

Sammendrag: Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser. NF-rapport 9/2017.

Data og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe mer kunnskap om innbyggermedvirkning i kommunereformen gjennom folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser. Rapporten baserer seg på flere datakilder. Det gjøres en kartlegging av antall medvirkningstiltak, innretning, form, valgdeltakelse, valgalternativer, og forskjeller mellom små og store kommuner. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse som har vært rettet mot formannskapsmedlemmer og rådmenn i 262 kommuner, og omfatter 2493 respondenter totalt. I tillegg er det gjennomført til sammen 25 intervjuer med ledende politikere og rådmenn i ti utvalgte kommuner.

Den kanskje mest formaliserte formen for innbyggermedvirkning finnes i folkeavstemningsinstituttet, selv om slike avstemninger er formelt kun rådgivende. Det har blitt hevdet at det er sterkere forventninger til at utfallet av folkeavstemninger skal legge moralske og politiske føringer på beslutningstakerne enn innbyggerundersøkelser eller meningsmålinger (Søberg, 2005). Hypotesen har da vært at rådgivende folkeavstemninger tenderer mot å fungere «som om» folkeavstemningene er bindende, for å unngå at man havner i et såkalt *referendum-paradoks* (Nurmi, 1999); nemlig at politiske beslutninger strider mot en tydelig definert folkevilje.

Det som kanskje i mindre grad har vært påpekt som en demokratisk utfordring i litteraturen, er at tolkningsmangfoldet både i folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser er følsomt for hvilke valgalternativer eller spørsmålsstillinger som legges til grunn. I en vurdering av hvilken vekt en folkeavstemning blir tillagt, er det neppe uvesentlig om borgerne er bedt om å ta stilling til ett eller fire kommunestrukturalternativer; flere alternativer kan gi større rom for å fortolke hva folkeviljen faktisk er. Det er i så måte fullt mulig å tenke seg «taktisk» utformede folkeavstemninger eller innbyggerundersøkelser som gir lokale politikere større frirom for egne vurderinger.

Kartlegging og registerdata

Når vi sammenligner de to medvirkningsformene finner vi at de gir til dels et svært forskjellig inntrykk av innbyggernes preferanser for kommunestrukturændring, i alle fall hvis man koker spørsmålet ned til et standpunkt for eller mot kommunesammenslåing. Innbyggerundersøkelsene gir uttrykk for en langt mer positiv holdning til sammenslåing enn det folkeavstemningene gir. Innbyggerundersøkelsene ser også ut til å tilsidesettes av de folkevalgte i større grad enn folkeavstemninger. Dette kan åpne for potensielle konflikter knyttet til tolkning av hva folkeviljen faktisk er; ikke minst for de kommunene som har basert seg på begge medvirkningsformer. Av 146 kommuner som både har gjennomført folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser har hele 40% ulikt utfall i de to medvirkningsformene. Selv om folkeavstemninger altså ser ut til å veie tyngst i

lokalpolitikernes bevissthet, kan slike situasjoner åpne for politiske prosesser som er mer konfliktskyt enn nødvendig og gjenstand for omkamp både i og utenfor kommunestyresalen. På den annen side kan sammensatte metoder for innbyggermedvirkning åpenbart gi et mer nyansert bilde av folkeviljen.

Frammøtet i folkeavstemningene utviser for øvrig stor variasjon; fra 10 % til 74 % av den stemmeberettigede befolkningen. Gjennomsnittlig frammøte er 47,9 %. Vi ser et klart samsvar med frammøtet i ordinære kommunevalg – i de kommunene hvor valgdeltakelsen normalt er høy har også mange deltatt i folkeavstemningene. På samme måte er det en sammenheng med kommunestørrelse; deltakelsen avtar med kommunestørrelse. Det framgår også en tydelig sammenheng mellom frammøte og kommunestyrevedtak; deltakelsen i folkeavstemningene er signifikant større i kommuner som har valgt å si nei til kommunesammenslåing.

Når det gjelder gjennomførte innbyggerundersøkelser ser vi at 285 kommuner (66 %) er registrert med slike. 14 kommuner er registrert med to slike undersøkelser. Antall respondenter er 467 i gjennomsnitt, men variasjonsbredden er også stor her – fra 41 til 3813. Ni kommuner (3%) baserer sine befolkningsundersøkelser på under 100 respondenter. 237 kommuner har gjennomført innbyggerundersøkelser hvor det er mulig å identifisere et tydelig nei-alternativ til kommunesammenslåing. Av disse ga 77 en nei-anbefaling til sammenslåing (32,5%). Utfallet i innbyggerundersøkelsene gir altså et diametralt motsatt bilde av folkeavstemningene, og i motsetning til hva tilfellet er i folkeavstemningene, er det en relativt tydelig sammenheng mellom utfallet i innbyggerundersøkelsene og kommunestørrelse; det er en klar tendens til at ja-utfall i innbyggerundersøkelsene forekommer hyppigere i store kommuner.

Noen innbyggerundersøkelser har vært kritisert for å favorisere noen standpunkt framfor andre og for ikke å være faktabaserte og representative i tilstrekkelig grad. En detaljert gjennomgang av representativitet og metodekvalitet i disse undersøkelsene på landsbasis faller utenfor rammene av denne analysen, men vår gjennomgang viser at respondenter i 35 av 283 kommuner (12 %) ikke har hatt mulighet til å klart uttrykke motstand mot kommunesammenslåing (det skal riktig nok bemerkes at flere av disse kommunene har vært gjenstand for samme undersøkelsesopplegg). I den grad en slik mangel kan defineres som en «taktisk» utforming av spørreundersøkelsene, gjelder dette altså et klart mindretall av innbyggerundersøkelsene.

Hovedbildet

Sammenheng med kommunestørrelse og sentralitet

Ut fra de analyserte registerdataene ser vi altså at oppslutningen i folkeavstemningene generelt viser en sammenheng med kommunestørrelse; fremmøtet er størst i små kommuner. Dataene fra spørreundersøkelsen viser at tilfredsheten med valg av medvirkningsform varierer ubetydelig mellom store og små kommuner når det gjelder befolkningsundersøkelser – mens tilfredsheten med folkeavstemningene er sterkere i små kommuner. Når det gjelder mobilisering antyder det kvalitative materialet at dette henger

mer sammen med hvor omstridt kommunesammenslåingsspørsmålet er lokalt enn kommunestørrelse og sentralitet.

Bruk av elektroniske løsninger

Antallet kommuner som har brukt e-løsninger i innbyggermedvirkningen er få – vi har klart å identifisere 11 kommuner. Dette betyr at det er vanskelig å generalisere ut fra en sammenligning med øvrige kommuner. De kvalitative dataene viser imidlertid at kommunene som valgte (og kommunene som vurderte å gjennomføre) e-valg, valgte denne løsningen for å øke deltakelsen blant velgere under 30 år. Det er vanskelig å si entydig hvordan e-valg har påvirket valgdeltakelsen. Valgdeltakelsen ser først og fremst ut til å henge sammen med hvor omstridd sammenslåingsspørsmålet er lokalt, samt hvorvidt det var mobilisering på begge sider av skillelinjene (altså at både ja og nei-siden mobiliserte).

Tydelige råd?

Surveymaterialet indikerer at folkeavstemningene både har gitt innbyggerne klarere alternativer å forholde seg til, og tydeligere råd til kommunepolitikere. Et flertall (63 %) mener også at spørreundersøkelsene i «stor» eller «svært stor» grad har gitt tydelige råd. Case-studien gir på sin side et blandet bilde av hvor nyttig spørreundersøkelsene har vært når det gjelder det å gi råd til kommunestyrene. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag til å hevde at dette skyldes undersøkelsens design eller utvalgsmetode (kvalitet).

Effekt på det representative demokratiet

Flertallet i surveymaterialet mener at innbyggermedvirkningen har hatt positive effekter på den lokalpolitiske prosessen – selv om et betydelig mindretall signaliserer et forbehold mot en slik konklusjon. I case-studien ser vi at spørreundersøkelsene av innbyggere (kanskje særlig de som ikke ønsker sammenslåing eller som ønsker ett spesielt sammenslåingsalternativ) har oppfattet spørreundersøkelsene som viktige premissgivere for både videre prosess og hvilket utfall kommunereformen ville få i for egen kommune. En fellesnevner ser ut til å være at flere ja-alternativer på stemmeseddelen har skapt ugreie: det har blitt uenighet om man kan slå sammen andelene av befolkningen som har stemt de ulike ja-alternativene til én ja-andel.

Betydning for kommuneloven og inndelingsloven

De funn som er presentert i denne rapporten gir etter vår oppfatning få tungtveiende argumenter mot hovedkonklusjonene i arbeidet med ny kommunelov (NOU 2016:4). Case-studien 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 denne preferansen. Likeledes om det i inndelingsloven bør komme en føring om at rådgivende folkeavstemninger i sammenslåingsspørsmål 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.

Læringspunkter

Vi tror at de viktigste læringspunktene som framkommer av denne studien knytter seg til seks momenter:

Avklar innbyggermedvirkningens status

Lokale folkevalgte kan ha ulik holdning til innbyggernes råd – selv om mange føler seg bundet av utfallet i både folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser. For å legge grunnlaget for en god, åpen og ikke unødvendig konfliktfylt politisk prosess er det viktig at kommunestyrets holdning til resultatet av innbyggermedvirkningen avklares og kommuniseres tidlig i prosessen – fortrinnsvis før folket bes om råd.

Avklar tolkningsrommet

I forlengelsen av at innbyggermedvirkningens status tidlig avklares er det viktig at tolkningsrommet for medvirkningen også drøftes og kommuniseres – hvor stort skal frammøtet være for at en folkeavstemning betraktes som et tydelig råd? Skal det stilles krav til kvalifiserte flertall for at for at folkets råd blir vurdert som tungtveiende? Dette må avklares lokalt, i åpenhet og igjen tidlig i prosessen.

To-trinns rakter kan være lurt

Mange kommuner har valgt å basere innbyggermedvirkningen både på spørreundersøkelser og folkeavstemninger. Dette kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for de folkevalgte, avklare sammenslåingsalternativer og øke legitimiteten i medvirkningen. Selv om dette kanskje gjør at kommunestyret må ta høyde for en mer «kompleks folkevilje» kan det likevel være verdt det.

Transparens og profesjonalitet i metodebruk

Mistanker om at innbyggermedvirkningen er lagt opp til å favorisere et standpunkt i spørsmålet om kommunesammenslåing er uheldig for den lokale politiske prosessen – selv om dette ikke nødvendigvis er intendert av verken kommunepolitikere eller administrasjon. Det er viktig at spørreundersøkelser holder et tilfredsstillende faglig nivå og at det er åpenhet om hvilke problemstillinger som skal belyses før innbyggerne bes om råd.

Vedtaksmodning

Omkamper om politiske vedtak i kommunestrukturspørsmålet forekommer og kan være legitime. Det er likevel problematisk for kommunestyrets legitimitet hvis dette oppfattes som respektløst enten overfor folkets råd, kommunestyrets tidligere vedtak, eller begge deler. Kommunestyrevedtak om kommunesammenslåinger bør gis tid til å modnes så langt det er mulig både i folkevalgtes og innbyggers bevissthet – selv om det må erkjennes at dette kan være en utfordring i et kommunelandskap i hurtig endring, drevet av en utålmodig stat.

Storebrødre fortjener også gode prosesser

Selv om det er slik at deltakelsen i folkeavstemninger er lavere i større kommuner – noe som kan indikere et svakere engasjement for kommunestrukturspørsmålet – er dette gjenkjennbart fra *rutinepolitikken* i store 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.