

Institutt for samfunnsforskning

Hvorfor innbyggerinvolvering?

Marte Winsvold

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31

PO Box 3233 Elisenberg

NO-0208 Oslo, Norway

www.samfunnsforskning.no

Hvorfor innbyggerinvolvering?

- **Innbyggere bør involveres i saker som berører dem særskilt eller der mandatet som ble gitt politikerne ved valg ikke gir klare retningslinjer for hvordan innbyggerne best kan representeres**
- **Å involvere innbyggerne i lokale politikkutviklingsprosesser kan bringe til veie relevant kunnskap som gir bedre informerte og mer treffsikre beslutninger**
- **Innbyggerinvolvering kan bidra til legitimering og forankring av politiske beslutninger og er vist å lette iverksettingen av politiske vedtak**
- **Innbyggerinvolvering kan bidra til å skape en følelse av medansvar, samt mobilisere lokale ressurser og frivillighet i lokalsamfunnet**
- **Å inkludere innbyggerne i utvikling av kommunen kan bidra til å utvikle tilhørighet og fellesskapsfølelse**
- **Innbyggerinvolvering er vist å bidra til politisk rekruttering**

Innledning

Det norske lokaldemokratiet er i all hovedsak representativt, og i teorien kreves det kun av kommunens innbyggere at de holder seg tilstrekkelig informert til å foreta et velbegrunnet valg mellom ulike politiske partier hvert fjerde år. I praksis øver innbyggerne i norske kommuner innflytelse også på andre arenaer enn i valglokalet, og rundt omkring i landets kommuner er det etablert en rekke tiltak som gir innbyggerne mulighet til å påvirke hvordan kommunen styres også i periodene mellom valg. Noen medvirkningsmuligheter er lovfestet. For eksempel er norske kommuner lovpålagt å høre befolkningen i visse typer saker som gjelder arealplanlegging, etablere rådgivende organer for særskilte grupper som eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne eller behandle et

forslag i kommunestyret dersom et antall innbyggere krever det. De aller fleste kommuner inviterer imidlertid innbyggerne til å komme med innspill på flere felter og på andre måter enn det som er hjemlet i lov. Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase viser for eksempel at om lag halvparten av norske kommuner i løpet av et år hadde gjennomført en idédugnad hvor innbyggere eller organisasjoner var invitert, og 85 prosent av alle kommuner hadde gjennomført møter med lokale interessegrupper eller organisasjoner (Monkerud mfl. 2016).

Argumentene for å involvere innbyggerne i en kommune i politikktutviklingen i kommunen kan grovt sett grupperes i to kategorier: Innbyggere bør involveres i politikktutvikling fordi det er *rett* ut fra et demokratisk perspektiv eller de bør involveres i politikktutvikling fordi slik involvering gir *bedre politiske beslutninger*. I tillegg antas bred folkelig involvering å ha *positive konsekvenser både for lokalsamfunnet og for de individene som deltar*.

Det er skrevet mye om mulige positive konsekvenser av innbyggermedvirkning, men det finnes få studier av faktiske konsekvenser, og de fleste av studiene som finnes er studier av enkelttiltak. Noe av grunnen til at få slike studier finnes er at medvirkningens effekter ikke er så lett å måle: For det første er det vanskelig å si noe presist om hva det innebærer at en politisk beslutning eller har heldige konsekvenser; for det andre vet en ikke hvordan et samfunn ville utviklet seg dersom deltakelsestiltaket man studerer, ikke fantes. For deltakelsestiltakene som er evaluert kan en likevel si noe om erfaringene til de involverte innbyggere og politikere.

Viktig er det å bemerke at innbyggerinvolvering i et representativt demokrati som det norske er ment å støtte opp under og ikke utfordre det representative styringssystemet. Til syvende og sist er det de valgte politikerne som er gitt mandat til å fatte beslutninger på vegne av lokalsamfunnet. Politikerne har også et særskilt ansvar for å ivareta helheten og til å tenke på alle innbyggernes ve og vel og slik sikre at ikke de som har ressurser til å delta utover det å stemme skal få uforholdsmessig mye innflytelse.

Så: hvorfor innbyggerinvolvering? Nedenfor presenteres de vanligste argumentene for innbyggerinvolvering. Der argumentene er vurdert empirisk blir vil det bli referert.

Innbyggerinvolvering ...

Fordi det er rett. Den normative begrunnelsen for bred involvering av befolkningen finner vi i det deltakerdemokratiske idealet (Pateman 1970). Ifølge dette idealet kjennetegnes et velfungerende demokrati av at innbyggerne deltar på en involvert måte i å utforme politikk på områder de berøres av. Prinsippet om at *berørte parter skal høres* er et grunnleggende demokratisk prinsipp, som også ligger til grunn for det territorielt definerte demokratiet (Näsström 2010). Man antar at alle som bor innenfor kommunegrensene er berørt av de samme beslutningene, og det begrunner at alle voksne innbyggere har stemmerett. I følge et deltakerdemokratisk ideal skal innbyggerne også høres mellom valg, når den konkrete politikken utvikles. Hvis sentrum i kommunen blir omregulert eller kildesortering innføres bør befolkningen få muligheten til å si sitt om akkurat disse spesielle sakene. I noen tilfeller vil enkeltgrupper berøres særskilt, og disse gruppene bør få tilsvarende større mulighet til å uttale seg. Dette kan for eksempel gjelde de som bor i skolekretsen til en nedleggingstruet skole eller eldre som berøres av endringer i dagtilbudet på eldresenteret. Ideen om at berørte parter skal høres særskilt er allerede institusjonalisert på lokalt nivå gjennom høringsinstituttet, gjennom ulike former for brukerrepresentasjon og gjennom råd og utvalg som for eksempel ungdomsråd og eldreråd. Tiltak for medvirkning fra særskilte grupper begrunnes også gjerne med at slike tiltak bidrar til å jevne ut innflytelsen mellom grupper i befolkningen. Noen grupper av innbyggere trengs å høres spesielt fordi de ikke har stemmerett, slik som barn og unge; andre grupper har kanskje lav valgdeltakelse eller er dårlig representert i kommunestyret. Tiltak for å høre disse gruppene særskilt kan kompensere for manglende deltakelse gjennom ordinære representative kanaler og sørge for at disse gruppene meninger og behov blir bedre representert enn de ellers ville ha vært. En studie av eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i norske kommuner viste at disse rådene innflytelse blir vurdert som nokså stor, og at gruppene de representerte

dermed fikk større innflytelse på kommunal politikutvikling enn de ellers ville hatt (Winsvold mfl. 2014).

Prinsippet om at de som er berørt skal høres særskilt kan imidlertid komme i konflikt med et annet viktig demokratisk prinsipp, nemlig at i et demokrati, så skal alle stemmer skal telle likt, slik de gjør på valgdagen. Når noen høres særskilt i en sak må derfor politikerne være nøye med å sikre at beslutningene som til sist fattes ivaretar hele befolkningen.

Fordi det gir bedre mulighet til å representere. En annen normativ begrunnelse for at folket bør inkluderes i beslutningsprosesser mellom valg er at ikke alle beslutninger kan tas på bakgrunn av partiprogrammene slik de ble utformet under valgkampen. Det kan dukke opp saker underveis i valgperioden som velgerne ikke har hatt anledning til å avgi stemme på bakgrunn av og som politikerne er usikre på hva innbyggerne mener om. De folkevalgtes mandat er jo å representere befolkningen, og det å høre folk mellom valg kan dermed øke de folkevalgtes mulighet til å utøve sin representative rolle (Coleman 2005). Dette er en av de årsakene mange politikere selv oppgir når de blir spurt om hvorfor de konsulterer befolkningen i periodene mellom valg (Klausen mfl. 2013).

Fordi det gir bedre politikk. Politikerne i en kommune er gitt mandat til å fatte beslutninger på befolkningens vegne, og jo bedre informert beslutningene er jo bedre sjanser vil det være for at får beslutningene får de konsekvensene de var ment å ha. Befolkningen sitter gjerne på informasjon om hvordan ulike løsninger vil kunne slå ut i praksis – enten fordi de er personlig involvert, for eksempel som pårørende til en person i en pleieinstitusjon; fordi de har lokalkunnskap om forholdene i en bestemt del av kommunene; eller fordi de har særskilt fagkompetanse. Dersom kunnskapen som finnes i befolkningen inkluderes i politikernes beslutningsgrunnlag, øker sjansen for at beslutningene blir mer presise og treffer bedre i forhold til de problemene de er ment å løse. Saker det er stort engasjement rundt er dessuten vist å bli mer grundig behandlet av politikere og kommuneansatte, fordi disse forutser at de må kunne begrunne beslutningen godt (Klausen mfl. 2013). Engasjement og deltakelse fra befolkningens side bidrar dermed til å sikre tilstrekkelig behandling og politisk debatt.

Fordi det letter iverksetting. Politiske beslutninger som berører folks hverdagsliv kan være lettere å iverksette dersom befolkningen har blitt hørt og har kunnet komme med innspill til løsninger. Når folk har deltatt i en politisk beslutning vil de i større grad føle seg ansvarlige for resultatet og dermed slutte opp om det. Dette argumentet for innbyggermedvirkning fremmes av mange norske politikere (Klausen mfl. 2013). Hvis innbyggerne har vært med på beslutningen om å grave opp bekkeløp for å hindre flom ved kraftig nedbør, antas det å skape færre protester enn hvis bekkene plutselig bare graves opp uten at innbyggerne har hatt mulighet til å komme med innvendinger (Winsvold mfl. 2016). Det oppleves med andre ord som lettere å iverksette tiltak som er forankret hos berørte parter, og beslutningene som fattes oppleves som mer legitime (Michels and DeGraaf 2010).

Fordi det kan mobilisere ressurser. Når innbyggerne involveres i å utvikle sine nærområder og i å finne gode løsninger, opplever man at det i mange tilfeller kan utløse lokale ressurser (Hanssen mfl. 2013). Dette er noe av tanken bak ideen om "samskaping". Samskaping finner sted når to eller flere aktører bestreber seg på å løse en offentlig oppgave eller et samfunnsmessig problem gjennom utveksling og bruk av sine forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer (Sørensen og Torfing 2015). Samskaping kan foregå på flere nivåer, og på det laveste nivået innebærer samskaping egentlig det samme som brukerinvolvering: Kommunale myndigheter forsøker å få brukerne til å peke på hvilke utfordringer og behov de har og hvilke tjenester som bør prioriteres. På et mer utviklet nivå vil innbyggerne gjennom frivillig innsats aktivt bidra til å løse de problemene som er identifisert. På et nivå tre vil innbyggere og kanskje private aktører inngå i et likeverdig samarbeid med kommunale aktører om å identifisere problemer, designe løsninger og gjennomføre disse. I Danmark foregår dette i økende grad gjennom politisk nedsatte utvalg som inkluderer både politikere og representanter fra befolkningen (såkalte § 17.4-utvalg). I noen norske kommuner eksperimenteres det også med slik utvalgsvirksomhet. Rasjone bak samskappingsideen er at når politikerne ber innbyggerne om hjelp til å løse et problem, så forplikter og engasjerer de innbyggerne gjennom denne involveringen. Innbyggerne blir oppmerksomme på hvilke behov som må ivaretas og hvordan de selv eller det lokalsamfunnet de bor i kan bidra til å ivareta disse. Involvering kan dermed utløse ressurser i lokalsamfunnet og gjøre

at den kollektive potten blir større. Dette kan bidra til at kommunen får økt sin handlingskapasitet (Painter and Pierre 2005).

Fordi deltakelse gir demokratiskolering. Ifølge et deltakerdemokratisk ideal vil aktiv og engasjert involvering av befolkningen ikke bare gi bedre politiske beslutninger, men vil også bidra til at innbyggernes engasjement og følelse av ansvar for lokalsamfunnet vekkes. Dette har vist seg å være tilfelle. Deltakelse utover valg har vært antatt å bidra til at folk utvikler evnen til å prioritere mellom saker og se de samfunnsmessige konsekvensene av slike prioriteringer. Deltakelse bidrar kort sagt til at folk utvikler et demokratisk sinnelag og blir dermed ansett som en «skole i demokrati». Forskning viser at dette kan være en effekt av deltakelse (Michels and DeGraaf 2010), og spesielt blant unge (Klausen 2003), men at det i så fall er viktig å sikre deltakelse i grupper som ikke allerede er godt representert i det formelle systemet (Giljam og Jodal 2005). Mulighet for deltakelse gjennom uformelle kanaler har også vist seg å være en viktig kanal for rekruttering til den formelle politikken (Klausen mfl. 2013). Det politiske engasjementet til mange folkevalgte våknet som et saksengasjement, og gjennom saksinvolvering kom de i kontakt med det formelle politiske systemet og så at kommunepolitikk var interessant og viktig (Lorentzen og Winsvold 2009).

Fordi det bygger lokal fellesskapsfølelse. Deltakelse er vist å føre til at innbyggerne opplever medansvar for lokalsamfunnet (Michels og DeGraaf 2010), og et samfunn der befolkningen aktivt er med i politikkutviklingsprosesser vil derfor i større grad være kjennetegnet av at innbyggerne tar et ansvar for samfunnet som helhet. Videre vil deltakelse kunne gi en opplevelse av å være del av et fellesskap og kan derfor være viktig i en kommune der folk ikke føler så sterk tilknytning. Deltakelse om felles utviklingsprosjekter kan bygge en følelse av at man hører sammen og har ansvar for hverandre, bygge en følelse av et «vi» (Winsvold mfl. 2015). Deltakelse kan dermed ha en integrerende og samfunnsbyggende funksjon. Videre kan deltakelse bygge mellommenneskelig tillit, som igjen er et av de viktigste kjennetegnene ved et velfungerende lokalsamfunn (Norris mfl. 2008; Hooghe og Marien 2013). Deltakelse bidrar til økt tillit både fordi folk som inviteres inn i politikkutviklingsprosjekter ønsker å gjengjelde tilliten de opplever av å bli vist, og fordi de lærer politikere og de avveiningene de står overfor å kjenne og dermed får større forståelse for og tillit til de beslutningene

politikere fatter (Wollebæk og Seggaard 2011, Ødegård 2011, Klausen mfl. 2013). Videre kan deltakelsesarenaer bidra til å koble ulike befolkningsgrupper sammen, og dette kan både bidra til økt tillit mellom innbyggerne i et lokalsamfunn og det kan bidra til ressursmobilisering. Det finnes for eksempel erfaringer med at kommunalt organiserte nærdemokratiutvalg samler lokale organisasjoner som oppdager at de har felles interesser og til sammen besitter ressursene som trengs for å ivareta felles behov (Hanssen mfl. 2013).

Samfunn med høy fellesskapsfølelse er også vist å være mer robuste i møte utfordringer av ulik karakter (Norris mfl. 2008). Den opparbeidede evnen til å samarbeide og gjensidig tillit gjør det lettere å mobilisere ressurser og dermed møte de utfordringene som måtte komme.

Innbyggerinvolvering fordi det bygger gode lokalsamfunn

Innbyggerinvolvering har som vist over mange potensielt positive effekter – på politiske beslutningers legitimitet, på innbyggernes opplevelse av å bli hørt, på tillit og relasjon mellom innbyggere og politikere og på ressursmobilisering. Viktigst er kanskje likevel at man ved å invitere innbyggere med i politiske beslutningsprosesser bidrar til å bygge lokal fellesskapsfølelse og sammenhengskraft, et lokalt "vi" som alle kan oppleve seg inkludert i. Akkurat hvordan innbyggermedvirkning foregår er mindre viktig enn at den foregår. På sett og vis er innbyggermedvirkning først og fremst en holdning politikere formidler til innbyggerne - en holdning om at man alltid er interessert i å høre hva alle i kommunen mener og at jo bedre informert man er som politikere er, jo bedre beslutninger kan man fatte. Å ha innbyggermedvirkning som refleks eller handlingsregel viser med andre ord at man er gjennomgående og reelt interessert i å representere innbyggernes meninger, holdninger og behov. På sikt er det grunn til å tro at en slik holdning vil etablere seg og bli en del av den lokale kulturen som definerer et lokalsamfunn, og at lyttende politikere vil bidra til å gjøre lokalsamfunnet til et sted der innbyggerne føler at de er en del av et integrert og ivaretagende fellesskap. Det å bli inkludert og regnet med gir tilhørighet, lojalitet til og en følelse av forpliktelse overfor fellesskapet, og innbyggermedvirkning kan dermed bidra til å bygge et godt lokalsamfunn.

Litteratur

- Coleman, Stephen (2005). New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New media & society* 7(2): 177–198
- Giljam, Mikael og Ola Jodal (2005). *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III, Kommunala demokratiseringsprosesser – vägen til mer vital demokrati?* Göteborg: CEFOS.
- Hanssen, Gro, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4.
- Hooghe, Marc & Sofie Marien (2013). A comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe. *European Societies*, 15 (1) : 131-152.
- 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.
- Lorentzen, Hilde og Marte Winsvold (2008). *E-initiativ – en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ*. NIBR-rapport 2008:19
- Michels, Ank & Laurens De Graaf (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government studies* 36 (4): 477-491.
- Monkerud, Lars mfl. (2016). *Kommunal organisering 2016*. NIBR-rapport 2016:20.
- Näsström, Sofia (2010): The Challenge of the All-Affected Principle. *Political Studies* 59: 116-134.
- Norris, Fran H., Susan P. Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F. Wyche, and Rose L. Pfefferbaum (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *Am J Community Psychol* 41: 127–150.
- Painter, M. and J. Pierre (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In M. Painter and J. Pierre (Eds.): *Challenges to state policy capacity. Global trends and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2015). *Farvel til grønthøsterbesparelser: Nu skal velfærden fornys gennem en arena for samskabelse*. DenOffentlige.dk.
- Winsvold, Marte, Siri Nørve, Sigrid Stokstad og Guri-Mette Vestby (2014). *Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne*. NIBR-rapport 2014:4.
- Winsvold, Marte (red.), Gro Sandkjær Hanssen, Kurt Houlberg, Jan Erling Klausen, Jo Saglie, Signe Bock Segard og Signy Vabo (2015). *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2015:09.
- Winsvold, Marte, Kari Johanne Hjeltnes, Jan Erling Klausen, and Ove Langeland (2016). Climate change adaptation through hierarchies and networks in the city of Bergen. In Knieling, J. (ed.) *Climate Adaptation Governance* Wiley-Blackwell.
- Wollebæk, Dag og Signe Bock Segard (2011). Sosial kapital i Norge: Oljen i maskineriet? I Wollebæk, D. og Seegard, S.B (red.). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, Guro (2011). Bowling på Veitvet: Lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn. I Wollebæk, D. og Seegard, S.B (red.). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.