



Innbygggermedvirkning i kommunereformen

Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og innbygggerundersøkelser



Formål

- Fremskaffe erfaringer med de to mest brukte måtene å høre innbyggere på i forbindelse med kommunereformen:
 - Rådgivende folkeavstemninger
 - Spørreundersøkelser
- Få mer kunnskap om hvordan denne type innbyggermedvirkning utformes og gjennomføres



Problemstillinger

- Begrunnelser for valg av medvirkningsform
- Gir innbyggermedvirkningen tydelige råd til kommunestyrene?
- Effekter for det representative demokratiet?
- E-valg, løsninger og valgdeltakelse
- Kommunenes mobilisering av innbyggerne i medvirkningsprosessen
- Betydning for bestemmelsene i kommuneloven og inndelingsloven?

Metode

- Analyse av registerdata fra Distriktssenteret.
- Survey til formannskapsmedlemmer i 270 kommuner (N=872).
- Intervjuer i 10 kommuner; ordførere, «opposisjonsledere» og rådmenn. 25 intervjuer gjennomført.
- Fokus på samvariasjon med kommunestørrelse, sentralitet og vedtak i kommunestyret.

Hovedfunn 1

- De to medvirkningsformene gir til dels et svært forskjellig inntrykk av innbyggernes preferanser:
 - Innbyggerundersøkelsene viser en langt mer positiv holdning til sammenslåing.
 - Innbyggerundersøkelsene tilsidesettes av de folkevalgte i større grad enn folkeavstemninger.
- Av 146 kommuner har hele 40% ulikt utfall i de to medvirkningsformene.

Hovedfunn 2

- Stor variasjon i frammøte i folkeavstemningene; fra 10 % til 74 % av den stemmeberettigede befolkningen
- Gjennomsnittlig frammøte er 47,9 %
- Klart samsvar med frammøtet i ordinære kommunevalg
- Deltakelsen avtar med kommunestørrelse
- Signifikant større deltakelse i kommuner som har valgt å si nei til kommunesammenslåing

Hovedfunn 3

- 285 kommuner (66 %) er registrert med innbyggerundersøkelser
- Antall respondenter er 467 i gjennomsnitt, men variasjonsbredden er stor – fra 41 til 3813
- En klar tendens til at ja-utfall i innbyggerundersøkelsene forekommer hyppigere i store kommuner
- I 35 av 283 kommuner (12 %) har respondentene ikke hatt mulighet til å klart uttrykke motstand mot kommunesammenslåing i undersøkelsene

Hovedfunn 4

- Tilfredsheten med valg av medvirkningsform er liten mellom store og små når det gjelder befolkningsundersøkelser – mens tilfredsheten med folkeavstemningene er sterkere i små kommuner
- Mobilisering av innbyggerne i prosessen henger mer sammen med hvor omstridt saken er lokalt enn kommunestørrelse og sentralitet
- Antallet kommuner som har brukt elektroniske løsninger i innbyggermedvirkningen er få – vi har klart å identifisere 11 kommuner
- Kommuner som valgte (og som vurderte å gjennomføre) elektroniske løsninger, valgte dette for å øke deltakelsen blant velgere under 30 år

Hovedfunn 5

- Folkeavstemningene både har gitt innbyggerne klarere alternativer å forholde seg til, og tydeligere råd til kommunepolitikerne
- Et flertall mener også at spørreundersøkelsene i «stor» eller «svært stor» grad har gitt tydelige råd
- De kvalitative dataene gir på sin side et blandet bilde av hvor nyttig spørreundersøkelsene har vært
- Studien gir imidlertid ikke grunnlag til å hevde at dette skyldes undersøkelsens design eller utvalgsmetode (kvalitet)

Hovedfunn 6

- Flertallet i surveymaterialet mener at innbyggermedvirkningen har hatt positive effekter på den lokalpolitiske prosessen – selv om et betydelig mindretall signaliserer et forbehold mot dette
- Spørreundersøkelsene har blitt oppfattet av innbyggere som viktige premissgivere for både videre prosess og hvilket utfall reformarbeidet ville få
- En fellesnevner ser ut til å være at flere ja-alternativer på stemmeseddelen har skapt ugreie

Hovedfunn 7

- Arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4) antyder få endringer i lovverket med hensyn til innbyggermedvirkning. De funn som er presentert i rapporten gir få tungtveiende argumenter mot dette
- Det kan imidlertid gi grunnlag for å undersøke nærmere om inndelingsloven bør gi føringer på:
 - At *innbyggerundersøkelse* skal benyttes til å undersøke hvilke preferanser innbyggerne har når det gjelder sammenslåingsretning/-alternativ og hvilke forhold ved egen kommune og alternativene som ligger til grunn for disse preferansene
 - At rådgivende *folkeavstemninger* i sammenslåings spørsmål begrenses til å spørre om man ønsker at kommunen skal slå sammen eller ikke, og ikke benyttes til å spørre om råd om retning/sammenslåingsalternativ

Anbefalinger 1

- *Avklar innbyggermedvirkningens status:*
 - Det er viktig at kommunestyrets holdning til resultatet av innbyggermedvirkningen avklares og kommuniseres tidlig i prosessen
- *Avklar tolkningsrommet:*
 - Hvor stort skal frammøtet være for at en folkeavstemning betraktes som et tydelig råd? Skal det stilles krav til kvalifiserte flertall for at folkets råd blir vurdert som tungtveiende?
- *To-trinns raketter kan være lurt*
 - En kombinasjon av spørreundersøkelser og folkeavstemninger kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, avklare sammenslåingsalternativer og øke legitimiteten i medvirkningen

Anbefalinger 2

- *Transparens og profesjonalitet i metodebruk:*
 - Viktig at spørreundersøkelser holder et tilfredsstillende faglig nivå og at det er åpenhet om hvilke problemstillinger som skal belyses
- *Vedtaksmodning:*
 - Omkamper om politiske vedtak i kommunestrukturspørsmålet forekommer og kan være legitime, men vedtak om kommunesammenslåing bør gis tid til å modnes så langt det er mulig både i folkevalgtes og innbyggers bevissthet
- *Storebrødre fortjener også gode prosesser:*
 - Både tilfredsheten med og deltakelsen i innbyggermedvirkning er svakere i større kommuner. Det betyr ikke at innbyggere i store kommuner ikke fortjener å bli hørt – også i spørsmål om kommunestruktur. Dette bør det settes sterkere fokus på.