarlighet: for at de ulike aktørene skal kunne stole på hverandre og stille hverandre til ansvar må de ha innsyn i hva hverandre driver med.

Oppsummering – organisatoriske faktorer

I figur 8.1 er tre organisatoriske faktorer fremhevet som viktige: intern organisasjonskultur, intern organisasjonsstruktur og informasjonstiltak. En kultur preget av tillit og åpenhet, tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring er faktorer informantene i casestudiene trekker frem som viktige for den demokratiske styringen. Informasjonstiltak mot befolkningen er målt kvantitativt og har statistisk positiv effekt på både folk og folkevalgtes opplevelse av ulike sider ved lokaldemokratiet. Informasjon trekkes også frem i casestudiene som viktige for at ulike organisasjonsstrukturer skal fungere optimalt. For eksempel er tilstrekkelig informasjon en viktig forutsetning for at delegering og målstyring skal kunne fungere etter hensikten og ikke bryte med demokratiske prinsipper om ansvarlighet og pålitelighet. Som for de strukturelle variablene gjelder det at også andre faktorer er viktige, men at effekten av disse er mindre entydig eller har betingelser knyttet til seg – tilstrekkelig informasjon er den viktigste av disse betingelsene.

8.2 Strategier for god styring

I dette delkapitlet vil vi skissere mulige tiltak som kan møte de utfordringene som denne undersøkelsen har pekt på og som kan bidra til å bedre den demokratiske styringen langs de ulike dimensjonene. Dimensjonene er ikke separate, og de både påvirker hverandre og er forutsetninger for hverandre – tiltak for å bedre én dimensjon vil dermed fort kunne påvirke også andre dimensjoner. Som vi konkluderer med helt til slutt er imidlertid det aller viktigste tiltaket å ha et ønske om å forbedre den demokratiske styringen og et konstant fokus på hvordan demokratiet fungerer og hva som kan gjøres for å få det til å fungere bedre.

Fordi de faktorene som identifiseres som viktige for god demokratisk styring er kontekstavhengige, gir ikke undersøkelsen noen entydig pekepinn på hvilke strategier en kan følge for å få til god demokratisk styring. Noen faktorer later likevel til å være essensielle og gjennomgående på tvers av kommunal kontekst. Spesielt ser åpenhet og informasjon ut til å være viktig – dette viser både intervjuene og den statistiske analysen. I figur 8.1 satte vi opp åpenhet som en egen side ved den demokratiske styringen, men den kunne like gjerne vært satt opp som en faktor som påvirker den demokratiske styringen: åpenhet og informasjon oppgis av informantene å være en forutsetning for pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, og indirekte også for effektivt styre. Åpenhet mellom administrasjon og politikere og mellom ulike politiske fraksjoner er også en viktig ingrediens i rolletrivselen.

En annen faktor som entydig later til å bedre den demokratiske styringen er det å ha klare ansvarlinjer. I figur 8.1 har vi kalt dette for formell organisasjonsstruktur. Det å ha klare og tydelig formidlede regler for hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, hvor og når i prosessen, gir gode forutsetning spesielt for ansvarlig styre, men også for pålitelighet i betydningen likebehandling og tillit, og for effektivitet. Tydelige ansvarlinjer gir også bedre rolletrivsel.

En tredje faktor som later til å være allment viktig på tvers av kommunal kontekst, er inkludering. Dette har vi ikke angitt som en egen faktor i figur 8.1, men det inngår både i faktoren intern organisasjonskultur og i formell organisasjonsstruktur. Det å

inkludere opposisjonen i politiske beslutningsprosesser ser ut til å være svært viktig for politikernes rolletrivsel.

Den statistiske analysen viste at for både folk og folkevalgte hadde individvariabler, altså kjennetegn ved enkeltpersoner, gjennomgående mer effekt på vurderingen av den demokratiske styringen enn både de strukturelle og organisatoriske variablene hadde. Det kan ved første øyekast synes nedslående: det spiller liten rolle hva kommunen gjør, for det som betyr noe for tilfredsheten med lokaldemokratiet er hvem som bor der. Effekten av individuelle trekk gir imidlertid en indikasjon på hvilke grupper man bør sette i verk tiltak overfor. For befolkningens del viser den statistiske analysen at forbedringspotensialet er størst blant lavt utdannede, blant menn, blant de yngste og blant dem med lang botid i kommunen. Det å sette i gang tiltak for å bedre disse gruppens opplevelse av den demokratiske styringen kan altså være en god strategi. Det kan være tiltak for å inkludere disse gruppene i politiske beslutningsprosesser, men det kan også være tiltak for målrettet informasjon mot disse gruppene.

Tilsvarende kan en resonnerer for de folkevalgte: de som sitter i posisjon eller i formannskapet er mer fornøyde enn andre, noe som antakelig skyldes at de har mer innflytelse. Et tiltak vil dermed kunne være å sørge for at også de som sitter i opposisjon føler at de er med på å påvirke politikken. Dersom opposisjonen får for mye påvirkning, vil imidlertid det kunne forkludre ansvarslinjene. Rolletrivsel er en dimensjon ved den demokratiske styringen som kan komme i konflikt med både ansvarlighets- og effektivitetsdimensjonen. Hvor høyt man prioriterer rolletrivsel og hvor langt man er villig til å gå for å inkludere opposisjonene i politiske beslutninger blir dermed en avveining mellom konsensusbygging og konkurransedemokrati.

I avsnittet under angir vi punktvis mulige tiltak som kan møte de utfordringene som denne undersøkelsen har pekt på og som kan bidra til å bedre den demokratiske styringen langs de ulike dimensjonene. Dimensjonene er ikke separate, og de både påvirker hverandre og er forutsetninger for hverandre. En strategi for å fremme én dimensjon vil dermed ha innvirkning også på andre dimensjoner – medisinen for å få til bedre styringseffektivitet kan være den samme som for å få til bedre ansvarlighet, for eksempel. Noen av de tiltakene vi skisserer går derfor igjen under flere av

dimensjonene. Vi har ikke gjort noe forsøk på å være konkrete eller komme med en presis oppskrift på hvordan kommuner kan bedre den demokratiske styringen. Til det er kommuner og kommunal kontekst altfor forskjellig.

Det viktigste er likevel at hver enkelt kommune må ha et vedvarende fokus på sin egen demokratiske styring og systematisk spørre seg: Er det sider ved den demokratiske styringen i denne kommunen som kunne vært bedre? Hvor butter det? Hvilke tiltak kan vi sette i verk for å bøte på de problemene vi opplever?

Noen av tiltakene som er skissert under vil være rettet mot befolkningen, noen mot de folkevalgte og noen mot begge grupper. For hvert tiltak er målgruppe angitt i parentes.

Tiltak for åpenhet

Åpenhet angis som en kjerne i den lokaldemokratiske styringen, både som en verdi i seg selv og som en forutsetning for å få til god styring langs de andre demokratidimensjonene. Åpenhet er viktig både overfor befolkningen og innad i kommunen, mellom politikere og administrasjon og mellom posisjon og opposisjon. Når det gjelder åpenhet overfor innbyggerne, så fordrer det informasjon, og mange kommuner synes de er gode til å informere og har en bevisst informasjonsstrategi overfor innbyggerne. Den statistiske analysen viser imidlertid at det er variasjoner mellom kommuner når det gjelder informasjonstiltak, og at disse variasjonene påvirker befolkningens syn på den demokratiske styringen. Men åpenhet innebærer ikke bare å informere proaktivt, det innebærer også å gi innsyn når ulike aktører ber om det og å vise frem grunnlaget for beslutningene som fattes, de uenighetene som finnes og inkludere befolkningen i argumentasjonen og i debatten. Videre handler åpenhet om at henholdsvis politikere og administrativt personale deler informasjon med hverandre. Slik forstått kan tiltak for å bedre åpenheten være å....

- Informere aktivt og systematisk om kommunens planer, vedtak og måloppnåelse. Bestrebe seg på å formidle gjennom forskjellige kanaler for å sikre at man når bredt ut til befolkningen – gjennom aviser, internett, egne skriv eller målgrupperettede informasjonsmøter (innbyggere).
- Informere også om uenigheter i kommunestyret – referere ulike standpunkter og angi argumentene i debatten. I

kommuner som ikke dekkes av medier som gjør denne jobben kan det vurderes å publisere referater fra kommunestyremøtene på nettsidene, slik som det gjøres for stortingsdebatter (innbyggere).

- Så langt det er mulig å gi innsyn i saker og saksforberedende dokumenter når pressen ber om det – det bedrer sjansen for å få et harmonisk forhold til lokalavisen, og for å gi befolkningen tillit til at kommunen ikke holder noe skjult (innbyggere).
- Gi innsyn i politiske prosesser og åpne for debatt også når man ikke trenger det – for eksempel når man er i flertall (folkevalgte).
- Vurdere om administrasjonen kan gi politikerne mer innsyn i saksutredningsfasen. Dette kan bidra til å bedre tilliten mellom politikere og administrasjon, og mer informerte politikere kan fatte bedre beslutninger (folkevalgte og administrativt ansatte).

Tiltak for debatt

Verdien av politisk debatt og diskusjon ble understreket av mange informanter. Uavhengig av hvilken form for demokrati man bekjenner seg til, så vil debatt og diskusjon være politikens og demokratiets metode. I et valgdemokratisk perspektiv vil offentlig og åpen debatt klargjøre de ulike partienes standpunkter og prioriteringer og hjelpe innbyggerne til å fatte velbegrunnede og godt informerte valg. I et konsensusorientert demokrati vil inkluderende og åpen diskusjon være en forutsetning for at relevante og berørte aktører skal kunne komme frem til gode og fremdiskuterte løsninger på politiske utfordringer. Det oppleves som viktig for informantene at debatten er reell og ikke bare en oppsummering av begrunnelser for beslutninger som allerede er fattet i lukkede rom. For innbyggerne er lokalpressen en viktig formidler av og arena for debatt. For politikerne er også kommunestyremøtene en slik arena. Mulige tiltak for å legge til rette for tydelig debatt kan være

- Overfor innbyggerne, å ta den politiske debatten ut i lokalpressen. En del av politikernes formidlingsansvar er altså å vise frem de politiske skillelinjene og resonnementene offentlig (innbyggere og folkevalgte)

- Innad i kommunestyret, å ta flere av de diskusjonene som legger premisser for beslutningsfatning offentlig og i plenum, for eksempel i kommunestyremøtet (innbyggere og folkevalgte)

Tiltak for pålitelighet

Pålitelighet betyr at man er til å lite på, og et annet ord for pålitelighet er tillit. Pålitelig styre innebærer et styre der folk har tillit til at demokratiske spilleregler følges. Tiltak for pålitelig styre er dermed tiltak som øker tilliten mellom de ulike aktørene i lokaldemokratiet. I denne undersøkelsen har vi sett at spesielt tillit til at de folkevalgte behandler innbyggerne likt, er viktig. Tiltak for å styrke tillit eller øke pålitelighet kan dermed være....

- Så langt det er mulig å skriftliggjøre prosedyrer for saksbehandling og kriterier for enkeltvedtak (innbyggere).
- Begrunne skriftlig hvordan enkeltvedtak er i tråd med overordnede vedtak (innbyggere).
- Gi offentlig innsyn i beslutningsgrunnlaget slik at folk selv kan vurdere om beslutninger er fattet på riktig grunnlag (innbyggere).
- Være nøye på habilitetsregler slik at den instansen som fatter vedtak ikke er utsatt for mistillit (innbyggere).
- Ha et bevisst forhold til utøvelse av ombudsrollen – det å skulle tale enkeltpersoners sak må ikke gå på bekostning av prinsippet om likebehandling (innbyggere).

Tiltak for ansvarlighet

Ansvarlighet innebærer at folket kan stille de styrende til ansvar, og for å kunne det må de ha muligheten til å vurdere hvordan de ansvarlige utfører oppgavene de er satt til å utføre. Det forutsetter at de får informasjon om hvordan de folkevalgte og administrasjonen utøver sine mandater (ad innsyn), og det forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvar for hva – med andre ord at styringslinjene er klare. Mulige tiltak for økt ansvarlighet kan være...

- Tydelig og skriftlig nedfelt rolle- og ansvarsavklaring mellom de politiske nivåene – hvilken myndighet og hvilket ansvar har henholdsvis formannskapet, kommunestyret og underutvalg/komiteer? (innbyggere og folkevalgte).

- Tydelig og skriftlig nedfelt rolle- og ansvarsavklaring mellom politikere og administrasjon: Herunder: gå gjennom delegasjonsreglementet ved begynnelsen av hver periode (innbyggere, folkevalgte og administrativt ansatte).
- Tydelige og skriftlig nedfelte regler for når i beslutningsprosessen politikere og administrasjon har hånden på en sak: hva er rollen til de ulike aktørene i saksforberedelsesfasen, i beslutningsfasen og i implementeringsfasen? (innbyggere, folkevalgte og administrativt ansatte).

Tiltak for borgernærhet

Hvilke tiltak for borgernærhet som kan eller bør settes i verk vil være avhengig av kontekstuelle faktorer som kommunistørrelse og befolkningssammensetning. I alle kommuner erfarer man at en liten minoritet av befolkningen er svært aktive, og at det er noen grupper som faller helt utenfor. Visse grupper av befolkningen er også mindre fornøyde med den lokaldemokratiske styringen i kommunen, og det er i noen grad de samme, men ikke bare de samme, som er politisk passive. Stort engasjement kan både føre til tilfredshet og mistilfredshet. Målet med å inkludere innbyggere i politiske beslutningsprosesser kan imidlertid ikke være å øke tilfredshetskåren for borgernærhetsdimensjonen, det må være mer prinsipielt å la dem som har noe på hjertet eller som er berørt av en sak, bli hørt, og å utvide og bedre beslutningsgrunnlaget. Innbyggerne er både rettighetshavere på den måten at de har rett til å bli hørt, og de er en ressurs som kan bidra til at de beslutningene som fattes blir bedre og at implementeringen av beslutningene kan bli lettere. Under skisserer vi noen tiltak som kan bedre borgernærheten. Flere eksempler på tiltak for borgernærhet finnes i KS NOU'en "Medvirkning med virkning" (2013).

- Å etablere kanaler for deltakelse, spesielt for dem som ikke kjenner noen eller som vanligvis ikke engasjerer seg og for de gruppene som er minst tilfredse med den lokaldemokratiske styringen: for eksempel unge, menn og lavt utdannede (innbyggere).
- Å etablere rutiner for hvordan innspill som kommer gjennom formelle og uformelle kanaler skal håndteres (innbyggere).

- Å dokumentere og formidle til dem som har kommet med innspill og til offentligheten hvordan innspill fra befolkningen inkluderes i beslutningsgrunnlaget og i hvilken grad og hvorfor de blir tatt hensyn til eller ikke tatt hensyn til. Dette er viktig også for at innbyggerdeltakelse ikke skal gå på bekostning av påliteligheten og føre til mistanke om forskjellsbehandling (innbyggere).

Tiltak for effektivitet

Effektiv demokratisk styring kan defineres både som god tjenesteproduksjon og som styringseffektivitet, altså at beslutninger kan fattes og iverksettes på en effektiv måte. Den parlamentariske styringsmodellen oppleves som effektiv når det gjelder å få fattet beslutninger. Innenfor formannskapsmodellen oppleves det å delegerer beslutningsmyndighet til underutvalg (utvalgsmodellen) som mer effektivt enn det å ha saksforberedende komiteer (komitémodellen). Dette forutsetter imidlertid at beslutningene som fattes i utvalgene ikke står i motstrid til beslutninger fattet i kommunestyret – i så fall blir ikke utvalgsmodellen effektiv. Utfordringen er å sikre at effektiv beslutningsfatning ikke går på bekostning av helhetstenkningen. En måte å sikre det på er å løfte alle overordnede saker, som legger føringer for andre vedtak, opp på kommunestyrenivå – det gjøres i stor grad i mange kommuner. Mulige tiltak for å bedre styringseffektiviteten kan dermed være nettopp å...

- Etablere underutvalg med beslutningsmyndighet (folkevalgte)
- Delegere alle saker som ikke er av overordnet karakter (folkevalgte)
- Finne mekanismer som sikrer at vedtak fattet i underutvalg er i tråd med overordnede vedtak (folkevalgte)

Tiltak for rolletrivsel

Både den statistiske analysen og de kvalitative intervjuene indikerer at det å ha innflytelse øker rolletrivselen, og dermed er opposisjonspolitikere og politikere med kort fartstid dem tiltak bør settes i verk overfor. Som nevnt må imidlertid trivsel veies opp mot andre målsettinger: manglende inklusjon av opposisjonen kan for eksempel på den ene siden skape mistrivsel, på den andre siden bidra til effektivt og ansvarlig styre. Generelt kan en likevel tenke

seg at det er viktig for rolletrivselen at alle har noe interessant å gjøre. Tiltak for økt rolletrivsel kan være....

- Å aktivisere de som sitter stille og ikke sier noe i kommunestyremøtene (folkevalgte).
- Med jevne mellomrom undersøke hvordan representantene ønsker at kommunestyremøtene skal organiseres og ledes. Noen informanter synes møtene er for effektive og at det blir for liten tid til å diskutere saker grundig. Det kan være verdt å undersøke om dette gjelder mange, og om man eventuelt kan forlenge møtene (folkevalgte).
- Å inkludere opposisjonen. Som vi så er det å inkludere alle partifraksjoner, også opposisjonen, i forsøk på å finne løsninger alle kan enes om viktig for å fremme trivsel blant politikerne. Ofte blir ansvaret for konsensusbygging eller brobygging tillagt ordføreren, og ordføreren har utvilsomt en viktig rolle i dette. Et mål kan være å finne måter å sikre en slik brobygging på, uten at en er så avhengig av ordførerens personlige innsats (folkevalgte).

X-faktoren ”intern kultur”

Et siste punkt handler om å bedre den interne kulturen og tilliten mellom aktørene. Er det mulig å designe tiltak som øker tilliten mellom aktørene i det lokale demokratiet og bedrer tilliten mellom dem? Organisasjonsteorien skiller gjerne mellom formell struktur og kultur. Den formelle strukturen gir skriftlige instruksjoner om hvem som har ansvar for hva og i hvilke situasjoner. Kulturen, som også kan ses på som en del av den uformelle strukturen, sier noe om hva som anses som passende og om hvordan man pleier å gjøre det i en organisasjon. Kultur smitter, og nyrekruttede blir fort sosialisert inn i den eksisterende kulturen. Kultur kan imidlertid endres ved å endre formell struktur, selv om effekten av endringene kan være uforutsigbar.

Denne studien har ikke tatt mål av seg til å angi hvordan endringer i formell struktur kan påvirke intern kultur, men gjennom analysen er det angitt noen mulige sammenhenger. *Det viktigste er kanskje å anerkjenne at intern kultur er en viktig suksessfaktor*, identifisere hvordan kulturen i en kommuneorganisasjon fremmer god demokratisk styring og hvordan den hemmer god demokratisk styring. Når man har gjort denne øvelsen vil det kanskje dukke opp noen løsninger

det kan være verdt å prøve ut: hvis den politiske opposisjonen føler seg ekskludert kan det kanskje være en idé å invitere dem med inn i politiske beslutningsprosesser også utover det som er påkrevet? Hvis administrasjonen føler seg kontrollert og detaljstyrt av politikerne kan det kanskje være en idé å arbeide tydeligere med innholdet i de politiske styringsmålene? Eller lage informasjonsrutiner som sikrer at politikerne føler seg tilstrekkelig informert?

Til sist: Den viktigste strategien er økt bevissthet og kontinuerlig fokus

Gode løsninger som bedrer den demokratiske styringen må være tilpasset lokal kontekst, lokal problemforståelse og lokale behov. Det viktigste kommunepolitikere kan gjøre for å bedre den demokratiske styringen er derfor kontinuerlig å stille seg spørsmål om hva ved den demokratiske styringen i kommunen som kan forbedres og hvorfor. Det finnes ikke en endelig løsning på hvordan man kan organisere seg til god demokratisk styring, det er et arbeid som må pågå uavbrutt, og som krever vedvarende oppmerksomhet fra alle aktørene i lokaldemokratiet.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. og Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.
- Baldersheim, Harald (2007): Godt lokaldemokrati: Kjenneteikn og målepunkt. Notat. Tilgjengelig på:
http://www.ks.no/PageFiles/2901/GODTLOKALDEMOKRATI_26feb07.pdf
- Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård (2008). *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2009). *Hvor godt er lokaldemokratiet? Metoder for kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaring og oppfatninger. Veiviserrapport fra et pilotprosjekt*. Oslo: KS og Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010): *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner. Oslo: KS.
- Baldersheim, Harald (2011). Folkevald i kommunen: Representantrolla under press? I: Harald Baldersheim & Eivind Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Abstrakt forlag.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, og Lawrence E Rose (2011). *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og*

- tjenesteyting i kommunene*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Dokumentasjonsrapport november 2011.
- Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård, red. (2011). *The Rise of the Networking Region: The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Februar 2011.
- Baldersheim, Harald og Norbert Kersting (2012). "The Wired City: A New Face of Power? A Citizen Perspective," i Karen Mossberger, Susan E. Clarke og Peter John (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. N.Y.: Oxford University Press.
- Bergh, Johannes og Lawrence E. Rose (2013). «Etske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering», i J. Bergh og D. A. Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt.
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005). *Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2005:9. Oslo: NIBR.
- Bjørklund, Tor (2005). «Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet», i J. Saglie og T. Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørklund, Tor (2013). "Politisk deltakelse i sentrum og periferi: Kontraster og endringer," i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati – et lokalvalg i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo; Abstrakt forlag.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes (2005). "Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?" i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Chabal, Patrick og Jean Pascal Daloz (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington, ID: University of Indiana Press.

- Christensen, Dag Arne, Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2010). *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2010. Oslo: NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning)
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2011). «Har det lokale organisasjonslivet betydning for innbyggernes vurdering av lokalpolitikkerne?», i D. Wollebæk & S.B. Seggaard (red.): *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Clark, Terry N. (2004). "Introduction: Taking Entertainment Seriously", i Terry. N. Clark (ed), *The City as an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.
- Coppedge, Michael, Angel Alvarez og Claudia Maldonado (2008). "Two persistent dimensions of democracy: contestation and inclusiveness," *The Journal of Politics* 70 (3): 632-647.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1992). *A behavioral theory of the firm*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, Bas og Lawrence E. Rose, eds. (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eriksen, Erik Oddvar, red. (1995). *Deliberativ politikk*. Oslo: TANO.
- Europarådet (2007). *Good local and regional governance – the European challenge*. Valencia: Conference of European ministers responsible for local and regional government, 15th Session, October 2007.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (2010). *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*. New York: Psychology Press (Taylor & Francis).
- Florida, Robert (2002). *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Florida, Robert (2005). *The Flight of the Creative Class: the New Global Competition for Talent*. New York: Harper Business.

- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hegre, Håvard, Carl Henrik Knutsen og Espen Geelmuyden Rød (2012). "The Determinants of Democracy: A Sensitivity Analysis." Oslo og Konstanz: PRIO, University of Oslo og University of Konstanz.
- Hendriks, Frank, John Loughlin og Anders Lidström (2011). "European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions," i John Loughlin, Frank Hendriks og Anders Lidström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen (2013, under publisering) *Styring og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid*. Rapport IRIS – 2013-x.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Inderberg, Tor Håkon (2012), *Formal Structure and Culture: Organizational Influence on Adaptive Capacity to Climate Change in Quasi-public Network Sectors*. Doctoral dissertation, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, 2012, 192 p.
- Karlsen, Rune (2009). «Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp: Om velgernes lokalpolitiske mediemiks», i J. Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt.
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi og Nadja Braun (2007). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Marburg: The Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kersting, Norbert og Angelika Vetter, eds. (2003). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kjeldsen, J.E. (1998) 'Duellanter, følelser og urokkelige standpunkter – Fjernsynsdebatten som retorisk genre' i Børdahl O et al. *Retorikkens omegn*. Retorisk årbok 1998. Bergen: Senter for europeiske kulturstudier.
- Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2013). *Medvirkning med virkning?*

Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.
Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret. Oslo: NIBR.

- Kraatz, Matthew S. og Edward J. Zajac (2001). «How Organizational Resources Affect Strategic Change and Performance in Turbulent Environments: Theory and Evidence». *Organization Science*, 12(5), 632–657.
- Leknes, Einar mfl (2013) *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008.
- Lindner, Wolf (1994). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Linz, Juan (1990). “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Lipset, Seymour Martin (1959). “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *American Political Science Review*. 53 (1): 69-105.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.
- Lord, Kristin M. (2006) *The Perils and Promise of Global Transparency: Why the Information Revolution May not Lead to Security, Democracy, or Peace*. Albany: State University of New York Press.
- Loughlin, John, Frank Hendriks og Anders Lidström, eds. (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Magnier, Annick (2006). “Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship,” i Henry Bäck, Hubert Heinelt og Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, Christine. B. og Inger G. Stensaker (2006). «Developing Capacity for Change». *Journal of Change Management*, 6(2), 217–231.
- Mill, John Stuart (1946). *On Liberty and Considerations on Representative Government*. Oxford: Basil Blackwell.
- Myrvold, Trine M. (2000). «Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? En studie av Oslo kommunes

- parlamentariske styringsmodell», i Å. Johnsen, L. A. Loe og S. I. Vabo (red): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Myrvold, Trine M. (2004). *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004:13. Oslo: NIBR
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar: Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: Damm forlag.
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2012). *Making Democratic Governance Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo og Phillippe C. Schmitter. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Laurence Whitehead og Phillippe C. Schmitter. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E Rose (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning", kapittel 2 i Audun Offerdal og Jacob Aars, red. *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Peixoto, Tiago (2009) "Beyond Theory. E-participatory Budgeting and its Promises for e-participation". *European Journal for ePractice*, 7:1-9.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ragnedda, Massimo og Glenn W. Muschert, eds. (2013). *The Digital Divide: The Internet and Social Inequality in International Perspective*. Oxford: Routledge.
- Reinsalu, Kristina og Marte Winsvold (2008). «Does civic culture influence the use of online forums? A comparative study of local online participation in Estonia and Norway» *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (1): 51–67.

- Reitan, Marit, Kari Gustafsson og Arild Blekesaune (under publisering). «Do local government reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?». *Local Government Studies*
- Ringeling, Arthur, Harry Daemen og Linze Schaap (2012). "The Dynamics of Democratic Learning," i Linze Schaap og Harry Daemen, eds. (2012). *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ringen, Stein (2008). *Hvorfor demokrati?* Oslo: Koloritt Forlag.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2002). «Partipolitiske skillelinjer i norsk lokalpolitikk», i O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Robertson, David (2002). *The Routledge Dictionary of Politics*. Routledge. London
- Rose, Lawrence E. (2005). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet". Kap. 3 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red. *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2009). «Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?», i J. Saglie (red.) *Det nære demokratiet*. Oslo: Abstrakt.
- Rose, Lawrence E. (2011). "Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet?" i Harald Baldersheim og Eivind Smith, reds., *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Rose, Lawrence E. (2012). "Good Local Governance: What Is It? How Can It Be Promoted?" i Harald Baldersheim og Jozef Bátora (eds.), *The Governance of Small States in Turbulent Times: The Exemplary Cases of Norway and Slovakia*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21(2):165-190.

- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens og John D. Stevens. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saglie, Jo og Bjarte Folkestad (2013). «Deltakelse i riks- og lokalpolitikk: to sider av samme sak?» , i J. Bergh og D. A. Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt.
- Saxi, Hans Petter (2006). «Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?», *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* 22(3), 256–277.
- Schaap, Linze og Harry Daemen, eds. (2012). *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stava, Per (2005). “Lokaldemokrati, brukar og borgar: Ideal og realitetar,” i Jo Saglie og Tor Bjørklund, red., *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Transparency International: <http://www.transparency.org/> UNDP (2007). *Governance Indicators: A Users' Guide*. 2nd edition
- Vinsand, Nilsen og Langset (2008). *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag* NIVI-rapport 2008:2.
- Winsvold, Marte og Gro Sandkjær Hanssen (2012). «Den lokale mediedekningen av e-valgforsøket. Lokale medier som opinionsdannende aktører». I Segard, Signe Bock og Jo Saglie (red.). *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. Rapport 2012:3 Oslo: ISF.
- Ødegård, Guro (2013). «Høy eller lav deltagelse – hva avgjør? En analyse av seks casekommuner», i J. Bergh og D. A. Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt.
- Aars, Jacob and Audun Offerdal (1998): ”Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway. I *Scandinavian Political Studies* (21):3.
- Aars, Jacob (2012). «Demokrati som policy. Kommunale tiltak for økt politisk deltagelse», *Tidskrift for samfunnsforskning* 53 (4), 385–404.