

Dag Arne Christensen, Gro Sandkjær Hanssen,
Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold
og Jacob Aars

Evaluering av innbygger- initiativordningen


uni Rokkansenteret


NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

Samarbeidsrapport
NIBR/Rokkansenteret 2010

Evaluering av innbyggerinitiativ- ordningen

Dag Arne Christensen,
Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen,
Jan Erling Klausen, Marte Winsvold og
Jacob Aars

Evaluering av innbyggerinitiativ- ordningen

Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret

Tittel: **Evaluering av innbyggerinitiativordningen**

Forfatter(e): Dag Arne Christensen, Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold og Jacob Aars

Samarbeidsrapport: NIBR/Rokkansenteret 2010
ISBN: 978-82-7071-862-7
Prosjektnummer og -navn: O-2836 Evaluering av innbyggerinitiativordningen
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
Prosjektleder(e): Jan Erling Klausen

Referat: Rapporten presenterer en evaluering av innbyggerinitiativordningen, hvor formålet har vært å studere måten ordningen er tatt i bruk i kommunene. Dette har vært gjort gjennom brede kvantitative og kvalitative undersøkelser. Studien har sett på om ordningen er kjent, hvordan den er blitt tatt i bruk, og hvordan ulike aktører vurderer ordningen.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: Oktober 2010

Antall sider: 182

Pris:

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Trykkeri: Nordberg A.S.

Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2010

Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet ”Evaluering av innbyggerinitiativordningen”, som er gjennomført i 2009-2010 av NIBR og Rokkansenteret på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Jan Erling Klausen (NIBR) har vært prosjektleder, og Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Elin Kittelsen har deltatt fra NIBR. Dag Arne Christensen og Jacob Aars har deltatt fra Rokkansenteret. Rapporten er skrevet av alle forskerne i samarbeid.

Oslo, oktober 2010

Trine Monica Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	6
Sammendrag	8
Summary	11
1 Innledning.....	14
1.1 Om undersøkelsen	14
1.2 Innbyggerinitiativ i Norge og andre land.....	16
1.3 Rapportens datagrunnlag	28
1.4 Utredninger og relevant forskning	30
1.5 Konsekvenser for det representative demokratiet?....	34
1.6 Regelverket.....	36
2 Om initiativene	41
2.1 Innledning	41
2.2 Hvor ofte, hvor og når?	43
2.3 Hva er temaene for innbyggerinitiativene?.....	48
2.4 Hvem fremmet initiativene?	57
2.5 Antall underskrifter.....	59
2.6 Hva skjer med innbyggerinitiativene?	60
2.7 Fylkeskommunene	72
3 Kommunenes behandling av innbyggerinitiativene	75
3.1 Administrative rutiner i kommunene	75
3.1.1 Hovedfunn fra en tidligere studie.....	77
3.1.2 Administrative rutiner og praksis i kommunene	79
3.1.3 Saksbehandlingstid.....	88
3.1.4 Informasjon og veiledning fra kommunene.....	90
3.2 Lokalpolitikernes vurderinger av reformens mulige demokratiske effekter	94
4 Innbyggernes innflytelse.....	101
4.1 Kjennskap til ordningen.....	101

4.2	Initiativtakernes erfaringer med ordningen.....	107
4.2.1	Årsak til valg av innbyggerinitiativ.....	108
4.2.2	Erfaringer	110
4.2.3	Bruk av internett og sosiale medier	112
4.2.4	Syn på reglene og hvordan de håndheves	114
4.2.5	Initiativtakernes oppfatninger av initiativretten som demokratisk virkemiddel	116
4.3	Innbyggerinitiativ versus andre påvirknings- kanaler.....	122
4.4	Innbyggerinitiativ og innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere	125
4.4.1	Data og metode	128
4.4.2	En empirisk analyse av innbyggernes vurdering av lokalpolitikere	132
4.5	Konklusjon.....	135
5	Styrker ordningen lokaldemokratiet?	138
5.1	Innledning	138
5.2	Bruken av innbyggerinitiativet.....	138
5.3	Demokratiske implikasjoner av kommunenes rutiner og praksis.....	145
5.4	Demokratiperspektiv og folkelig deltagelse	152
6	Anbefalinger	163
6.1	Innledning	163
6.2	Omkampsbestemmelsen	164
6.3	Prosedyrer for avvisning: Hvem skal ha myndighet til å avvise innbyggerinitiativ?	166
6.4	Saksutredningen	167
6.5	Tidsfristsbestemmelsen (§39a, 2.ledd)	167
6.6	Underskriftskravet (§39a, 1.ledd)	167
6.7	Taletid for initiativtakerne når saken behandles i politiske organ	168
6.8	Endringer og tiltak for å øke kjennskapen til ordningen i befolkningen.....	168
6.9	Hva gjør man når kommunene bryter reglene for innbyggerinitiativ?.....	169
6.10	Er ytterligere formalisering av ordningen løsningen?.....	169
	Litteratur	171
	Vedlegg.....	179

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Sammenlikning mellom e-innbyggerinitiativsystem i Skottland, Queensland (Australia), Tyskland og Norge (fra Lindner and Riehm 2009: 5-6).....	27
Tabell 1.2	Oversikt over intervjuer	30
Tabell 2.1	Opphopping av innbyggerinitiativer. Antall initiativer mottatt av den enkelte navngitte kommune og antall kommuner som har mottatt to eller ett initiativer (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	45
Tabell 2.2	Sakens utfall etter initiativenes tematikk. Tabellen viser de nominelle tallene som ligger til grunn for Figur 2.12	67
Tabell 3.1	Kommunestyrerepresentantenes holdning til underskriftskravet i initiativretten. (Prosent)	87
Tabell 3.2	Behandlingstid for innbyggerinitiativ i kommunene	90
Tabell 3.3	Informasjon om innbyggerinitiativ på kommunale internettsider	93
Tabell 3.4	Lokalpolitikere i Oslo, Bergen, Lørenskog og Vaksdals holdninger til fire påstander om innbyggerinitiativordningens betydning for lokaldemokratiet (prosent).....	96
Tabell 4.1	Binær logistisk regresjon. Sannsynligheten for å ha oppgitt å ha signert (avhengig variabel) (N= 878).....	106
Tabell 4.2	Lineær regresjon, avhengig variabel: tilfredshet med lokaldemokratiet (N=1001)	122
Tabell 4.3	Bruk av påvirkningskanaler, Oslo og Bergen. Antall pr. år, 2006-2009.....	124
Tabell 4.4	Variabeloversikt og deskriptiv statistikk (N individ=7947, N kommuner= 258).....	129

Tabell 4.5	Flernivåmodeller: Lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer og tillit til kommune- politikerne. Tomme modeller.....	132
Tabell 4.6	Flernivåmodeller: Lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer og tillit til kommune- politikerne. Individmodeller og kommune- modeller.....	135
Tabell 5.1	To demokratimodeller.....	160

Figuroversikt

Figur 2.1	Antall innbyggerinitiativ pr. år (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	43
Figur 2.3	Måned da innbyggerinitiativene ble fremmet. Antall initiativer i valgår (2003, 2005, 2007 og 2009) og i andre år (N=165*). Kilde: Kommuneundersøkelsen	47
Figur 2.4	Oversikt over hva slags saker som blir tatt opp i innbyggerinitiativ. Gjensidig utelukkende kategorier. Antall saker (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	49
Figur 2.5	Sakstyper etter kommunestørrelse. Kategoriene er delt inn slik at antall initiativer i hver kategori er tilnærmet likt etter at Oslo er trukket ut, og har innbyggertall opp til hhv. 5800, 13388, 28807, 111213, 256600 og 586860 (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	53
Figur 2.6	Oversikt over om saker som blir tatt opp i innbyggerinitiativ er protest mot tidligere vedtak eller nye saker. Prosent (N=192).....	55
Figur 2.7	Faksimile av oppslag om lysreklametårn. Kilde: www.stans.no	56
Figur 2.8	Initiativtagere kategorisert, prosent (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	57
Figur 2.9	Eksempel på ”ukjent” initiativtager. Faksimile av innbyggerinitiativ behandlet av kommunestyret i Beiarn 27.02.2004. Kilde: Kommuneundersøkelsen/Beiarn kommune	58
Figur 2.10	Sakenes utfall kategorisert. Prosent (N=192) (Kilde: kommuneundersøkelsen).....	61

Figur 2.11	Utfallene av innbyggerinitiativene fordelt på grupper av initiativtagere (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	65
Figur 2.12	Sakenes utfall etter kommunestørrelse (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen	66
Figur 2.13	Sakenes utfall etter initiativenes tematikk. Prosent (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen.....	67
Figur 4.1	Andel av befolkningen som oppgir at de kjenner til ordningen med innbyggerinitiativ	103
Figur 4.2	Andel som nevner forskjellige måter de ville gått frem på for å få tatt opp en sak i kommunestyret (N=1000).....	119
Figur 4.3	Innbyggernes vurderinger/tillit til kommunepolitikerne.....	130

Sammendrag

*Dag Arne Christensen, Gro Sandkjær Hanssen, Eli Kittelsen,
Jan Erling Klausen, Marte Winsvold og Jacob Aars*

Evaluering av innbyggerinitiativordningen

Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2010

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Rokkansenteret har gjennomført prosjektet ”Evaluering av innbyggerinitiativordningen” i 2009-2010 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Formålet med evalueringen har vært å studere måten innbyggerinitiativordningen er tatt i bruk i kommunene. Dette har vært gjort gjennom brede kvalitative og kvantitative undersøkelser, og sluttrapporten presenterer følgende resultater:

En lite kjent ordning: En forutsetning for at innbyggerinitiativet skal kunne kanalisere engasjement rundt saker inn i kommune-styret er at folk kjenner til ordningen. Undersøkelsen vår viser at innbyggerinitiativordningen er lite kjent; 14 prosent av befolkningen oppgir at de har hørt om innbyggerinitiativ, men bare 3 prosent kan forklare hva ordningen innebærer. Denne lille gruppen er representativ for befolkningen med hensyn til kjønn, alder, inntekt og utdanning. Dårlig kjennskap i befolkningen skyldes antakelig en kombinasjon av at kommunene ikke har klart å spre informasjon om ordningen, at media i liten grad dekker sakene og at få har benyttet seg av denne rettigheten. Det at kun 3 prosent av befolkningen kjenner til ordningen reiser spørsmålet om ordningen oppfyller sin målsetting som demokratisk virkemiddel.

Bruk av ordningen: Vi finner at det har vært fremmet innbyggerinitiativer i om lag 25 prosent av landets kommuner, og har identifisert totalt 192 innbyggerinitiativ i kommuneundersøkelsen vår. Med en svarprosent på 73 og få indikasjoner på

systematiske frafall tilsier dette at det i alt har blitt fremmet 200-250 initiativer siden ordningen ble innført. Når dette sees i sammenheng med opplysninger om antall underskrifter kan det antydes at om lag 75000 personer (1,67 % av befolkningen) har brukt deltagelsesformen – hvis det forutsettes at alle bare har deltatt en gang. Innbyggerinitiativet kan dermed karakteriseres som en forholdsvis marginal deltagelsesform.

Hvem tar opp saker gjennom innbyggerinitiativ, og hva handler sakene om? Ordningen tas i bruk av allerede organiserte grupper, men også ikke-organiserte. Litt i underkant av 35 prosent av initiativene er fremmet av permanente lag og foreninger, som politiske partiers lokallag, velforeninger og Foreldrenes Arbeidsutvalg (FAU). Nærmere 20 prosent ble fremmet av en navngitt, ad hoc organisert gruppe, ofte kalt ”aksjonsgruppe” eller ”aksjonskomité”, og i en tredjedel av initiativene er initiativtagere er bare identifisert ved ett eller flere personnavn. Tematisk sett handler innbyggerinitiativene vanligvis om konkrete og håndfaste forhold, som vern av bygninger, grøntområder og samferdselsrelaterte temaer (ca hver fjerde sak er samferdselsrelatert). 74 saker befinner seg på en glidende linje mellom kommunale anlegg, institusjoner og tjenester.

Kommunens håndtering av ordningen: Undersøkelsen vår finner at uklarheter rundt vilkårene i lovbestemmelsen gir kommunene stort spillerom til selv å fortolke vilkårene, noe som har ført til en så streng praksis at ordningen ikke kan sies å gi innbyggerne en garanti for å få satt saker på dagsorden. Den er særlig *omkampsbestemmelsen* som tolkes strengt, og vår undersøkelse viser at så mye som 39 prosent av initiativene avvises før de kommer opp til politisk realitetsbehandling fordi de anses som å ha ”samme innhold” som saker som har vært oppe i løpet av de siste fire årene. I og med at ordningen er lite brukt, og at ingen av kommunene opplever mengden av initiativ som en belastning, verken administrativt eller politisk (ei heller Oslo som har hatt den klart største andelen av initiativ), kan det diskuteres hvor nødvendig omkampsbestemmelsen er. Uklarheter rundt vilkårene i lovbestemmelsen fører til stor variasjon også når det gjelder *krav om saksutredning* og *prosedyrer for avvising*. Undersøkelsen vår viser at av alle avviste initiativ er to tredjedeler avvist politisk, mens en tredjedel er avvist administrativt. Det er også stor variasjon i hvordan *tidsfristsbestemmelsen* fortolkes, og vi har identifisert

følgende fortolkninger; a) beslutningen om å realitetsbehandle eller å avvise initiativet skal tas innen 6 måneder, b) saksutredning skal være igangsatt og initiativet skal være delbehandlet i politiske organ innen 6 måneder, eller c) endelig beslutning i en eventuell realitetsbehandling skal være fattet innen 6 måneder. Det er stor konsensus om *underskriftskravet* slik det er formulert i dag, både hos politikere, administrasjon og initiativtakere, men den digitale mobiliseringen har en uavklart status..

Vurdering av innbyggerinitiativordningen som demokratisk kanal: Initiativtakerne trekker frem en del negative erfaringer med bruk av innbyggerinitiativ – det at kommunen er negativ og at mange saker blir avvist – noe som kan bidra til å forklare at ordningen blir såpass lite brukt. Lokalpolitikere mener på sin side at ordningen på en god måte kobler sammen innbyggernes engasjement og de folkevalgte, og hele 67 prosent i politikerundersøkelsen mener at ordningen styrker lokaldemokratiet. Likevel tyder undersøkelsen vår på at innbyggerinitiativet er en ineffektiv kanal, og sådan ikke en suksess, både fordi den er ukjent for de fleste og fordi den vurderes som ineffektiv for de instrumentelle. For dem som ønsker reell påvirkning er det mer effektivt å gå via politikere, og for de protesthungrige er det mer tilfredsstillende å delta i mindre styrte former. Det ser altså ikke ut til at innbyggerinitiativet truer det representative systemet eller folks forhold til politikere, slik noen var redd for da ordningen ble foreslått. Folk flest ville tatt kontakt med politikere eller politiske partier for å få fremmet en sak. Ordningen ser ikke ut til å ha gitt folk noe særlig mer dagsordensmakt, og ordningens verdi ser slik sett ikke ut til å ligge i bruken, men i at den finnes som en sikkerhetsventil, en formalisert rettighet til å få tatt opp saker dersom andre kanaler skulle svikte.

Summary

*Dag Arne Christensen, Gro Sandkjer Hanssen, Eli Kittelsen,
Jan Erling Klausen, Marte Winsvold and Jacob Aars*

Assessment of the Citizens' Initiative Instrument

Working Paper NIBR/Rokkansenteret 2010

The Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) and the Stein Rokkan Centre for Social Research have carried out the project "Assessment of the Citizens' Initiative Instrument" in 2009-2010, commissioned by the Ministry of Local Government and Regional Development. The aim of the assessment has been to study how the instrument has been used in Norway's municipalities and counties, through quantitative as well as qualitative methods. The final report presents the following key findings:

An obscure instrument: The Citizen's Initiative instrument is supposed to direct popular political engagement towards local representative institutions; a precondition for this is obviously public awareness about the instrument. The assessment finds that this awareness is scarce. 14% of a population sample claims to be aware of it, but as few as 3% are able to adequately explain how it functions. These few people do not deviate from the general population in terms of sex, age, income and education. Poor public awareness can probably be attributed to insufficient promotion of the instrument by the municipalities, poor media coverage and the rather limited number of initiatives that have actually been made. The very limited awareness about the instrument raises doubts about whether it fulfils its functions in the democratic system.

Utilization of the instrument: We find that initiatives have been made in about 25% of the municipalities. A total of 192 initiatives have been identified by the survey to all municipalities. 73% of Norway's 430 municipalities responded, and indications of

systematic drop-out are absent. When the response rate is taken into consideration, the findings suggest that about 200-250 initiatives in all have been made since the instrument was introduced. A rough estimate made in the report is that about 75 000 people – 1,67% of the population – have actually signed an initiative. Following this, the Citizen's Initiative can be described as a rather marginal form of political participation.

Who makes use of the instrument, and what issues do the initiatives concern? The instrument is certainly used by established, permanently organized groups, but more spontaneously organized groups are also among the users. Less than 25% of the initiatives were made by established groups such as local branches of political parties and local community associations. About 20% were made by *ad hoc* organized groups, often termed as “action committees”, and on in three initiatives do not contain the name of any organized group whatsoever. The initiatives mostly concern rather specific and tangible issues, such as conservation of old buildings, protection of green spaces and issues to do with transportation. 74 initiatives involve municipal infrastructure, institutions and services.

How do the municipalities manage the instrument? The assessment finds that lacking clarity in the legal provisions for the instrument leaves the municipalities with a considerable scope for interpretation. In some municipalities, the provisions have been interpreted very strictly, effectively obliterating the municipalities' legal obligations to take initiatives up for consideration. In particular, the provisions that allow municipalities to reject initiatives on issues that have already been decided upon during the last 4-year period are given very strict interpretations. As many as 39% of the initiatives are rejected on administrative grounds (without political debate) based on this provision. The necessity of this provision seems doubtful in light of the limited use of the instrument. Also, the assessment finds that few if any of the municipalities feels that managing the instrument requires much effort. Lacking clarity in the legal provisions furthermore causes considerable variations concerning the requirements for preparations of political issues based on the initiatives and concerning the procedures for administrative rejection. Looking at the initiatives that were rejected on formal grounds, about two in three were rejected by a political body whereas one in three was

rejected by the chief officer of the administration. Interpretations also vary concerning the time limits set for managing initiatives. Three interpretations seems to be predominant: a) the decision on formal acceptance or rejection should be made in six months, b) preparation of the political issue as well as preliminary political treatment should take place in six months or c) a final political decision should be made in six months. There seems to be a general consensus on the interpretation of the legal provisions concerning the number of signatures required, but the status of digital means of making initiatives seems partially unresolved.

Assessment of the Citizens' Initiative as an instrument for democratic mobilization: The users of the instrument have cited the high share of initiatives that are rejected on formal grounds, as well as less than welcoming attitudes in the municipalities, as explanations for the very limited use of the instrument. Local politicians however feels that the instrument succeeds in coupling popular engagement to the representative system, and as many as 67% of a sample of local politicians feels that the instrument serves to strengthen local democracy. The assessment argues on the contrary that the Citizens' Initiative is an ineffective and inefficient instrument, due to the low level of general awareness as well as the high rejection rate. Citizens looking to influence policies would probably do better by making personal contact with their representatives, and those who primarily want to register their protest could use less formalized methods than the Citizens' Initiative. The instrument does not appear to be a threat to the representative system or to the established relationship between citizens and politicians, as some feared when the instrument was originally proposed. It does not appear to have augmented popular influence over the political agenda. The real value of the instrument seems to be its function as a security vent, a formalized right to be heard in case other instruments or methods should fail.

1 Innledning

1.1 Om undersøkelsen

Stortinget vedtok våren 2002 å innføre et nytt kapittel om innbyggerinitiativ i kommuneloven (Innst.O.nr.102 2002-2003). Stortinget baserte vedtaket på valglovutvalgets innstilling (NOU 2001:3), en omfattende høringsrunde og en etterfølgende odelstingsproposisjon fra Kommunal- og Regionaldepartementet (Ot.prp.nr.45 2001-2002). Det nye kapitlet (6A) ble tatt inn i Kommuneloven i 2003. Kjerneinnholdet er at kommunen og fylkeskommunens innbyggere har en rett til på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget selv. Stortingsflertallet håpet at bestemmelsen ville ”være et positivt tiltak til å øke det politiske engasjementet på lokalt plan, hvor innbyggerne kan få satt saker som de er opptatt av på dagsorden” (Innst.O.nr.102 2002-2003: 11).

Lovbestemmelsen ble først tatt aktivt i bruk i kommunene i 2004. Den første kartleggingen av erfaringene med innbyggerinitiativ i kommunene baserte seg på data fra et relativt kort tidsrom (Klausen og Christensen 2006). Senere undersøkelser har fokusert på erfaringene med forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ i fjorten av landets kommuner (Lorentzen og Winsvold 2008, Winsvold 2008). Når muligheten for å fremme innbyggerinitiativ har eksistert i syv år, er det rimelig å anta at eventuelle langsiktige effekter av reformen nå er mulige å observere. Det er følgelig naturlig at vi i denne rapporten bygger videre på resultatene fra de første undersøkelsene av måten innbyggerinitiativet ble tatt i bruk i kommunene.

Rapporten legger opp til en bred analyse av lovbestemmelsens betydning for lokaldemokratiet. Analysen rammes inn av fire

hovedtemaer. For det første skal innbyggerinitiativet som deltakelseskanal kartlegges. For det andre vil både innbyggere, lokalpolitikere og kommuneadministrasjonens oppfatninger av reformen analyseres. For det tredje skal vi se på hva lovebestemmelsen har hatt å si for de politiske og administrative prosessene i kommunene. Endelig, skal innbyggerinitiativordningens eventuelle betydning for de representative institusjonene i kommunene diskuteres.

Rapporten er organisert i seks kapitler. Kapittel 2 fokuserer på *sakene* som er blitt fremmet med utgangspunkt i lovebestemmelsen. Hvor hyppig benyttes mulighetene til å sette dagsorden i kommuner og fylkeskommuner? Har antallet initiativer økt over tid? Hva dreier sakene seg om? Er det snakk om ”nye” saker (slik intensjonen var), eller benyttes innbyggerinitiativet først og fremst til omkamper? Er det systematiske fellestrekk ved saker som blir avvist eller behandlet, med eller uten gjennomslag? Hvor effektiv er lovebestemmelsen som påvirkningskanal? Hvordan påvirker reformens gjennomslagskraft av trekk ved kommunene?

Kapittel 3 tar for seg *kommunenes rolle* i behandlingen av innkomne innbyggerinitiativ. Hvordan behandles sakene administrativt? Hvor lang er behandlingstiden for de initiativ som blir fremmet? Hvilken rolle spiller lokalpolitikere i selve saksbehandlingen? Hvordan informerer kommunene om innbyggernes mulighet til å fremme innbyggerinitiativ? På hvilken måte legges det til rette for at innbyggerne kan fremme initiativ?

I kapittel 4 retter vi fokus mot målgruppen for reformen, det vil si initiativtagerne og innbyggerne. Hvor godt kjent er ordningen? Hvordan vurderes ordningen av de som faktisk har benyttet den? Kapittel 5 oppsummerer sentrale funn og observasjoner fra de foregående kapitlene, og drøfter disse i lys av blant annet demokratiteoretiske betraktninger. Kapittel 6 drøfter mulige justeringer i kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ.

Dette innledende kapitlet tar for seg tidligere utredninger om innbyggerinitiativ og relevant forskning. Det blir også kort gjort rede for tilsvarende ordninger i andre land, og erfaringer som kan trekkes ut av disse. Hensikten er å gi et bakteppe for analysene i de ulike kapitlene. Før vi går nærmere inn på hovedtemaene i analysen, gjør vi rede for utformingen av den norske innbyggerin-

initiativordningen og relevante ordninger i andre land samt rapportens datagrunnlag.

1.2 Innbyggerinitiativ i Norge og andre land

Generelt

Innslag av direkte demokrati, i form av ordninger som gir innbyggerne direkte innflytelse på politiske beslutninger, er ikke fraværende verken i norsk, nordisk eller internasjonal politikk (Svensson 1996, Rasch 1997). Slike innslag har derimot svært så ulik utforming. Relevant i denne sammenhengen er skillet mellom ulike typer av folkeavstemninger og innbyggerinitiativ. Mens hensikten med folkeavstemninger er at politiske beslutninger skal fattes utenfor den representative demokratiske prosessen, er innbyggerinitiativets formål det motsatte, å få satt saker som opptar lokalsamfunnet på den representative politiske dagsorden. Selve begrepet innbyggerinitiativ kan virke forvirrende, og forveksles med folkeinitiativer, der sakene som tas opp er knyttet til kravet om folkeavstemning (Lynne 2004). Adamiak (2002:197) poengterer at begrepet ”dagsordeninitiativ” er mer klargjørende for å beskrive innholdet i kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ. Dette avsnittet ser kun på bestemmelser om innbyggerinitiativ (”dagsordeninitiativ”, ”forslagsrett”), ikke ulike former for folkeavstemninger (se Bjørklund 1997, Adamiak 2001, 2002, Klausen 2004a, 2004b, Lynne 2004). Flere andre land har en lang tradisjon med innbyggerinitiativ, eller ”petition rights”, som det ofte omtales. I Tyskland har man hatt slike rettigheter fra 1949 og i Queensland (Australia) fra 1859 (Lindner and Riehm 2009). Til sammenlikning har altså Norge en svært kort historie når det gjelder innbyggerinitiativ. Ordningen ble innført i 2003.

Norge

I Norge er det kommunelovens kapittel 6A som legger rammene for innbyggernes mulighet til å ta initiativ i enkeltsaker i lokalpolitikken. Den viktigste endringen i loven innført fra 2003 er at kommunestyret/fylkestinget plikter å ta stilling et forslag dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak et forslag (§39a-1-4). Det knytter seg tre begrensninger til innbyggernes forslagsrett. Den første er at et forslag må gjelde kommunens/fylkeskommunens virksomhet, den

andre er at et forslag med samme innhold ikke kan fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode, mens den tredje er at et forslag heller ikke kan settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet. Kommuneloven gir dermed innbyggerne anledning til å sette saker på kommunestyrets/fylkestingets dagsorden uten å gå veien via de politiske partiene. Det gjelder ikke saker der kommunestyret/fylkestinget er uten beslutningsmyndighet, og saker som disse organene allerede har behandlet. Med andre ord: Bestemmelsen åpner for å sette ”nye” saker på dagsorden, ikke hindre gjennomføring/iverksetting av beslutninger tatt i kommunestyret og fylkesting. En intensjon med innbyggerinitiativet var ifølge valglovutvalget å (NOU 2001:3 s. 211): ”bidra til at saker som engasjerer lokalsamfunnet kanaliseres inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte”.

Loven gir kommunene et stort spillerom til selv å bestemme hvor strengt vilkårene for et initiativ skal tolkes. Kravet om at saker ikke skal være behandlet i den siste fireårs perioden innebærer ikke et *forbud* mot å behandle slike saker etter initiativretten – det samme gjelder toprosentsregelen og dokumentasjonen av tilslutningen i form av kontroll av underskriftslistene. Det er dermed kommunene/fylkeskommunene selv som bestemmer hvor lav terskelen for å behandle et initiativ politisk skal være. Tidligere forskning har vist at kommunene fra starten av la seg på en streng linje. Før vi ser nærmere på denne forskningen, tar vi for oss tilsvarende bestemmelser og erfaringer fra enkelte andre land.

Finland og Sverige

Inspirasjonen til forslaget hentet valglovutvalget fra Finland der kommuneloven har en bestemmelse som gir samtlige kommuneinnbyggerne (også enkeltindivider) rett til å ta initiativ ovenfor kommune i spørsmål som gjelder kommunens virksomhet. En analyse av initiativer i 47 kommuner i 2000 viser at i snitt ble det årlig tatt 5 initiativ per kommune (Pekola-Sjöblom 2005). I 2007 hadde dette tallet økt til 7.3 initiativ per kommune.¹ Antallet initiativer vokser imidlertid med kommunestørrelse, og variasjonen mellom kommunene er stor (Ibid). Kommuner med over 100 000 innbyggere mottar et betydelig antall initiativer. I

¹ Takk til Marianne Pekola-Sjöblom i det finske Kommunförbundet som har bidratt med oppdatert informasjon om den finske innbyggerinitiativordningen.

perioden 2005-2007 har det blitt fremmet i overkant av 150 initiativer i disse kommunene per år. Tematisk faller en betydelig andel av initiativene i Finland innenfor teknisk sektor: hele 49 prosent av initiativene i 2000 dreiet seg om trafikk, fysisk nærmiljø, kommunal teknikk eller fysisk planlegging. 15 prosent plasseres i kategorien generelle forvaltningsmessige spørsmål, mens en femtedel berørte utdannings- og kultursektoren (for eksempel skolefritidsordning og skoleskyss). Over tid kan det se ut som om innslaget av tekniske spørsmål reduseres noe: I 2007 dreiet en tredjedel av initiativene seg om tekniske funksjoner i kommunene.

Den gjennomsnittlige behandlingstiden for et innbyggerinitiativ i Finland var i 2007 3.8 måneder, men variasjonen mellom kommunene var også her betydelig (fra to uker til ett år). Den finske kommuneloven slår fast at kommunene er pliktige til å behandle en sak dersom 2 prosent eller flere har skrevet under på et initiativ. I praksis blir mange initiativ behandlet selv om underskriftskravet ikke er oppfylt. De fleste kommuner har en lav terskel for innlevering av initiativ. De kan innleveres per brev, som e-post eller via kommunenes nettsider. I enkelte kommuner kan et initiativ også meldes inn per telefon, og visse kommuner har også en egen posthylle for initiativer. I følge finske forskere er det liten grunn til å forvente at ordningen utfordrer de representative institusjonene (Karvonen 2000). Snarere blir det argumentert med at ordningen fungerer som en positiv tilleggskanal for politisk innflytelse og aktivitet, i motsetning til den mer tungroddede ordningen med lokale folkeavstemninger. I perioden 2004 til 2007 vises det en generell nedgang i bruken av ulike former for direkte påvirkningskanaler². En grunnlovsutredning har nylig foreslått en tilsvarende ordning også på nasjonalt nivå. Forslaget innebærer at 50 000 underskrifter fra stemmeberettigede skal gi rett til å få en sak satt på riksdagens dagsorden (Pressemelding Justitieministeriet 10.02.2010).

Sverige innførte fra den 1. jul 2002 en regel om *medborgarförslag* i kommuneloven (Montin 2004). Lovbestemmelsen er valgfri for kommunene, og tilsier at alle innbyggere, inkludert barn og unge, i prinsippet skal få samme forslagsrett som de folkevalgte (altså ikke underskriftskrav). I 2006 hadde 194 av 290 kommuner og 9 av 20

² Opplysninger fra Marianne Pekola-Sjöblom.

landsting innført medborgarförslag.³ Montin (Ibid) viser at forslagene, som i Finland, generelt sett dreier seg om tekniske spørsmål som kommunikasjon og lokale trafikkspørsmål. Det fremmes også forslag som ikke hører inn under kommunenes kompetanseområde. Ett eksempel på det er forslag om kontantstøtte for foreldre som er hjemme med sine barn. Hans analyse av 216 forslag viser videre at ca 10 prosent fikk gjennomslag, 22 prosent ble avslått, mens 68 prosent ble koblet til relevante lokale planleggings- eller prioriteringsdiskusjoner i forvaltningen. Konklusjonen er at (Ibid: 8); ”ett förslag inte får bli alltför politisk brännbart. Då är risken stor att det avvisas på en gång”. Når det gjelder initiativtagerne finner Montin (Ibid) at menn utgjør et flertall av forslagsstillerne i kommune, og at ungdom er dårlig representert. I noen kommuner er det enkeltpersoner som dominerer. I Jönköping kom 48 av totalt 100 forslag fra en og samme person, en tidligere listekandidat for ett parti som ikke oppnådde representasjon i kommunestyrevalget i 2002. Siden lovbestemmelsen er frivillig er det betydelig variasjon i utformingen av regelverket lokalt. Enkelte kommuner regulerer antallet forslag som kan komme fra en og samme person i løpet av et år, mens andre utlukker bestemte typer av saker. Kommunene benytter en rekke kanaler for å informere innbyggerne om muligheten for å fremme forslag (hjemmesider, brosjyrer osv.). Kommuner som informerer mye ser ikke ut til å få flere forslag fra innbyggerne (Ibid). Montin (2004:16) antyder også at lovbestemmelsen kan ha bidratt til en viss vitalisering av kommunestyrene. Politikerne tenderer til å bruke mer tid på å diskutere forslag fremmet av innbyggerne, sammenlignet med andre saker. Det vises også til at mange innbyggerforslag sjeldent blir vurdert som partipolitisk relevante. Siden mange saker dreier seg om det fysiske nærmiljøet pekes det på at disse sakene representerer en utfordring for kommunene, og at overordnede planleggingsarbeidet i kommunene bør synliggjøres i større grad på den lokalpolitiske dagsorden (Ibid:18).

Andre land

I *Skottland* har parlamentet praktiserer også en ordning med forslagsrett for innbyggerne (Smith 2005). Bestemmelsen oppfattes som en åpen konsultasjonsordning, og det eksisterer ingen

³ Wikipedia: ”Medborgarförslag”

underskriftskrav. Et underskriftskrav ble opprinnelig ansett som diskriminerende i forhold til de mindre folkerike områdene. Av de 418 første forslagene (Petitions) til parlamentet kom 51 prosent fra enkeltindivider, 16 prosent fra ulike typer av protestgrupper, mens 11 prosent kom fra såkalte lokalsamfunnsgrupper (community groups). I oktober 2006 passerte parlamentet 1000 innkomne forslag, men det kommer i gjennomsnitt ikke mer enn 100 forslag i året. Det relativt lave tallet kan mest sannsynlig forklares med at det stilles krav til at saken skal være av offentlig interesse, at saken skal være innenfor skotske myndigheters myndighetsområde, og at et stort antall saker behandlet av en egen ombudsmann. I Skottland blir initiativene mottatt av et eget sekretariat, som filtrer ut sakene som ikke oppfyller kravene, noe som også kan være med å redusere antallet. Det at man ikke har et underskriftskrav har altså ikke i seg selv ført til kapasitetsproblemer. Skottland har hatt lang saksbehandlingstid og kapasitetsproblemer, men dette skyldes andre årsaker. Mens sakene tidligere ofte ble behandlet i fagkomiteer, blir de fleste nå behandlet i The Public Petitions Committee. I tillegg til å ha ansvar for nye saker, har komiteen også ansvar for å følge opp utviklingen i gamle saker, slik at saksmengden totalt blir stor. Det er heller disse to faktorene, heller enn manglende underskriftskrav, som legger press på systemet.

Når det gjelder behandlingen i den skotske innbyggerinitiativordningen blir initiativet først mottatt og behandlet i et eget sekretariat, som gir veiledning, råd og følger opp behandlingen av saken videre. Dersom initiativet oppfyller kravene, blir det lagt til offentlig tilgjengelig, med diskusjon og signering på nett for de nettbaserte initiativene. Etter en begrenset periode blir en skriftlig oppsummering av debatten og saken sendt til The Public Petitions Committee. Komiteen består av 9 parlamentsmedlemmer, som gjennomgår alle initiativer. I en del saker blir initiativtakere invitert til komiteens møter for å presentere sin sak, og i flere saker møter også aktuelle ministre fra regjeringen. Komiteen beslutter hva slags handling initiativet krever. Dette er ofte å følge opp saken i forhold til rett myndighet – det blir tatt kontakt med myndigheten det gjelder, man stiller spørsmål til situasjonen og følger opp saken. Initiativtaker får mulighet til å kommentere svaret som blir gitt. Komiteen har også ansvar for å følge opp initiativer videre, etter at saken er tatt opp første gang. Selv om man kun får inn ca. 100 nye saker i året, har komiteen det ofte dobbelt så mange "hengende"

initiativer fra tidligere, hvor de har et oppfølgingsansvar. Det er The Public Petitions Committee som bestemmer om et initiativ er gyldig og skal behandles, dersom det er tvil om dette.

I vurdering av den skotske forslagsretten er det viktig å ta med at bestemmelsen ble innført samtidig med etableringen av det skotske parlamentet som en del av selvstyresystemet (Home rule). I den forbindelse ble det lagt spesielt vekt på at parlamentet skulle være åpent i forhold til folkelig innflytelse. Håpet var at dette kunne bidra til å dempe den utbredte mistilliten både til skotske, og ikke minst britiske politikere.

Skottland regnes som et foregangsland når det gjelder e-initiativ på parlamentsnivå (Riehm et al. 2008). I Skottland er alle initiativer og prosedyrer offentlige og tilgjengelige over flere kanaler.

Behandlingen blir lagt ut som video, og det er en «sambeside» for initiativet på nett, med informasjon, mulighet til å signere og til å diskutere. Dersom et initiativ blir fremmet på papir, er det fortsatt mulig for andre å signere elektronisk. I 2007/2008 ble nesten 2 av 3 initiativer fremmet elektronisk. Initiativtaker blir også ofte invitert til å snakke ved behandlingen. Det har vært stor variasjon i hvilke grupper som bruker og signerer initiativer, og ingen spesiell gruppe dominerer. Diskusjonene som finner sted på nett blir oppsummert og overlevert politikerne som del av behandlingen. I tillegg til innbyggerinitiativordningen har Skottland også opprettet en ombudsmann, som behandlet ca. 4200 saker bare i 2007-2008. Man har også mulighet til å fremme saker i det britiske systemet (Riehm et al 2008: 13-ff).

Storbritannia har initiativrett på parlamentsnivå, basert på en «sponsorshipmodel». Dette er et filtersystem, der initiativer rettes til en MP, som tar saken videre. Initiativene *kan* bli behandlet politisk, men blir det ikke nødvendigvis. Dette har gitt et lavt antall initiativer, 100-150 i året. Det lave antallet kan også forklare av en godt utviklet ombudsmannsordning, at Skottland og Wales har egne initiativsystemer og at det finnes initiativsystem på lokalt nivå. Det er planlagt reformer av systemet (Riehm et al 2008: 15f).

Filtermodellen, der man går via en politiker, kjennetegner også andre Commonwealth-land: Australia, Canada og India (Riehm et al 2008: 87f). Statsministeren har et eget system (innført 2006), der har kommet inn 30 000 saker og over 8 millioner underskrifter. Initiativene blir besvart av relevant regjeringsinstans og *alle* som

har skrevet under blir informert om utfall i saken. Systemet har blitt kritisert for å forringe deliberative, argumentbaserte demokratiske prosesser og fremme populisme, og for å styrke utøvende makt på bekostning av parlamentet.

I *Tyskland* er innbyggerinitiativ («Petitionswesen») grunnlovsfestet og har en lang historie (Riehm et al 2008: 50-53). Bundestag-petisjonsmuligheten (både i tradisjonell og elektronisk form) er den viktigste initiativformen i Tyskland. 17 500 saker kommer inn årlig, og man får inn mellom 100 000 og 1 million underskrifter årlig. I tillegg til parlamentsnivå, har Tyskland også petisjonsordninger for mange andre statlige instanser. I Tyskland har man også initiativrett /petisjonsrett i enkelte Bundesländer og enkelte steder på kommunal nivå (som en form for klagerett). Dette varierer i utforming og er organisert på ulike måter (Riehm et al 2008:71, 73) I tillegg har man petisjoner på europeisk nivå. Europaparlamentet får inn ca. 1000 saker i året. I tillegg er et opprettet en ombudsmann. Man kan velge om man vil levere inn klagesaker gjennom initiativordningen eller til ombudsmannen. Ombudsmannen fikk inn ca. 3200 saker i 2007, og er med andre ord brukt i større grad enn petisjonsordningen⁴.

I det tyske parlamentssystemet behandles initiativer i en egen komité, som består av 26 medlemmer fra Bundestag, fordelt etter den partipolitiske fordelingen. Komiteen har et eget sekretariat som leser innkomne saker, informere og veileder, og som henviser til rett myndighet dersom henvendelsen er lagt til feil myndighetsnivå. Sekretariatet luker også ut saker som ikke oppfyller kravene, og følger opp de gyldige sakene i det politiske systemet. Før komiteen tar opp saken, blir det utarbeidet en prøveanbefaling av sekretariatet, som blir prøvd på minst to medlemmer av komiteen. Komiteen fatter deretter en beslutning i saken, som blir en anbefaling til parlamentet. Det er parlamentet som tar beslutningen. Parlamentet får presentert en oversikt over alle saker, og kan her gå inn og gjøre klare prioriteringer. Beslutningen fra parlamentet overføres til regjeringen, som har mulighet til å gå imot parlamentets beslutning om de ønsker det. Alle initiativer får et begrunnet vedtak som blir offentliggjort når saken avsluttes.

⁴ Når det gjelder de ulike lands ombudsmodeller likner den skotske modellen mer på saksgangen til sivilombudsmannen i Norge enn den tyske.

Det stilles en rekke krav til initiativene. Saken må for det første være av allmenn interesse og være tjent med offentlig diskusjon. Dette innebærer at sekretariatet ikke godkjenner saker som er personlige oppfordringer, som er skrevet på et annet språk enn tysk, som går mot menneskeverd, som bygger på feilaktig eller usakelig informasjon premisser. For det andre kreves det at saker ikke reiser omkamp innenfor samme valgperiode, eller allerede er oppe til diskusjon gjennom en lignende sak. I tillegg kan saker som kan være belastende for den interne sosiale freden, internasjonale forhold eller den flerkulturelle dialogen også avvises. Det er også åpning for å avvise saker som åpenbart ikke kan få praktiske følger, eller der komiteen ikke har de nødvendige ressursene til å presentere forslaget. Komiteen har mulighet til å slå sammen saker med lignende innhold.

Tyskland har også hatt forsøk med elektroniske innbyggerinitiativ (2005-2007). Initiativene kan fremmes på e-post, og kan diskuteres og signeres på nett. Beslutninger og vedtak blir offentliggjort på nett. Over 1 million har signert via nett, over 1000 personer har deltatt i nettdiskusjon. Styrken i prøveordningen var særlig at initiativene ble tilgjengelige på internett, at behandlingsprosedyrene ble mer transparente, at innbyggerne selv kunne bidra i diskusjonen – og at deltakelsen var høy. En moderator hadde ansvar for diskusjonen. I vurderingen av ordningen oppgis det at det har vært utfordrende å systematisk og regelmessig *integre* disse diskusjonene i initiativprosedyrene (Riehm et al 2008:20f). I forhold til målet om å nå ut til grupper som har vært lite representert i initiativordninger, er resultatet blandet – det er fortsatt en overrepresentasjon av menn med høyere utdanning. Man har nådd ut til yngre deler av befolkningen, men ikke flere kvinner eller folk med lavere utdanningsnivå.

Sør-Korea har tatt i bruk elektroniske muligheter i stor grad, særlig som en reaksjon på at opposisjonens effektive bruk av internett. Initiativretten er befestet i grunnloven og statlige instanser er forpliktet til å behandle initiativene. Initiativene rettes ikke nødvendigvis til parlamentet, men til relevant politisk instans. En egen ombudsmann styrer en internettportal med politisk informasjon, diskusjonsfora og mulighet for signering, og har også opprettet telefontjeneste, som særlig brukes av dem som ikke er like aktive på nett. Begrensningene i ordningen ligger særlig i

forvaltningens mulighet til å behandle saker og å forvalte det store engasjementet på en god nok måte (Riehm et al 2008: 16f).

I *Queensland (Australia)* innførte parlamentet initiativordning i 2002, som resultat av et mangeårig ett-parti-styre og fremvekst av anti-establishmentpartier. Systemet er svakt og sakene er ikke garantert politisk behandling. Initiativet går via en folkevalgt som tar saken videre. Det elektroniske elementet i ordningen består kun i å offentliggjøre dokumenter og mulighet til å signere elektronisk. Man har ikke diskusjonsforum. Etter å ha henvendt seg til politikerne via innbyggerinitiativ, har man mulighet til å ta saken videre gjennom en ombudsmann senere. En stor del av individuelle klager på forvaltningen og saksbehandling blir løst slik (Riehm et al 2008: 17-18).

Vi ser en også en styrking av initiativmuligheter og petisjonsrett i Øst-europeiske land. I *Estland* har man en sterk ombudsmann, som kan ta saker helt til parlamentet. Landet har også blitt et foregangsland i forhold til deliberativ bruk av internett i slike prosesser (Riehm et al 2008: 89). *Tsjekkia* har en sterk petisjonsordning på parlamentsnivå, som er formalisert og grundig systematisert, og som dekker saker av allmenn interesse. I *Russland* er petisjonsordningen knyttet til presidentkontoret mye brukt, og den viktigste av initiativordningene i det politiske systemet (Riehm et al 2008:91).

E-initiativ

I perioden 2005-2007 ble det gjennomført et forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ i fjorten norske kommuner. Elektronisk innbyggerinitiativ (e-initiativ) innebærer at man legger til rette for at innbyggere i en kommune kan fremme og signere forslag til kommunestyret via kommunes hjemmesider. I samarbeid med tre prosjektkommuner, Eidsvoll, Hole og Lørenskog, utviklet Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Høyskolen i Vestfold en programvare som gjorde dette mulig, og i løpet av prosjektperioden ble ordningen implementert i til sammen 14 kommuner, hvorav elleve kommuner lå i Vestfold. Da prosjektperioden var over ble programmet gjort tilgjengelig for alle landets kommuner via Kommunaldepartementets hjemmesider, og per juni 2010 er det 20 kommuner som har lagt til rette for e-initiativ på hjemmesidene sine, og noen flere, blant

annet Bergen, er i ferd med å implementere en slik ordning. NIBR evaluerte prosjektet i 2008 (Lorentzen og Winsvold 2008).

Målsettingene med å tilrettelegge for elektronisk gjennomføring av innbyggerinitiativ var å lette tilgjengeligheten til ordningen, bidra til bedre innsyn i forslagsprosessen, gjøre initiativprosessen bedre informert, samt å aktivisere nye grupper, og da spesielt unge. Evalueringen viser at forsøket med e-initiativ gjorde initiativretten noe mer tilgjengelig og mer brukt (Lorentzen og Winsvold 2008). Det ble fremmet flere initiativer i forsøkskommunene enn i kommuner i landet for øvrig i perioden. En av grunnene til dette ser ut til å være at det vurdertes som lettere å samle underskrifter på nett enn på papir. En annen grunn kan være at kjennskapen til initiativretten var større i forsøkskommunene enn i kommuner ellers i landet. I mindre grad ble forventningene til økt innsyn, informasjon og aktivisering innfridd. Dette skyldtes først og fremst at kommunene ikke tok ut potensialet som lå i e-initiativsystemet. Innsynsmuligheten var forventet å øke med elektronisk tilrettelegging fordi kommunene på hjemmesidene kunne informere befolkningen om initiativer som ble fremmet og hvordan disse ble behandlet. Den gjennomsliktigheten i saksgangen som systemet muliggjør, ble imidlertid i liten grad utnyttet. Forslagene ble noe mer synlige for befolkningen i forsøkskommunene først og fremst fordi media fanget dem opp på et tidligere tidspunkt enn de ville gjort ved papirbaserte innsamlinger, og derfor fikk anledning til å dekke en større del av prosessen. Informasjonen rundt initiativene var forventet å øke med elektronisk tilrettelegging fordi initiativtakerne kunne begrunne forslagene sine mer utførlig på hjemmesiden og nå ut til en større del av befolkningen med denne begrunnelsen. Dette ble langt på vei gjort. Videre var diskusjonsforaene som er knyttet til hvert enkelt forslag ventet å bidra med informasjon til administrasjonen som skulle utrede forslagene og til politikerne som skulle behandle dem. Diskusjonsforaene ble imidlertid lite brukt og lite lest. E-initiativ var forventet å aktivisere nye grupper, og da spesielt unge, som har høy nettkompetanse. Dette skjedde i liten grad. Erfaringene fra forsøkskommunene viste at det stort sett var voksne, allerede politisk aktive mennesker som benyttet seg av denne kanalen. Det fantes imidlertid unntak. Ett forslag er fremmet av en ungdom, mens andre er fremmet av personer som i liten grad har deltatt i lokalpolitikk tidligere.

Den norske e-initiativordningen sammenliknet med andre land

Som presentasjonen av andre lands innbyggerinitiativordninger går det fram at flere land også har åpnet for elektronisk gjennomføring av innbyggerinitiativ. Komparative studier som er gjort av ulike europeiske lands e-initiativ viser at e-initiativordninger er vanligere på nasjonalt og regionalt nivå enn på lokalt nivå (Lindner and Riehm 2008, 2009, Riehm et al 2008, 2009). Norge skiller seg i så henseende ut, ved at vi kun har e-initiativordning på lokalt nivå. Som tidligere nevnt har ikke alle norske kommunene innført dette, per juni 2010 var det kun 20 kommuner som hadde tilrettelagt for elektronisk gjennomføring av innbyggerinitiativ på hjemmesidene sine. Mens mange land har en lenger tradisjon enn Norge når det gjelder initiativrett, har de fleste – naturlig nok – ingen lang tradisjon på elektroniske initiativordninger. I en sammenlikning mellom e-initiativordninger i Tyskland, Australia, Skottland og Norge (Lindner and Riehm 2008, 2009) går det frem at Skottland er en av de første som innførte en slik ordning i 2000, mens Norge og Tyskland ikke innførte dette før 2005 (prøveordninger). Forskjellene mellom e-initiativordningene i disse landene gjengis i tabellen under.

Tabell 1.1 *Sammenlikning mellom e-innbyggerinitiativsystem i Skottland, Queensland (Australia), Tyskland og Norge (fra Lindner and Riehm 2009: 5-6).*

Table 1: Formal E-Petition Systems in Comparative Perspective

	Scottish Parliament	Parliament of Queensland	German Parliament	Norwegian Municipalities
General information				
Level of government	regional	regional	federal	local
Petition right since	1999	1859	1949	2003
E-petitions since (begin of normal operation after trial period)	2000 (2004)	2002 (2003)	2005 (2007)	2005 (2007)
Main characteristics of the (e-)petition process				
Initial point of contact	Clerk to the Public petitions committee	Member of Parliament (sponsorship model)	Administration of the petitions committee	Member of the local administration
Difference between submission channels	E-pet.: contact with clerk prior to online collection of signatures mandatory, otherwise identical.	E-pet.: contact with MP prior to submission mandatory, otherwise nearly identical	E-pet.: submission prior to online collection of signatures mandatory. Administration decides if e-pet. will be treated as a "public petition"	E-pet.: contact with administration prior to online collection of signatures mandatory, otherwise identical
Collection of signatures on- and offline simultaneously	yes	yes	not during the pilot	yes
Definition of length of signatory phase	Principal petitioner, usually 6 weeks	Principal petitioner, 6 months max.	Predefined, 6 weeks	Principal petitioner, unlimited
Main features of the e-petition systems				
Type	Public e-pet. with participatory elements, paper submissions published online	Public e-pet. with participatory elements, tabled paper submissions published online (not open for online signatures)	Electronic submission for non public and public e-pet. with participatory elements	Public e-pet. with participatory elements
Online submission without media breaks	yes	no (due to sponsorship model)	yes	yes
Information on the issue	yes	no	no	no, but planned
Information on status of e-pet.	yes, including minutes of committee sittings, official correspondence etc.	yes, but limited	yes, but limited	yes, but limited
Discussion forum	yes	no	yes	yes

Som tabellen viser har landene en noe ulik prosess rundt gjennomføringen av elektroniske innbyggerinitiativ, særlig gjelder dette hvem som er de første innbyggerne skal kontakte for å ta slike initiativ. I noen land er dette politikerne, mens i andre land er det administrativt ansvarlige – noe som også gjelder for Norge. I Norge er tidsperioden e-initiativene kan ligge ute for signering ikke begrenset, noe de er i de andre landene (mellom 6 uker til 6 måneder). En forskjell mellom e-initiativ og vanlige innbyggerinitiativ er at det i e-initiativ opprettes kontakt med myndighetene *før* man vet om forslaget kommer til å få tilstrekkelige underskrifter (Lindner og Riehm 2008). I den ordinære innbyggerinitiativordningen samles underskriftene inn først, og *deretter* opprettes kontakt med myndighetene. Det kan tenkes at denne forskjellen har betydning for filtrering av saker, eventuelt forbedring av teksten som beskriver initiativet, men dette er i liten grad undersøkt (Lindner og Riehm 2008).

I de fleste av landene som sammenliknes i tabellen inkluderer e-initiativordningene også diskusjonsforum, og dette gjelder også de norske kommunene med e-initiativ. Som også den norske evalueringen fant, viser studier av de andre landenes praksis at diskusjonsforumene brukes i langt mindre grad enn signeringsmuligheten (Lorentzen og Winsvold 2008, Lindner og Riehm 2008).

1.3 Rapportens datagrunnlag

Undersøkelsen av innbyggerinitiativordningen belyses ved hjelp av en kombinasjon av flere datakilder. Analysene av *enkeltinitiativene* baserer seg på et nasjonalt datasett der initiativene er registrert på kommunene. Datasettet gir opplysninger om en rekke trekk ved de initiativ som er fremmet i samtlige kommunene siden bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven i 2003. Opplysningene er samlet inn ved hjelp av en e-postbasert spørreundersøkelse til kommunene gjennomført våren 2010. Selve skjemaet er en oppfølging av en tilsvarende survey gjennomført i 2006, noe som gjør det mulig for oss å følge utviklingen over tid. Opplysningene fra registreringen av initiativene er videre koblet til informasjon fra kommunedatabasen noe som muliggjør analyser av hvorvidt bestemte trekk ved kommunene påvirker forekomsten av innbyggerinitiativ.

Innbyggeranalysene baserer seg på *to datasett*. Det første er en *omnibus* (oppsamlingsundersøkelse) utført av Respons Analyse AS våren 2010 til et nasjonalt representativt utvalg av befolkningen. Totalt ble 1000 innbyggere intervjuet for å få innsyn i innbyggernes kunnskaper om innbyggerinitiativordningen og holdninger til lokaldemokratiet. Det andre datasettet er *Innbyggerundersøkelsen 2009*. Sistnevnte gjør det mulig for oss å studere innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikernes håndtering av enkeltsaker ikke bare i lys trekk ved innbyggerne som individer, men også med bakgrunn i den kommunekonteksten de inngår i. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført sommeren og høsten 2009, og er en av de største undersøkelsene av forvaltningen i Norge. Totalt omfatter undersøkelsen 12 659 svar fra et brutt utvalg på 30 004 (svarprosent 42.2) (DIFI rapport 2010:01). Innbyggerundersøkelsen inneholder blant annet spørsmål om kommunepolitikernes evne til å løse enkeltsaker, om informasjon/åpenhet i kommunene og tilfredshet med en lang rekke tjenestoområder.

Lokalpolitikernes erfaringer med, og holdninger til, innbyggerinitiativordningen er studert ved hjelp av en e-postbasert spørreundersøkelse til samtlige kommunestyre-/bystyremedlemmer i fire kommuner (Oslo, Bergen, Lørenskog og Vaksdal). I alt mottok vi svar fra 85 av 194 kommunestyrerepresentanter i disse fire kommunene. Det betyr at 44 prosent av de folkevalgte besvarte undersøkelsen. I disse kommunene er de kvantitative analysene supplert med *kvalitative intervjuer* med initiativtagere, rådmenn så vel som ordførere.

Det ble i tillegg gjennomført en *kvalitativ case-studie av fire norske kommuner*, Oslo, Lørenskog, Bergen og Vaksdal. Begrunnelsen for å velge disse kommunene var å få en spredning i geografi, kommunestørrelse og i erfaring med innbyggerinitiativordningen. Mens Oslo har hatt svært mange initiativ har Vaksdal bare hatt ett. I den kvalitative case-studien ble det gjennomført intervjuer av politikere, administrativt ansatte med ansvar for ordningen, samt initiativtakere, hvor disse informantene ble spurt om erfaringer med og holdninger til ordningen. Informantene har godkjent bruken av intervjuene i rapporten.

Tabell 1.2 *Oversikt over intervjuer*

	Oslo	Bergen	Lørenskog	Vaksdal	Totalt
<i>Politikere</i>	Ordfører, byråd for byutvikling	Lederne av Finans-komiteen og Miljø- og byutviklings-komiteen	Ordfører	Ordfører	6
<i>Administrativt ansatte</i>	3 ansatte i bystyrets sekretariat	Bystyredirektor	Administrativ ansatt	Administrativ ansatt	6
<i>Initiativtakere</i>	2 initiativtakere	2 initiativtakere	5 initiativtakere	1 initiativtaker	10
<i>Totalt</i>	7	5	7	3	22

Vi har også gjort bruk av et rikholdig materiale fra ATEKST/Retrievers mediearkiv. Vi har søkt opp alle artikler som inneholder stikkordene ”innbyggerinitiativ” eller ”innbyggjarinitiativ” i perioden 01.01.2003 (da ordningen trådte i kraft) til 01.04.2010. En del ytterligere datakilder er tatt i bruk for å belyse enkelttemaer i rapporten, men disse er gjort rede for underveis.

1.4 Utredninger og relevant forskning

Dette avsnittet ser nærmere kjernepunktene i diskusjonen om innbyggerinitiativ. Deler av diskusjonen finnes i den første rapporten om innbyggerinitiativordningen (se Klausen og Christensen 2006), redegjøres for her, som et bakteppe for analysene og for diskusjonen om eventuelle justeringer av lovverket. Gjennomgangen tar utgangspunkt valglovutvalgets utredning - *Velgere, valgordning, valgte* (NOU 2001:3) - som fremmet forslaget om å innføre innbyggerinitiativ. Det er naturlig å gå nærmere inn på utvalgets begrunnelser for forslaget. Når det gjelder forskningssiden tar vi utgangspunkt i tidligere evalueringsrapporter av lovbestemmelsen (Klausen og Christensen 2006; Lorentzen og Winsvold 2008; Winsvold 2008). Endelig er det skrevet en hovedoppgave om innbyggerinitiativet ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo - der analysen konsentrerer seg om måten kommunene har håndtert innføringen av lovbestem-

melsen (Aslesen 2007). Har forventningene slått til? Hva har forskningen gitt av svar, og hva vet vi eventuelt mindre om?

Nedenfor systematiseres kunnskapsgrunnlaget med utgangspunkt i hovedoverskriftene i rapporten. Vi startet med selve sakene.

Innbyggerinitiativ: Sakene og deres skjebne

Den første undersøkelsen av innbyggerinitiativene fokuserte hovedsakelig på bruken av lovbestemmelsen i kommunene (Klausen og Christensen 2006). Undersøkelsen viste at innbyggerinitiativet hadde vært nokså hyppig brukt i den forholdsvis korte tiden ordningen hadde vært virksom. Initiativretten ble benyttet i om lag 75 av 433 kommuner i perioden 1. januar 2004 til 22. august 2005 (ett år og åtte måneder). Jo flere innbyggere i kommunen, desto mer ble initiativretten brukt. Målt i antall initiativer pr. innbygger var bruken hyppigst i de litt over middels store kommunene. Senere undersøkelser har vist en nedgang i antallet initiativer i Bergen og Oslo (Aslesen 2007). Det var relativt stor spredning i initiativenes politiske innhold. Et gjennomgående trekk var likevel at sakene dreide seg om den nære lokalpolitikken. Det vil si svært konkrete og fysiske forhold. Veganlegg, bygninger og parker dominerte. Dette var saker som ikke uten videre kan presses inn i et ideologisk partipolitisk konfliktmønster. Innbyggerinitiativet ser ikke ut til være et videre effektivt virkemiddel for å få politisk gjennomslag. Vanligvis ble initiativene avvist eller nedstemt – dette skjedde i nær tre av fire tilfeller. Bare ett av ti initiativer vant frem etter avstemning i kommunestyret. Hvis saken (på en eller annen måte) hadde vært innom kommunestyret/bystyret så var hovedregelen at saken ble avvist. Undersøkelsens hovedkonklusjon var at kommunene hadde lagt seg på en streng fortolkning av kommunelovens paragraf 39a.

I kapittel 2 ser vi nærmere på om resultatene denne gangen rokker ved hovedfunnene fra de første analysene av innbyggerinitiativordningen. Hva er trenden er over tid? Gjenspeiles tilbakegangen i antallet initiativer i Oslo og Bergen seg i landet som helhet? Er det fremdeles de samme typene av saker det fremmes initiativ om? Og, har kommunene lagt seg på en mer liberal fortolkningen av lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ?

Initiativtagerne

Enhver deltakelseskanal må vurderes i forhold til bredden i deltakelsen. Deltar et sosialt representativt tverrsnitt av innbyggere, eller er deltakelsen forbeholdt små og ressurssterke grupper? Viser det seg at ressurssterke grupper dominerer blant dem som bruker innbyggerinitiativet, er det rimelig å stille spørsmål ved om en ikke også har å gjøre med en form for politisk deltakelse som favoriserer nettopp disse gruppene. Hvis innbyggerinitiativet skal betraktes som en demokratisk nyvinning, hvem er lovbestemmelsen i så fall en nyvinning for?

Klausen og Christensens (2006) etablerte et skille mellom ad hoc-organiserte grupper og permanente organisasjoner for å danne seg et bilde av initiativtagerne. I den første kategorien ble enkeltsaksgrupper plassert. Det kunne være beboere i det aktuelle området eller innbyggere som ble berørt individuelt på andre måter, for eksempel brukere av en kommunal tjeneste. Enkelte ad hoc-grupper var noe mer formelt organisert, for eksempel ved at det eksisterte en navngitt komité, og ved at sakene hadde noe bredere nedslagsfelt. Den andre hovedkategorien, ”permanente organisasjoner/aksjonsgrupper”, innbefatter etablerte organisasjoner som hadde et liv uavhengig av det aktuelle innbyggerinitiativet. Dette var grupper som vanligvis arbeidet med et bredere saksfelt enn de som lå i selve initiativet. Disse ble igjen delt i fire typer for å antyde hvilke grupperinger som tok ordningen i bruk. Hovedfunnet var at innbyggerinitiativet ikke fungerte som en deltakelseskanal for etablerte foreninger, lag og organisasjoner i sivilsamfunnet. En tredjedel av initiativene (totalt 79 initiativer) var fremmet av organisasjoner med formål og varighet ut over saken som lå i initiativet. Flertallet av initiativ ble fremmet av grupper dannet i forbindelse med den aktuelle saken, og i mange tilfeller var det ikke snakk om organisasjoner i det hele tatt. Den største gruppen var, ”lokalt berørte”, som sto bak en tradisjonell underskriftskampanje blant innbyggerne i det berørte nærområdet. Blant de permanente organisasjonene var velforeningene godt representert, med 11.4 prosent av initiativene. Noen få saker kom fra organisasjoner i skolesektoren, eller fra permanente aksjonsgrupper. Et eksempel på sistnevnte kategori er Aksjon Deltagende Budsjettering som har gjennomført mange aktiviteter for å promotere sin sak. Klausen og Christensen (2006) hadde ikke tilgang til opplysninger om deltakerne som enkeltindivider, og

kunne med det heller ikke gi fullgode svar på om initiativtagerne representere et sosialt representativt snitt av innbyggerne. Dette (og flere) spørsmål i tilknytning til initiativtagerne tas opp i kapittel 3.

Kommunens behandling av initiativer

Kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ gir, som nevnt, et stort spillerom for fortolkning i kommunene. Dette spillerommet gjør det spesielt interessant å studere hvordan kommunene tolker loven, hvilke rutiner som etableres rundt lovbestemmelsen, hvordan innbyggerne i kommunene blir informert om rettigheten, og hva innbyggerinitiativet har hatt å si for arbeidsbelastningen i kommuneadministrasjonen. Foruten å påvise at kommunene har lagt seg på en streng fortolkning av bestemmelsen, har tidligere forskning i liten grad vært opptatt av disse spørsmålene.

Unntaket er en hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitet i Oslo, som studerer de administrative rammene for arbeidet med innbyggerinitiativ i kommunene Bærum, Oslo og Bergen (Aslesen 2007). Hovedoppgaven viser at bestemmelsen om innbyggerinitiativ møtes med usikkerhet av kommunene, og de ender opp med forskjellige retningslinjer på enkelte punkter. Blant annet er det forskjeller i hva de tre kommunene legger i begrepet ”tidligere politisk behandlet”. Mens Bergen anser budsjettvedtak som politisk behandlet, har ikke Oslo like klare retningslinjer på dette punktet. I alle de tre kommunene spiller administrasjonen en viktig rolle i fortolkningen gjennom den juridiske fagkompetansen i kommunen. I tillegg reiser erfaringene fra Sverige og Finland flere interessante spørsmål. I begge disse landene tar kommunene i bruk et bredt spekter av virkemidler for å informere om muligheten for å fremme forslag til kommunestyrene, samtidig som terskelen for å levere forslag er lav i mange kommuner. Montin (2004) viser til at den individuelle forslagsretten kan ha medført større arbeidsbelastning for administrasjonen, spesielt innenfor teknisk sektor. Prinsipielt bør imidlertid reformens skjebne i følge Montin (Ibid:17) ”inte bara avgöras på grundval av vilken belastning det innebär för handläggande tjänstemän”.

1.5 Konsekvenser for det representative demokratiet?

I Makt- og demokratiutredningen er balansen mellom ulike deltakelsesformer et hovedtema (Østerud mfl. 2003). Økt direkte deltakelse fanges i utredningen opp gjennom begreper som ”øyeblikksorganisering og tilleggsdemokrati”. I følge utrederne kjennetegnes slike deltakingsformer av at de a) tømmer det representative politiske systemet for politisk innhold, og b) frakobler politisk makt og ansvar. Resultatet er økte sosiale forskjeller i den politiske deltakelsen (Engelstad 2004, Østerud 2004, 2005). Er dette innvendinger som kan reises mot initiativordningen? Hvordan kan innbyggerinitiativet relateres til mer tradisjonelle former for politisk deltakelse? Er ordningen et supplement eller en erstatning for deltakelse i valg og partier?

Klausen og Christensen (2006) vurderte innbyggerinitiativet som en institusjonalisering av den tradisjonelle underskriftskampanjen. Hovedfunnet i undersøkelsen var at innbyggerinitiativet ofte tok form av tidsavgrensede og løst organiserte aksjoner rettet mot en enkelt sak. Innslaget av etablerte organisasjoner var imidlertid ikke fraværende, slik at reformen også kan regnes som et nytt punkt på listen over tilgjengelige virkemidler for organisasjoner som ønsker å påvirke kommunepolitikken. Her kan innbyggerinitiativet betraktes som et koblingspunkt mellom sivilsamfunnets organisasjoner og det politiske systemet som supplerer høringsrunder, deltagelse i råd og utvalg, uformell kontakt og andre kontaktformer. Forskjellen er korttidsorienteringen. Innbyggerinitiativet er kanskje et virkemiddel for organisasjoner eller grupper som er lite integrert i det politiske systemet, eller som ønsker å unngå det elementet av oppbinding og ansvarliggjøring som langsiktig samarbeid med myndighetene kan medføre (Olsen 1983:158). I et slikt perspektiv kan innbyggerinitiativet ses på som et supplement til de etablerte kanalene for innflytelse i lokalpolitikken. Her må det også påpekes at innbyggerinitiativet er den eneste ordningen som gir lovfestede deltagelsesrettigheter til barn og ungdom under stemmerettsalder. Det første registreringen viste til saker der ungdom benyttet seg av ordningen.

Tidligere forskning har vist til at innbyggerinitiativet ikke ser ut til å representere en deltakelseskanal der politisk makt og ansvar

frakobles (Klausen og Christensen 2006). Innbyggerne gis anledning til å sette saker på dagsorden, ikke til å avgjøre dem. Undersøkelsen viser da også at lokalpolitikerne har ansvaret, og slutter seg i svært liten grad til de initiativene som fremmes via initiativordningen. Selv om initiativene sjelden får politisk gjennomslag vet vi lite om hvordan mobiliseringen bak sakene påvirker den offentlige debatten i de kommunene der initiativ fremmes. Initiativretten kan imidlertid ikke sies å være et bidrag til å tømme den politiske dagsorden for innhold, snarere tvert imot. Det er liten tvil om at flere av de sakene som er blitt fremmet som innbyggerinitiativ har skapt sterk politisk mobilisering (Ibid). Men i hvilken grad dette engasjementet skyldes innbyggerinitiativet som institusjonell ordning, er usikkert. Innholdet i saken kan ha tilstrekkelig mobiliseringskraft i seg selv, men innbyggerinitiativet gir en ny måte å kanalisere saksengasjementet på. Initiativretten var, som vi har sett, ment å føre en større del av enkeltsaksengasjementet inn i det representative systemet, men det gir også muligheter for å gå veien utenom partiene. Den gir muligheter for innflytelse for dem som ønsker å konsentrere sin politiske aktivisme på den ene saken de er mest opptatt av, og som ønsker å kunne tre ut så snart saken er avklart. Innbyggerinitiativet kan slik sett være effektiv for den som ikke deltar ut ifra et generelt politisk engasjement: Hun eller han slipper å fordele sin ledige tid på et bredt spekter av saker som kanskje ikke har direkte betydning for en selv, slik man må hvis man er aktiv for eksempel i et partilag. Kostnadene forbundet med denne deltagelsesformen vil også oftest være svært lav, unntatt for dem som tar initiativet og tar ansvaret for innsamling av underskrifter. På den annen side er det ikke umulig at ordningen også kan rekruttere folk inn i partiene. Aktivitet i enkeltsaker har for mange vært det første skrittet til partimedlemskap.

Ordnningen med innbyggerinitiativ ble begrunnet ut fra ønsket om å kanalisere enkeltsakseengasjementet inn i de representative organene samt et ønske om at partiene i større grad skulle orientere seg mot innbyggerne i periodene mellom valgene. Så langt har ikke forskningen gitt noen entydige svar på hvor godt målene er blitt oppfylt. På den ene siden kan lave deltagelseskostnader gjøre at ordningen oppmuntrer til økt politisk deltagelse. På den annen side kan en styrking av enkeltsaksdeltagelsen gjøre tradisjonell deltagelse mindre attraktivt, fordi det langsiktige

arbeidet for eksempel i et lokallag i noen tilfeller vil omstøtes av kortsiktige aksjoner. Tidligere analyser har vist at innbyggerinitiativet har gitt lav uttelling for de som benytter ordningen. Dette er i seg selv et argument for at det ikke er grunn til å forvente dramatiske endringer i deltagelsesmønsteret, verken i positiv eller negativ retning.

Et viktig trekk ved de sakene som fremmes ved hjelp av initiativordningen er at disse har et konkret og ikke-ideologisk preg. Det kan være at motivasjonen for å benytte denne deltagelsesformen skiller seg fra andre. Den som går inn som aktiv i et lokalt partilag eller lar seg velge inn i kommunestyret er ofte motivert av partiidentifikasjon eller ideologisk tilhørighet (Heidar og Saglie 2002). Deltagelse gjennom innbyggerinitiativet er et alternativ for den som har mindre av slik motivasjon, eller i saker hvor de ideologiske aspektene er mindre fremtredende. Denne undersøkelsen viser at mange av de sakene som fremmes med hjelp av nyordningen ikke kan knyttes til etablerte politiske skillelinjer. I et slikt perspektiv er det liten grunn til å tro at innbyggerinitiativet kan utgjøre en trussel mot etablerte deltagelsesformer.

Spørsmålet om hva lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ har hatt å si for lokaldemokratiet tas opp i kapittel 5. I kapitlet vil vi med bakgrunn i enkeltinitiativer diskutere hvordan disse står seg i forhold til klassiske demokratiske verdier som åpenhet, representativitet og ansvarsutkreving. I tillegg ser vi nærmere på innbyggernes tillit til lokalpolitikernes evne til å løse enkeltsaker i kommunene.

1.6 Regelverket

Rapportens siste kapittel skal se nærmere på eventuelle justeringer i reglene for innbyggerinitiativ i kommuneloven. Det naturlige utgangspunktet for dette kapitlet vil være analysene i de foregående kapitlene. Ikke minst gjelder det de ulike aktørenes vurderinger av måten regelverket fungerer på. Dessuten vil vi gjennom konkrete eksempler fra ulike kommuner identifisere saker der det har oppstått konflikt eller usikkerhet om tolkningen av reglene for innbyggerinitiativ. I dette avsnittet ser vi kort nærmere på den tidligere diskusjonen om utformingen av innbyggerinitiativet.

I forhold til valglovvalgets forslag kom det i høringsrunden merknader til tre av vilkårene til et initiativ (Ot.prp.nr.45 2001-2002, s.77-79). Det gjaldt *underskriftskravet*, eventuelle *politiske begrensninger av initiativretten* og spørsmålet om *hvem* som kan fremme et initiativ. *Underskriftskravet* var omdiskutert. Enkelte kommuner mente at to prosent var et for lavt tall, mens andre igjen mente det var for høyt. Her spilte kommunestørrelse en ikke ubetydelig rolle for argumentasjonen. Oslo kommune viste til at ordningen kunne slå skjevt ut etter kommunestørrelsen, og foreslo en minimumsgrense for antall underskrifter for å kreve en sak behandlet. Argumentet var at ordningen på denne måten kunne fungere representativt også for de store kommunene. Dette ble fulgt opp av departementet som satte minimumsgrensen på 300 personer for initiativ i kommunen og 500 personer i fylket. Dette er for øvrig det samme antallet underskrifter som gjelder som krav for å stille liste til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg for ikke-registrerte partier og grupperinger.

Et annet (og viktigere) spørsmål var hvorvidt initiativretten burde begrenses *politisk*, det vil si i forhold til saker som allerede har vært eller er til behandling i kommunestyret. Oslo kommune foreslo at innbyggerinitiativet burde begrenses tilsvarende den private forslagsretten til bystyrepreressantene. I kommunens reglement gjelder følgende begrensning: ”Forslag kan ikke stilles til saker som ligger til behandling i bystyrets organer, har samme innhold som et forslag som ennå ikke er behandlet, eller som tidligere er behandlet i en av bystyrets komiteer i samme bystyreperiode uten å ha fått nødvendig tilslutning” (Ibid:77). I praksis er det snakk om en fire års karantenetid for at en sak kan fremmes på nytt. Også her gikk departementet inn for forslaget fra Oslo. Dette er, som det vendes tilbake til, den lovbestemmelsen som har skapt mest uklarhet (og debatt) både i kommunene og blant initiativtagerne om hvilke krav som stilles til et initiativ.

Endelig ble det gjort endringer med hensyn til *hvem* som skulle kunne fremme et forslag. Valglovutvalgets forslag begrenset initiativretten (som i Finland) til de stemmeberettigede i kommunen. Departementet ønsket imidlertid å gjøre ordningen tilgjengelig for alle som er bosatt i kommunen/fylkeskommunen. Loven stiller dermed ingen krav verken til alder eller statsborgerskap for å kunne fremme et initiativ.

Klausen og Christensen (2006) pekte på to bestemmelser i loven som skapte debatt i kommunene og blant initiativtagere. Det gjelder underskriftskravet og omkampbestemmelsen. Analysen viste at det forekom flest innbyggerinitiativ i de største kommunene, men at hyppigheten pr. innbygger var størst i de middelstore kommunene. Her spiller kravene i kommuneloven en betydelig rolle. I loven heter det at (§ 39a):

Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.

I en kommune med 1000 innbyggere oppfylles dette kravet med så lite som 20 underskrifter, mens i den minste kommunen i landet, Utsira, er det nok med 4,3 underskrifter. Disse personene trenger heller ikke være stemmeberettigede. I praksis kan en initiativtaker kreve at kommunestyret behandler en sak bare ved å få underskrifter fra sin egen familie og nærmeste omgangskrets. På den annen side ønsket flertallet i Bergen bystyre å heve underskriftskravet ved å sette grensen til 2 prosent (Bergens Tidende 12.12.2005), det vil si å sløyfe muligheten til å fremme initiativ på basis av et gitt antall underskrifter (300 i kommunene og 500 i fylkeskommunene). I praksis vil det bety at et innbyggerinitiativ i Bergen vil kreve over 5000 underskrifter for å bli behandlet i bystyret. Diskusjonen om underskriftskravet bør selvsagt også diskuteres i forhold til den svenske ordningen uten underskriftskrav, kombinert med frivillighet for kommunene til å innføre reformen.

En annen problemstilling er lovens bestemmelse om karantenetid (se Klausen og Christensen 2006). Lovfortolkningen har gjort at nåløyet for å få en sak behandlet i kommunestyret/fylkestinget ser ut til å være trangt. Er saken nevnt i et vedtak i kommunestyret så er det i seg selv et argument for avvisning. Dette reiser to spørsmål: 1) Er praksisen i tråd med lovens intensjoner? Og, 2) hvor nødvendig er denne omkampbestemmelsen? Lovteksten kan utvilsomt leses slik at det bare er forslag i form av et innbyggerinitiativ som avskjærer ett nytt tilsvarende initiativ. Imidlertid er dette ikke departementets tolkning. KRDs veileder sier at alle typer likelydende forslag kan ekskludere et nytt innenfor en

fireårsgrense. Hensikten med regelen er å forhindre stadige omkamper i kommunestyrene. Konsekvens er imidlertid en byråkratisering av ordningen og en stadig tilbakevendende diskusjon om hva ”samme politiske innhold” betyr. Tildels likelydende initiativer avvises, noe som skaper debatt om lovfortolkningen både i kommunestyrene og blant initiativtakere.

En tilsvarende diskusjon er spørsmålet om hva ”folkevalgt politisk behandling” innebærer. Dette spørsmålet er relevant både i forhold til kommuner med parlamentarisk styreform og kommuner med formannskapsmodell ettersom det handler om muligheter for delegering av myndighet. KRDs veileder er imidlertid entydig på at innbyggerinitiativ etter kommuneloven § 39a, vil måtte framlegges for kommunestyret selv om saken ligger til behandling hos kommunerådet (3.6.2). Dette følger også av lovteksten der det heter: ”Kommunestyret eller fylkestinget plikter *selv* å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.” (§ 39a, pkt.1) (Vår utheving). Om kommunestyrets muligheter til å gi andre organer fullmakt til å delegerer beslutningsmyndighet heter det i Kommunelovens § 8: ”Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.” og i § 20: ”Kommunestyret og fylkestinget kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.”

Et annet og tilgrensende spørsmål som er blitt diskutert i enkelte kommuner, dreier seg om hvorvidt kommunestyrets plikt til å behandle et innbyggerinitiativ også innbefatter en plikt til saksforberedelse. Initiativtakere har reagert på at en sak er lagt frem for kommunestyret uten innstilling fra rådmannen (Se Østlandsposten 10.11.2004).

En del av diskusjonene framstår som merkelige fordi karantenebestemmelsen kan vurderes som unødvendig gitt lovens andre bestemmelser. Initiativretten legger ikke føringer på utfallet av sakene som fremmes, og det er opp til kommunestyrene selv å bestemme hvordan det skal gis tilbakemeldinger til initiativtakerne. En tilbakemelding kan nettopp være å vedta at saken er behandlet tidligere, og at det initiativet som er fremmet ikke tilfører den angjeldende saken nye opplysninger. Avvisningspraksisen kan også vurderes prinsipielt. Den svenske statsviteren Mikael Giljam (2005)

har pekt at det er prinsipielt uheldig å innføre ordninger som gir innbyggerne løfte om innflytelse, men bare hvis det folkevalgte organet vil. Argumentet er at enten beholder man slike ordninger og realitetsbehandler det som kommer, eller så fjerner man dem fordi de ikke fungerer. Hans poeng er at det dårligste alternativet er å gi falske forhåpninger om større innflytelse, og oppmuntre innbyggerne til å engasjere seg i relativt meningsløs politisk aktivitet.⁵

Med dette som bakteppe vil vi i kapittel 7 legge opp til en diskusjon av alternative forslag til justeringer av bestemmelsen om innbyggerinitiativ i kommuneloven.

⁵ Han bruker den svenske regelen om at 5 prosent av innbyggerne kan kreve at det avholdes en folkeavstemning i en konkret sak. Det er derimot opp til kommunestyret å bestemme om en slik skal avholdes eller ikke. Så langt har det blitt fremmet 80 slike folkeinitiativ, men kun få har resultert i folkeavstemning. I 95 prosent av tilfellene har flertallet i kommunestyret avvist initiativet.

2 Om initiativene

2.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive og analysere den totale mengden av innbyggerinitiativer som faktisk er fremmet i norske kommuner og fylkeskommuner siden ordningen ble innført. Den beskrivende delen skal blant annet gi opplysninger om hvor mange initiativer som er fremmet, hvem som fremmet dem, hva de dreide seg om og hvordan kommunene behandlet initiativene. I denne delen ser vi altså bare på kommuner hvor det faktisk er fremmet initiativer. Deretter vil det bli gjennomført en analyse på kommunenivå, hvor også kommunene hvor det ikke har blitt fremmet innbyggerinitiativer inngår. Hensikten med denne analysen er å finne ut om det er spesielle trekk ved kommunene som kan forklare noe av variasjonen mellom dem når det gjelder bruken av ordningen.

Om datagrunnlaget

Som en del av det metodiske opplegget for prosjektet har det blitt gjennomført en epost-basert undersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner, samt alle bydelene i Oslo. Oslo er inkludert fordi det er den eneste kommunen i landet med folkevalgte bydelsutvalg. Undersøkelsen gikk ut 15.01.10, og inneholdt følgende forespørsel:

1. Har det blitt fremmet ett eller flere innbyggerinitiativ i deres kommune som har blitt behandlet eller er under behandling i kommunestyret? Vi vil gjerne ha tilsendt sakspapirene for alle innbyggerinitiativ som er under behandling eller har blitt behandlet siden ordningen ble innført.

2. Har det blitt fremmet innbyggerinitiativ som har blitt avvist og ikke behandlet i kommunestyret? Vi vil gjerne ha tilsendt dokumentasjon på alle initiativene som har blitt avvist siden ordningen ble innført, hvor det fremgår hva initiativet dreide seg om og hvorfor det ble avvist. Dersom det har blitt fremmet saker der behandlingen har blitt utsatt, vil vi også gjerne ha dokumentasjon som gjelder de utsatte sakene.

Det ble gjennomført to purrerunder. I alt 314 kommuner besvarte undersøkelsen, samt 16 fylkeskommuner og samtlige 15 bydeler i Oslo. Med 430 kommuner og 18 fylkeskommuner (Oslo regnes i denne sammenheng kun som kommune) gir dette en svarprosent på 73,02 for kommunene og 88,89% for fylkeskommunene. Dette må regnes som tilfredsstillende.⁶

Det ble konstruert et datasett med alle de innrapporterte initiativene. Her ble det også satt inn opplysninger om det enkelte initiativ, basert på de tilsendte sakspapirene. I noen tilfeller ble disse opplysningene supplert eller kontrollert ved hjelp av kommunenes nettsted. Deretter ble det konstruert et nytt datasett, hvor alle kommunene som besvarte undersøkelsen var enheter, til bruk i analyser på kommunenivå.

I det følgende vil vi beskrive og analysere den totale mengden av innbyggerinitiativer som faktisk er fremmet i norske kommuner. Til slutt i kapittelet ser vi på hvordan innbyggerinitiativordningen er blitt brukt i fylkeskommunene.

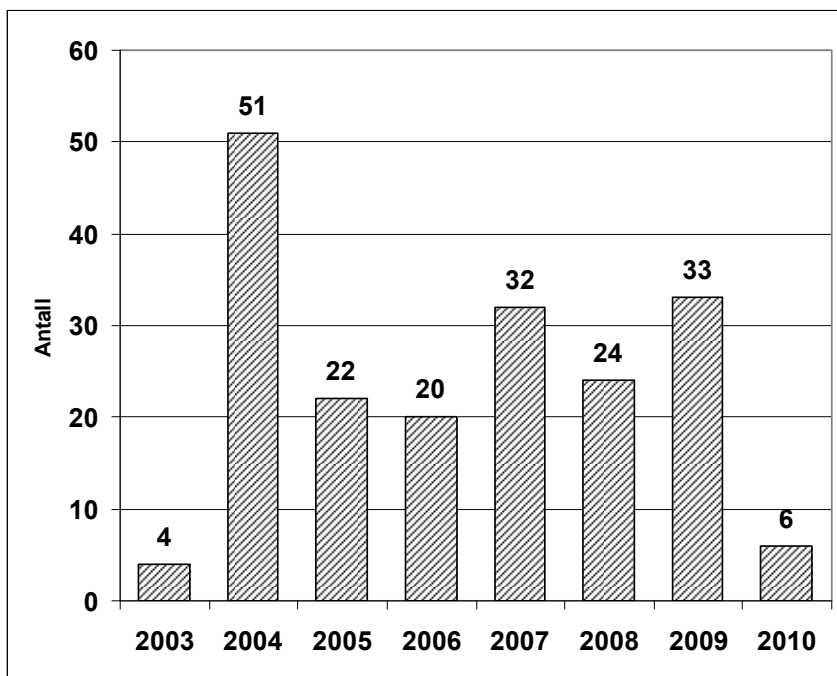
Analysen av data fra undersøkelsen har i overveiende grad blitt gjennomført ved hjelp av frekvensfordelinger og krysstabeller. En multivariat statistisk analyse av forekomsten av innbyggerinitiativ ble gjennomført, men da det viste seg at kommunens innbyggertall var den eneste variabelen med signifikant forklaringskraft rapporteres ikke denne analysen.

⁶ En enkel frafallsanalyse viser at de 314 kommunene som besvarte undersøkelsen har folketall med gjennomsnittsverdi på 13045 og medianstørrelse på 4693,5. De faktiske verdiene for alle kommuner er 11117,2 og 4314. Dermed ser vi en viss underrepresentasjon av de mindre kommunene, men ikke i et slikt omfang at det svekker troverdigheten til resultatene av undersøkelsen betydelig.

2.2 Hvor ofte, hvor og når?

I alt 80 kommuner rapporterte at det har blitt fremmet minst ett innbyggerinitiativ i deres kommune siden ordningen ble innført⁷. Dette tilsvarer 25,5% av kommunene som besvarte undersøkelsen. I alt 192 initiativer ble innrapportert. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 29,5 initiativer i året i de om lag seks og et halvt årene som har gått siden ordningen ble innført. Bruken av innbyggerinitiativordningen har dermed vært ganske moderat. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mange innbyggerinitiativ som fremmes fra år til år. Fordelingen av initiativer over tid framkommer i Figur 2.1.

Figur 2.1 *Antall innbyggerinitiativ pr. år (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



⁷ Samtlige bydeler i Oslo oppga at det ikke har blitt fremmet noe innbyggerinitiativ for bydelsutvalget. Flere av bydelene viste til initiativer med opphav i bydelen, men disse hadde blitt fremmet til bystyret i Oslo og inngår dermed i kommuneundersøkelsen.

Figuren viser at det var en brå stigning i antall initiativer året etter at ordningen ble innført. Deretter ble antallet mer enn halvert, før bruken begynte å tilta igjen. De senere år har antallet ligget mellom 24 og 33.

I intervjuene med politikere og administrativ ledelse i Oslo, Bergen og Lørenskog går det frem at denne tendensen også har vært merkbar på kommunenivå i de kommunene som har hatt mange initiativ. Som ordfører i Oslo kommune bemerket; "Når det gjelder innbyggerinitiativ så så vi en enorm aktivitet i 2004, en 17-18 forslag. Men så virker det som om alle problemer ble løst, for deretter ble det stille. Innbyggerinitiativ er en viktig sikkerhetsventil der folk opplever å ikke nå frem. Men vi har sett at bruken av initiativordningen har falt dramatisk. I 2009 var det bare 3 forslag"

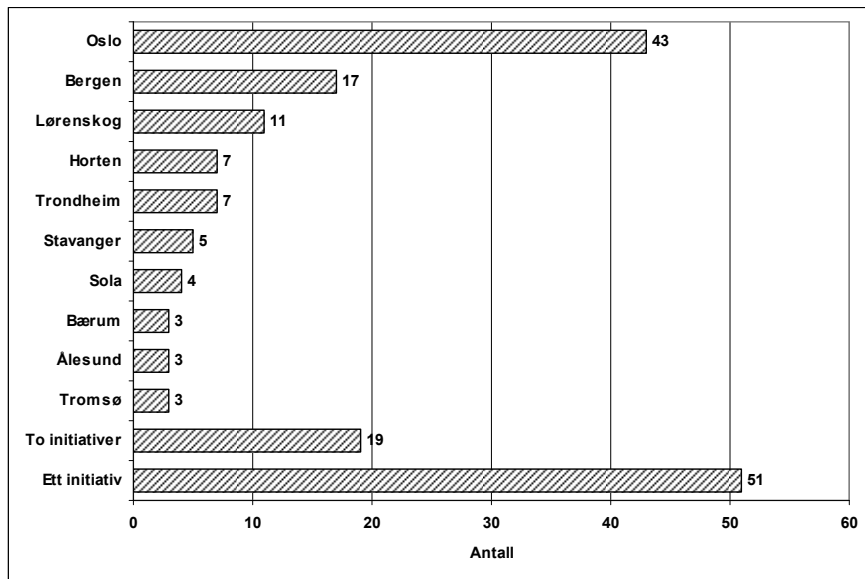
Den høye forekomsten i 2004, rett etter ordningen hadde trådt i kraft, og brå nedgangen i de påfølgende år forklares på ulike måter. Enkelte av de intervjuede mener at den høye forekomsten i 2004 skyldtes at ordningen var ny, og at mange hadde forventninger om å få gjennomslag for saker de ikke hadde klart å få gjennomslag for tidligere. Andre forklarer nedgangen som en reaksjon på at en stor andel av innbyggerinitiativene ble avvist fordi de ikke fylte lovens krav, i tillegg til at mange initiativ som ble realitetsbehandling ikke fikk gjennomslag. De høye forventningene om at ordningen skulle føre til mer innbyggerinnflytelse ble dermed ikke innfridd.

I Bergen blir tendensen med færre innbyggerinitiativ etter 2004 også forklart med det faktum at Bergen har innført bydelsstyrer igjen. Enkeltsaksengasjement, og engasjement rundt for eksempel utbyggingssaker, kan dermed tenkes å heller bli kanalisert gjennom åpne møter og folkemøter arrangert av bydelsstyrene.

Fordeling av innbyggerinitiativ på kommuner

Totalt har 80 av de 315 kommunene som besvarte undersøkelsen mottatt innbyggerinitiativ. Fordelingen av initiativ varierer imidlertid mellom kommunene. Noen kommuner har mottatt mange av initiativene, mens flertallet av kommuner i undersøkelsen ikke har mottatt noen innbyggerinitiativ (235 av 315). Fordelingen av innbyggerinitiativ på ulike kommuner framgår av oversikten i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Opphopning av innbyggerinitiativer. Antall initiativer mottatt av den enkelte navngitte kommune og antall kommuner som har mottatt to eller ett initiativer (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



Som tabellen viser er det en opphopning av innbyggerinitiativ i de fire største bykommunene. Hvert tredje innbyggerinitiativ er fremmet i en av disse byene, og den største forekomsten finner man i Oslo med 43 innbyggerinitiativ. I tillegg utmerker Lørenskog og Horten seg, med henholdsvis 11 og 7 initiativ. Dette kan i stor grad forklares med at begge disse kommunene var med i forsøket med elektroniske innbyggerinitiativ, og at medieoppmerksomhet rundt dette forsøket kan ha økt bevisstheten rundt ordningen i disse kommunene. Alle de syv initiativene i Horten ble fremmet som e-initiativ, det samme gjaldt fire av de 11 i Lørenskog.

Selv om innbyggerinitiativet brukes særlig ofte i de største kommunene, brukes ordningen i kommuner i alle størrelseskategorier. Den minste kommunen hvor vi har registrert et innbyggerinitiativ var Solund kommune (867 innbyggere). Hjørtland kommune (1587 innbyggere) er den minste kommunen som har hatt flere enn ett initiativ. Begge ble riktignok avvist ut ifra omkampbestemmelsen.

En av bekymringene i forarbeidet til lovteksten om innbyggerinitiativ var at forekomsten av innbyggerinitiativ ville bli høy, og at den administrative belastningen med å behandle disse sakene ville bli stor. Man var særlig redd for et høyt antall omkampsaker, og derfor ble ”omkampsbestemmelsen” inkludert i lovteksten (§ 39a, nr 3). Opplever de tre casekommunene med høyest forekomst av innbyggerinitiativ at ordningen har vært en belastning (administrativ, økonomisk, tidsmessig)? I svært liten grad. I alle tre kommunene mener informantene at antallet initiativ har vært så lavt at ordningen ikke oppleves som belastende. Som byråd i Oslo, Bård Folke Fredriksen, kommenterte; ”selv om vi har hatt mange initiativ, så er det jo ikke så mange – i og med at Oslo er en stor by”. Heller ikke de administrativt ansatte som har ansvaret for å administrere ordningen opplever det høye antallet i Oslo som en arbeidsmessig belastning. Som en ansatt i bystyrets sekretariat i Oslo bemerket; ”Da innbyggerinitiativretten kom jobbet jeg i plan- og bygningsetaten, og da husker jeg at jeg tenkte at dette kommer til å bli betydelig mer arbeid for oss. Men nå har den fungert i vel 6 år, og det er ikke blitt en stor mengde”. Heller ikke i Bergen eller Lørenskog opplever administrasjonen at forekomsten av initiativ har vært så stort at ordningen har den har krevd mye administrative, økonomiske og tidsmessige ressurser. Som den administrativt ansvarlige i Lørenskog kommune sa; ”Først må jeg si at jeg er overrasket over at vi ligger høyt med hensynt til antall saker. Vi har vel i gjennomsnitt hatt en sak i året. Da blir oppmerksomheten om ordningen lav” I Bergen vises det til at man forsøker å legge til rette for å få *flere* initiativer, og dette er også en indikasjon på at den administrative belastningen ikke er uoverkommelig.

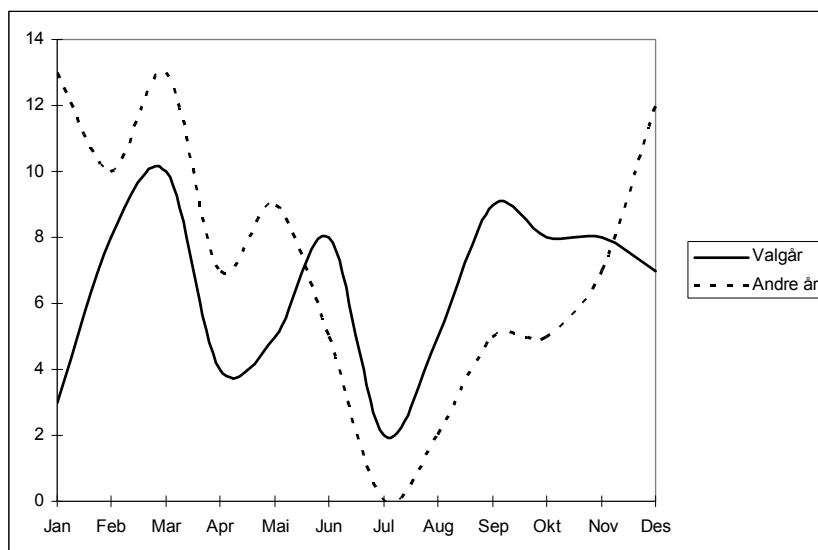
Vi ser altså at til tross for at kommunene Oslo, Bergen og Lørenskog er de kommunene med størst forekomst av innbyggerinitiativ i landet, så oppleves ikke ordningen som en arbeidsmessig belastning. Dermed er det heller ikke grunn til å tro at andre kommuner gjør det. De aller fleste kommuner som har rapportert om at de har hatt innbyggerinitiativ har bare hatt ett eller to tilfeller (70 av de 80 kommunene). Heller ikke Vaksdal, som er et eksempel på en slik kommune (bare ett innbyggerinitiativ) gir uttrykk for at ordningen har vært belastende.

Sammenheng mellom når innbyggerinitiativ fremmes og valgkamp

Det har vært et uttalt mål med ordningen at den skal styrke den politiske deltagelsen mellom valg, men det er selvsagt ikke noe i veien for å bruke den i forbindelse med valgene heller. Avviklingen av et valg kan føre til økt oppmerksomhet rundt lokalpolitiske saker, og sånn sett kan det tenkes at det er en sammenheng mellom disse to deltagelsesformene. Man ville da forvente en viss opphopning av initiativer i perioden før et valg.

Slik det fremgår av Figur 2.2 er det imidlertid en tendens til at initiativene fremmes tidlig på året, ikke overraskende med markant nedgang rundt påske og i sommerferien.

Figur 2.2 *Måned da innbyggerinitiativene ble fremmet. Antall initiativer i valgår (2003, 2005, 2007 og 2009) og i andre år (N=165*). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



* Data om nøyaktig dato foreligger ikke for 27 av initiativene

I figuren er initiativene som ble fremmet i et valgår (77 i alt) markert med heltrukken linje, mens de øvrige 88 initiativene er satt med stiplede linje. Siden tallene måned for måned er såpass lave, bør det ikke trekkes særlig bastante konklusjoner ut ifra figuren. Men det ser ut til at antallet initiativer er noe høyere tidlig på høsten i

valgårene, noe som kanskje kan tolkes som at valgkamp og tilhørende fokus på politikk aktiviserer til bruk av innbyggerinitiativet. Ser man nærmere på de 22 sakene som er fremmet i perioden august-oktober i valgkampårene er det vanskelig å se at de rent tematisk skiller seg ut fra de øvrige, men det er jo vanskelig å si hvor mange av disse temaene som har vært berørt i valgkampen det aktuelle året.⁸

2.3 Hva er temaene for innbyggerinitiativene?

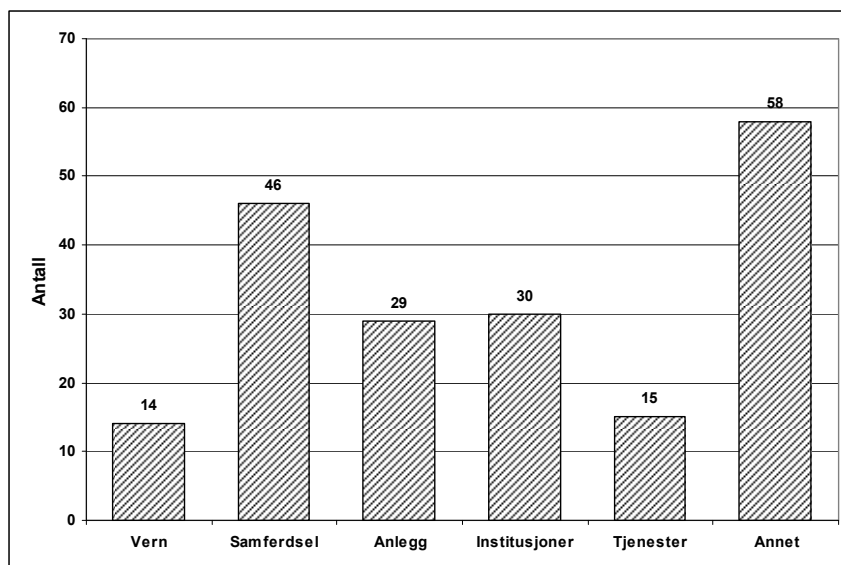
Hva slags saker er det som blir tatt opp i innbyggerinitiativ? De 192 innbyggerinitiativene som ble rapportert inn i kommuneundersøkelsen ble kategorisert etter hva slags temaer de omhandlet. Temaene er kategorisert som følger:

- **Vern:** Her foreslås det oftest at spesielle bygninger bevares mot riving eller at ”grønne lunger” beholdes.
- **Samferdsel:** Disse sakene dreier seg særlig om veganlegg, sykkelstier, fergekaier og lignende.
- **Kommunale anlegg, kommunale institusjoner og kommunale tjenester:** Disse kategoriene glir til en viss grad over i hverandre, siden for eksempel en barnehage både er en kommunal institusjon og en tjeneste. Vi har forsøkt å skille disse sakene etter hva som er hovedanliggendet i innbyggerinitiativet. For eksempel er initiativet med ønske om bedre tilrettelegging for Parkinsonsyke som bor på sykehjem kategorisert som en ”tjeneste”, siden den først og fremst dreier seg om dette tilbudet og i mindre grad om en spesifikk institusjon.
- **Annet:** Residualkategorien er den klart største, noe som illustrerer vanskelighetene med å kategorisere mangfoldet av saker. Vi kommer nærmere inn på innholdet i denne kategorien nedenfor.

⁸ Ideelt sett burde kanskje bare initiativene som er fremmet i de årene det har vært avholdt *kommunevalg* vært presentert, men tallene blir da såpass lave at dette ikke gir mening. Det ble fremmet 36 initiativer i 2003 og 2007, altså bare tre i måneden.

Figur 2.3 viser vi hvordan sakene fordeler seg etter tema.

Figur 2.3 *Oversikt over hva slags saker som blir tatt opp i innbyggerinitiativ. Gjensidig utelukkende kategorier. Antall saker (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



Som figuren viser er så mange som 46 av 192 saker samferdselsrelaterte saker. Dette gjelder alt fra oppgradering av gangveier og veier, merking av lyskryss, til tunneler, broer og ferjeforbindelser. I de casekommunene som har høy forekomst av innbyggerinitiativ melder informantene om at samferdselsaker er fremtredende. Som en av informantene uttalte var innbyggerinitiativene dominert av ”.. to typer saker, det er de som har med vei, fortauer, parkeringsplasser og asfaltering å gjøre – bilbrukernes saker. Og så er det saker om barn og ungdom”.

I Oslo og Bergen mener informantene at det derimot er plan- og reguleringssaker som er mest fremtredende. Også på landsbasis har det vært mange innbyggerinitiativ som faller i denne kategorien. 38 av de 192 initiativene er relatert til plansaker, og disse fordeler seg mellom kategoriene i figuren ovenfor - de fleste vernesakene og noen av samferdselssakene er også plansaker. Svært ofte er dette allerede vedtatte reguleringsplaner som initiativtakerne ønsker skal tas opp til ny vurdering og ny politisk behandling. Flere av informantene fra kommunene mener det ligger i sakens natur at

det kommer mange innbyggerinitiativ som omhandler byutviklingssaker. Som en ansatt i bystyrets sekretariat i Oslo forklarte; ”Det er mye plan- og regulerings saker, de fleste saker omhandler dette. Dette er jo det temaområdet som fører til flest innbyggerhenvendelser. Reguleringsplaner angår veldig de det angår, dette er noe folk føler på kroppen...”.

Figuren overfor viser i tillegg at 29 saker omhandler kommunale anlegg som idrettshall, badeanlegg og liknende, mens 30 av sakene omhandler kommunale institusjoner som skoler, barnehager og sykehjem/ omsorgsboliger. 15 saker faller inn under kommunale tjenester, det vil si at de handler om kvalitet og omfang på tjenestene, budsjettbevilgninger etc. Det er en noe flytende grenseflate mellom kommunale institusjoner, anlegg og tjenester, men i alt 74 av de 192 sakene faller altså inn under disse kategoriene samlet sett. Ganske få saker omhandler imidlertid vern, bare 13 saker faller inn under denne kategorien.

Det er særlig i plansaker at det innbyggerinitiativordningen demokratiske effekt kan synes å være særlig stor. I senere studier (Fimreite og Medalen 2005, Falleth og Hanssen 2009, Hanssen 2010) har mange trukket frem problemet med lukkede reguleringsplanprosesser med manglende medvirkning når det er private utbygger som er tiltakshavere (planeiere), noe de er i rundt 90 prosent av reguleringsplanene i de største byene. De formelle medvirkningskanalene som loven (PBL) krever er lagt så sent i prosessen at de viktigste elementene i planen allerede er fastlagt. Og som en av initiativtagerne understreket er det vanskelig for et lokalt felleskap – utover de fysiske naboene – å påvirke i en utbyggingssak (initiativtaker, Bergensvel 2005). I mange av innbyggerinitiativene vi har sett på brukes innbyggerinitiativordningen som en ekstra medvirkningskanal i reguleringsplanprosesser. Den brukes også som en ”sikkerhetsventil”, til å forsøke å få et annet utfall av saken når man ikke har klart å påvirke gjennom andre kanaler i reguleringsplanprosessen. Som en ansatt i bystyrets sekretariat i Oslo uttalte:

[Innbyggerinitiativordningen] er en feedback-kanal for hvor godt kommunens vedtatte planer fungerer. For eksempel når det gjelder Holtet så gav innbyggerinitiativet en tilbakemelding på at fortettingen var for

høy i vedtatt reguleringsplan. Man setter saker på agendaen, for eksempel at det er et viktig område i byen man ønsker å ta vare på. Som i Lilleborg-saken, som gjaldt grønne lunges. En liten plen. Slik det er nå så ligger initiativet på private eiere. Kommunen regulerer ikke på detalj.” [Intervjuer: *Og slik utfordrer ordningen det private eieres initiativ dominans i reguleringsplaner?*] ”Ja, det gjør det. Men Holtet var en stor kommunal plan. Men i Lilleborgsaken så var det en privat utbygger som ble utfordret, NCC bolig.

Dette sitatet får frem kanskje et av de viktigste demokratiske effektene ordningen har i reguleringsplaner – det at ordningen kan brukes av innbyggerne til å utfordre utbyggernes ”initiativmonopol”. Utbyggere har siden 1990-tallet blitt den dominerende aktør når det gjelder å initiere og utforme reguleringsplaner, noe som har ført til at de aller fleste reguleringsplaner i dag utformes av utbyggere.

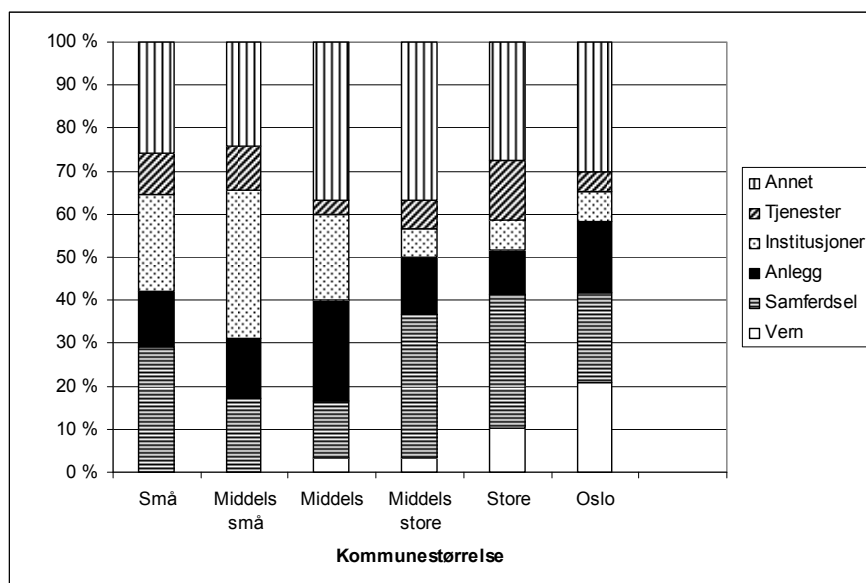
Likevel ser vi at innbyggerinitiativ som er relatert til reguleringsplanprosesser ofte sluses inn i den ordinære planprosessen (når planen har kommet til kommunen), og ofte forsvinner litt i de mange prosedyrer, høringsinnspill og andre innspill som følger med en slik plansak. Innbyggerinitiativ får status som høringsuttalelser i pågående plansaker, og blir ikke tatt opp som en ordinær innbyggerinitiativsak. Initiativtakerne vi snakket med opplever på denne måten at initiativet blir ”degradert” fra et innbyggerinitiativ til en av mange høringsuttalelser. Et godt eksempel var innbyggerinitiativet fra Paradis Bevare Meg Vel i Bergen. Her forteller initiativtaker at de fikk beskjed om at innbyggerinitiativ skulle bli behandlet som en selvstendig sak innenfor reguleringsplanen, og de forventet at den skulle behandles på linje med kommunens forslag. På medvirkningskonferansen hvor forslagene ble presentert var imidlertid ingen av forslagene identisk med initiativtakerens forslag. Initiativtakerne opplevde i tillegg at de ikke fikk komme til orde, de fikk bare to minutter til å presentere sitt forslag, og innlegget ble ikke referatført. Initiativtakerne satt dermed igjen med en opplevelse av at arbeidet de hadde gjort ikke var blitt verdsatt av kommunen, og at forslaget druknet i kommunens arbeid med reguleringsplanen.

I figuren er hele 58 initiativer plassert i ”annet”-kategorien. En av grunnene til dette er at 18 plansaker som ikke har å gjøre med vern, samferdsel eller de øvrige kategoriene er plassert her. Dette gjelder for eksempel en sak hvor initiativtagerne er naboer som ønsker redusert byggehøyde på et nytt boligprosjekt. For øvrig omhandler de ukategoriserte initiativene følgende temaer:

- Kommunen bør få status som ”Fairtrade”- kommune. Dette er foreslått i hele åtte kommuner.
- Endring av kommunestruktur (forslag eller protest mot vedtatt endring)
- Innføring av regler om innsyn, åpenhet, etiske regler
- Protest mot veinavn
- Opprettelse av fredsfond
- Tekniske tiltak for å hindre utvikling av hydrogensulfid i et vann
- Skjenkebestemmelser
- Skispor på gangvei
- Å ta i bruk vindmølleteknologi i kommunen
- Lokalisering av signalanlegg og statuer
- Bruk av torg
- Boplikt
- Utredning av miljøkonsekvenser av Off-shore VM
- Fjerne lønnstillegg basert på personvurdering for lærere og førskolelærere
- Ønske om å forandre kommunevåpen
- Ønske om å forandre kommunenavn
- Prøveordning med jakt i kommunal skog
- Forby sirkus å bruke kommunale anlegg hvis de har dresserte dyr
- Dyrebeskyttelsen ønsker fast samarbeid med kommunen, og å bli fast budsjettpost
- Nedgraving av høyspentledning
- Kolonisering av planeten Mars til boligformål

Det viser seg at det tas opp litt andre typer saker i små kommuner enn i de store. I Figur 2.4 er initiativene delt inn i fem kategorier etter kommunestørrelse (Oslo som egen kategori), på en slik måte at det er like mange (29-30) initiativer i hver gruppe. Det framgår at vernesakene ikke forekommer i de minste kommunene, og samtidig er innslaget av initiativer om kommunale institusjoner mye større i de minste.

Figur 2.4 *Sakstyper etter kommunestørrelse. Kategoriene er delt inn slik at antall initiativer i hver kategori er tilnærmet likt etter at Oslo er trukket ut, og har innbyggertall opp til hhv. 5800, 13388, 28807, 111213, 256600 og 586860 (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



Uavhengig av saksinnholdet mener mange av informantene fra casekommunene at innbyggerinitiativ har noen generelle fellestrekk. De kjennetegnes av å være saker som er *svært lokale*, og hvor kun *begrensede grupper mobiliseres*. Som byråden for byutvikling i Oslo uttrykte; ”Det typiske er saker som en, eller få, er opptatt av. Det er ikke en sak som er fremme i den allmenne debatt. Det er typisk interessekonflikter, som få har interesse av å få gjennom”.. Ordføreren i Lørenskog la vekt på at folk er veldig opptatt av nærmiljøet sitt, av det å gjøre nærmiljøet og hverdagen bedre, og at innbyggerinitiativ ble brukt i dette henseende.

Er det mange initiativ som omhandler saker som *ikke faller under kommunens ansvarsområde*? Når vi går gjennom de 189 sakene viser det seg at det bare er tre initiativer som omhandler saker som ligger utenfor kommuners ansvarsområder. Disse omhandler nedgraving av en høyspentledning, fjerning av mobilmast og basestasjon og nedlegging av et lensmannskontor. I tillegg vet vi om et par saker fra kommuner som ikke rapporterte inn innbyggerinitiativ til undersøkelsen vår, blant annet et initiativ som omhandlet en fylkesvei i Vaksdal og en sak som omhandlet innføring av autopass på Askøybroen. Man kan uansett ikke si at det er en stor andel av initiativene som faller utenfor kommunens ansvarsområde, noe som kan være en indikasjon på at initiativtagerne har gode kunnskaper om oppgave- og ansvarsfordelingen i offentlig sektor.

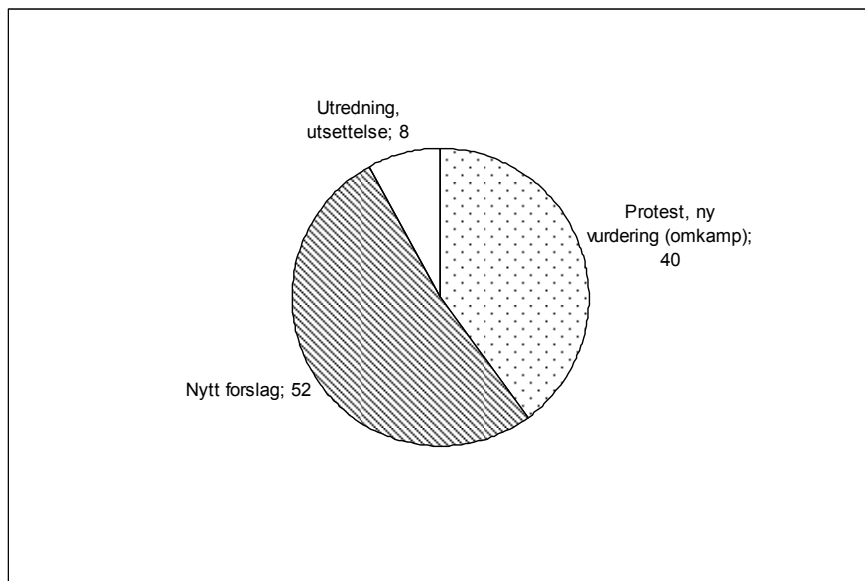
Vi har i tillegg sett på om det er mange av innbyggerinitiativene som krever folkeavstemning for å avgjøre en bestemt sak. Når vi går gjennom de 189 sakene viser det seg at 10 saker omhandler krav om folkeavstemning, altså 5,3 prosent. Som kjent er rådgivende folkeavstemninger ikke lovregulerte, og det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om og hvordan slike avstemninger skal gjennomføres. Det er interessant at en del grupper bruker én deltagelsesform for å presse fram bruken av en annen!

Protester mot tidligere vedtak eller nye saker?

Da innbyggerinitiativordningen skulle innføres ble det i høringsuttalelsene fra kommunene uttrykt stor bekymring for at ordningen ville bli en ”omkampsordning”, og det ble av den grunn lagt inn en omkampsbestemmelse som sier at et innbyggerinitiativ kan avvises dersom det har ”samme innhold” som en sak som allerede har vært tatt opp i kommunestyret i løpet av de siste 4 årene (§39a, nr.3, se nærmere omtale senere i kapittelet). I denne studien har vi undersøkt om sakene som blir tatt opp i innbyggerinitiativ har *karakter* av å være omkamp, altså om de er protester mot tidligere vedtak og krav om ny vurdering/ politisk behandling av noe som allerede er vedtatt. I denne kategoriseringen har vi altså *ikke* begrenset oss til saker som er så nye at de faktisk faller inn under omkampsbestemmelsen. Vi kategoriserte de 192 innbyggerinitiativene etter om de kunne karakteriseres som a) protest, ønske om ny vurdering av allerede vedtatte saker, b) nye

forslag, eller c) krav om utredning, utsettelse. Figur 2.5 viser hvordan sakene fordeler seg.

Figur 2.5 *Oversikt over om saker som blir tatt opp i innbyggerinitiativ er protest mot tidligere vedtak eller nye saker. Prosent (N=192).*



Som figuren viser kan så mye som 52 prosent av innbyggerinitiativene karakteriseres som nye forslag. Dette innebærer at ordningen bidrar til å sette nye saker på dagsorden i kommunestyrene. Også i casekommunene sier informantene at ordningen bidrar til å sette nye saker på dagsorden, som ellers ikke ville kommet opp, og i Lørenskog kommune nevnes følgende eksempler: Ballbinge, fortau, skateboardhall, Hundremeterskogen.

Selv om halvparten av sakene kan karakteriseres som nye saker er det likevel så mange som 40 prosent som faller inn under kategorien protestsaker/omkampsaker, det vil si at man protesterer mot et tidligere vedtak og ønsker at saken skal tas opp til ny vurdering. En liten andel av innbyggerinitiativene, 8 prosent, kan karakteriseres som krav om utredninger eller utsettelse av saker. Det ser altså ut som at ordningen også fungerer som en protest- og omkampskanal. I intervjuene vektlegger flere, både politikere og administrasjon, at innbyggerinitiativordningen nettopp er en slik

sikkerhetsventil; ”Tror mange av initiativene er tatt av dem som allerede er aktivert og engasjert. Og sånn er det vel dette systemet er ment å fungere også – hvis systemet ikke fungerer, så er dette siste utvei” (Byråd for byutvikling, Oslo kommune).

Også i Bergen kan det se ut til at ordningen har fungert som en slik sikkerhetsventil. Bystyredirektøren forteller om flere eksempler hvor innbyggerinitiativ omhandler saker som har gått i systemet lenge, hvor folk har forsøkt andre veier i forkant, blant annet et initiativ som omhandlet barnefattigdom, et initiativ som omhandlet dyr på sirkus, og et initiativ som omhandlet Jonsvollkvartalet.

Av intervjuene i casekommunene får vi dermed inntrykk av at innbyggerinitiativordningen som regel blir brukt som en av flere kanaler for å påvirke en sak. Et eksempel fra Oslo er aksjonen ”Stans!no. Nei til lysreklametårn i Oslo”, som illustreres i Figur 2.6.

Figur 2.6 Faksimile av oppslag om lysreklametårn. Kilde: www.stans.no

stans!no Nei til lysreklametårn i Oslo

(2010-04-30) Etter mange års forfall har Hafslund begynt å pusse opp de gamle ærverdige nedstigningstårn igjen. Bra! Dette kommer etter press fra stans.no, Kontaktutvalget for Velforeninger (brev), og engasjerte lesere av Aften (klipp fra 2010-04-09). Det er godt å se at Hafslund igjen er i stand til å vedlikeholde sine installasjoner i Oslo. Vi oppfordrer alle til å hjelpe Hafslund å ta vare på tårnene ved å rapportere om tagging.

Løper slår tårn:

Hurra!

Oslo Kommune kjøper reklametårna og fjerner reklamen

(2009-10-05) Byrådet i Oslo har framforhandlet avtale med Hafslund og JCDecaux om at kommunen skal overta lysreklametårnene som har skjemet byen siden 2005. Kommunen betaler 40 millioner kroner for tårnene (og får gatebelysningen på kjøpet). Dette er mye penger som fellesskapet helst skulle brukt til andre oppgaver. Utgiften kunne enkelt vært unngått dersom Oslo Kommune ikke hadde gitt tillatelse til å sette opp lysreklamen. Vi håper at Oslo og andre kommuner trekker lærdom av saken: Ikke inngå reklameavtaler i det offentlige rom.

Proessen for å få tårnene fjernet har vært lang og hard siden tårnene kom opp i august 2005. Tusenvis av innbyggere har skrevet under på oppropet til stans.no. Innbyggerinitiativet vårt ble levert i september 2005, og i oktober 2005 vedtok bystyret at reklamen skal bort. I februar 2009 gikk stans.no, Skarpsno Vel, og Oslo Byes Vel til sak mot Oslo Kommune for å få kjent byggetillatelse ugyldige – advokatfirmaet Haavind skrev en sterk **stevning**. Vi tror presset fra en forestående

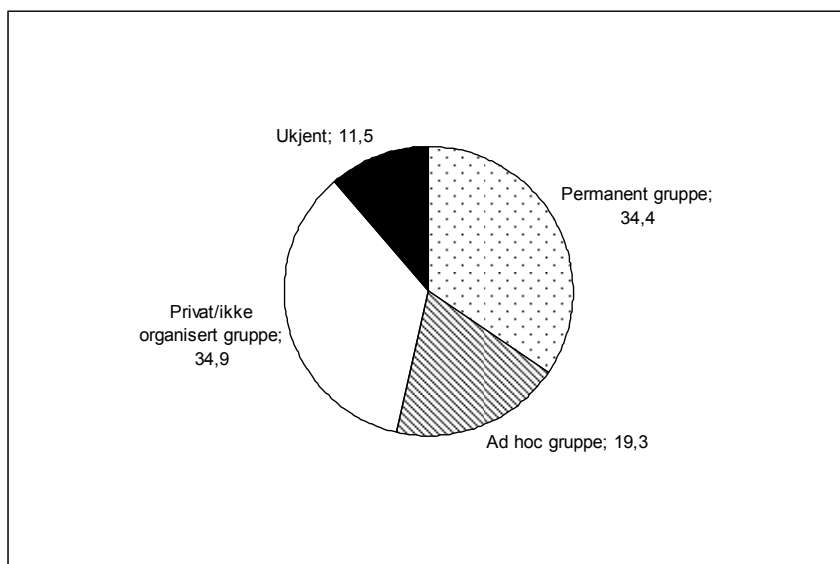
kutt dem ned – slå dem av

I denne saken ble det tatt i bruk et bredt spekter av måter å influere på; organisering i aksjonsgruppe, innbyggerinitiativ (som ble avvist), politikerkontakt, massiv medieomtale, nettside, underskriftskampanjer på nett, i tillegg til at enkelte velforeninger som deltok i aksjonen gikk til rettsak mot Oslo kommune.

2.4 Hvem fremmet initiativene?

I undersøkelsen har vi også sett på hvem det er som bruker ordningen til å fremme initiativ. Vi har særlig vært interessert i å vite om ordningen tas i bruk av allerede organiserte grupper, eller om den også mobiliserer de som ikke i utgangspunktet er organisert. I saksdokumentene fremkommer det ikke alltid hvem som sto bak initiativene, men i de fleste saker er det mulig å identifisere om initiativtaker er privatpersoner, permanente grupper (som organisasjoner, politiske partier, velforeninger, idrettslag etc.) eller ad hoc grupper (protestgrupper, aksjonsgrupper for en bestemt sak). Fordelingen presenteres i Figur 2.7.

Figur 2.7 *Initiativtagere kategorisert, prosent (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



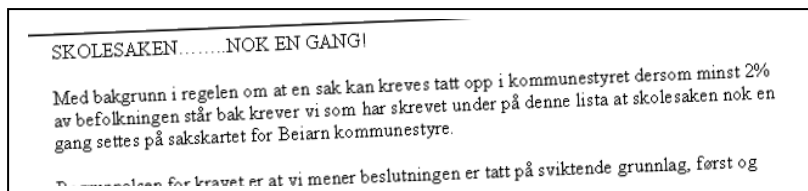
Et interessant funn er at det er bemerkelsesverdig få innbyggerinitiativ, bare om lag en av tre, som er fremmet av permanente lag og foreninger. Dette tilsvarer grovt sett mønsteret fra forrige undersøkelse. Av disse er 11 initiativ fremmet av politiske partiers lokallag eller grupper innenfor partier, slik som Hellerud Arbeiderpartilags kvinneutvalg. Ellers er velforeninger og Foreldrenes

Arbeidsutvalg (FAU) ved grunnskoler ganske hyppig forekommende blant de permanente gruppene.

19,3% av initiativene ble fremmet av en navngitt, *ad hoc* organisert gruppe. Disse kaller seg ofte ”aksjonsgruppe” eller ”aksjonskomité” for eller mot et konkret forhold, for eksempel ”Aksjonsgruppe mot ny gangbru” og ”Aksjonskomiteen for ”grønne lunger”. Men for en tredjedel av initiativene er initiativtager bare identifisert ved ett eller flere personnavn. I 13 av disse tilfellene finnes også referanser til ”foreldre og andre”, ”beboere i kommunen” og lignende, men det framgår ikke om dette på noen måte er organiserte grupper.

Det kan virke underlig at såpass mange som 22 saker (11,5%) er oppført under kategorien ”ukjent”, men en del av initiativene bærer preg av å være ganske lite spesifikke på dette punkt. Et eksempel gjengis i faksimile nedenfor. Dette er et innbyggerinitiativ som ble fremmet for Beiarn kommune i 2004.

Figur 2.8 *Eksempel på ”ukjent” initiativtager. Faksimile av innbyggerinitiativ behandlet av kommunestyret i Beiarn 27.02.2004. Kilde: Kommuneundersøkelsen/Beiarn kommune*



”Vi som har skrevet under på denne lista” trenger ikke å identifisere seg ut over navnene på de som skriver under, og i dette tilfellet er det lite som tyder på at en gruppe med noen særlig grad av organisering står bak. Sannsynligvis vil det uansett være en flytende overgang mellom *ad hoc* organiserte grupper og initiativer som fremmes av privatpersoner, siden det ikke stilles noen formelle krav for å organisere en uformell gruppe. Det kan dermed alt i alt være mest rimelig å si at om lag to av tre initiativer (66,1%) er fremmet av grupper med moderat eller svært liten grad av organisering.

Inntrykket fra undersøkelsen, om at initiativtakerne er en blanding av organiserte grupper, ad hoc organiserte grupper og enkelt-personer, samsvarer med det vi finner i casestudien i de fire kommunene. Informantene forteller at initiativtakerne er mye forskjellig, både organiserte og mer løselig organiserte grupper. Likevel har informantene inntrykk av at de fleste av initiativene er tatt av dem som allerede er aktivert og engasjert; ”Det er mye beboeraksjoner som bruker innbyggerinitiativordningen i tillegg til at de bruker andre kanaler. Ordningen aktiverer de ressurssterke og aktive, selv om de ikke trenger å være politisk aktive. Men de er ofte aktive på mange fronter”. Men det kan også se ut som at ordningen har klart å mobilisere andre grupper enn ressurssterke, aktive voksne i noen kommuner. I Lørenskog forteller ordføreren at; ”Ungdommen har grepet sjansen. Vi har en flott, åpen dialog med dem. De er vant til Barn og ungdoms kommunestyre, det er ikke bare et lekeopplegg, de har reell makt. De er vant til å komme inn og snakke med ordfører, særlig de som går på videregående skole. De er opplært fra barneskolen. De kommer. Plutselig kommer også de med et forslag på denne måten– skateboard, ballbinge. De er veldig aktive”.

2.5 Antall underskrifter

Det eksakte antallet underskrifter oppgis ikke alltid i de kommunale saksdokumentene, og prosjektets rammer har i begrenset grad gitt rom for å innhente tilleggsdokumentasjon for alle sakene. Vi kjenner antall underskrifter i 137 av de 189 sakene. Disse hadde alt fra null (!) til 8978 underskrifter. Gjennomsnittlig antall underskrifter var 693,69 mens medianverdien var 400 – et tegn på at de ganske få initiativene med mange underskrifter har trukket opp gjennomsnittet. Bare 20 initiativer hadde mer enn 1000 signaturer, og av disse hadde bare 10 over 2000.⁹

⁹ Opplysningene om antall underskrifter gir et visst grunnlag for å anslå det totale antall personer i Norge som har deltatt i et innbyggerinitiativ. Dette anslaget har interesse fordi tidligere undersøkelser (befolkningsundersøkelser) har gitt tall som virker urealistiske. Dette gjelder lokalvalgsundersøkelsen (Saglie 2009), hvor 17% oppga å ha deltatt. Også i innbyggerundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med denne evalueringen ligger tallet på samme nivå – 19% oppga å ha skrevet under på et innbyggerinitiativ (se kapittel 4). Hvis vi imidlertid går ut ifra et gjennomsnittlig antall underskrifter på 694, og antar at

Det er interessant å se nærmere på ytterpunktene her. Saken med overlegent flest underskrifter var ”Borgerinitiativ mot innføring av autopass på Askøybroen” som overleverte 8978 underskrifter til ”politiske myndigheter på Askøy”, med henvisning til kommunelovens §39a. Kommunen valgte å avvise saken administrativt, etter å ha rådført seg med KRD og en advokat. Grunnen til avvisningen var delvis at de som signerte øyensynlig hadde skrevet under på et rent protestopprop mot Autopass, ikke på en henvendelse til kommunestyret. Kommunestyret var heller ikke rett instans, siden saken dreide seg om en avgjørelse utenfor kommunens myndighetsområde. Dessuten krevde initiativtagerne bare at saken skulle gis ”politisk behandling”, noe som i seg selv ble vurdert som uklart nok til å diskvalifisere initiativet.

I den andre enden av skalaen finnes saker som ble avvist på grunn av svært få underskrifter, i ett tilfelle ingen. Seks av disse var fremmet som e-initiativ, en kanal som medfører at initiativer blir å regne som ”innsendt” selv om det tilstrekkelige antall underskrifter ikke oppnås. Her er det grunn til å ta ad notam en kommentar fra Horten kommune i tilsvaret til vår henvendelse om undersøkelsen, hvor det framholdes at e-initiativ i praksis skaper en flytende grense mellom innbyggerinitiativ og privatpersoners meningsytring.

2.6 Hva skjer med innbyggerinitiativene?

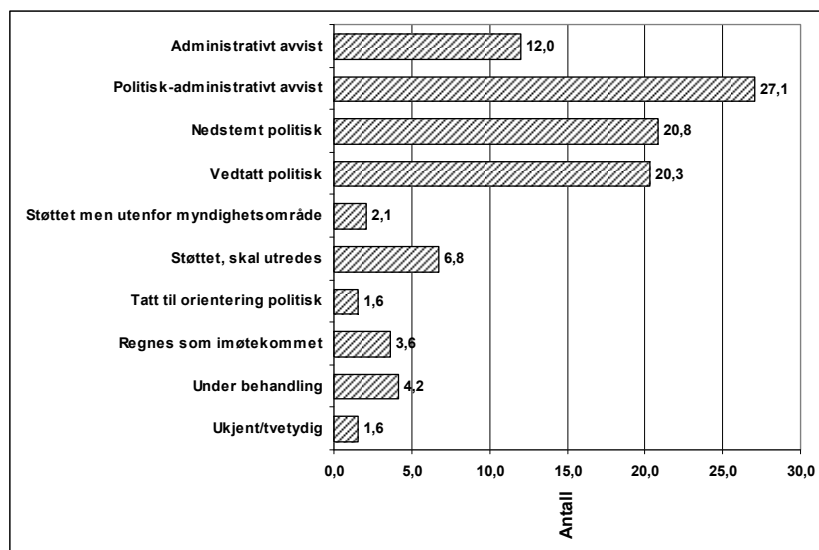
Hva skjer med initiativene når de er innsendt til kommunen? Initiativtagerne ønsker naturligvis at initiativet blir behandlet i kommunestyret, og helst gir dem innflytelse på sakens utfall. Men sannsynligheten for dette viser seg å være begrenset, og saken kan ta mange retninger i kommunens behandling.

Kommunelovens §39a gir kommunene anledning til å avvise initiativene på formelt grunnlag. Kommuneloven gir ikke føringer på hvem i kommunene som skal kunne avvise saker, og i

hver fjerde kommune har hatt et innbyggerinitiativ, har om lag 75 000 personer skrevet under i alt. Dette tilsvarer 1,67% av befolkningen. Siden befolkningsundersøkelser gjerne går til personer over 18 år, mens initiativordningen er åpen for alle, er det grunn til å justere ned dette tallet noe. Men det virker svært lite sannsynlig at den reelle andelen av befolkningen som har deltatt overstiger 1,5-2%.

veilederen blir det presisert at det er opp til kommunene om dette skjer administrativt eller politisk. Likevel sier veilederen også at ”[d]er det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret [...] Tvil i saken kan imidlertid tilsi at denne vurderingen bør foretas av kommunestyret” (KRD 2004: 12). Dermed kan vi forvente at en god del av sakene har vært tatt opp til behandling i kommunestyret for å avgjøre om de fyller lovens vilkår, men uten å bli realitetsbehandlet politisk. Når vi har sett på utfallet for 189 innbyggerinitiativ har vi i tråd med dette to kategorier for *avvisning*; vi skiller mellom administrativ avvisning, som foretas av rådmannen, og politisk-administrativ avvisning, hvor rådmannen ofte innstiller, men hvor den endelige avvisningen skjer i kommunestyret. I tillegg har vi to kategorier for saker som er blitt *politisk realitetsbehandlet*; en kategori for dem som ble vedtatt og en for dem som ble nedstemt.

Figur 2.9 *Sakenes utfall kategorisert. Prosent (N=192) (Kilde: kommuneundersøkelsen)*



Som figuren viser er det en stor andel av sakene som blir avvist på formelt grunnlag fordi de ikke oppfyller lovens krav. Totalt er det 39,1 prosent av innbyggerinitiativene som blir avvist administrativt eller politisk-administrativt. Avgjørelsen om avvisning ble i de

fleste av disse tilfellene fattet på politisk nivå, av kommunestyret, formannskapet, forretningsutvalget eller andre. Sammenliknet med tallene fra forrige studie av ordningen (Klausen og Christensen 2006), så har andelen avvisninger økt. Mens andelen avvisninger av initiativ som var fremmet fra 2003-2005 var på 35,4 prosent, så er andelen avvisninger i den totale mengden innbyggerinitiativ som er fremmet fra 2003-2010 større; 39,1 prosent.

Andelen avvisninger er altså svært høy, nesten 40 prosent. På hvilket grunnlag avviser så kommunene innbyggerinitiativene? Avvisningene gjøres med henvisning til bestemmelsene i kommunelovens §39a, eventuelt til veilederen som er utarbeidet av KR D. Lovparagraf 39a, nr 3 sier følgende;

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelse, eller samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden.

Veilederen fra KR D "Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ" (2004:s8) presiserer at dersom "forslaget er identiske med et nylig behandlet forslag" så kan det avvise, med mindre det har gått minst fire år siden et slikt forslag sist ble behandlet. Men veilederen sier også som kommentar til denne "omkampsbestemmelsen" at "[g]od forvaltningskikk tilsier imidlertid at dersom det hefter mangler ved forslaget skal det gjøres oppmerksom på dette og forslagsstillerne gis anledning til å rette opp forslaget slik at det blir samsvar med lovens regler.. Hensynet bak bestemmelsen tilsier en liberal fortolkning når det vurderes om forslaget oppfyller lovens vilkår" (2004:s8).

Av de i alt 75 innbyggerinitiativene som ble avvist på formelt grunnlag (administrativt eller politisk-administrativt) ble det henvist til "omkampsbestemmelsen" i hele 52 tilfeller (69,3%). Utilstrekkelig antall underskrifter førte til avvisning i 13 tilfeller (17,3%), mens det i sju tilfeller (9,3%) ble ansett at saken lå utenfor kommunens myndighetsområde. To saker ble "løst administrativt" mens en ble avvist med henvisning til andre formelle grunner.¹⁰

¹⁰ Denne saken var hjemmehørende i Trondheim, og gjaldt en protest fra beboere mot bruk av et antall småhus som bolig for rusmisbrukere. Rådmannen

Som det framgår av Figur 2.9, velger kommunene oftest å la et politisk organ fatte beslutningen om administrativ avvisning. Det viser seg at særlig ”omkampbestemmelsen” helst legges til politisk nivå: 47 slike beslutninger ble tatt politisk, mens bare 5 ble tatt av rådmannen. Imidlertid ble alle de 13 avvisningene på grunn av utilstrekkelig antall underskrifter tatt administrativt. Syv av disse 13 var e-initiativer, og når disse ikke oppnår tilstrekkelig antall underskrifter er det tydeligvis ikke aktuelt å involvere politikerne i dem. Fra et demokratimessig synspunkt kan det være grunn til å bifalle dette mønsteret. Ingen initiativtagere vil vel være fornøyd med å få sitt forslag avvist, men all den tid et forslag er rettet til kommunepolitikerne kan noen oppleve det som mer riktig at politikerne selv tar slike avgjørelser. Det er jo heller ikke noe i veien for at et kommunestyre kan velge å realitetsbehandle et forslag eller i det minste ta det ad notam, selv om det foreligger formelt korrekte grunner til å avvise det administrativt. I datamaterialet vårt finner vi eksempler på saker hvor politikerne har gått imot administrasjonens innstilling om å avvise. I Sola kommune, i sak om Solastranda, ville rådmann avvise saken, ettersom

forslaget fra innbyggerinitiativet hadde samme innhold som mindretallet i det faste utvalg for plansaker (FUP) sitt forslag i saken om reguleringsplan for Kirkesola. (Brev til initiativtaker, 03 /1353-94).

Saken hadde altså vært oppe i et mindretallsforslag i et utvalg. Det ble kun orientert om innbyggerinitiativet på kommunestyremøtet, men kommunestyret valgte å behandle forslaget på et senere møte og kom initiativtakerne i møte med å endre reguleringsplanen for stranda. Hvis avvisningen skjer administrativt avskjæres kommunestyret fra denne muligheten til likevel å ta opp sakene, noe som kan stenge en kanal for politisk meningsytring.

Når det gjelder sakene som fikk politisk realitetsbehandling viser det seg at omtrent halvparten av dem ble nedstemt i kommunestyret, mens de andre ble vedtatt. Av alle saker var det 20,3 prosent av sakene som ble vedtatt politisk. Den politiske ”suksessraten” er likevel noe høyere enn dette. I 2,1 % av tilfellene ble saken støttet,

anså at initiativtagerne hadde misforstått, i og med at det ikke forelå noe forslag om dette. Ut ifra sin utforming ville initiativet dermed bli en protest mot et vedtak som ikke hadde blitt fattet.

men ansett for å ligge utenfor kommunens myndighetsområde. Disse initiativene burde altså heller vært fremmet for en annen instans, i disse tilfellene fylkestinget eller nasjonale myndigheter. Videre ble 6,8% av sakene støttet, og sendt til videre utredning. Dette gjaldt forslag som et flertall i kommunestyret har gått inn for, men hvor det er behov for nærmere utredning av kostnader eller andre forhold knyttet til saken. Men kategorien inneholder vel å merke *ikke* saker hvor initiativtakerne eksplisitt ba om at en sak burde utredes nærmere. Når slike forslag er vedtatt, hører disse inn under kategorien ”vedtatt politisk”. *Dermed kan det være mest riktig å si politikerne har vært positive til 29,2 % av alle initiativer som er fremmet, men noen av dem kunne ikke kommunestyret gjøre noe med, og noen måtte først utredes nærmere.*

4,2 % av sakene som ble fanget opp av undersøkelsen var på dette tidspunktet til behandling, og unndrar seg dermed kategorisering. Det samme gjelder tre saker (1,6 %) hvor utfallet rett og slett er for uklart til at vi har kunnet finne ut av det.¹¹ Deretter følger et antall saker som har blitt ”tatt til orientering” eller som ”regnes som imøtekommet” (5,2 % av sakene i alt). Her har gjerne sakens karakter endret seg før innbyggerinitiativet kom opp til behandling, noe som har stilt forslaget i initiativet i et nytt lys. I en del av tilfellene har kommunen endt opp med å vedta noe annet enn det som lå i kortene, før initiativet rakk å bli behandlet. Dermed har man meldt tilbake til initiativtakerne at saken slik man ser det nå har fått det utfallet initiativtakerne ønsket, og at realitetsbehandling dermed ikke er nødvendig.

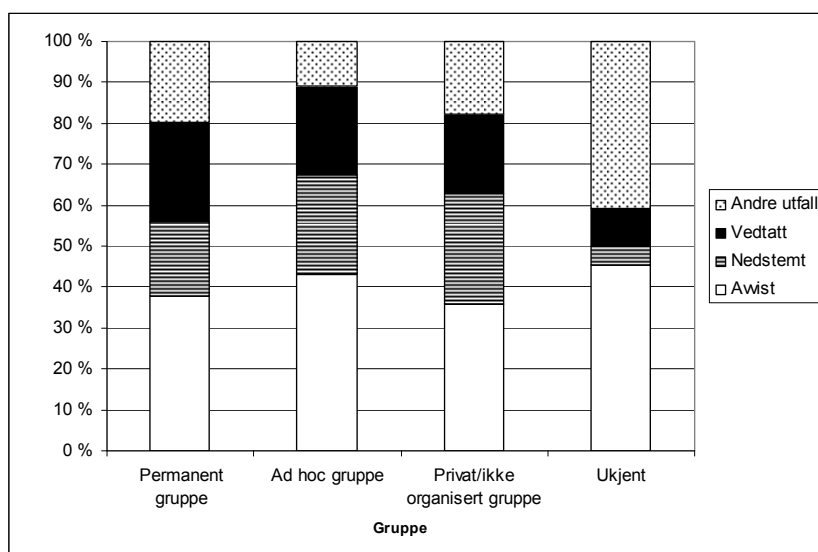
Men også saker som ikke er imøtekommet dekkes av disse kategoriene. Et eksempel er en sak fra 2004 hvor en velforening i Bergen samlet 411 underskrifter bak et krav om å beholde en helsestasjon som var nedlagt. Det var imidlertid byrådet i Bergen som hadde vedtatt nedleggelsen, uten å konsultere bystyret, noe opposisjonen i bystyret ikke var tilfreds med. Opposisjonen

¹¹ Et eksempel på dette er innbyggerinitiativet ”Ja til bru over Jøsenfjorden” som ble fremmet i Hjelmeland kommune i 2009. Ordføreren tilskrev initiativtakerne og forsikret om at ”Eg skal lova at me skal pressa på for å få til desse sakene, men erfaring tilseier likevel at me må ha noko tolmod.” Etter dette brevet slutter alle spor etter initiativet. All den tid initiativet var fremmet via Facebook forelå det nok formelle grunner til å avvise det, men noe slikt vedtak ble ikke tatt av Hjelmeland kommune.

ønsket¹² å imøtekomme innbyggerinitiativet, og foreslo at bystyret skulle vedta å instruere byrådet til å gjenåpne helsestasjonen eller etablere en ny i nærheten. Byrådet mente på sin side at nedleggelsen var godt fundert, og fikk flertall for sin innstilling om at saken om innbyggerinitiativet skulle tas til orientering av bystyret. Denne saken viser noe av tvetydighetene som hefter ved kategoriseringen av innbyggerinitiativene. Dette innbyggerinitiativet møtte åpenbart en negativ skjebne politisk sett, men formelt sett ble det jo heller ikke nedstemt.

Er det noen initiativtagere som avvises oftere enn andre? Figur 2.10 viser hvordan de ulike typene av initiativtagere fordeler seg mellom utfallene. Her brukes en forenklet inndeling av utfallene, hvor administrativ og politisk-administrativ avvisning er slått sammen, og hvor andre utfall brukes som samlekategori.

Figur 2.10 *Utfallene av innbyggerinitiativene fordelt på grupper av initiativtagere (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



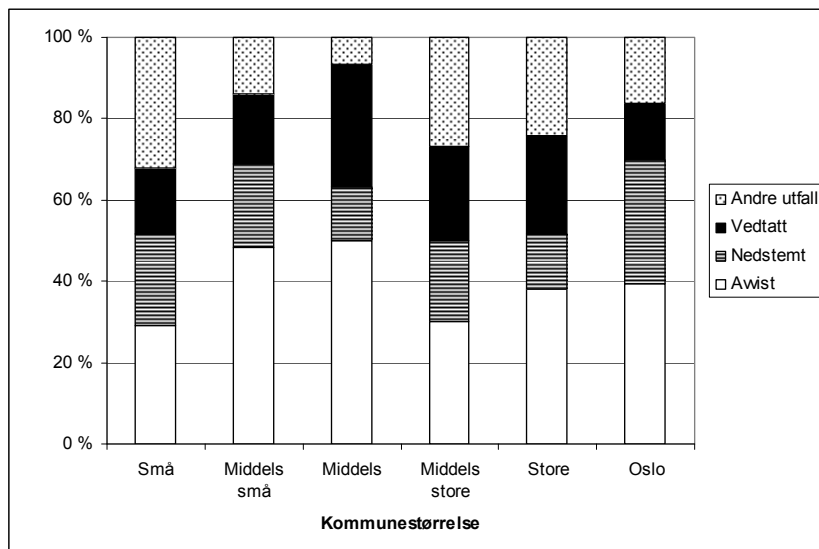
Det er ikke så store forskjeller mellom gruppene. Det er kanskje noe overraskende at permanente grupper ikke har høyere ”suksessrate” enn de øvrige. Samtidig er suksessraten lavest hos de

¹² Bystyrets møte 300505 sak 123-05

tilsynelatende svakest organiserte initiativtagerne. Dette er vel ikke helt overraskende.

Man kan også se hvordan utfallene fordeler seg mellom kommuner av ulik størrelse. I Figur 2.11 er kommunene kategorisert på samme måte som i Figur 2.4, slik at hver gruppe utenom Oslo har omtrent like mange initiativer (29-30).

Figur 2.11 *Sakenes utfall etter kommunestørrelse (N=192). Kilde: Kommuneundersøkelsen*



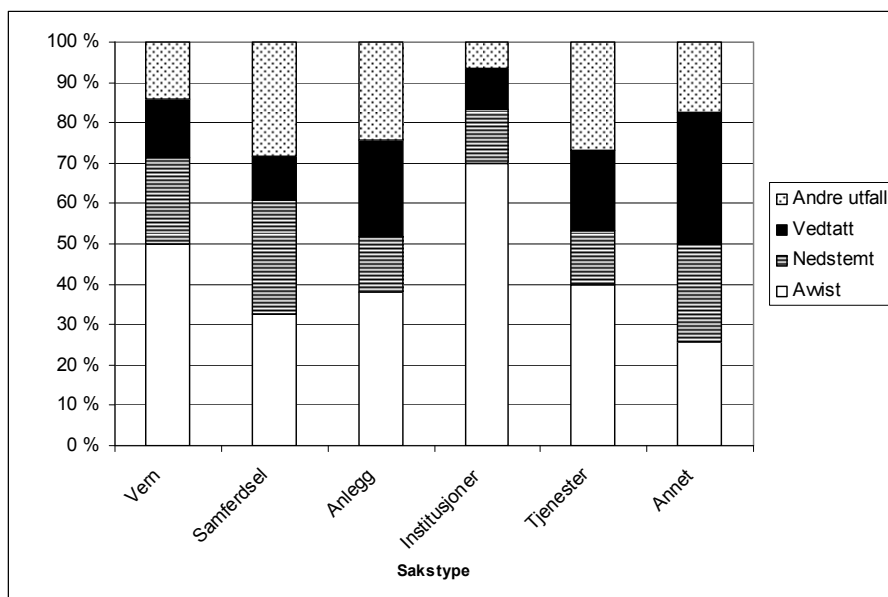
I dette diagrammet er det altså 29-30 initiativer i hver søyle, og 43 i Oslo. Heller ikke her er det sterke systematiske forskjeller.

Suksessraten varierer imidlertid mellom 16-17% (utfallet ”vedtatt”) i de to minste størrelseskategoriene og 30% i de middels store. Det blir spekulativt å resonnerer rundt årsakene til dette, og med såpass få som 29-30 initiativer i hver kategori vil tilfeldige utslag kunne spille en stor rolle.

Det er spesielt mange som blir avvist i de middels store kommunene (mellom 13389 og 28807 innbyggere), men her er også suksessraten (andelen vedtatte saker) høyest. Horten kommune har avvist mange e-initiativ administrativt, og dette trekker opp andelen avviste i denne kategorien.

Har noen sakstyper større suksessrate enn andre? Med andre ord, er noen temaer spesielt egnet for denne ordningen? I Figur 2.12 er utfallene sett i sammenheng med tema for initiativene, som ble presentert ovenfor.

Figur 2.12 *Sakens utfall etter initiativenes tematikk. Prosent (N=192).*
Kilde: Kommuneundersøkelsen



Som det fremgår av Figur 2.12 er det betydelige forskjeller mellom temaene som tas opp og utfallet sakene får, men igjen er antallet saker i hver kategori såpass lavt at det er grunn til å tolke tendensene med varsomhet. Dette framgår av Tabell 2.2, som er illustrerende for også de øvrige figurene som er presentert ovenfor.

Tabell 2.2 *Sakens utfall etter initiativenes tematikk. Tabellen viser de nominelle tallene som ligger til grunn for Figur 2.12*

	Vern	Samferdsel	Anlegg	Institusjoner	Tjenester	Annet	I ALT
Avvist	7	15	11	21	6	15	75
Nedstemt	3	13	4	4	2	14	40
Vedtatt	2	5	7	3	3	19	39
Andre utfall	2	13	7	2	4	10	38
I ALT	14	46	29	30	15	58	192

Antydningvis kan det bemerkes at saker om ”kommunale institusjoner” avvises spesielt ofte – dette skjer i 70 % av tilfellene, som er 21 av 30 saker. Dette kan skyldes at mange av disse sakene dreier seg om protester mot kommunale vedtak, særlig om nedleggelse av skoler og andre institusjoner, og dermed rammes de gjerne av omkampsparagrafen. Suksessraten er høyest innenfor kategoriene ”anlegg” og ”tjenester”, men her er tallene veldig lave og derfor sårbare for tilfeldige utslag. Den relativt høye suksessraten innenfor residualkategorien er naturlig nok vanskelig å ha noen oppfatning om.

Vi har tidligere bemerket at omkampsbestemmelsen (§39a, 3.ledd) har blitt brukt som begrunnelse i flertallet av initiativ som er blitt avvist på formelt grunnlag. I undersøkelsen av innbyggerinitiativordningen fra 2006 konkluderes det med at ”Lovfortolkningen har gjort at nåløyet for å få en sak behandlet i kommunestyret/fylkestinget er trangt” (Klausen og Christensen 2006). Data-materialet vårt tyder på at kommunene har stort spillerom til å fortolke hvor strengt denne omkampsbestemmelsen skal forstås, og våre funn kan tyde på at nåløyet bare har blitt trangere. I casekommunene er det stor variasjon i hvor strengt omkampsbestemmelsen fortolkes. Mens Oslo kommune håndhever bestemmelsen strengt, og er konsistente på å avvise initiativ som faller inn under omkampsregelen, har Lørenskog hatt en mer liberal praksis. Her har de ikke avvist noen initiativ med henvisning til at de har vært behandlet tidligere, og legger vekt på at ordningen er verdifull for å kanalisere inn innbyggernes engasjement – og man skal derfor strekke seg lang før man avviser et initiativ. Eksempler fra andre kommuner illustrerer det store handlingsrommet kommunene har. I saken om dypvannsdeponi ved Malmøykalven, konkluderte ordføreren i Nesodden i sin innstilling at selv om saken hadde vært oppe før, var det,:

imidlertid [...] et fortolkningsspørsmål hvorvidt et initiativ har "samme innhold" som en allerede behandlet sak [...] kommunestyret selv får ta stilling om det er aktuelt å gå videre med denne saken.

Et annet eksempel kan hentes fra Snåsa, hvor et innbyggerinitiativ ble stanset av formannskapet som omkamp. Initiativtaker var klar over at saken var oppe i 2008, men i kommunens vedtak lå det en klausul om at saken kunne tas komme opp på nytt hvis

skolekretsen hadde befolkningsvekst. Initiativtaker mente elevveksten på 17,5 % innfridde dette kravet om ny behandling. Formannskapet vurderte derimot at de ikke så "at det har kommet avgjørende nye momenter inn i saken i forhold til kommunestyrets vedtak på skolestruktur i Snåsa".

Intervjuene avdekker at det er uklarhet om hvorvidt kommunene er pålagt å avvise etter omkampsbestemmelsen, eller om de står fritt til å gjøre det. Det kommer også frem at det er stor uklarhet knyttet til fortolkningen av formuleringen *samme innhold* i lovbestemmelsen (§39a, nr3). Som en byråd i Oslo sier; "[n]år det gjelder omkampsregelen så er det jo en diskusjon av hva man skal legge i begrepet – hva som er omkamp. Så jeg skjønner godt at denne regelen er oppe til vurdering nå". I et av initiativene som ble avvist i Oslo kommune opplevde initiativtakerne at omkampsbestemmelsen ble tøyd, fordi bystyresaken som var begrunnelsen for avvisning, til en viss grad hadde et annet innhold enn innbyggerinitiativet. I initiativet "Stans!no. Nei til lysreklametårn i Oslo" var det en parallell behandling av initiativet og en politisk sak som omhandlet lystårnene. Som initiativtakeren forklarer:

Bystyret avslø derfor saken, fordi de mente den var tatt hånd om. Litt dumt å få en avvisning, men fint at de tok opp saken selv. Men [...] det var ting i vår formulering som ikke var tatt hensyn til, for eksempel at lyset skulle slås av, så det var ikke helt samsvar mellom de to, men i det store og det hele var det samsvar, så jeg skal ikke klage. Jeg skjønner jo at kommunen ikke ønsker å behandle disse tingene igjen og igjen, men i vårt tilfelle brukte de avvisningsreglen litt for lett[...]. Men hva er det verste som kan skje? At de må ta et vedtak til. Men da føler man i hvert fall som innbygger at man blir hørt. Den regelen ble misbrukt i vårt tilfelle (initiativtaker, Stans!no).

I dette tilfellet hadde den politiske saken altså ikke med alle elementene til innbyggerinitiativet, og det kan derfor diskuteres om den hadde samme innhold.

Til tross for uklarheter rundt tolkningen av formuleringen "samme innhold", er det en stor aksept for bestemmelsen i casekommunene, både hos kommunerepresentantene og hos enkelte av initiativtakerne. Politikerne i casekommunene trekker frem det demokratisk problematiske med omkamper;

[O]mkamp er et problem i seg selv. Det er ikke sikkert at en omkamp inneholder samme demokratiske garantier som en hovedbehandling. Vi kan ikke forby det, men det må være lov å problematisere det. Forutsigbarhet er en verdi i seg selv. Man må innrette seg etter vedtak, godta utfallet av saken, selv om man er uenig. Omkamp krever tid, administrative ressurser etc.

Også administrativt ansvarlige for ordningen peker på de demokratiske utfordringene knyttet til det å åpne for omkamp;

Jeg er skeptisk til å ta bort den regelen. Prinsipielt er jeg imot, for politikerne bør sitte ved roret. Jeg er skeptisk til å åpne for revansje. De folkevalgte organer har ansvar for helhetsvurderinger og ivaretagelse av svake grupper. De prioriterer politisk ut i fra disse hensynene. Hvis omkampen kommer fordi en sterk pressgruppe ikke har nådd frem i en helhetsvurdering, vil den lett kunne undergrave lokaldemokratiet.

I forsvaret for bestemmelsen viser man ofte til at dersom man fjerner den vil det ”renne på med uendelig av saker”, og at dette vil være belastende både arbeidsmessig og budsjettmessig. Likevel innrømmer enkelte at ordningen til nå ikke har vært belastende for kommunen, og at så lenge ordningen brukes så lite så kunne man kanskje forsøkt å ta bort bestemmelsen. Et annet problem for de store byene som har delegert oppgaver til bydelene, er at innbyggerinitiativordningen krever realitetsbehandling i kommunestyret. På den måten innebærer ordningen at bystyret i praksis tar tilbake delegasjonen på alle saker som har med innbyggerinitiativ å gjøre. Mer omkampssaker kan dermed føre til at flere saker som i utgangspunktet var delegert til for eksempel bydelene, blir tatt tilbake til bystyret for behandling der.

En del av initiativtakerne er imidlertid skeptiske til bestemmelsen, og mener at den begrenser innbyggernes mulighet til å bruke ordningen som en sikkerhetsventil. En av dem argumenterer for at alle innbyggerinitiativ bør behandles i bystyret/kommunestyret uavhengig av om det har vært behandlet tidligere, fordi sakene ikke er tidskrevende, og dette ville gitt en åpenhet som kunne bidra til at kommunene fikk et bedre forhold til innbyggerne sine. Andre initiativtakere problematiserer det at innbyggere ikke har mulighet til å ta opp omkamper, mens politikere har det. En initiativtaker

mener det er urimelig at ikke innbyggere kan ta opp igjen saker når politikerne kan det, og mener at det at man kommer med nye opplysninger om en sak bør være grunnlag nok til å kunne ta opp igjen en sak.

Omkampsbestemmelsen kan også brukes strategisk av kommunene, for å unngå at de må realitetsbehandle innbyggerinitiativ. Det viser seg også at kommunene i noen tilfeller har brukt budsjettvedtak for å ta opp saker slik at innbyggerinitiativ kan avvises.

Uansett holdning til omkampsbestemmelsen så viser våre tall at det er en svært stor andel av innbyggerinitiativene som avvises, hele 39 prosent. Som det ble henvist til tidligere sier KRDs veileder om innbyggerinitiativ at selv om man har rett til å avvise initiativ etter omkampsbestemmelsen, så tilsier "[g]od forvaltningsskikk... imidlertid at dersom det hefter mangler ved forslaget skal det gjøres oppmerksom på dette og forslagsstillerne gis anledning til å rette opp forslaget slik at det blir samsvar med lovens regler [...] Hensynet bak bestemmelsen tilsier en liberal fortolkning når det vurderes om forslaget oppfyller lovens vilkår" (2004:s8). Selv om ordføreren i Oslo sier at "man skal ikke være så veldig intelligent før man skjønner hvordan man skal vri på formuleringene for å komme seg rundt at det er "samme innhold" så sier tallene noe annet. Det at hele 39,1 prosent av initiativene avvises kan tyde på at kommunen ikke følger den gode forvaltningsskikken som veilederen henviser til, men lar være å veilede initiativtakerne i hvordan man kan formulere initiativet slik at det ikke faller inn under bestemmelsen. Det kan dermed se ut til at omkampsbestemmelsen tolkes svært strengt i kommunene.

Av de sakene som faktisk kom til politisk realitetsbehandling så vi av figuren overfor at rundt halvparten av dem ble nedstemt (20,8 prosent av alle initiativ som er fremmet), mens halvparten ble vedtatt (20,3 prosent av alle initiativ som er fremmet). Dette er en økning fra 2005 (Klausen og Christensen 2006) hvor bare 13,9 prosent av alle innbyggerinitiativ ble vedtatt. I intervjuene forteller flere informanter at innbyggerinitiativ- saker har en høyere status enn andre saker. Som ordføreren i Lørenskog sier;

Dette kommer fra folket, og derfor er det viktig at vi backer opp engasjement som er rundt om i kommunen. Så lenge initiativene er fornuftige og gjennomførbare, har det

vært en klar holdning i politikken at dette her må vi få til. Vi er også engstelige for at folk blir skuffet, og er opptatt av å backe opp til det som kan gjennomføres – det er en tverrpolitisk positiv holdning.

Også administrativt ansatte opplever at innbyggerinitiativ behandles ”snillere”, at de ofte får medieomtale, og at politikere konkurrerer om å innfri kravene. Denne høyere statusen forklares blant annet med at

[[D]e [initiativtagerne] bruker demokratiske virkemidler, de bruker lovbestemte kanaler [...] Og for bystyret er dette den eneste typer av saker som kommer utenfra, de fleste kommer fra byrådet. Så jeg tror alle er opptatt av å behandle slike saker på en ordentlig måte, til å ta slike saker på alvor. Det fremgår av saksdokumentene at det er et innbyggerinitiativ.

Når vi ser på det store bildet, kan vi dermed – til tross for en økning i antall avvísninger – også spore endringer som peker i retning av at flere initiativer blir behandlet. I den tidligere undersøkelsen av bruken av innbyggerinitiativet (Christensen og Klausen 2006) het det at ”Det betyr som hovedregel at innbyggerinitiativene enten avvíses eller nedstemmes”. Det framkom at 70,8% av de i alt 79 sakene som var fanget opp fram til august 2005 fikk slike utfall. I den nye undersøkelsen er altså resultatet noe mindre negativt sett med initiativtagernes øyne: 59,9% av sakene kategoriseres her som avvíst eller nedstemt. Man kan dermed hevde at ordningen nå fungerer noe bedre i forhold til intensjonen om å sikre innbyggerne økt innflytelse i perioden mellom valg. Og selv om bare om lag ett av fem initiativer har blitt vedtatt i kommunestyret, har ytterligere 8,9% blitt møtt med politisk velvilje – flere av disse vil antagelig også vedtas når saken er nærmere utredet. Slik sett kan man hende at ”suksessraten” nærmer seg en tredjedel, noe som kanskje kan betegnes som positivt.

2.7 Fylkeskommunene

Fire fylkeskommuner oppga å ha fått ett innbyggerinitiativ hver, nemlig Hedmark, Vestfold, Oppland og Akershus. Ingen av disse

fikk full politisk støtte. Sakene er så få at det ikke gir mening å analysere dem statistisk, derfor redegjøres det for dem tekstlig i stedet.

I Hedmark ville en ad hoc organisert aksjonskomité ha gjennomført en folkeavstemming om ny videregående skole. Dette ble nedstemt av fylkestinget 16/12-03 med 20 mot 14 stemmer. Fylkestinget understreket i sitt vedtak at man hadde merket seg engasjementet som lå bak initiativet, men påpekte at befolkningen har hatt anledning til å gi uttrykk for sitt standpunkt. Fylkestinget understreket dessuten ”den brede, og langvarige demokratiske prosessen som ligger til grunn for vedtakene om bygging av ny videregående skole i Hamar”, og avviste initiativet på dette grunnlag.

I Vestfold ville et trossamfunn (Vennenenes samfunn, Kvekerne) ha opprettet et nasjonalt fredsfond. Fylkesordføreren avviste først initiativet ut ifra kommunelovens §39a, med henvisning til at denne saken ikke hørte hjemme hos fylkeskommunale men hos nasjonale myndigheter. Initiativtagerne henvendte seg til KRD, som støttet fylkesordføreren tolkning. Likevel ble initiativet sendt inn på nytt, med 500 signaturer, og fylkesutvalget valgte da å likevel behandle saken. Fylkesutvalget var i sin behandling 6/12-07 enige om at dette forslaget ikke hørte hjemme hos fylkestinget men hos nasjonale myndigheter. Et knapt flertall vedtok likevel at forslaget skulle oversendes presidentskapet på Stortinget for å ”sette temaet på dagsorden og kaste lys over et initiativ preget av nasjonal interesse og etiske utfordringer”.

I Oppland ville aksjonsgruppen ”Innbyggerinitiativ for fullverdig videregående skole på Hadeland” få fylkestinget til å behandle et forslag i flere punkter angående utbygging av ny videregående skole på Hadeland. Forslagene dreide seg blant annet om kapasitet og arbeidsforhold på den nye skolen, men det lå også inne et alternativt forslag om å revurdere utbyggingen og i stedet gå inn for opprettholdelse og utbygging av eksisterende skoler på Roa og i Brandbu. Fylkestinget vedtok imidlertid i sitt møte den 18/3-09 enstemmig å opprettholde sitt tidligere vedtak i forbindelse med utbygging av nye Hadeland videregående skole. Et supplerende forslag om å vedta at ”Fylkestinget ser at Innbyggerinitiativet fra Hadeland inneholder mange relevante problemstillinger som burde vært belyst bedre i forkant av vedtak. Fylkestinget er likevel av den

oppfatning at prosess og utvikling i saken gjør det vanskelig å stoppe saken nå” falt med 17 stemmer.

I Akershus har fylkeskommunen opplyst om at det ble gjort et forsøk på å fremme et initiativ i okt/nov i 2009, men her var det for få bak initiativet. Vi har ikke ytterligere opplysninger om dette initiativets art, men fester lit til at dette altså ble administrativt avvist på grunn av utilstrekkelig antall stemmer.

3 Kommunenes behandling av innbyggerinitiativene

I dette kapitlet spør vi hvordan ordningen med innbyggerinitiativ påvirker politiske og administrative prosesser i kommunene. Antakelsen som ligger til grunn for kapitlet er at initiativretten, der den tas i bruk, har effekter på både interne prosesser i kommunen. Dersom man gjennom innbyggerinitiativet har lyktes med ambisjonen om å integrere enkeltsaksengasjementet tettere i det representative politiske systemet, vil vi vente at det politiske systemet må tilpasse sine regler og sin praksis. I hvilken grad har dette skjedd? I første del av kapitlet tar vi for oss administrative og politiske saksbehandlingsrutiner i kommunene. I kapitlets andre del undersøker vi lokalpolitikernes syn på hvilken betydning initiativretten har hatt.

Første del av kapitlet, om administrative prosedyrer i kommunene, er i hovedsak basert på intervjuene med ansatte og politikere i de fire casekommunene, samt søk i mediearkivet A-tekst. Den andre delen av kapitlet, om politikernes holdninger til initiativretten, er hovedsakelig basert på en spørreundersøkelse gjennomført blant alle kommunestyrerepresentantene i de samme fire kommunene.

3.1 Administrative rutiner i kommunene

Dette avsnittet handler om hvordan kommunene mottar og behandler innbyggerinitiativ. Lovteksten, Kommunelovens § 39a, punkt 1 og 2, pålegger kommunene en del plikter i forbindelse med at et innbyggerinitiativ blir fremmet:

1. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskom-

munenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.

2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

For det første ser vi at lovteksten gir en anvisning av *institusjonelt ansvar*. Dersom det oppfyller lovens krav, skal et innbyggerinitiativ behandles av kommunens/fylkeskommunens øverste folkevalgte organ, det vil si kommunestyret/fylkestinget. For det andre inneholder lovteksten en *tidsfrist* for behandling av forslaget; 6 måneder etter at det er fremmet – dersom det ikke er under behandling i forbindelse med en pågående plansak. For det tredje påligger det kommunene i henhold til lovteksten en *informasjonsplikt*: Initiativtakerne skal holdes underrettet om de kommunale beslutninger som treffes vedrørende forslaget.

Det følgende avsnittet tar utgangspunkt i lovens pålegg overfor kommunen, men vi skal ikke primært undersøke hvorvidt kommunene har overholdt de forpliktelsene de er pålagt gjennom loven. Loven har vist seg å gi et visst tolkningsrom. Dessuten vil det være variasjon når det gjelder kommunenes egne kunnskaper om ordningen. Vi søker derfor å gi en bredest mulig kartlegging av kommunale rutiner og praksis i forbindelse med innbyggerinitiativ.

Før vi går i gang med den empiriske analysen skal vi gi en kort oversikt over hovedfunnene fra en tidligere studie som for en stor del omhandler kommunenes behandling av innbyggerinitiativ (Aslesen 2007). Dernest tar vi for oss kommunenes rutiner og praksis i tilknytning til innbyggerinitiativene: Har kommunene utviklet rutiner for behandling av initiativ? Er det utarbeidet retningslinjer for hvordan innkomne initiativ skal behandles. Hvilke organer behandler initiativene? Hvordan håndteres

underskriftskravet i loven?¹³ Den neste delen omhandler kommunenes erfaringer med den tidsfristen som er satt i loven: Hvor lang er den vanlige saksbehandlingstiden? Oppfatter kommunene det som problematisk å overholde 6-månedersfristen? Hvilke forhold er det eventuelt som gjør det vanskelig å holde seg innenfor fristen? Her vil vi også spørre om kommunene oppfatter ordningen som en ekstra arbeidsbelastning. I den siste delen vil vi undersøke kommunenes informasjonsarbeid i forbindelse med initiativretten. Punktet om informasjon i loven omfatter først og fremst plikten til å holde initiativtakerne underrettet om sakens gang etter at de har levert inn et initiativ. Men formidlingsarbeidet i tilknytning til ordningen med innbyggerinitiativ omfatter også den generelle informasjonen som kommunene gir om ordningen overfor innbyggerne i kommunen, det vil si kunngjøring av at ordningen eksisterer og informasjon om hvordan den virker. Dessuten vil en del kommuner trolig bidra med hjelp og veiledning til enkeltpersoner eller grupper som ønsker å fremme et initiativ.

De viktigste datakildene til avsnittet om kommunen vil være intervjuer med administrativt ansatte og politikere i de fire case-kommunene samt en gjennomgang av medieklipp (presse og andre medier). I tillegg har vi brukt enkelte deler av surveyundersøkelsen til kommunene. I delen om informasjon har vi gjennomført en mindre kartlegging av den informasjonen kommunene har gitt om innbyggerinitiativ på sine nettsider.

3.1.1 Hovedfunn fra en tidligere studie

Tirill Aslesens hovedoppgave (2007) tar for seg iverksettingen av lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ i kommunene Oslo, Bergen og Bærum. Studien er særlig motivert ut fra Klausen og Christensens (2006) påvisning av den høye andelen avviste saker blant innbyggerinitiativene. Denne observasjonen gjorde det nærliggende å gå tettere inn på kommunenes prosedyrer og praksis i tilknytning til initiativretten.

Ved siden av skriftlig materiale fra de tre kommunene har Aslesen intervjuet 9 personer som ble antatt å være sentrale i behandlingen av innbyggerinitiativ i de tre kommunene. I hver kommune ble det

¹³ Spørsmålet om kommunens praksis med hensyn til å avvise eller akseptere innkomne innbyggerinitiativ behandles i kapittel 2, i forbindelse med *sakene*.

gjennomført intervju med én representant for administrasjonen samt to politikere; én fra Arbeiderpartiet og én fra Høyre.

Den første observasjonen Aslesen gjør er at antallet innkomne initiativer på undersøkelsestidspunktet (høst 2006) varierte mye mellom kommunene. Mens Oslo hadde hatt 30 initiativ, hadde Bergen hatt 9. Bærum hadde kun hatt ett initiativ da Aslesen gjennomførte sin studie. Selv om det er forskjeller i befolkningstall mellom kommunene, er ikke ulikhetene i antallet innbyggerinitiativ proporsjonal i forhold til folkemengden. Bergen hadde, relativt sett, et noe lavere antall enn Oslo, men først og fremst er antallet initiativ i forhold til folkemengden lavt i Bærum. Mens Oslo hadde hatt ca. ett initiativ pr. 17.000 innbyggere, hadde Bergen hatt ca. ett pr. 25.000 innbyggere. Bærum hadde hatt ett med sine ca. 100.000 innbyggere. I Oslo var 15 av 30 initiativ avvist. Det samme gjaldt 5 av 9 initiativ i Bergen, mens Bærum hadde avvist det ene som var blitt fremmet i kommunen.

Når det gjaldt de administrative rutinene rundt behandlingen av innkomne initiativ, hadde både Oslo og Bergen formulert skriftlige retningslinjer. Bærum hadde med sitt ene initiativ knapt etablert rutiner for behandlingen av slike saker, men også her var et sett retningslinjer under utarbeidelse. Aslesen fant at Bergen hadde lagt seg på en noe mer restriktiv linje enn Oslo med hensyn til hva kommunen definerte som tidligere politisk behandlet. Først og fremst gjelder dette saker som tidligere har vært behandlet i forbindelse med budsjett. Slike saker ble avvist i Bergen, mens det ikke var formulert klare retningslinjer for dette i Oslo.

Saksbehandlingsrutinene varierte også til en viss grad mellom kommunene i Aslesens studie. I Oslo hadde bystyret en mer sentral rolle enn i Bergen ved at dette tok endelig stilling til videre saksfordeling og utredning av initiativene som kom inn til kommunen. Denne rollen ble ivaretatt av Forretningsutvalget¹⁴ i

¹⁴ I Bergen kommunes publikasjon "Styringssystemet i Bergen kommune 2009" sies det om Forretningsutvalgets rolle (s. 25): "Forretningsutvalget har et overordnet ansvar for tilretteleggingen og samordningen av aktivitetene i bystyret og bystyrets organer, oppfølging av forhold som omhandler arbeidsvilkår for kommunens folkevalgte, oppfølging av Bystyrets kontor og Byombudet, samt ivaretagelse av bystyrets representasjon. Utvalget skal behandle saker vedrørende bystyrets indre forhold og fordele saker fra byrådet til bystyresidens ulike politiske utvalg."

Bergen. I Bærum, den eneste av de tre kommunene som ikke hadde en parlamentarisk styringsmodell, hadde ordføreren hatt en nøkkelrolle i behandlingen av det eneste initiativet som var fremmet i kommunen.

To av kommunene fra Aslesens studie er også valgt ut som case-kommuner til denne studien; Oslo og Bergen. Flere av observasjonene fra disse to kommunene er fremdeles gyldige.

3.1.2 Administrative rutiner og praksis i kommunene

Et helt sentralt formål med lovbestemmelsen om initiativrett har vært å kanalisere det enkeltsaksengasjementet som man har observert blant innbyggerne inn mot de folkevalgte organene. I Kommunal- og regionaldepartementets veileder om innbyggerinitiativ begrunnes innføringen av ordningen blant annet på følgende måte: ”Det er gjerne stor mobilisering rundt enkelte saker lokalt. Tanken er at initiativretten kan bidra til å kanalisere dette engasjementet inn i det politiske systemet.”¹⁵ Formuleringen i Kommune-lovens § 39a om at ”Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget” setter kommunestyret i en særstilling. Det er et uttrykkelig premiss i loven at kommunens øverste folkevalgte organ skal behandle et innbyggerinitiativ. Innbyggerinitiativet har vært karakterisert som et dagsordeninitiativ, der innbyggernes rett er knyttet til at de folkevalgte har plikt til å behandle saken deres. De har for eksempel ikke krav på å få avholdt en folkeavstemning om saken. Men loven gir kommunene et visst rom til å utforme praksis og eventuelt regler for hvordan de vil behandle initiativene. På samme måte som Aslesen vil vi anta at administrative rutiner vil variere etter hvor mange initiativ kommunene har hatt og hvordan kommunene er organisert. I hvilken grad kan man si at kommunestyret/bystyret også i praksis er hovedorgan for behandling av innbyggerinitiativ? Som i andre saker støtter kommunestyret seg på øvrige organer for å utrede og behandle saker. Men som vi skal se i det følgende, er det variasjon mellom kommunene når det gjelder den faktiske ansvarsfordelingen mellom de organene som deltar i behandlingen av initiativene. I enkelte kommuner innehar administrasjonen en

¹⁵ Publikasjonsnummer H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet 2004

nøkkelrolle i fortolkning av reglene, mens i andre kommuner er mye ansvar lagt til ordføreren.

Hvordan behandles innbyggerinitiativene når de kommer til kommunen?

I skrivende stund har Oslo hatt 40 initiativ, Bergen 17, Lørenskog 11 og Vaksdal 1. I tre av de fire kommunene er det formulert egne retningslinjer for behandlingen av innbyggerinitiativ. I Oslo er disse retningslinjene utarbeidet som en del av reglementet for bystyret, mens i Bergen og Lørenskog er det vedtatt separate dokumenter som utgjør retningslinjer. I Vaksdal er det ikke utarbeidet egne retningslinjer for innbyggerinitiativ. Det kan se ut som om kommunene utarbeider standardprosedyrer når behovet melder seg, det vil si når de har hatt et visst antall initiativ til behandling. I Vaksdal har man trolig opplevd det som unødvendig å formulere egne retningslinjer ettersom kommunen så langt kun har hatt ett initiativ og det meste av kontakten mellom innbyggerne og kommunen er av uformell karakter. Informantene fra Vaksdal gir uttrykk for at de har liten kjennskap til regelverket om innbyggerinitiativ. I Bærum, som ble undersøkt av Aslesen, er det på kommunens nettside formulert retningslinjer for behandlingen av initiativ.¹⁶ Kommunen har hatt relativt få initiativ (3, kun ett da Aslesen gjennomførte sin studie), men likevel har de formulert skriftlige rutiner for behandling av initiativ.

I de kommunene som har vedtatt retningslinjer, kommer det til uttrykk enkelte forskjeller når det gjelder saksbehandlingsrutiner. Noen av disse ulikhetene skyldes kommunal organisering, men også kommuner med lik organisasjonsmodell har valgt litt ulike saksbehandlingsprosedyrer. De to kommunene som har parlamentarisk styringsmodell, Oslo og Bergen, har forholdsvis like prosedyrer for behandling av innbyggerinitiativ. I begge kommunene er det Bystyresekretariatet (Oslo)/Bystyrets kontor (Bergen)¹⁷ som først mottar initiativene. Her sjekkes det om

¹⁶ <https://www.baerum.kommune.no/Lokaldemokrati/Innbyggerinitiativ/>

¹⁷ Om Bystyresekretariatets funksjon står det følgende på Oslo kommunes nettsider (http://www.bystyrets-sekretariat.oslo.kommune.no/om_oss/): "Bystyrets sekretariat er bystyrets administrasjon og er direkte underlagt ordføreren og bystyret. Virksomheten har som hovedoppgave å legge til rette for arbeidet som gjøres i bystyret og bystyrets organer." Om Bystyrekontoret

initiativet fyller de formelle kravene. Hvis det er tilfelle, oversendes initiativet til Forretningsutvalget i kommunen. Forretningsutvalget har til oppgave å fordele saker på de kommunale komiteene. Når det dreier seg om innbyggerinitiativ, tar Forretningsutvalget stilling til om saken skal behandles av bystyret eller avvises. På dette punktet er det imidlertid en forskjell mellom Oslo og Bergen. I Oslo sendes alle initiativ videre til Bystyret, uansett om Forretningsutvalget har innstilt på avvisning. I Bergen er Forretningsutvalget gitt myndighet til selv å avgjøre om et initiativ skal avvises eller ikke.¹⁸ Dette innebærer at Bystyret i Oslo er gitt en siste kontrollfunksjon i forhold til innbyggerinitiativene som Bystyret i Bergen ikke har.

I de to kommunene som har formannskapsmodell er innbyggerinitiativene blitt behandlet forskjellig. Som allerede påpekt kan vi ikke si at det er etablert noen rutiner for behandling av initiativ i Vaksdal ettersom de kun har hatt ett. I det ene tilfellet var daværende ordfører registrert som saksbehandler. I følge nåværende ordfører er det ikke uvanlig i Vaksdal kommune at ordfører er saksbehandler. Aslesen (2007: 59f) viser at ordføreren i Bærum også innehadde en nøkkelrolle i behandlingen av det første innbyggerinitiativet i kommunen. Initiativet ble mottatt av ordfører, behandlet av rådmann, og endelig avvisning av initiativet ble vedtatt av kommunestyret. Ordføreren hadde imidlertid gitt klare signaler både overfor rådmann og kommunestyre om at han ønsket en restriktiv praksis med hensyn til saker som tidligere hadde vært oppe til behandling i kommunale organer.

I retningslinjene for behandling av innbyggerinitiativ i Lørenskog står det i pkt. 3.1:

oppgaver i Bergen, se Strategidokument 2008 – 2011, Bystyrets kontor, Bergen kommune, Oktober 2008.

¹⁸ I Oslo kommunes Reglement for Bystyret pr. 21.04.2010, pkt. 36a "Initiativrett", heter det: "Bystyret tar selv stilling til forslaget som er som er fremmet, også om forslaget skal avvises." I Bergen kommunes retningslinjer for innbyggerinitiativ (sak Bystyresak 96/04) heter det i pkt. 8: "I saker der det ikke er tvil om at et innbyggerinitiativ faller utenfor disse retningslinjene, har Det utvidete forretningsutvalg beslutningsmyndighet." Det utvidete forretningsutvalget er nedlagt etter at retningslinjene ble vedtatt, og Forretningsutvalget innehar nå myndighet til å avvise initiativ som klart faller utenfor retningslinjene.

Rådmannen mottar innkomne forslag og legger disse sakene fram for kommunestyret så raskt som mulig. Forslag som åpenbart ikke oppfyller lovens vilkår for behandling kan avvises av rådmannen. Kommunestyret skal holdes fortløpende orientert om forslag som avvises.

I intervju med kontorsjef i Lørenskog kommune blir det påpekt at avvisning av forslag som ikke oppfyller lovens krav i praksis skjer administrativt, uten at kommunestyret alltid blir fortløpende orientert. Han går imidlertid ut fra at mange folkevalgte kjenner til avvisningen av initiativer gjennom omtalen på kommunens hjemmeside og i pressen. Han innrømmer imidlertid at bestemmelsen om ”fortløpende orientering” i retningslinjene ikke er godt nok fulgt opp av administrasjonen og at praksisen her bør endres. Ordfører på sin side hevder i intervju at alle forslag som oppfyller lovens vilkår for behandling blir politisk behandlet, også dersom det er negativ innstilling fra rådmannen.

På bakgrunn av dette må vi kunne si at kommunestyret i praksis ikke alltid er gitt den særstilling i henhold til initiativretten som lovteksten tilsier. I en del tilfeller, slik som i Lørenskog, blir initiativ avvist uten at de folkevalgte alltid blir informert om det fra administrasjonen. I andre tilfeller, slik som i Bergen, blir innbyggerinitiativ avvist av et av bystyrets egne organer, Forretningsutvalget. Det siste tilfellet synes å være mindre problematisk ettersom de folkevalgte vil kunne få kjennskap til hvilke saker som avvises gjennom Forretningsutvalgets dagsorden samt det faktum at Forretningsutvalgets medlemmer også er medlemmer av bystyret.

Saksutredning i kommunen

I Oslo og Bergen er som sagt Forretningsutvalgets oppgave å fordele saker på bystyrekomiteer. Samme praksis gjelder de innbyggerinitiativene som ikke blir avvist. Flere informanter i Bergen fremholder at innbyggerinitiativ, når de først har passert nåløyet for behandling, håndteres på samme måte som andre saker. Det innebærer at Forretningsutvalget oversender saken til vedkommende bystyrekomiteé. Komiteéen tar så stilling til den videre behandlingen. Det vanlige er at saken oversendes den aktuelle byrådsavdelingen for utredning. Byrådsavdelingen fremmer en sak som så går til behandling i bystyrekomiteéen og til

slutt i Bystyret. Saksgangen i Oslo skiller seg noe fra Bergen. Som sagt sendes alle saker fra Forretningsutvalget til Bystyret. Så er det bystyret som i neste omgang fordeler saker på bystyrekomitéene. Deretter kan saken bli oversendt til vedkommende byrådsavdeling med anmodning om saksutredning.¹⁹ Både i Bergen og i Oslo blir innbyggerinitiativ sendt til bydelsstyre/bydelsutvalg i tilfeller der saken geografisk er avgrenset til en bydel. Bydelsstyrene/-utvalgene innstiller overfor bystyrekomitéen.

I Vaksdal ble som sagt det ene innkomne initiativet saksbehandlet av tidligere ordfører. Ettersom saken gjaldt en fylkesvei og således ikke var et kommunalt anliggende, ble den ikke utredet av kommuneadministrasjonen. Det ble formulert et forslag til uttalelse som så ble videresendt til Hordaland fylkeskommune og Statens Vegvesen.²⁰ I Lørenskog blir det oppgitt at rådmannen legger frem sakene for det politiske miljøet.

Spørsmålet om kommunens ansvar for å utrede sakene som fremmes gjennom initiativretten har skapt motsetninger mellom initiativtakere og kommune i en del tilfeller. I saken om bygging av hotell ved Batteristranda i Larvik kommune ble saken lagt frem for kommunestyret uten forutgående saksbehandling fra kommuneadministrasjonen. Folkeaksjonen for bevaring av Batteristranda mente at saken burde følges av en innstilling fra rådmannen, i tråd med vanlig praksis. Det ble hentet inn juridiske ekspertuttalelser fra henholdsvis Steinar Dalbakk i Kommunal- og Regionaldepartementet og Jan Fridtjof Bernt ved Universitetet i Bergen. Dalbakk påpekte at loven ikke inneholdt bestemmelser om saksforberedelse. Men han uttaler også følgende: ”Men så lenge forslaget ligger innenfor kommunens virksomhetsområde synes det rimelig med en forutgående saksbehandling av kommuneadministrasjonen.” Bernt går lenger i støtten til kravet om saksutredning og sier at ”...han anser de «alminnelige kommunalrettslige reglene» som gjeldende. Dette innebærer at «administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet».”²¹

¹⁹ Aslesen 2007: 56

²⁰ Vaksdal kommune, kommunestyresak 0003/04

²¹ Østlandsposten 10.11.2004. Se også Østlandsposten 19.10.2004, der ordføreren argumenterer for sin tolkning.

En tilgrensende problemstilling kom opp i forbindelse med et innbyggerinitiativ i Kvinnherad, der initiativtakerne ønsket å beholde et fergeleie (Sunde) som var tenkt nedlagt da det nye Halsnøysambandet ble åpnet. Her ønsket initiativtakerne å forsikre seg om at ordlyden i deres opprinnelige forslag ikke ble endret når det skulle legges frem for kommunestyret. Mens initiativtakerne i Larvik savnet en kommunal saksutredning, var initiativtakerne i Kvinnherad usikre på om den kommunale saksutredningen ville forandre premisene i det opprinnelige forslaget. I det siste tilfellet fikk initiativtakerne støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet som uttalte i sitt svar på brev fra initiativtakerne: ”Det sentrale kravet i høve til saksbehandling av eit innbyggjarinitiativ er at kommunestyret får seg førelagt, og dermed også tek stilling til, det konkrete forslaget frå innbyggjarane i si opphavlege form.”²²

Et annet spørsmål som i den første fasen etter innføringen av initiativretten skapte en del uklarheter gjaldt mulighetene for delegasjon. Som sagt slås det klart fast i lovteksten om innbyggerinitiativ at disse skal behandles av kommunestyret/fylkestinget. Blant annet var det i Bergen usikkerhet om saker som i henhold til kommunens delegasjonsreglement ble behandlet av byrådet og hvorvidt disse kunne avvises med henvisning til at de var behandlet av kommunen tidligere.²³ Også i Sola kommune har det vært uenighet om tolkningen av lovbestemmelsen på dette punktet. Kommunestyret vedtok å oversende innbyggerinitiativet til Kommuneplanutvalget for videre behandling. Dette mente initiativtakerne var i strid med Kommuneloven.²⁴ Kommunal- og regionaldepartementets veileder om innbyggerinitiativ slår fast at det er sperre mot delegasjon når det gjelder innbyggerinitiativ. Imidlertid tilføyer veilederen at videre behandling, etter at kommunestyret har tatt stilling til initiativet, kan skje ”... i administrasjonen eller av andre folkevalgte organer.”²⁵ En rimelig tolkning av dette er at realitetsbehandling av et initiativ må skje i kommunestyret. Det å vedta at behandling av et innbyggerinitiativ skal skje i et annet folkevalgt organ vil ikke gjelde som en realitetsbehandling.

²² Gjengitt i Kvinnheringen 28.12.2006

²³ Se Kommunal Rapport 28.01.2004

²⁴ Se Stavanger Aftenblad 05.11.2005

²⁵ Publikasjonsnummer H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet 2004, pkt 3.4.

En siste kategori av saker der det har heftet usikkerhet ved den kommunale saksbehandlingen gjelder saker som faller utenfor det kommunale/fylkeskommunale virksomhetsfeltet. Saken fra Vaksdal om standarden på veidekket på en fylkesvei vil være et slikt eksempel. Saken ble behandlet av kommunestyret i Vaksdal til tross for at Fylkestinget har vedtaksmyndighet i saken om veistandard på fylkesveier. Et annet eksempel er en sak fra Tønsberg, senere Vestfold fylkeskommune, som ble trukket fram i andre kapittel. Den religiøse bevegelsen Vennenes Samfunn, Kvekerne fremmet et initiativ om å opprette et fredsfond i Norge. Initiativtakernes ønske var at Stortinget skulle fremme lovforslag om et slikt fond. Initiativet ble først fremmet for kommunestyret i Tønsberg,²⁶ senere for Fylkestinget i Vestfold²⁷. Initiativet ble, så langt vi har kunnet se, ikke behandlet av kommunestyret i Tønsberg, men ble behandlet av Fylkestinget i 2007.

Det ser ut som om kommunene er lite restriktive i håndhevelsen av bestemmelsen om at innbyggerinitiativ skal omhandle den angjeldende kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. En del slike saker er relativt enkle for kommunene å ta stilling til i og med at de ikke medfører egne prioriteringer eller ressursbruk. Tvert imot kan et innbyggerinitiativ, slik som i Vaksdal, representere en støtte for kommunen overfor et annet forvaltningsnivå, i dette tilfellet fylkeskommunen. Kommunene kan da også engasjere seg i saker der beslutningsmyndighet er lagt til andre forvaltningsnivåer. Veisaker og lokaliseringssaker vil være eksempler på saker der kommunene kan involvere seg, men da for å fremme egne interesser overfor regionale eller nasjonale myndigheter. Tolkningen er da som følger: Det å øve innflytelse overfor høyere forvaltningsnivå kan godt sies å ligge innenfor kommunens kompetanseområde, selv om kommunen ikke har mulighet til å gjøre vedtak om substansen i saken.

Behandling av underskrifter og underskriftskravet

Underskriftskravet er i Kommunelovens § 39a formulert slik: ”Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid

²⁶ Se Tønsbergs Blad 08.11.2004

²⁷ Sandefjords Blad 07.12.2007 og 08.09.2009

tilstrekkelig.” Men også på dette punktet åpner den kommunale praksisen for variasjoner. Departementets veileder legger til grunn at kommunene selv må ta stilling til hvor strengt denne bestemmelsen skal håndheves. Samtidig understrekes det at kommunene står fritt til å behandle initiativ som ikke oppfyller kravet til antall underskrifter.²⁸

De fleste av informantene som uttaler seg om dette spørsmålet signaliserer at kommunen ønsker å utøve en liberal praksis. Det sjekkes kanskje om underskriftene har adresser fra kommunen, men det krever for mye ressurser fra kommunene å kontrollere hvorvidt de enkelte underskriftene er ekte. Enkelte sier også at de har godkjent lister som har litt for få underskrifter. Mange lister har dessuten langt flere underskrifter enn minimumsantallet til slik at det er liten tvil om at initiativet er kvalifisert i henhold til underskriftskravet. Informanten fra Bystyresekretariatet i Oslo opplyser at de sender underskriftslistene tilbake til initiativtakerne hvis de finner gjennomgående feil. Det er svært sjelden at listene ikke da kommer tilbake i godkjent stand. Det blir imidlertid presisert av flere informanter at det må fremgå klart hvem som er initiativtaker og kontaktperson for initiativet. Dette kravet er spesifisert i retningslinjene for innbyggerinitiativ både i Bergen og i Lørenskog.

Bestemmelsen om at også personer under 18 år kan skrive under på listene har skapt usikkerhet i noen tilfeller, eller det har skapt reaksjoner der enkelte mener at barn er blitt overtalt til å skrive under på initiativ de ikke har forutsetninger for å sette seg inn i.²⁹ På dette punktet er lovbestemmelsen klar. Det er ikke et krav at den som fremmer eller skriver under på et innbyggerinitiativ skal være over 18 år. Det er i det hele tatt ikke satt noen nedre aldersgrense.

Hva er så holdningen til underskriftskravet innenfor den gruppen som skal behandle innbyggerinitiativene i kommunestyrene, det vil si de folkevalgte? I vår survey til kommunestyrerepresentanter i de fire casekommunene ble lokalpolitikere bedt om å ta stilling til to

²⁸ Publikasjonsnummer H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet 2004, pkt 3.2.

²⁹ Et eksempel på dette finner vi i Troms Folkeblad 13.12.2005: ”Lot barn skrive under”.

motstridende utsagn om kravet til antall underskrifter for å fremme et innbyggerinitiativ.

Tabell 3.1 *Kommunestyrerepresentantenes holdning til underskriftskravet i initiativretten. (Prosent)*

	Kravet til antall underskrifter som må stå bak et innbyggerinitiativ bør reduseres	Kravet til antall underskrifter som må stå bak et innbyggerinitiativ bør skjerpes
Svært godt forslag	3,7	13,4
Ganske godt forslag	12,2	13,4
Hverken godt eller dårlig	19,5	19,5
Ganske dårlig forslag	17,1	30,5
Svært dårlig forslag	45,1	20,7
Vet ikke	2,4	2,4
N	82	82

Tabell 3.1 viser at lokalpolitikere i all hovedsak er tilfredse med underskriftskravet slik det er formulert i den nåværende lovteksten. Kun 16 % av svarpersonene mener at det er en god ide å lette på underskriftskravet. Det er en noe større andel som støtter forslaget om å skjerpe kravet til antall underskrifter. Likevel mener over 50 % av de spurte at dette er et ganske eller svært dårlig forslag. Konklusjonen må være at lokalpolitikere ikke har noe klart ønske om å endre på bestemmelsen om antallet underskrifter som skal stå bak et innbyggerinitiativ.

Administrasjonens syn på ordningen

De administrativt ansatte er gjennomgående tilbakeholdne med tilkjennegi sitt eget syn på ordningen med innbyggerinitiativ. Men flere av informantene gir vurderinger av hvor godt ordningen fungerer ut fra det de oppfatter å ha vært hensikten med den. Oppfatter de som administrerer ordningen i kommunen at den tjener sin hensikt? I intervjuene med de kommuneansatte har vi bedt informantene om å vurdere effektiviteten i ordningen: Oppfatter de initiativretten som en effektiv kanal for å nå frem med sin sak?

De fleste informantene er enige om at innbyggerinitiativet er en mindre effektiv kanal inn i det politiske systemet enn det å ta direkte kontakt med politikere. Flere av de administrativt ansatte informantene fremholder at deputasjoner eller det å ta uformelle kontakter vil være mer effektive påvirkningskanaler. I et intervju med en politiker blir det påpekt at ti personer på tilhørerbenken har langt større effekt på de folkevalgte enn 300 underskrifter. Men enkelte argumenterer samtidig for at valg av fremgangsmåte avhenger av den saken en er engasjert i. Videre er det flere som uttaler at innbyggerinitiativet kan være en virkningsfull strategi dersom det kombineres med andre arbeidsformer. Ikke minst fremholdes det at mediedekning kan gi et innbyggerinitiativ betydelig større slagkraft overfor de folkevalgte.

Ett synspunkt som blir fremmet i intervjuene er at det ikke er måten sakene fremmes på, men innholdet som er avgjørende for om man får gjennomslag. Samtidig er det enkelte som hevder at forslag som kommer fra innbyggerne får en annen og snillere behandling fra de folkevalgtes side. Politikerne konkurrerer om å innfri, blir det sagt fra én av informantene. Det understrekes også at innbyggerinitiativet kan ha en høyere status enn andre mer direkte påvirkningsformer fordi de bruker demokratiske – forstått som formelle – virkemidler. Innbyggerinitiativet er en måte å få satt en sak på sakskartet til kommunestyret, i alle fall dersom initiativet ikke blir avvist før kommunestyrebehandling. I de tilfellene vil innbyggerinitiativ være sikret en oppmerksomhet som andre påvirkningsforsøk ikke nødvendigvis oppnår. Videre peker enkelte på at innbyggerinitiativ kan få en velvillig behandling fordi en del folkevalgte er positivt innstilt til selve ordningen.

3.1.3 Saksbehandlingstid

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet setter lovteksten en tidsfrist på 6 måneder for behandling av innbyggerinitiativ. Hvordan tidsfristbestemmelsen skulle tolkes i praksis har vært gjenstand for diskusjon i flere kommuner. På den bakgrunnen ble spørsmålet om saksbehandlingstid tatt opp i Kommunal- og Regionaldepartementets veileder for innbyggerinitiativ. Der blir det presisert: ”Kravet til behandlingstid er i utgangspunktet absolutt. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen bare har startet med

saksforberedelser i forbindelse med forslaget.”³⁰ Men departementet innrømmer at det ikke er et absolutt krav at kommunen skal ha truffet et endelig vedtak i saken innenfor fristen på seks måneder. Selve lovteksten åpner for at kommunene kan se bort fra saksbehandlingskravet ”...dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven.” I veilederen om initiativretten tilføyes et annet modifierende moment: Ettersom et initiativ kan ”...berøre komplekse saker med vidtrekkende konsekvenser...”, er departementets konklusjon at det er ”...tilstrekkelig at saken er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastlagt et løp for videre saksgang.”

Informantene fremholder i intervjuene at saksbehandlingsfristen så å si i alle tilfeller er overholdt. I Oslo opplyser en av informantene om at kommunen kun én gang har overskredet saksbehandlingsfristen, og at alle parter ble tilskrevet i den anledningen. Både i Bergen og i Oslo føyer imidlertid informantene fra bystyrets administrasjon til at ikke alle saker har vært ferdigbehandlet i løpet av seks måneder etter at initiativet er mottatt. Bystyredirektør i Bergen opplyser at kommunen har lagt til grunn at saken skal være ferdig utredet og lagt frem for politisk behandling innen seks måneder etter at initiativet er mottatt. En liknende forståelse av saksbehandlingskravet kommer til uttrykk på Bærum kommunes nettsider: ”Det kreves ikke en endelig beslutning. Men saken må være behandlet i kommunestyret og videre saksgang fastlagt.” I Oslo kommune gis uttrykk for en litt annen tolkning av den samme bestemmelsen. Her påpekes det at det som kreves innen seks måneder er at Bystyret skal ta stilling om initiativene som er mottatt skal behandles eller avvises. Såfremt det er mulig skjer dette i første bystyremøte etter at initiativet er kommet inn. Med denne praksisen mener kommunen at 6-månedersfristen er overholdt. Oslo kommune mener med andre ord at det er tilstrekkelig at Bystyret tar stilling til hvorvidt et initiativ skal realitetsbehandles eller ikke. Det er tvilsomt om denne tolkningen er i tråd med de retningslinjene som er gitt i departementets veileder (referert ovenfor). Der presiseres det at det ikke er tilstrekkelig at kommunen kun har påbegynt saksforberedelser i

³⁰ Publikasjonsnummer H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet 2004, pkt 3.8.

forbindelse med et initiativ. I Oslos tilfelle kan man knapt si at saksforberedelsene er påbegynt.

Enkelte initiativtakere påpeker at kommunene har overtrådt fristen, og at det er et problem at det ikke finnes sanksjonsmuligheter overfor kommuner som bryter fristen.

Når det gjelder saksbehandlingstid har vi gjennom spørreskjemaundersøkelsen til kommunene muligheten til å undersøke saksbehandlingstid i et mye bredere utvalg av kommuner. I alt finner vi i Tabell 3.2 opplysninger om hvor lang tid kommunene har brukt på å behandle innbyggerinitiativ i 145 saker. I 48 saker er behandlingstiden ukjent.

Tabell 3.2 *Behandlingstid for innbyggerinitiativ i kommunene*

Behandlingstid, måneder	Prosent	Kumulativ prosent
0	21,4	21,4
1-2	30,3	51,7
3-6	40	91,7
Mer enn 6	8,3	100
N (=100 %)	145	

Gjennomsnitt: 3,2. Median: 2

Som vi ser er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ca. 3,2 måneder, det vil si godt innenfor fristen på seks måneder. Hele 91,7% av sakene behandles innenfor 6-månedersfristen. Samtidig ser vi at hele 31 initiativ, det vil si 21,4%, står oppført med 0 måneders behandlingstid, altså med mindre enn en kalendermåned fra innlevering til behandling. En mulighet er at mange av disse sakene var fra Oslo, men slik er det ikke. Det er ikke et stort antall initiativer fra Oslo som er oppført med 0 måneders behandlingstid. I alt er det seks saker som er oppført med lengre behandlingstid enn et år. I ett tilfelle har kommunen brukt 49 måneder på å behandle et initiativ, det vil si mer enn fire år.

3.1.4 Informasjon og veiledning fra kommunene

Spørsmålet om informasjon må belyses fra flere vinkler. Lovteksten avgrensers seg til å si noe om informasjonsplikt overfor initiativtakerne: ”Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.”

Her er det tale om at de som fremmer et initiativ har krav på en tilbakemelding om hvilken skjebne deres initiativ får i kommunen. I tillegg kan vi i datamaterialet skjelne en annen type informasjon som dreier seg om veiledning til personer eller grupper som tenker på å fremme et initiativ eller som har fremmet det. I begge disse tilfellene er det tale om oppfølging av initiativtakere, enten i form av tilbakemelding eller i form av råd eller rettledning. Men ettersom initiativretten gjelder innbyggerne i kommunen, er det ikke urimelig å tenke at kommunene har en plikt overfor befolkningen til å gi generell informasjon om ordningen; hva den innebærer og hvilke krav den stiller til initiativtakerne. Vi skal gå gjennom begge disse hovedformene for informasjonsformidling fra kommunenes side. Først redegjør vi for oppfølging overfor initiativtakerne. Dernest ser vi på kommunenes generelle informasjon om ordningen.

Oppfølging og veiledning i forhold til initiativtakere

Flere initiativtakere gir uttrykk for skuffelse over den oppfølgingen de har fått fra kommunen. Noen opplyser om at de fikk hjelp i den innledende fasen, blant annet med prosedyrer for underskrifter og formulering av initiativ. Men flere mener at kommunen ikke har gitt god nok informasjon om hva som skjer med saken etter at initiativet er avlevert. I Hareid kommune ble et innbyggerinitiativ lagt frem for formannskapet, som ekstrasak, uten at initiativtakerne hadde fått kjennskap til det.³¹ Et lignende tilfelle blir rapportert av en av våre informanter. Hun fikk kjennskap til utfallet av saken hun hadde fremmet gjennom lokalavisen. Samtidig er det eksempler på at initiativtakerne er svært godt fornøyde med den kontakten de har hatt med kommunen, men dette er gjerne i de tilfellene der kommunen har opplevd innbyggerinitiativet som velkomment, slik som i Vaksdal. Der fremhevet initiativtakerne særlig den gode kontakten med ordføreren.

Fra Lørenskog kommunes side erkjennes det at initiativtakerne ofte ikke blir underrettet om sakens videre gang etter at initiativet er levert inn til kommunen. En mulig forklaring, i følge kontorsjefen, kan være at kommunen bruker samme prosedyre i innbyggerinitiativsaker som i andre saker. Derfor glemmer kommunen å informere initiativtaker. Samtidig opplyses det at

³¹ Vikebladet Vestposten 09.10.2008

Lørenskog kommune har tatt kontakt med media når et initiativ kommer inn til kommunen. På denne måten vil innbyggerinitiativene bli kjent for offentligheten, og det vil være vanskeligere for kommunen ikke å overholde informasjonsplikten overfor initiativtakerne.

For øvrig gir materialet enkelte eksempler på at kommunen tilbyr initiativtakere bistand. I en konflikt om bygging av psykiatriboliger i Ski kommune foreslår kommunen at motstanderne av slike boliger skal få hjelp til å utrede muligheten for å fremme et innbyggerinitiativ.³² Dette er i en situasjon der kommunen er presset fra innbyggerne. Men det er også eksempler på at enkeltpolitikere bistår initiativtakere underveis i prosessen. I saken om veiløsninger for Paradis i Bergen opplyser initiativtakerne at de har hatt god støtte av leder for byutviklingskomitéen. Selv om kommunen ikke skulle følge opp informasjonsplikten overfor initiativtakerne, kan enkeltpolitikere ha interesse av å få initiativ fremmet. Dermed har de også interesse av å bistå initiativtakerne, både med informasjon om ordningen og om sakens gang. Flere folkevalgte deltar selv aktivt i formuleringen av initiativ. På denne måten vil initiativet ha større muligheter til å få gjennomslag i komitéer og kommunestyre.

Generell kommunal informasjon om initiativretten

Som tidligere påpekt spesifiserer ikke loven noen informasjonsplikt for kommunene utover kravet om å underrette initiativtakerne. Ikke desto mindre vil rimelighetshensyn tilsi at kommunene informerer om en ordning som gir innbyggerne mulighet til å påvirke den kommunale politikken. Aslesen (2007: 39) observerte at Bergen kommune ga generell informasjon om ordningen gjennom flere kanaler. Det ble laget en egen brosjyre: ”Slik kan du påvirke”. I tillegg ble det ca. et år etter at ordningen ble introdusert lagt ut informasjon på kommunens nettsider. Her publiserte kommunen blant annet de vedtatte retningslinjene for innbyggerinitiativ. Også i Bergens Tidende ble det publisert informasjon om ordningen. Oslo kommune hadde kun informert om ordningen gjennom kommunens nettsider (Aslesen 2007: 49).

Men kommunene fikk hjelp av media. I tiden etter ordningens ikrafttredelse hadde de fleste større avisene oppslag der de

³² Østlandets Blad 24.09.2004

informerte om ordningen. For eksempel hadde Stavanger Aftenblad oppslag om innbyggerinitiativ: ”Kommuneloven endret: 300 navn nok til å kreve sak i bystyret”.³³ Bergens Tidende kalte initiativretten ”Aksjonistenes nye gylne paragraf” da de informerte om hvordan ordningen fungerte.³⁴ Aftenposten proklamerte: ”Lovendring gir deg mer makt i bystyresalen”. Videre ble initiativretten presentert slik:

Gjennom initiativretten kan altså du, dine venner, idrettslaget, interesseorganisasjonen, korpset og velforeningen kreve at politikerne behandler innspill om alt fra barnehager, grunnskoler og eldreomsorg, til kommunale veier, søppeltømming, sosialtjenester, miljø og byutvikling.³⁵

For å få et fyldigere bilde av den informasjonen som ble gitt fra kommunens side har vi gjennomført en begrenset undersøkelse av den informasjonen som kommunene har lagt ut på sine internettsider om initiativordningen. Vi har gjort et tilfeldig utvalg på 40 kommuner der vi har kartlagt hva som finnes av informasjon om innbyggerinitiativ. I tillegg har vi tatt med opplysninger om de fire case-kommunene. Det totale utvalget av kommuner blir derfor 44. Det er søkt etter informasjon på tre måter: a) på kommunens forside, det vil si åpningssiden, b) på den siden som handler om politikk/demokrati, og c) gjennom et åpent stikkordssøk. Resultatet av kartleggingen er vist i Tabell 3.3

Tabell 3.3 *Informasjon om innbyggerinitiativ på kommunale internettsider*

	Antall	Prosent
Forside	6	14
Side om politikk/demokrati	13	30
Treff i stikkord-søk	21	48
Ingen informasjon	22	50
Totalt antall kommuner	44	

Av de 44 kommunene vi har kartlagt ser vi at 6, det vil si 14 %, har lagt ut informasjon om eller lenke til innbyggerinitiativ på forsiden

³³ Stavanger Aftenblad 12.12.2003

³⁴ Bergens Tidende 07.01.2004

³⁵ Aftenposten 13.01.2004

av de kommunale nettsidene. 30 % av kommunene har lagt ut informasjon om initiativretten på sidene om politikk og demokrati (eller liknende sider). I 48 % av kommunene finner man informasjon om initiativretten hvis man søker på innbyggerinitiativ/innbyggjarinitiativ i det åpne søkefeltet som vanligvis finnes på alle kommunenes nettsider. På nettsidene til 22, eller 50 %, av kommunene finnes det ingen informasjon om ordningen med innbyggerinitiativ. Kartleggingen av 44 kommuner er tilstrekkelig til å gi et oversiktsbilde av den kommunale informasjonen, men for å analysere variasjon mellom kommunene er det nødvendig med en bredere kartlegging.

3.2 Lokalpolitikernes vurderinger av reformens mulige demokratiske effekter

I denne siste delen av kapitlet undersøker vi lokalpolitikernes syn på hvilken betydning initiativretten har hatt. Mens første del av kapitlet hovedsakelig er en kartlegging av *praksis* i kommunene, er denne siste delen av kapitlet primært en kartlegging av *holdninger* til ordningen innenfor den gruppen som er mål for innbyggerinitiativene; de folkevalgte.

Tradisjonelle deltakelsesformer som valgdeltakelse og partimedlemskap har dårligere kår i de etablerte demokratiene (Goul Andersen 2004). I debatten om innbyggerinitiativordningen ble det blant annet uttrykt bekymring om at nyordningen ytterligere kunne bidra til å svekke partienes rolle i norsk politikk (Klausen og Christensen 2006). Et inntak til debatten er å se på i hvilken retning lokalpolitikere mener innbyggerinitiativordningen påvirker lokaldemokratiet generelt og forholdet mellom innbyggere og partiene spesielt. I vår begrensede e-postsurvey til lokalpolitikere i Bergen, Oslo, Lørenskog og Vaksdal er det imidlertid med et spørsmål der respondentene bes om å ta stilling til fire påstander om innbyggerinitiativordningens betydning for lokaldemokratiet: a) innbyggerinitiativ øker tilliten til de folkevalgte, b) innbyggerinitiativ svekker de politiske partiene/listene, c) innbyggerinitiativ gjør det lettere for de lokale partiene/listene å få informasjon om hvilke saker innbyggerne er opptatt av, og d) innbyggerinitiativ gjør det lettere for innbyggerne å få tatt opp en sak i kommunestyret.

Resultatene er vist i Tabell 3.4. Tabellen viser at størst usikkerhet blant lokalpolitikere er det når det gjelder påstanden om at innbyggerinitiativordningen bidrar til å øke tilliten til de folkevalgte. Like over halvparten av lokalpolitikere i disse fire kommunene tror den bidrar i positiv retning, men samtidig ser vi at dette er den av påstandene der vi har flest vet ikke-svar. Svarfordelingene på de andre påstandene er mer entydige. 75 prosent av lokalpolitikere er uenig i påstanden om at reformen svekker de politiske partiene, og 66 prosent mener denne reformen har gjort det lettere for de lokale partiene/listene å få informasjon om hvilke saker innbyggerne er opptatt av. Endelig er nesten 80 prosent enige i påstanden om at innbyggerinitiativ gjør det lettere for innbyggerne å få tatt opp en sak i kommunestyret. Det ser med andre ord ut til at lokalpolitikere i disse fire kommunene tror at lovgiver har oppnådd det man ønsket med reformen. Gitt disse svarene er det ikke overraskende at et stort flertall av lokalpolitikere i disse kommunene mener at innbyggerinitiativ bidrar til å styrke lokaldemokratiet (67 prosent), mens nesten ingen mener ordningen svekker lokaldemokratiet (litt over 2 prosent).

Tabell 3.4 *Lokalpolitikere i Oslo, Bergen, Lørenskog og Vaksdals holdninger til fire påstander om innbyggerinitiativordningens betydning for lokaldemokratiet (prosent).*

	Innbygger- initiativ øker tilliten til de folkevalgte	Innbygger- initiativ svekker de politiske partiene/ listene	Innbygger- initiativ gjør det lettere for de lokale partiene/ listene å få informasjon om hvilke saker innbyggerne er opptatt av	Innbygger- initiativ gjør det lettere for innbyggerne å få tatt opp en sak i kommune- styret
Helt enig	11	2	23	44
Nokså enig	41	16	43	35
Nokså uenig	25	33	18	12
Helt uenig	14	42	12	8
Vet ikke/ ubesv.	10	7	5	1
Totalt (N)	101 (84)	100 (84)	100 (84)	100 (85)

Spørsmål: Nedenfor har vi listet opp noen påstander om betydningen av innbyggerinitiativordningen for lokaldemokratiet. Vil du for hver påstand angi om du er helt enig, nokså enig eller helt uenig i påstandene

Det lave antallet respondenter i undersøkelsen umuliggjør robuste statistiske analyser av datamaterialet. Det kvalitative datamaterialet, samt tidligere undersøkelser, viser imidlertid at synspunktene på reformen ser ut til å variere både med hensyn til partiideologi, hvorvidt den som uttaler seg er i posisjon eller opposisjon, og delvis også hvilken kommune det er snakk om.

Med hensyn til *partiideologi* var forventningene til nyordningen utvilsomt størst på venstresiden i politikken. Det er ikke overraskende siden det er en del av venstresiden historiske tradisjonen å orientere seg sterkt mot bevegelser på utsiden av de representative institusjonene (Sassoon 1996). Spesielt partiet Rødt ser ut til å ha hatt store forventninger til nyordningen. Partiet arrangerte til og med en konferanse i 2007 der et av temaene var innbyggerinitiativordningen. Jorun Folkvord innledet med utgangspunkt i innbyggerinitiativet ”kampen mot trynetillegg for

lærerne”³⁶ (Partiet Rødt 26.09.07). Partiet ville ha synspunkter på: ”Hva kan dette redskapet brukes til? Miljø saker? Kvinnelønna? Sekstimersdagen? Annet?”. Sosialistisk Venstreparti var også positive til reformen. Våre data viser videre at det heller ikke er uvanlig at partiene er aktive i mobiliseringen rundt enkeltinitiativer. Senterpartiet, SV, og Frp samlet underskrifter for at hotell- og kulturhussaken i Ulstein kommune skulle bli tatt opp på nytt (Vikebladet Vestposten 26.05.05). Unge Venstre i Bergen har stått i spissen for to initiativer, Bergen som Fair Trade-by og åpning av Fredriksberg festning, som begge fikk gjennomslag i bystyret.

Spørreskjemamaterialet viser den forventede tendensen med hensyn til partiideologi, selv om et flertall både på høyre- og venstresiden mener at initiativretten styrker lokaldemokratiet. Blant representantene fra partiene på venstresiden (Rødt, SV, AP, SP) svarer 74 % at innbyggerinitiativet styrker lokaldemokratiet. Den tilsvarende andelen blant representantene på høyresiden er 61 %.

Selv om partiene til venstre nok har vært mest positive til reformen, er samtlige av de politikerne vi har intervjuet (være seg høyre/venstre, opposisjon/posisjon) relativt samstemte i at innbyggerinitiativordningen kan fungere som en ”sikkerhetsventil” i lokalpolitikken. I følge Fabian Stang (Høyre Oslo) kan det vise seg at innbyggerinitiativordningen ”plutselig er en nødvendig sikkerhetsventil for innbyggerne” (Intervju 16.04.10), mens ordføreren i Vaksdal kommune, Erik Haga, som ikke kjente detaljene i lovbestemmelsen, mener bestemmelsen er et ris bak speilet for kommunepolitikere (Intervju 20.04.10). Synet på innbyggerinitiativordningen som en sikkerhetsventil kan fortone seg noe paradoksalt i og med at lovbestemmelsen ikke åpner for at innbyggerne kan fremme innbyggerinitiativ i saker der kommunene allerede har fattet et politisk vedtak (omkamper). På den annen side kan ordningen oppfattes som en sikkerhetsventil på den måten at den kan bidra til å fremme saker som ellers ikke ville blitt tatt opp. Når det gjelder politikernes holdninger til reformen, er det verdt å ta med seg at hele 33 prosent av politikerne i de fire casekommunene sier at de har skrevet under på et

³⁶ I 2007 ble det samlet inn 1000 underskrifter blant Oslo-lærerne mot individuelle lønnstillegg. Aksjonen startet med å opprette en hjemmeside (www.neitillokaletillegg.no) og samlet i løpet av kort tid inn 1000 underskrifter. Bystyret vedtok å gå bort fra ordningen (Utdanning 28.08.07).

innbyggerinitiativ, og 55 prosent av lokalpolitikerne sier de kunne tenke seg å delta aktivt i utformingen av et innbyggerinitiativ. Dette viser at det ikke er vanntette skott mellom deltagelse i partier og enkeltsaksengasjement. Dette er da også i tråd med tidligere forskning (Strømsnes og Christensen 2010).

Om venstrepartiene var mest positive til reformen i utgangspunktet, har de samme partiene vært tilsvarende sterkt misfornøyd med måten kommunene har tolket lovbestemmelsen. Spesielt gjelder det i Oslo og Bergen. I et leserinnlegg i Aftenposten (15.11.05) slår Erling Folkvord fra Rødt fast at erfaringene viser at "Rådhusets mektige vil ikke forstyrres". Tilsvarende skriver Torstein Dahle (Rødt i Bergen) i en e-post til oss at i Bergen "blir innbyggerinitiativ temmelig systematisk sabotert av forretningsutvalg og bystyreflertall" (e-post 18.05.10). Bystyrerepresentant Andreas Behring fra Oslo SV sier til NRK at "flertallet ikke tar Oslofolks egne forslag på alvor. Høyre og FrP leter i loven for å finne formalistiske grunner til å avvise folkets egne forslag" (NRK 03.09.07). Ikke overraskende mente Erling Lae (Høyre) i samme intervju at dette var "tøv". I Bergen har partiet Rødt krevd lovlighetskontroll av Forretningsutvalgets avvisning av flere initiativer. Partiet fikk også gjennomslag, etter at Forretningsutvalget i januar 2007 vedtok å avvise et innbyggerinitiativ med tittelen "Bekjemp barnefattigdommen". Flertallet mente at saker med likende innhold hadde vært behandlet de siste årene i forbindelse med budsjettene, noe Fylkesmannen viste seg ikke å være enig i (Bergens Tidende 03.05.07). Bystyret vedtok til slutt å øke sosialhjelpsnormene med et ekstra barnetillegg på kr. 800 pr. barn i måneden.

Er så dette et tegn på at *opposisjonen* generelt er mer positive til innbyggerinitiativordningen enn det makthaverne er? Problemstillingen er spesielt aktuell i Oslo og Bergen, med parlamentarisk styringsmodell. Aslesen (2007) har diskutert problemstillingen med bakgrunn i intervjuer med politikere i disse to kommunene, men ser ikke ut til å finne noen klare forskjeller i oppfatninger. Hun konkluderer med at opposisjonen sidestiller innbyggerinitiativordningen med andre former for direkte påvirkning, mens representanter for partiene i maktposisjon legger noe mer vekt på andre former for påvirkning. Våre intervjuer tilsier heller ikke at det klare forskjeller mellom opposisjons- og posisjonspartier. Ruth Grung (Arbeiderpartiet i Bergen) opplever

ikke at innbyggerinitiativordningen gir opposisjonen en gyllen anledning til å fange opp og kjøre saker mot byrådet (intervju 04.04.10). Tilsvarende synspunkter fremkommer også i intervjuer med Oslo-politikere. Samtidig kan Ruth Grungs engasjement i flere innbyggerinitiativ³⁷ tolkes som forsøk på å bruke innbyggerinitiativ til å markere motstand mot den politikken som blir ført av byrådet og bystyreflertallet i Bergen.

Når det gjelder trekk ved kommunene er det interessante forskjeller mellom de tre kommunene i vårt intervjumateriale som har hatt mange initiativer, og Vaksdal kommune som bare har hatt ett. Det ene initiativet i Vaksdal falt heller ikke inn under regelverket for innbyggerinitiativ. Den riktige adressaten for innbyggerinitiativet i Vaksdal var Fylkestinget ("Utbetring av vegdekket på FV 314 gjennom Bergsdalen"). Mens aktørene i de tre førstnevnte kommunene er fullstendig klar over hvordan regelverket er utformet, er dette ikke tilfelle i Vaksdal. Vaksdal er en forholdsvis liten kommune, og for aktørene her fortøner lovbestemmelsen som viktig men samtidig som overflødig. Ordføreren er den eneste heltidsansatte politikeren, og innbyggerne henvender seg direkte til politikere uten å gå veien via partiene (Intervju Erik Haga 20.04.10). Ordføreren oppfatter at mange av de sakene de får innspill fra innbyggerne på dreier seg om å løse konkrete praktiske problemer, som ikke oppfattes som like relevante for partipolitikken. Det kan bety at innbyggernes motivasjon for ta direkte kontakt skiller seg fra det som motiverer arbeid via partiene. Den foregående ordføreren er til og med registrert som saksbehandler på den ene initiativet som ble behandlet i 2004. Initiativtakerne (et pensjonert ektepar i Bergsdalen) mente også det var naturlig å ta det direkte med ordfører, og avtalte møte uten en gang å fortelle ordføreren hva saken gjaldt (Intervju med Johannes Berge 20.04.10). Samtidig viser intervjuene fra Vaksdal kommune at det også her mobiliseres rundt enkeltsaker i form av underskriftskampanjer og folkemøter, uten at dette eder opp i formelle innbyggerinitiativ.

Spørreskjemamaterialet viser noen forskjeller mellom politikere fra de ulike kommunene, men det er ikke slik at støtten til initiativretten er størst i de kommunene som har hatt flest initiativ. I stedet er det en tendens til at støtten er sterkest blant

³⁷ Saken om ny veiløsning for Paradis og saken om bomstasjoner rundt Nordvik

kommunestyrerepresentantene i de to vestlandskommunene. I både Vaksdal og Bergen er det 78 % som mener at innbyggerinitiativet styrker lokaldemokratiet, mens dette kun gjelder 46 % av de spurte i Lørenskog. I Oslo er det 59 % som er av denne oppfatningen.

4 Innbyggernes innflytelse

I dette kapitlet diskuterer vi hva initiativretten betyr for innbyggerne i lokalsamfunnet. Kjenner folk til ordningen, og hvordan oppfatter de som fremmer initiativ at den fungerer? I hvilken grad gir initiativretten innbyggere bedre mulighet til å få satt saker på den lokalpolitiske dagsorden?

I et første delkapittel 4.1 gir vi en oversikt over befolkningens kjennskap til ordningen. Dette delkapitlet baserer seg hovedsakelig på resultater fra en landsomfattende spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen. I delkapittel 4.2 tar vi for oss initiativtakernes erfaringer med og oppfatninger av ordningen med innbyggerinitiativ. Datagrunnlaget for dette kapitlet er intervjuer med syv initiativtakere i de fire casekommunene. Dernest (delkapittel 4.3) diskuteres bruken av ordningen over tid i disse fire kommunene relativt til andre påvirkningsmuligheter. I delkapittel 4.4 undersøker vi om bruken av innbyggerinitiativ i kommunene har noe å si for folks syn på lokalpolitikkerne. Her baserer vi oss på data fra en stor spørreundersøkelse, *Innbyggerundersøkelsen 2009* og kommunedata.

4.1 Kjennskap til ordningen

En forutsetning for at ordningen med innbyggerinitiativ tas i bruk, er at folk kjenner til den. Tall fra landsrepresentative undersøkelser i januar 2008 og januar 2010 viser at det gjør de alt overveiende ikke – strengt tolket viser spørreundersøkelsene at mellom 3 og 4 prosent av befolkningen vet hva ordningen innebærer.

Det å måle kjennskap til en slik ordning byr på noen metodiske utfordringer når det gjelder spørsmålsformulering. Hvis man *beskriver* det man vil måle kjennskap til (kjenner du til ordningen

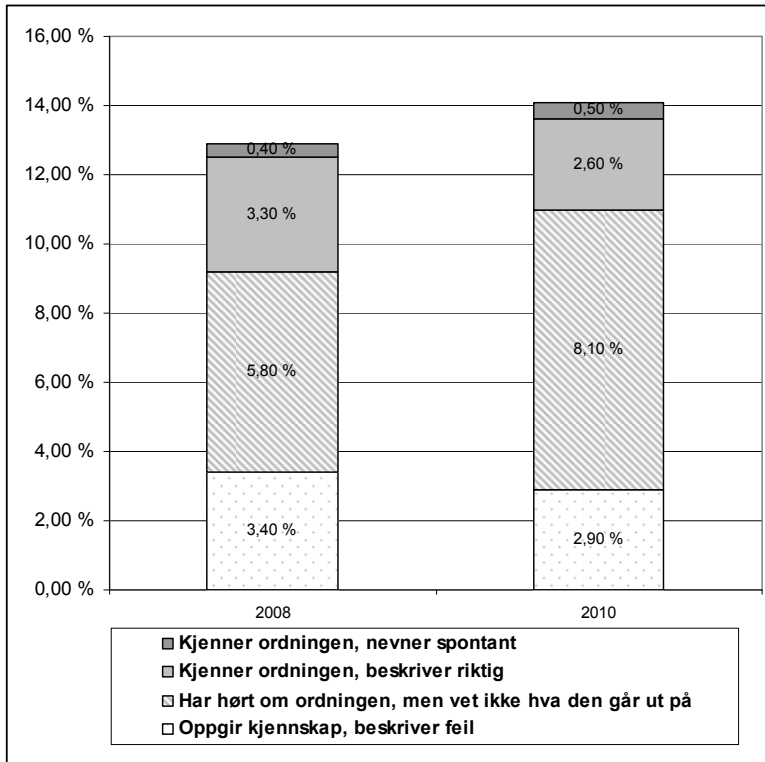
med innbyggerinitiativ?), risikerer man at en del vil svare bekreftende fordi de ikke ønsker å virke uvitende. Man vil dermed måle at kjennskapen er høyere enn den faktisk er. Motsatt, dersom man *ikke beskriver* det man vil måle kjennskap til, risikerer man at en del av dem som kjenner til ordningen ikke kommer på den i farten, og man måler dermed at kjennskapen er lavere enn den faktisk er.

En tilleggsutfordring når det gjelder å måle kjennskap til akkurat innbyggerinitiativordningen, er at den har et litt utydelig navn. Ordet 'innbyggerinitiativ' er satt sammen av to allmenne, hyppig brukte og brede begreper: 'innbygger' og 'initiativ', er ord som inngår i de fleste voksne menneskers daglige vokabular, og betydningen av det sammenstilte ordet 'innbyggerinitiativ' vil intuitivt bli fortolket som *et initiativ som kommer fra innbyggere*. Innbyggerinitiativ kan derfor fort oppfattes som en spontan ordsammenstilling for å beskrive den (ikke uvanlige) handlingen at en innbygger tar et initiativ, og ikke ut som et navn på en helt spesifikk og snevert definert formell ordning. 'Innbyggerinitiativ' høres ikke ut som et egennavn. Dette gjør at vi ikke kan være sikre på om folk rapporterer at de kjenner til den formelle ordningen eller om de rapporterer om den allmenne handlingen 'å ta et initiativ'.

For å fange opp både de som hadde ordningen fremst i bevisstheten og de som hadde den litt lenger bak, samt for å overkomme utfordringene ved å måle kjennskap til et vagt begrep med et helt presist innhold, stilte vi spørsmål i flere ledd. Likelydende spørsmål ble stilt i 2008 i forbindelse med evalueringen av elektronisk innbyggerinitiativ (Lorentzen og Winsvold 2008). Først ble respondentene bedt om å oppgi hvordan de ville gått frem for å få tatt opp en sak i kommunestyret. De som her nevner innbyggerinitiativ som én mulig måte, har både kjennskap til og stor bevissthet om ordningen. De som ikke nevnte innbyggerinitiativ som en mulig måte, ble deretter spurt om de kjente til ordningen med innbyggerinitiativ, og i så fall hva den gikk ut på. Tanken var at de som kunne beskrive hva ordningen gikk ut på, klarte å skille den formelle ordningen 'innbyggerinitiativ' fra den ikke-formaliserte handlingen 'innbygger som tar et initiativ'.

Søylediagrammet under viser hvor mange som kjente til ordningen i 2008 og 2010, spurt på de forskjellige måtene:

Figur 4.1 *Andel av befolkningen som oppgir at de kjenner til ordningen med innbyggerinitiativ*



Spørsmålsformuleringer:

1. Hvis du som innbygger hadde en sak du mente var viktig, og som du ønsket å få tatt opp i kommunestyret i kommunen der du bor, hvordan ville du da gått fram, altså hva ville du da gjort? Du kan gjerne nevne flere måter

Hvis innbyggerinitiativ ikke blir nevnt:

2. Kjenner du til eller har du hørt om en ordning i kommunene som heter "Innbyggerinitiativ"? I tilfelle, kan du kort si hva går det ut på?

Vi ser av Figur 4.1 at det i 2008 var 0,4% som svarte at de ville brukt innbyggerinitiativ for å få tatt opp en sak, mot 0,5% i 2010.

Dette gir en pekepinn på hvor mange som både kjenner til innbyggerinitiativ og samtidig ser på det som en mulig måte å ta opp en sak på.

3,3% i 2008 og 2,6% i 2010 kunne beskrive ordningen riktig når de hørte navnet. Totalt var det altså 3,7% i 2008 og 3,1% i 2010 som kjente til ordningen. Endringen fra 2008 til 2010 er innenfor feilmarginene, og det er dermed ikke grunnlag for å si at kjennskapen til ordningen har gått ned i løpet av de siste to årene.

Summen av både gale og riktige svar blir i begge tilfeller under 15 prosent, og det betyr at mer enn 85 prosent av befolkningen ikke har hørt om ordningen overhodet. Når vi spør hvor mange som har skrevet under på et innbyggerinitiativ, får vi imidlertid helt andre tall.

Bruker en ordning de ikke kjenner til?

Spørreundersøkelsen viste at bare drøye 3 prosent av befolkningen visste hva ordningen gikk ut på, 11 prosent hadde gal eller mangelfull informasjon om ordningen, mens 86 prosent ikke hadde hørt om ordningen overhodet. Når så ordningen ble beskrevet for respondentene, svarte imidlertid 19 prosent at de hadde skrevet under på et slikt innbyggerinitiativ. I lokalvalgsundersøkelsen som ble gjennomført i 2007 svarte 17 prosent av befolkningen at de hadde deltatt i et innbyggerinitiativ (Bjørklund og Saglie 2009: 200). Gjennomgang av antall underskrifter i de innbyggerinitiativene som er levert i landets kommuner viser at den reelle andelen ligger på mellom 1 og 2 prosent (se kapittel 2). Dette betyr at den store majoriteten av de som sier de har skrevet under på et innbyggerinitiativ, i realiteten ikke har det.

Det kan være flere årsaker til en slik feilrapportering. En mulig årsak er ja-siing: folk vil gjerne svare det de tror intervjueren liker å høre, de føler at de fremstår som uvitende eller lite politisk aktive hvis de svarer negativt.

En annen mulig årsak til at folk sier de har skrevet under på innbyggerinitiativ selv om de ikke har det, er at de har skrevet under på noe, og når beskrivelsen av innbyggerinitiativ passer sånn noenlunde med det de har skrevet under på, regner de det som sannsynlig at det er nettopp et slikt initiativ de har skrevet under på. En kan tenke seg at folk som gir støtte til et forslag eller en protest ikke vet hvilken formell status eller hvilket navn

kampanjetypen har – om det er underskriftskampanje eller et innbyggerinitiativ som oppfyller lovens formelle krav, er ikke noe folk reflekterer over når de signerer. Det kan med andre ord tenkes at folk flest ikke skiller mellom innbyggerinitiativ og vanlige underskriftskampanjer. Det at ordningen har et anonymt navn, 'innbyggerinitiativ', kan også bidra til at folk ikke skiller ordningen fra underskriftskampanjer.

Jevnt fordelt kjennskap, skjevt fordelt signering

Tidligere forskning (Strømsnes 1995) viser at politiske ressurser, som for eksempel kunnskap om hvordan man kan påvirke politiske prosesser, henger sammen med sosio-økonomiske ressurser. Ut fra dette skulle vi forvente at kjennskapet til innbyggerinitiativet skulle være større blant dem med store sosio-økonomiske ressurser. Slik er det imidlertid ikke. Når man ser på dem som oppgir at de *kjenner til ordningen*, har verken utdanning, inntekt eller kjønn noe å si når man kontrollerer dem for hverandre i en binær logistisk regresjon. Ukontrollert, har utdanning og inntekt en svak sammenheng med kjennskap på den måten at de lavest utdannede og de med lavest inntekt i noe mindre grad kjenner til ordningen, men denne effekten forsvinner altså når man kontrollerer variablene for hverandre. Det er en svak tendens til at den eldste aldersgruppen (de over 60) har større kjennskap til ordningen, men det skyldes at flere i denne gruppen angir at de har hørt om ordningen, men ikke vet hva den går ut på.

Den eneste klare tendensen er at befolkningen i Vestfold i gjennomsnitt har bedre kjennskap til ordningen enn befolkningen i andre kommuner: 7,3 beskriver korrekt hva ordningen innebærer, og hvis man legger til de som har hørt om den og de som gir feil svar, kommer man opp i 24,4 prosent (mot 13,6 prosent i de andre fylkene samlet). En sannsynlig årsak til at kjennskapet er såpass mye høyere i Vestfold kan være at 11 av 12 Vestfoldkommuner implementerte e-initiativ i 2007, og at det er har vært en del skrevet om dette i lokalpressen.

De som *oppgir at de har signert* et innbyggerinitiativ skiller seg imidlertid ut på litt overraskede måter – gjennomgående har de med lav sosio-økonomisk status signifikant større tendens til å signere. For det første er det en overrepresentasjon av unge i denne gruppen: 28 prosent av dem under 30 år, mot 18 prosent av dem over 30 år, oppgir å ha signert et innbyggerinitiativ. Videre er

det en overrepresentasjon blant dem med lavest inntekt: 28 prosent i gruppen med husstandsinntekt under 400.000 oppgir å ha signert et slikt initiativ, mot 17 prosent i de andre gruppene. Det er også flere kvinner enn menn som oppgir å ha signert (23 prosent kvinner mot 16 prosent menn). Andelen som oppgir å ha signert et innbyggerinitiativ øker dessuten lineært med synkende tilfredshet med lokaldemokratiet. Bjørklund og Saglie (2009) finner ingen slik signifikant tendens i sin analyse av deltakere i henholdsvis innbyggerinitiativ og underskriftskampanjer, men de finner likevel at initiativdeltakere har mindre "middelklassepreg" og er mer representative for befolkningen enn dem som oppgir å ha signert på vanlige underskriftskampanjer. Blant de som sier de er tilfreds med hvordan lokaldemokratiet fungerer i deres kommune, er andelen som oppgir å ha signert på 10 prosent, mens det blant dem som er minst fornøyd er 32 prosent som sier at de har signert et innbyggerinitiativ. Når man inkluderer disse variablene i en binær logistisk regresjon og kontrollerer dem for hverandre, er sammenhengene fortsatt statistisk signifikante.

Tabell 4.1 *Binær logistisk regresjon. Sannsynligheten for å ha oppgitt å ha signert (avhengig variabel) (N= 878)*

	B	Wald	Sig	Exp(B)
Kjønn	0,619	12,021	0,001	1,858
Alder	-0,020	14,546	0,000	0,980
Inntekt	-0,284	5,567	0,018	0,753
Utdanning	-0,220	4,778	0,029	0,803
Tilfredshet	-0,461	13,599	0,000	1,585
Konstant	-1,154	4,570	0,033	0,316

Vi vet at de som rapporterer at de har signert et innbyggerinitiativ i de fleste tilfeller enten har skrevet under på noe annet (en underskriftskampanje, protestskriv), eller at de feilaktig oppgir å ha skrevet under av andre grunner. Hva skyldes det at kvinner, unge, lavtlønte og mistilfredse oppgir å ha skrevet under på innbyggerinitiativ i større grad enn andre?

En mulig tolkning er at disse gruppene, som (i gjennomsnitt) har mindre politiske ressurser enn andre, opplever det å skrive under på et opprop er en aksjonsform og en måte å påvirke eller protestere på, som er tilgjengelig for dem, som de forstår og

behersker. Av alle mulige måter å påvirke politiske prosesser på, er dette en av de minst ressurskrevende og minst forpliktende. I så fall kan en argumentere for at underskriftskampanjer i alle varianter er en viktig kanal for å målbare synspunktene til de gruppene som har lite innpass gjennom andre kanaler. Det kan også være at disse gruppene i større grad enn andre føler grunn til å protestere. At gruppen gjennomgående er mindre tilfreds med måten lokaldemokratiet fungerer på, kan tyde på dette.

4.2 Initiativtakernes erfaringer med ordningen

I dette delkapitlet vil vi fokusere på initiativtakernes erfaringer med og syn på initiativretten som demokratisk virkemiddel. Syv initiativtakere fra de fire casekommunene ble intervjuet i forbindelse med evalueringen av innbyggerinitiativordningen, og presentasjonen vil basere seg på disse intervjuene. Vi vil først gi en kort presentasjon av de syv initiativene intervjuobjektene fremmet. Videre vil vi ta for oss årsaker til at de valgte nettopp innbyggerinitiativ for å fremme sin sak (4.2.1), hvilke erfaringer de har gjort seg i forbindelse med gjennomføringen av innbyggerinitiativet (4.2.2), deres syn på reglene knyttet til ordningen (4.2.3) og til slutt deres oppfatninger om ordningen som demokratisk virkemiddel (4.2.4)

De syv initiativene vi har studert nærmere fikk nokså ulike skjebner og illustrerer dermed noe av bredden i mulige utfall. Under er de kort beskrevet, gruppert etter utfall:

Vedtatt. Et forslag om *ballbinge* på en barneskole ble fremmet og fikk politisk medhold i Lørenskog kommune. Rådmannens innstilling var negativ, men initiativtaker klarte å få med seg politikerne etter en ringerunde, og saken ble enstemmig vedtatt.

Delvis medhold: Et forslag om å la velforeningene i Bergen bli *høringsinstans* i større i regulerings- og byggesaker fikk delvis medhold i bystyret, men byrådet har ikke formelt etablert noen rutiner for hvordan informasjonen til velforeningene skal organiseres.

Brakt videre: Et forslag i Vaksdal om *utbedring av fylkesveien* lå utenfor kommunens ansvarsområde, men ble likevel tatt opp og fikk støtte i kommunestyret som tok saken med seg til fylkestinget.

Behandlet som innspill: Et forslag til alternativ *reguleringsplan* på Paradis i Bergen ble ikke behandlet som et innbyggerinitiativ. Bystyret vedtok at det skal behandles som en del av en større reguleringsplan.

Nedstemt: To forslag ble fremmet og nedstemt: Et forslag i Lørenskog kommune om å grave ned en *bøyspentledning* som gikk over en barneskole og et forslag om å endre en reguleringsplan i Oslo, for å hindre *fortetting*.

Avvist: Et forslag om å ta ned *reklametårnene* som er plassert rundt omkring i Oslo ble avvist med henvisning til omkampregelen, fordi bystyret selv tok opp saken i samme tidsrom (delvis som en konsekvens av innbyggerinitiativet).

Utvalget vårt av informanter er for lite til å kunne si noe om hva som kjennetegner den gruppen som benytter seg av ordningen. Av de vi intervjuet hadde fem tidligere vært politisk aktive, to av dem var partimedlemmer og bare to var helt uten politisk erfaring. Informantene som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen av e-initiativ i 2008 hadde en liknende sammensetning. Også her hadde de fleste vært politisk aktive eller aktive i sivilsamfunnsorganisasjoner, men for noen var innbyggerinitiativet deres første aktive politiske initiativ (Lorentzen og Winsvold 2008). Selv om de intervjuede initiativtakerne ikke er representative for alle initiativtakere kan de antyde et mønster: Det kan se ut som om ordningen først og fremst benyttes av de allerede politisk aktive og kompetente, men at den i noen grad blir brukt av folk uten politisk erfaring og dermed kan bidra til å rekruttere nye grupper til politisk deltakelse.

4.2.1 Årsak til valg av innbyggerinitiativ

Som vi så tidligere i kapitlet, er det bare knappe 3 prosent av befolkningen som kjenner til ordningen med innbyggerinitiativ, og også blant de intervjuede initiativtakerne virker det som om kjennskapen til ordningen har vært overfladisk og litt tilfeldig. Flere av respondentene har nærmest snublet over ordningen, lest om den i avisen eller hørt den nevnt av bekjente og få har et reflektert forhold til hvorfor de valgte akkurat denne ordningen fremfor andre måter å fremme saken sin på. I intervjuene var det tidvis litt vanskelig å få initiativtakerne til å snakke om selve

ordningen. Mange var veldig fokusert på selve saken og ikke spesielt opptatt av at de hadde fremmet den som nettopp et innbyggerinitiativ. Noen av informantene hadde likevel gjort seg noen meninger om hvorfor de valgte innbyggerinitiativ:

Initiativtaker som foreslo ballbinge ønsket å undersøke om forslaget faktisk hadde støtte blant folk i strøket der den skulle anlegges. Gjennom innsamling av underskrifter fikk han en bekreftelse på at tilstrekkelig mange i området ønsket en ballbinge. Han så det altså som en fordel ved innbyggerinitiativet at han fikk testet ut om forslaget vant gjenklang i befolkningen. Én initiativtaker begrunnet valg av fremgangsmåte med at hun syntes det var vanskelig å vite hvor i det politiske og administrative systemet i kommunen en sak hører hjemme, hvor man skulle henvende seg hvis man ønsket å ta opp en sak. Når hun fremmet saken som innbyggerinitiativ slapp hun å forholde seg til dette – initiativet ble levert og saken ble fordelt til riktig avdeling. En tredje begrunnelse for å velge innbyggerinitiativ kom fra Aksjonsgruppa mot reklametårn i Oslo. De satte opp en nettside der de argumenterte mot reklametårn og samlet underskrifter uten å ha et innbyggerinitiativ i tankene. Da de så at de raskt fikk samlet flere tusen støtteerklæringer dukket ideen opp om at disse underskiftene kanskje kunne brukes til noe mer enn bare å sende et signal til politikerne: ”Så satt vi der med alle underskriftene og tenkte: hvordan omgjør vi dette til makt? Da kom tanken om innbyggerinitiativ på bordet” (initiativtaker). En fjerde begrunnelse kom fra en initiativtaker som så innbyggerinitiativet som en god ordning for folk som ikke tilhørte et politisk parti, fordi det ikke er noen enkel og rask måte å fremme en sak på når man står utenfor partiene. Hun mente at hvis hun hadde vært medlem av et politisk parti, ville hun sendt saken oppover i partiet.

Bortsett fra sistnevnte hadde ingen av initiativtakerne som ble intervjuet valgt innbyggerinitiativ fordi de følte det ikke var rom for å ta opp saker gjennom politiske partier eller gjennom direkte kontakt med valgte representanter. Flere henvendte seg også til politikere parallelt med at de fremmet initiativ, både i forkant for å få hjelp til å formulere forslag, underveis i innsamlingsprosessen og etter at forslaget var levert, for å lobbe for at saken skulle få en god mottakelse i kommunestyret. Alle initiativtakerne mente at man var nødt til å bruke andre kanaler i tillegg til innbyggerinitiativet hvis man skulle ha noen sjanse for å få medhold i saken – de fleste

kontaktet politikere, flere kontaktet fagetater, noen kontaktet advokat og alle brukte media for å få oppmerksomhet rundt forslaget. To av initiativtakerne som ikke fikk medhold valgte også å gå til sak mot kommunen i etterkant.

4.2.2 Erfaringer

Initiativtakerne opplevde det stort sett som både enkelt og uproblematisk å formulere forslag og samle underskrifter. En av initiativtakerne fikk hjelp av en politiker til å formulere selve forslagsteksten, og flere gjorde en jobb for å sette seg inn i reglementet slik at ikke forslaget skulle bli avvist. Å samle underskrifter rapporterte samtlige om som helt uproblematisk, både de som samlet underskrifter på nett og de som samlet på papir. De fleste henvendte seg direkte til målgruppene: forslagsstillerne som ønsket bedre vei samlet underskrifter blant sjåfører, de som ønsket nedgravd høyspentledning henvendte seg til foreldre, og initiativtakerne i reguleringsplansakene henvendte seg til beboere i strøket. Rundt fire av forslagene ble det dannet aksjonsgrupper som sto for innsamling av underskrifter og som hadde kontakt med kommunen og politikerne underveis i prosessen.

De fleste var fornøyde med den hjelpen de fikk av kommunen i forkant av innsamlingen – til å tolke reglene og formulere forslag korrekt. De var mindre fornøyde med informasjonen de fikk fra kommunene etter at forslaget levert. Spesielt var noen misfornøyde med at de ikke fikk informasjon om sakens gang i systemet underveis i den politiske prosessen. Flere opplevde at de ikke hørte noe mer etter at de hadde levert fra seg initiativet, og at de selv måtte presse på for å få informasjon og for at det skulle skje noe.

Alle initiativtakerne hadde en viss forventning om at forslaget deres skulle få en positiv mottakelse i kommunen, og de som ikke fikk det ble følgelig skuffet. Skuffelsen er imidlertid i stor grad knyttet til måten de er blitt behandlet på og ikke til det at saken er avvist eller nedstemt. Forslagsstillerne som ønsket en alternativ reguleringsplan på Paradis mener det har en uheldig signaleffekt at forslaget deres ikke blir behandlet som en egen sak, men blir tatt som innspill til en reguleringsplan, fordi de 700 som skrev under på initiativet forventet at saken skulle bli behandlet som egen sak.

De som ønsket å hindre fortetting på Holtet var opprørt over grunnen til at de fikk avslag. De opplevde at den opprinnelige reguleringsplanen var dårlig begrunnet, at deres egne argumenter ikke ble tillagt vekt eller tilbakevist, at politikerne var forutinntatte og lite lydhøre og at utbyggeren vant frem ikke fordi de hadde en god sak, men fordi de drev effektiv og omfattende lobbying. De synes ikke de har fått noen god begrunnelse for hvorfor forslaget deres ble nedstemt. Opplevelsen av suksess er altså ikke bare knyttet til hvorvidt en får medhold, men hvordan en blir møtt av kommunen.

Et vedtak er heller ikke nødvendigvis en garanti for at forslaget materialiserer seg. Forslaget om ballbinge fikk støtte av politikerne, men initiativtakeren mener likevel det er for tidlig å si om initiativet har vært en suksess. Han mener det med et vedtak er mer enn 50 prosent sjans for at ballbingen faktisk bygges, men for hans egen del betyr tidsperspektivet en del: ”Står den der først om 15 år er det litt mislykka. Jeg har barn på skolen nå” (initiativtaker). To av initiativtakerne fremmet forslag uten å ha særlig forhåpninger til at de skulle få medhold. De som stilte forslag om fjerning av reklametårn så sjansene sine for å lykkes som ganske små, men ønsket å prøve likevel: ”Men vi følte desperasjon, og det ville føles bedre hvis man gjorde noe, prøvde” (initiativtaker). Noe av den samme forventningen la initiativtakerne som ønsket utbedring av vei, for dagen. Selv om de ikke hadde store forventninger om å få gjennomslag så forventet de at saken skulle bli tatt opp. De var svært fornøyde med at den faktisk ble tatt opp – selv om kommunen ikke var forpliktet til det, i og med at den omhandlet en sak som var utenfor kommunens myndighetsområde.

Dette kan tyde på at innbyggerinitiativet kan fungere som en protestkanal, og at deltakelse via denne kanalen ikke bare er rent instrumentell, men at det å si fra, sende et signal, også kan ha en verdi i seg selv.

Ut fra det utvalget vi har av informanter, kan vi ikke si at erfaringene med initiativprosessen varierer systematisk mellom kommunene. Det virker som om initiativtakers forventninger til utfall, saksbehandlers fokus på informasjon og oppfølging, samt sakens karakter har en del å si for hvorvidt det å fremme et initiativ oppleves som positivt eller negativt.

4.2.3 Bruk av internett og sosiale medier

Bruk av internett og sosiale medier blant initiativtakere har ikke vært systematisk kartlagt i denne studien. Det er likevel gjort observasjoner som er av interesse, særlig i forhold til hvilke utfordringer kommunene vil møte i fremtiden.

I perioden 2003 – 2010 har bruken av internett gått i retning av større deltakelse og medvirkning. Internett er i større grad sosialt og brukerne skaper mye av innholdet. Vi ser at dette også skjer i forhold til ordningen med innbyggerinitiativ. Mobilisering til innbyggerinitiativ skjer nå oftere på internett. Det finnes nå en infrastruktur som gjør det mulig for engasjerte og “møtes” i et digitalt, offentlig rom for å diskutere saker. Selv om en stor overvekt av initiativene er tradisjonelle underskriftslisteser, ser vi at internett og sosiale medier blir viktigere.

En vanlig løsning er en blandingsform. Underskriftslisteser leveres sammen med brev på tradisjonell måte. Parallelt med dette opprettes nettstedet og Facebook-grupper knyttet til initiativet. Nettstedene fungerer som informasjonskanaler, med informasjon om status i saken og linker til nyhetssaker. Facebook-gruppene er i mye større grad sosiale, med diskusjoner og støtteerklæringer fra engasjerte, i tillegg til å være en informasjonskanal. Twitter er relativt nytt og har liten utbredelse, men brukes først og fremst til å oppdatere om status i saken og om nyhetssaker.

Fellestrekk er at slike nettsider samler de som er engasjerte i saken. Pådriverne får en effektiv og enkel kanal for å formidle informasjon, sjekke “temperaturen” rundt en sak og eventuelt diskutere. Eksempler er Facebook-gruppene “Ingen gangbro over Mandalselva!” eller “Nei til boligbygging på Waisenhusomtå”. Begge sakene har vært fremmet innbyggerinitiativ, i Mandal og Stavanger kommuner. Et annet eksempel er nettstedet <http://www.innbyggjarpartiet.no/>, som er et resultat av et innbyggerinitiativ. Kampen om ny gymsal på Østersjø skole, som var oppe som innbyggerinitiativ i 2008, er et eksempel på gruppe med Twitter-konto (<http://twitter.com/aksjonnygymsal>).

Slike sider og grupper kan fungere mobiliserende både i forkant av en sak og mens saken pågår. På noen nettsteder legges aktiviteten ned etter at saken har vært oppe, men gruppene brukes også til å føre kampen videre dersom politikerne ikke vedtar saken eller hvis

vedtaket ikke gir konkrete resultater (ex: Waisenhusomta-saken og gymsal på Østensjø).

En annen utvikling er rent internettbaserte initiativer. Det er initiativer som kun eksisterer på internett og som har oppstått på siden av e-initiativ, uten formell tilrettelegging. Av sakene vi har analysert, er det kun i Hjelmeland kommune at det er fremmet et initiativ med utgangspunkt i en Facebook-gruppe. I tillegg har gruppen "Borgerinitiativ: Svevebane fra Bystasjonen til Haukeland" målsetning om å fremme et initiativ i 2010, og som bruker Facebook som for å diskutere utformingen av initiativet. Gruppen vil fremme sitt initiativ med utgangspunkt i Facebook-gruppen, for å prøve kommunens praksis. Dette vil bli noe flere kommuner vil måtte forholde seg til i nær fremtid.

En siste observasjon er elektroniske underskrifter. Dette er ikke spesielt vanlig, men i flere saker er det brukt e-post for å samle underskrifter. Både Eidsvoll, Oslo og Bergen har hatt saker med en blanding av underskrifter på papir og elektroniske underskrifter. Underskriftene ble ikke problematisert i behandlingen, kanskje fordi antall underskrifter på papir i seg selv oppfylte kravet i kommuneloven. Bærum kommune har hatt en sak med kun e-post-baserte underskrifter. Rådmann lot da bystyret/kommunestyret avgjøre om det ønsket å godkjenne underskriftene og behandle saken, noe det valgte å gjøre.

I sin evaluering av ordningen (januar 2010), tar Bergen kommune opp problemstillingen:

Bystyrets kontor har blitt forespurt om innbyggerinitiativ også kan leveres elektronisk. Så langt er dette ikke vurdert, men det anbefales at innbyggerinitiativ kan fremmes elektronisk og at håndskrevne underskrifter kan suppleres med eller erstattes av elektronisk innsamlede underskrifter. Målsettingen med en slik tilrettelegging er å stimulere til at ordningen med innbyggerinitiativ blir tatt mer i bruk, og at den også blir mer brukt av yngre aldersgrupper. (BYST-50-200914385-1)

Her ble det fremmet innstilling om en mer fleksibel tolkning av underskriftskravet:

Andre former for elektronisk innsamlede underskrifter kan godkjennes som innbyggerinitiativ såfremt de fyller de formelle kravene som er satt til innbyggerinitiativ.

Det blir en diskusjon om hva som skal godkjennes som underskrifter. Å åpne for at Facebook-grupper tilsvarende underskriftslistene, vil kunne gi flere initiativer og senke terskelen for å få opp saker – og kanskje senke seriositeten på sakene. Det vil også kunne virke ekskluderende for dem som ikke befinner seg i slike digitale rom. Samtidig kan det også mer demokratisk baserte initiativer, fordi gruppene får mulighet til å diskutere og utvikle initiativene i fellesskap.

Det knytter seg også andre problemstillinger til utviklingen av internett som sosialt rom. Saks kampanjer, støtteerklæringer og underskriftslistene på nett har blitt svært utbredt på kort tid (f.eks. underskrift.no, opprop.no, kampanjer på Facebook). Dette er særlig knyttet til enkeltsaker, og har blitt brukt som argument for å ta opp saker, for eksempel forbrukersaker. Slike grupper blir også ofte nevnt i media som et mål på engasjement i en sak. Konsekvensene av en slik utvikling kan være at innbyggerne får “trening” i å drive kampanje og å fremme saker. Det blir en utstrakt læring på området. Kunnskap om mobilisering og organisering øker blant andre enn tradisjonelle aksjonister. Samtidig gir det kanskje også en økt forventning om å bli hørt, noe som kan være en utfordring for lokaldemokratiet.

4.2.4 Syn på reglene og hvordan de håndheves

Vi spurte initiativtakerne hvordan de vurderte reglene for innbyggerinitiativ og hvordan de opplevde at reglene ble anvendt. Vi fokuserte spesielt på underskriftskravet, omkampsregelen og regelen om at et initiativ skal behandles innen seks måneder.

Underskriftskravet

Alle de intervjuede initiativtakerne syntes kravet om 300 underskrifter eller underskrifter fra 2% av befolkningen var passe høyt. Det ble understreket av flere at kravet til underskrifter ikke burde være for lavt fordi forslaget da ville få mindre tyngde. Initiativtakerne så det som en fordel å kunne vise til at de hadde mange som stilte seg bak forslaget. Flere av initiativtakerne omtaler

underskriftene som ”stemmer”, noe som kan tyde på at de tillegger antallet underskrifter stor vekt. To av initiativtakerne mente man burde la forslag veie tyngre og da dem mer alvorlig hvis de hadde samlet mange underskrifter. Mange underskrifter ble tolket som om man *representerte* mange. Initiativtakerne for høringsrett for velforeninger mente dessuten at forslag som *berørte* mange, og hvor mange stiller seg bak, burde vektlegges tyngre.

Initiativtakeren som ønsket reklametårn fjernet, mente at det også burde være mulig å samle underskrifter på *nett*. Dette var i følge ham en mye mer effektiv måte å samle underskrifter på, og de som signerte på nett var lette å kontakte dersom man trengte hjelp og støtte senere i prosessen. I reklametårnsaken var flere av dem som signerte på nett støttespillere for aksjonen senere.

Omkamp

Omkampsregelen var den regelen det var flest innsigelser mot. Alle de intervjuede initiativtakerne aksepterte og forsto at kommunene måtte sikre seg mot at saker ble tatt opp om og om igjen, men flere synes likevel at regelen ble brukt for strengt. Dette gjaldt spesielt de som ble utsatt for den (eller hadde måttet jobbe hardt for å unngå den). Det pekes blant annet på at den demotiverende effekten av å bli avvist. En initiativtaker sier det slik:

De burde heller ha sagt, ja, flott! Istedenfor nei... Jeg skjønner jo at kommunen ikke ønsker å behandle disse tingene igjen og igjen, men... hva er det verste som kan skje? At de må fatte et vedtak til? Som innbygger føler man da i hvert fall at man blir hørt (initiativtaker).

En annen av informantene mener det er urimelig at ikke innbyggerne kan gjenoppta en sak når politikerne kan. Hun mener det bør være slik at man kan ta opp saken igjen hvis det kommer nye opplysninger i saken.

Seksmånedersregelen

Regelen om at kommunen skal behandle saken innen seks måneder ble av alle initiativtakerne oppfattet som rimelig, og flere av dem presiserte at det var viktig at denne grensen ble overholdt. Initiativtakeren som ønsket ballbinge i Lørenskog opplevde at tidsfristen ble brutt, saken ble ikke behandlet av kommunen innen seks måneder etter at forslaget ble levert. Han tok derfor kontakt

først med Kommunaldepartementet og så med Fylkesmannen for å høre om han hadde noen sanksjonsmuligheter. Han fikk som svar at det hadde han ikke. Saken kom opp 3-4 måneder etter at fristen var gått ut, og det syntes han var skuffende. Det hadde vært viktig for ham at saken ble behandlet raskt. Han ville ikke benyttet seg av ordningen hvis denne tidsfristen ikke hadde vært der.

Andre innspill som kom fra initiativtakerne gjaldt saksforberedelser, avvisningsgrunn og mulighet for å fremme saken sin foran kommunestyret. En initiativtaker ønsket å bli involvert i saksforberedelsene. Hun mente at initiativtaker burde få tilbud om å delta i det saksforberedende arbeidet sammen med kommunen. Flere av initiativtakerne er ikke fornøyde med saksforberedelsene. Initiativtakeren som ønsket ballbinge, for eksempel, mente at rådmannen innstilte mot forslaget hans basert på ”fem dårlige grunner”. Noen føler at kommunen ønsker ikke ta opp saken og derfor gjør alt de kan for å finne formelle feil som gjør at de kan stoppe den på formelt grunnlag. Initiativtakere som ønsket at velforeningene skulle bli høringsinstans beskrev det slik:

Hvis du setter juristene på ting, stopper det meste opp. Det var i alle fall det vi fikk som melding, at det juridiske ville bli for komplisert, og det var end of story (initiativtaker).

Andre opplevde å bli tiet i hjel. Initiativtakerne til alternativ reguleringsplan på Paradis opplevde å ikke komme til orde på medvirkningskonferansen de ble invitert på. De tror at kommunen arrangerte en medvirkningskonferanse der innbyggerne skulle høres, for etterpå å kunne si at innbyggerne hadde blitt hørt, og slik slippe å behandle forslaget. De ønsket videre at initiativtaker skulle få to minutter til å argumentere for saken i kommunestyret når den var oppe til behandling.

4.2.5 Initiativtakernes oppfatninger av initiativretten som demokratisk virkemiddel

Initiativtakerne har et realistisk syn på hvor stor innflytelse initiativretten muliggjør. Den omtales som ”et skritt på veien” og ”et av verktøyene i kassa man har som aksjonist”. Det fremheves som verdifullt at man kan tvinge politikerne til å ta stilling, at ordningen gir en formell rett til å sette saker på dagsorden. De

fleste initiativtakerne påpeker imidlertid at det ikke holder å fremme et initiativ alene, man må påvirke gjennom andre kanaler samtidig. Innbyggerinitiativet oppfattes som en relativt ”svak” påvirkningskanal sammenliknet med andre kanaler. En initiativtaker uttaler at sakene lett blir en ”innstilling inn i tåkehavet”, at kommunen egentlig ikke ønsker å lytte, og at det kan gjøre en desillusjonert. De som er mest misfornøyd med prosessen de har vært igjennom er imidlertid ikke det fordi de er kritiske til selve ordningen, men fordi de føler at myndighetene ikke lytter til dem. Initiativtaker mot fortetting følte at ingenting nyttet fordi politikerne hadde bestemt seg på forhånd. Skuffelsen er ekstra stor fordi hun har lagt ned mye arbeid (”vanvittig arbeidsinnsats”) i saken. Flere initiativtakere peker på at det tar mye tid og oppfølging hvis man skal følge saken gjennom systemet og frem til seier.

Flere peker på at medieoppmerksomheten rundt initiativene er avgjørende for hvordan sakene blir behandlet. Med god mediedekning av saken opplever initiativtakerne at både politikere og opinion får høyere bevissthet om den aktuelle saken og at dette skaper et press på politikerne for å behandle den ordentlig. Mediedekning blir sett på som en viktig forutsetning for å lykkes med et initiativ. Initiativtaker for avskaffelse av reklametårn tror for eksempel at den medieoppmerksomheten som ble skapt rundt innsamlingsaksjonen kan ha bidratt til at bystyret tok opp saken på eget initiativ. Flere initiativtakere mener dessuten også at de har brakt ny informasjon inn i saken, som i noen tilfeller har vært eller burde ha vært avgjørende for utfallet. Initiativtaker mot fortetting er et eksempel. De engasjerte en arkitekt for å illustrere hvordan området kom til å se ut, og de samlet inn informasjon fra skolene om skoledekning som viste at kapasiteten var sprengt. De samlet også inn informasjon fra samferdselssektoren for å vise at infrastrukturen ikke var god nok til fortetting. Initiativtaker for nedgraving av høyspentledning fikk gjennomført alternative målinger av strålingen på skolen, som politikerne kunne legge til grunn når de skulle fatte vedtak i saken. Den nye informasjonen fikk i disse tilfellene ikke noen konsekvenser for utfallet av saken. I fortettingssaken opplevdes det som en stor skuffelse, men i høyspentledningssaken antar initiativtaker at den informasjonen som ble skaffet til veie blir en del av beslutningsgrunnlaget neste gang saken tas opp. Felles for alle initiativene, både de som fikk

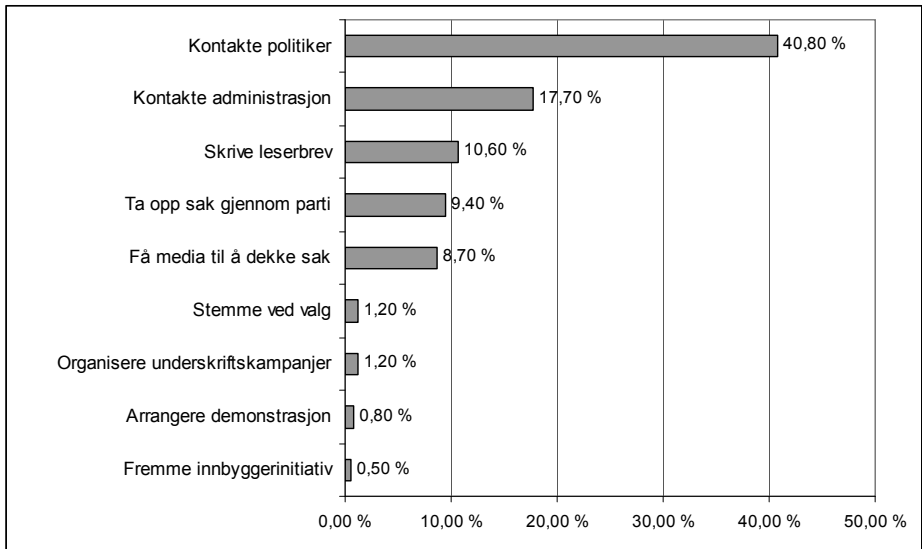
helt eller delvis medhold og de som ble nedstemt og avvist, er at de ikke føler at de har fått utrettet noe særlig.

Innbyggerinitiativet er ikke en ordning for påvirkning, men en ordning for å sette dagsorden. Det å ha mulighet til å få tatt opp saker oppleves som viktig for folk. Resultatene fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen av e-initiativ viste for eksempel at det å ha muligheten til å få tatt opp saker en synes er viktige betyr mye for hvor tilfreds man er med demokratiet i kommunen der man bor. Det å oppleve at det er lett å få tatt opp en sak er viktigere for tilfredsheten enn det å oppleve at det er lett å påvirke utfallet av en sak (Lorentzen og Winsvold 2008). Å komme til orde kan altså være minst like viktig som å få viljen sin. Inntrykket fra intervjuene med initiativtakerne bekrefter til en viss grad dette funnet. Som vist over, er det flere som understreker viktigheten av å bli hørt og av at ens argumenter blir tatt alvorlig.

Befolkningssurveyen viser at innbyggerinitiativ kommer svært langt ned på listen over foretrukne måter å gå frem på når en ønsker å få tatt opp en sak. Dette er nok først og fremst fordi folk ikke kjenner til ordningen. Intervju med initiativtakere som har brukt ordningen antyder imidlertid at andre måter å få tatt opp en sak på blir sett på som mer effektive, også blant dem som kjenner til ordningen.

Figuren under viser hvilke måter innbyggerne ville gått frem på hvis de ønsket å fremme en sak for kommunestyret

Figur 4.2 *Andel som nevner forskjellige måter de ville gått frem på for å få tatt opp en sak i kommunestyret (N=1000).*



Spørsmålsformulering: ”Hvis du som innbygger hadde en sak du mente var viktig, og som du ønsket å få tatt opp i kommunestyret i kommunen der du bor, hvordan ville du da gått fram, altså hva ville du da gjort? Du kan gjerne nevne flere måter”

Da ordningen med innbyggerinitiativ ble innført fryktet man at den skulle true politikernes representasjonsrolle. Man så for seg at folk ville gå utenom politikerne og direkte til dagsorden via et innbyggerinitiativ, og at dette ville svekke relasjonen mellom politikere og befolkning ytterligere. Figuren over viser at det foreløpig ikke er grunn til å tro at innbyggerinitiativet utfordrer politikernes rolle som befolkningens representanter: Den langt hyppigste måten som ble nevnt for å ta opp en sak i kommunestyret var å ta direkte kontakt med politikere, og andelen som nevnte innbyggerinitiativ er som før diskutert på under én prosent. Direkte kontakt med kommunestyrepolitikere blir imidlertid nevnt fire ganger så ofte som det å ta opp en sak gjennom et politisk parti. Dette kan tyde på at det er politikerne som personer mer enn partiorganisasjonene folk relaterer seg til. Det er imidlertid viktig å huske på at vi har stilt spørsmål om hvordan de ville gå frem dersom de ville *tatt opp en sak* – det er altså tilgang til dagsorden vi spør etter. Dersom vi hadde spurt om

hvordan de ville gå frem dersom de ønsket å *påvirke utfallet* av en sak er det rimelig å tro at svarfordelingen ville vært annerledes. Blant annet kan en tenke seg at ”media” ville kommet høyere opp på listen.

Det som ikke fremkommer av denne tabellen er at 25 prosent svarer at de ikke vet om noen måte å få tatt opp en sak på. I denne gruppen er unge, de med lav inntekt, lav utdanning og kvinner nokså kraftig overrepresentert, og forskjellene er signifikante også når man inkluderer dem i en binær logistisk regresjon. I tillegg er det slik at andelen som ikke vet om noen måter å få tatt opp en sak på stiger med størrelsen på kommunen: I kommuner med ti tusen eller færre innbyggere sier 19 prosent at de ikke vet hvordan de skal få tatt opp en sak, mens tallet for kommuner med femti tusen eller flere innbyggere er 30 prosent (kontrollert for individuelle variasjoner).

Betyr politiske handlingsressurser noe for tilfredshet med lokaldemokratiet?

Det å vite om måter å få tatt opp en sak på er en form for politisk kompetanse eller handlingsressurs som gjør borgere i stand til å påvirke. En kan tenke seg at de som vet hvordan de skal få tatt opp en sak i kommunestyret er mer politisk kompetente og ”bemyndiget”, føler at de har større politisk makt og påvirkningsmulighet, enn de som ikke vet hvordan. Videre kan en tenke seg at de med andre typer ressurser, som for eksempel høy utdanning eller høy inntekt, også føler seg mer handlingskompetente. Vi ønsket derfor å få et mer generelt inntrykk av hvordan politiske handlingsressurser påvirker tilfredsheten med hvordan lokaldemokratiet fungerer, for å sette funnene i denne evalueringen av innbyggerinitiativet i en større sammenheng. Med utgangspunkt i data fra en allerede gjennomført landsomfattende spørreundersøkelsen fra januar 2010 skal vi her undersøke om slik politisk handlingskompetanse har noen betydning på hvor tilfredse innbyggerne er med demokratiet i kommunen i kommunen. Er de som føler seg i stand til å påvirke politiske prosesser mer eller mindre fornøyd med lokaldemokratiet enn de som i mindre grad føler seg i stand til å påvirke? Resultatene fra en lineær regresjon (ikke vist her) med tilfredshet som avhengig variabel, viser at verken individuelle ressurser eller kunnskap om påvirkningsmuligheter har noe å si for tilfredshet

Det som har noe å si, derimot, er respondentens holdning til hvordan demokratiet bør fungere og deres oppfattning egen rolle som politisk borger. Respondentene ble bedt om å angi hvor enige eller uenige de var i påstandene: ”Innbyggerne bør la de folkevalgte i kommunen få arbeidsro til å gjøre jobben sin” og ”Det er viktig for meg personlig å kunne delta aktivt når lokale politiske beslutninger skal fattes”. Begge påstandene kan sies å måle hvilken innstilling respondenten har til demokratiet. Det å mene at politikerne bør få arbeidsro signaliserer en eliteorientert innstilling til demokratiet, mens det å selv ønske å delta aktivt representerer en deltakerorientert innstilling. De fleste vil ha elementer av begge holdninger – i noen grad ønske å delta, i noen grad ønske at politikerne tar seg av styre og stell.

Når en inkluderer disse variablene i en lineær regresjonsmodell med tilfredshet med lokaldemokratiet som avhengig variabel, ser en at det å ville gi politikerne arbeidsro predikerer høy tilfredshet. Motsatt: de som ikke ønsker å gi politikerne arbeidsro er de minst tilfredse. Videre er de som synes det er viktig for dem å delta når beslutninger fattes mindre tilfredse enn de som ikke synes det er viktig å delta. Hvis en legger til grunn at disse utsagnene måler grad av deltakerorientering (viktig å delta) og grad av representativ orientering (la politikerne få arbeidsro), så viser regresjonsmodellen at, kontrollert for individuelle variable, er de elitetro og representativt orienterte mer tilfredse med lokaldemokratiet enn de deltakerorienterte.

Tabell 4.2 *Lineær regresjon, avhengig variabel: tilfredshet med lokaldemokratiet (N=1001)*

	B	Beta	Signifikans (P-verdier)
Kjennskap til måter å få satt dagsorden	-0,007	-0,009	0,799
Viktig å delta selv	-0,65	-0,083	0,018
Gi politikerne arbeidsro	0,107	0,137	0,000
Kjønn	0,007	0,005	0,879
Alder	0,000	-0,006	0,856
Utdanning	0,007	0,010	0,785
Inntekt	-0,024	-0,027	0,469
Konstant	2,052		0,000

Adjusted R² = 0,019

Nedenfor ser vi nærmere på bruken av innbyggerinitiativ i de store byene relativt til andre påvirkningsmuligheter i to av bykommunene (Oslo og Bergen).

4.3 Innbyggerinitiativ versus andre påvirkningskanaler

Antallet initiativer over tid er i seg selv en viktig indikator på hvordan reformen har slått inn i kommunene. Trenden ser ut til å gå i retning av at det fremmes færre innbyggerinitiativer. Det gjelder igjen de store byene, som stort sett representerer de kommunene der reformen hadde gjennomslagskraft i starten. (se kapittel 2.). 27 av 41 initiativer i Oslo kom i 2004 og 2005, Stavanger har hatt kun 4 initiativer de siste seks årene, Trondheim syv, men trenden er entydig nedadgående også i Bergen. Det betyr ikke nødvendigvis at innbyggerne i disse kommunene engasjerer seg mindre i enkeltsaker over tid. Tallene fra stortings- og lokalvalgundersøkelsene er i så måte entydige, antallet som eksempelvis har deltatt i underskriftkampanjer har økt kontinuerlig i perioden 1985-2005 (fra 19 til 36 prosent) (Bjørklund og Saglie 2009: 196). Det betyr at innbyggerinitiativordningen kun er en av flere mulige kanaler innbyggerne kan benytte for å få en sak på den politiske dagsorden. Spørsmålet er om nedgangen i antallet initiativer i de store byene har skjedd parallelt med en motsvarende

økning i andre måter å fremme enkeltsaker på? Våre intervjuer antyder at det ligger en mulig forklaring på reduksjonen i bruken av innbyggerinitiativ her. Ruth Grung (Bergen Arbeiderpartiet) peker på flere slike forhold (Intervju 04.04.10). Bydelsstyrene er gjenopprettet i ny variant (med mindre fullmakter), og har arrangert en rekke høringer om utbyggingssaker i bydelene med stort fremmøte. Det har gitt innbyggerne en arena for å fremme enkeltsaker som engasjerer på bydelsnivå. I tillegg kommer private forslag fra politikerne, som ikke sjelden er et resultat av henvendelser fra innbyggerne. Endelig har Bergen ordningen med interpellasjon, der politikerne har to minutter til å fremme en sak i bystyret. Fabian Stang (Oslo Høyre) viser til noe av det samme for Oslos del. Parallelt med at antallet innbyggerinitiativer har gått ned, hevder Stang, har antallet private forslag fra politikerne steget betraktelig (Intervju 16.04.10). Han opplever at innbyggerne bruker muligheten det ligger i å kontakte politikere, som så fremmer deres sak som privat forslag. Blant annet viser han til at dette kan være en raskere vei til å få saken behandlet, enn det vil være å fremme et innbyggerinitiativ og så vente opptil 6 måneder på realitetsbehandling av saken.

En relativt stor andel av initiativene i Oslo og Bergen ble fremmet i løpet av 2004 og 2005. Deretter har aktiviteten avtatt. En del av informantene ble i intervjuene bedt om å antyde noen forklaringer på reduksjonen i antall initiativer. Flere av dem er som nevnt inne på muligheten for at mange potensielle initiativtakere vurderer andre påvirkningskanaler som mer effektive. Ordfører i Oslo, Fabian Stang, peker på at mange private forslag i Bystyret i Oslo kommer som følge av at enkeltpersoner tar kontakt med folkevalgte, som så fremmer et privat forslag (Intervju 16.04.10). Leder for Byutviklingskomitéen i Bergen, Ruth Grung (Intervju 04.04.10) fremholder at de har et stort antall deputasjoner og befaringer i forbindelse med hvert møte. Med dette som utgangspunkt har vi laget en oversikt over bruken av fire ulike påvirkningskanaler som har vært nevnt som alternativer til innbyggerinitiativ. For det første har vi sett på henholdsvis antallet interpellasjoner og private forslag i bystyrene i Oslo og Bergen. For det andre har vi sett på aktivitet knyttet til de respektive byutviklingskomitéene i de to kommunene. Byutviklingskomitéen er valgt fordi mange av innbyggerinitiativene fremmes innenfor

denne komitéens saksfelt. For å få et visst overblikk over utvikling over tid har vi brukt tall fra 2006 til 2009.

Tabell 4.3 *Bruk av påvirkningskanaler, Oslo og Bergen. Antall pr. år, 2006-2009*³⁸

		2006	2007	2008	2009
Interpellasjoner bystyret	Oslo	0	0	2	1
	Bergen	23	15	23	19
Private forslag bystyret	Oslo	32	41	30	28
	Bergen	0	0	5	4
Deputasjoner byutviklingskomiteen	Oslo	64	59	73	81
	Bergen	107	108	113	111
Befaringer byutviklingskomiteen	Oslo	61	49	55	54
	Bergen	30	37	40	53

Tabellen viser, som våre informanter har antydnet, at det er en stor aktivitet knyttet til de folkevalgte organene. Ikke minst ser vi at byutviklingskomitéene i de to kommunene mottar mange impulser fra ulike aktørgrupper gjennom deputasjoner og befaringer. Trolig utgjør kontakt med utbyggere en relativt stor del av denne aktiviteten, men i mange tilfeller vil det også være innbyggere som protesterer mot ulike utbyggingsforslag som har bedt om deputasjon eller befarings.

Dernest observerer vi en betydelig forskjell mellom de to kommunene med hensyn til hvilke virkemidler representantene benytter. I Bergen er det en forholdsvis utstrakt bruk av interpellasjoner. I Oslo er det derimot svært få interpellasjoner i løpet av et år, men, slik Fabian Stang hevdet, fremmes det mange private forslag fra representantene.

Når det gjelder utvikling over tid, er det i de fleste tilfellene stabilitet. Tabellen viser således først og fremst et stort volum. Vi ser imidlertid at antallet deputasjoner i byutviklingskomiteen øker i

³⁸ Kilder: Årsberetninger fra Byutviklingskomiteen i Oslo, årsmeldinger for Bystyrets organer i Bergen, opplysninger fra henholdsvis Bystyresekretariatet i Oslo og Bystyrets kontor i Bergen

Oslo. Deputasjoner er møter med komiteene som alle har anledning til å be om, både interesseorganisasjoner, enkeltindivid eller andre aktører. I deputasjoner får man 20-30 minutter til å legge frem sitt syn på en sak overfor komiteen, som stiller med en representant fra hvert parti³⁹. For det andre ser vi at antallet befaringer i den tilsvarende komitéen stiger i Bergen. Det fremkommer med andre ord et bilde av høy aktivitet, men økningen over tid er moderat. Dataene om alternative påvirkningskanaler inn i bystyret gir således ikke noen klar støtte til antakelsen om at andre påvirkningsformer fortrenger innbyggerinitiativet. Vi må imidlertid tilføye at det er en kort tidsperiode vi har data for.

4.4 Innbyggerinitiativ og innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere

Dette avsnittet går innbyggernes oppfatninger av lokaldemokratiet nærmere i sømmene. Et viktig aspekt ved lokaldemokratiet er tillit både til lokale institusjoner og aktører. For å etterspore innbyggerinitiativordningens betydning for innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet skal vi fokusere på tillit til lokalpolitikere og tilfredshet med disse politikernes evne til å løse lokale samfunnsproblemer.

Tidligere forskning har vist at individers sosiale bakgrunn (alder, utdanning og inntekt) samt deres holdninger (politisk interesse og ideologi) har betydning for innbyggernes tillit til representative institusjoner (Listhaug og Wiberg 1995). Det kan argumenteres med at slike individuelle kjennetegn varierer mellom kommuner og at dette forklarer eventuelle variasjoner i tilfredshet med lokalpolitikere mellom kommuner. Vi antar imidlertid at innbyggernes holdninger til lokalpolitikernes også relaterer seg til den lokale politiske konteksten. Spesielt ønsker vi å teste hvorvidt mobilisering rundt enkeltsaker (via innbyggerinitiativordningen) på kommunenivå har betydning for innbyggernes syn på lokalpolitikere. For å teste dette skiller vi de mulige forklaringene på

39

http://www.bystyret.oslo.kommune.no/du_kan_pavirke/article102298-29830.html

individuell tilknytning til lokalpolitikere i to: henholdsvis kommune- og individforklaringer. Vi starter med å diskutere hvilke egenskaper ved kommunene som kan tenkes å påvirke innbyggernes vurderinger av lokalpolitikere, før vi ser på de mer tradisjonelle individforklaringene.

Kommuneforklaringer

Vårt utgangspunkt er at egenskaper ved kommunene har betydning for innbyggernes vurderinger av lokalpolitikere. Spesielt er vi opptatt av å teste hvorvidt mobilisering rundt enkeltsaker via innbyggerinitiativordningen påvirker individers oppfatning av lokalpolitikere. I tillegg til antallet innbyggerinitiativ inkluderes andre sentrale egenskaper ved kommunene som den lokale partikonkurransen, samt enkelte demografiske og sosioøkonomiske forhold.

Forskning på tillit til nasjonale politikere viser at det er en sammenheng mellom politiske stridsspørsmål og politisk tillit (Aardal og Valen 1995; Holmberg 1999). I Norge gikk for eksempel tilliten ned under EF-debatten i 1972, men steg igjen på 1980-tallet. Manglende tillit kan slik sees på som et uttrykk for politisk uenighet i enkeltsaker. Spørsmålet er om, og eventuelt i hvilken retning, *mobilisering rundt innbyggerinitiativer* i kommunene påvirker individuelle holdninger til lokalpolitikere. Kapittel to viser at mange initiativer avvises med bakgrunn i omkampsregelen, noe som i sin tur utløser en viss frustrasjon blant initiativtagerne. Hvis denne frustrasjonen når innbyggerne antar vi at forekomsten av innbyggerinitiativ i kommunene trekker innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere i negativ retning. Med andre ord: Å avvise initiativer kan bidra til en generell oppfatning blant innbyggerne om at lokalpolitikere er lite lydhøre i enkeltsaker. På den annen side var målsettingen med reformen den motsatte, å bedre dialogen mellom innbyggerne og lokalpolitikere. Hvis målsettingen er realisert forventes innbyggerne i kommuner der innbyggerinitiativ har blitt fremmet har en mer positiv oppfatning av lokalpolitikere sammenliknet med kommuner slike initiativ ikke har blitt tatt. Når det er sagt, er det åpenbare metodiske problemer med å måle enkeltsaksengasjementet i kommunene i form av innbyggerinitiativer. Analysene i de foregående kapitlene har vist at kommunene ikke "oversvømmes" av initiativer samtidig som innbyggerne (og kommunene) har liten kjennskap til

ordningen. Innbyggerinitiativordningen fanger heller ikke opp det ”reelle” nivået på enkeltsaksengasjementet i kommunene.

Innbyggerne tar mange initiativer uten å gå veien via innbyggerinitiativordningen. Det innebærer at forekomsten av innbyggerinitiativer på kommunenivå neppe gir et realistisk bilde av det lokale enkeltsaksengasjementet. Dette reduserer våre forventninger til å finne statistiske signifikante effekter av innbyggerinitiativer på innbyggernes holdninger til kommunepolitikere.

I tillegg til enkeltsaksmobilisering er den lokale *partikonkurransen* ytterligere en politisk egenskap ved kommunene som kan påvirke innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere. Et fragmentert lokalt partisystem kan trekke innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere i negativ retning (Franklin 2004). Ideen er at innbyggerne demotiveres av en fragmentert og uryddig konkurranse mellom partiene. Uklare alternativer skaper uklarhet om det politiske ansvaret, noe som igjen påvirker innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere i negativ retning. Som mål på antallet partier benyttes Laakso og Tangepera (1979) sitt mål på det effektive antallet partier (NV).⁴⁰ I analysen kontrollerer vi også for enkelte *demografiske – ellers sosioøkonomiske* trekk ved kommunene. *Kommunestørrelse* er en åpenbar kandidat for å si noe om innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere. Små kommuner er mer gjennomsluktige, preget av større grad av nærhet noe som ser ut til å trekke innbyggernes vurderinger av lokalpolitikere i positiv retning (Rose 2002; DIFI 2010). Tilsvarende antar vi at et høyt lokalt utdanningsnivå resulterer i positive oppfatninger av lokalpolitikere. I tillegg kontrolleres det for befolkningens aldersmessige sammensetning og levekår. Vi forventer positive holdninger til lokalpolitikere i kommuner med en større andel eldre (med sterkere partiidentifikasjon (Aardal 2003) og der levekårene er gode.

Individforklaringer

På individnivå inkluderes en rekke kontrollvariable, alle variable som tillitslitteraturen har oppfattet som vesentlig for individers

⁴⁰ Det er debatt i litteraturen med hensyn til hvordan antallet partier skal telles (Elklit 1998). Telles alle partier som ”en” vil vi ikke fange opp den store forskjellen det er mellom en kommune med 5 jevnstore partier, og en med ett stort og 4 marginale småpartier. NV unngår dette ved at store enheter teller mest.

oppfatninger av politikerne (Listhaug og Wiberg 1995; Saglie og Bjørklund 2005; Stava 2005; Wollebæk 2010). I analysen skiller vi mellom sosial bakgrunn, holdninger og erfaringsbaserte variable. Når det gjelder sosial bakgrunn er det veldokumentert at individer med *høy utdanning* har større tillit til politikere og representative institusjoner. Tilsvarende antar vi å gjelde for inntekt, samtidig som vi kontrollerer for kjønn i analysen. Når det gjelder holdningsbaserte variable antar vi (som litteraturen ellers) at de som er politisk interesserte har høyere tillit enn de med liten eller ingen interesse for politikk. Vi antar også at tilliten til lokalpolitikere har en politisk dimensjon. Spesielt antar at vi at de som sympatiserer med regjeringspartiene (DNA, SV og SP) har større tillit sammenliknet med de som sympatiserer med andre partier. Argumentet er at de som er tilhengere av regjeringspartiene har større tillit til politikere generelt, enn tilhengere av opposisjonspartiene (Holmberg 1999). I tillegg skilles Fremskrittspartiets velgere ut, som vi antar har lavere tillit enn andre partiers sympatisører. Når det gjelder individuelle erfaringer skilles innbyggere som har klaget på en offentlig tjeneste ut fra resten. Vi antar at disse er mer skeptiske til lokalpolitikere sammenliknet med de som ikke har klaget. Tilsvarende skilles de som har tatt direkte kontakt med kommunepolitikere fra resten. Med hensyn til sistnevnte er vi usikker med hensyn til retningen på sammenhengen. En mulighet er at kontakt fremmer positive holdninger, en annen er at kontakten i seg selv har utgangspunkt i konkret misnøye med lokale forhold noe som kan tenkes å redusere tilfredsheten med lokalpolitikere.

4.4.1 Data og metode

Analysen er basert på to datasett. Det ene består av *Innbyggerundersøkelsen 2009*, en av de største undersøkelsene av forvaltningen noensinne i Norge (DIFI Rapport 2010:01). Totalt omfatter undersøkelsen 12 659 svar fra et bruttoutvalg på 30 004 (svarprosent 42.2) (DIFI rapport 2010:01). Fordelen med denne undersøkelsen er at utvalget er såpass stort at det er mulig å koble dataene til det stedet innbyggerne bor, nemlig kommunene. Datasettet er først og fremst rettet mot å måle innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester, men inneholder også en rekke spørsmål om deres vurdering av lokalpolitikere. For å teste for mulig kommuneeffekter kobles dataene fra innbyggerunder-

søkelsen (via kommunenummer) til data om kommunene. Kommunedatasettet inneholder informasjon om forekomsten av innbyggerinitiativ i 315 kommuner. For de samme kommunene har vi informasjon om antallet partier, befolkningstørrelse, andelen sysselsatt i henholdsvis privat og offentlig sektor, andelen høyre utdanning og en indeks som måler lokale levekår. Endelig har vi fjernet kommuner med færre enn 5 respondenter i innbyggerundersøkelsen, samt vet-ikke svar slik at 258 kommuner og rundt 7900 respondenter er med i den endelige analysen.⁴¹ Deskriptiv statistikk for variablene i analysen er vist i Tabell 4.4

Tabell 4.4 *Variabeloversikt og deskriptiv statistikk (N individ=7947, N kommuner= 258)*

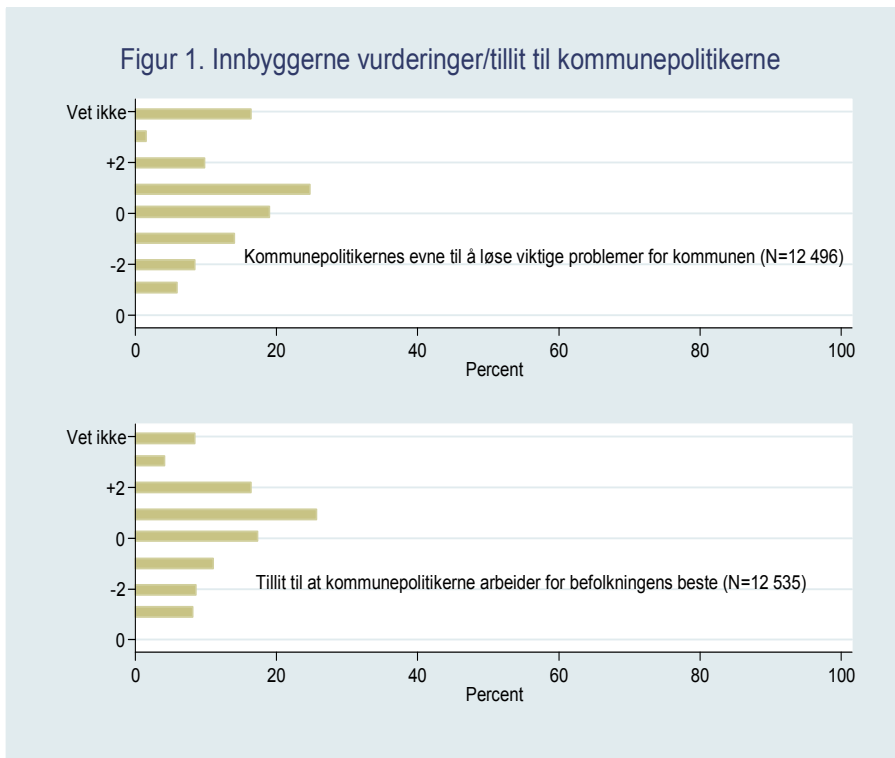
Variabel	Type	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
Universitets-utdannelse	Dummy	0,4	0,5	0	1
inntekt	8 punkt	4,8	2,1	1	9
Alder	Kont.	49,54	16,1	18	99
Politisk interesse	7 punkt	4,78	1,4	1	8
Stemt Rød-grønt	Dummy	0,4	0,5	0	1
Stemt FrP	Dummy	0,1	0,3	0	1
Klaget	Dummy	0,4	0,5	0	1
Kontakt lokalpolitiker	Dummy	0,2	0,4	0	1
<i>Kommunevariabler</i>					
Innbygger-initiativ	Dummy	0,6	0,5	0	1
Effektive partier	Kont.	4,7	0,79	1,9	6,9
Andel høy utdanning	Prosent	25,3	8,1	9,3	42,6
Andel over 60 år	Prosent	20	3,2	11,9	33,5
Levekår (indeks)	Skal 1-10	5,6	1,6	1,3	9,5

De to avhengige variablene i analysen baserer seg på to spørsmål i innbyggerundersøkelsen. Det dreier seg om innbyggernes

⁴¹ I flernivåanalyse er utvalgsstørrelsen på nivå-1 (her innbyggerne) ikke et problem så lenge vi har et tilstrekkelig antall nivå-2 enheter (kommuner). Få innbyggere per kommune gir ingen statistiske problemer, noe som er en av de sterke sidene med flernivåanalyse (Strabac 2007: 176).

vurdering av ”kommunepolitikernes evne til å løse viktige problemer for kommunen”, og hvor stor tillit innbyggerne har til at ”kommunepolitikerne arbeider for befolkningens beste”. De to spørsmålene har (i tillegg til vet ikke) syv svarkategorier der ytterpunktene er svært dårlige/svært dårlig tillit (-3) til svært gode/svært stor tillit (+3). Figur 4.3 viser frekvensfordelingen på de to spørsmålene. Merk at figuren er basert på det totale antallet respondenter i innbyggerundersøkelsen.

Figur 4.3 *Innbyggernes vurderinger/ tillit til kommunepolitikerne*



Lokalvalgsundersøkelsene har tidligere vist at tilliten til lokalpolitikere og kommunestyrene er gjennomgående større enn til tilsvarende aktører på nasjonalt nivå (se tabell 2.2 i NOU 2006:7, s. 29). Stava (2005:266) mener dette viser at det først og fremst er gjennom lokale politiske institusjoner tillit bygges. Innbyggerundersøkelsen gir ikke et like entydig positivt bilde for lokalpolitikernes del, noe som kan ha å gjøre med at datainnsamlingen

ikke har skjedd i forbindelse med et lokalvalg. I rapporteringen fra undersøkelsen heter det da også at området har et klart ”forbedringspotensial” og at tallene ligger ”klart under det gjennomsnittlige tilfredshetsnivået i undersøkelsen” (DIFI Rapport 2010:01, s. 18-21). Figuren viser at innbyggernes vurdering av kommunepolitikernes evne til å løse viktige samfunnsproblemer og tilliten til de samme politikerne er positiv, men ikke spesielt sterkt positiv. Vet ikke-gruppen på henholdsvis 16.4 prosent (løse viktige samfunnsproblemer) og 8.4 (tillit til kommunepolitikere) fjernes i analysen.

Dataene som brukes har en klar hierarkisk struktur (flernivådata). Vi analyserer innbyggere grupperte i kommuner. Det er flere måter å håndtere slike datastrukturer på, men litteraturen anbefaler *flernivåmodeller* (Steenbergen og Jones 2002; Hox 2002; Snijders og Bosker 2004). Flernivåanalyse er en samlebetegnelse på modeller som gjør det mulig å analysere sammenhenger både mellom og innenfor flere nivåer samtidig. Prinsippet i den enkleste varianten av flernivåanalyse kan kort illustreres gjennom et eksempel. For å forklare variasjonen i innbyggernes syn på lokalpolitikere, tar vi utgangspunkt i forklaringsvariabler som går direkte på egenskaper ved individene som sådan, for eksempel kjønn, sosial bakgrunn og partitilhørighet (nivå1-variabler). En slik analyse på individnivå kan imidlertid i seg selv være både misvisende og utilstrekkelig. For å kunne forklare innbyggernes holdninger må vi også ta hensyn til forklaringsvariabler på kommunenivå, som for eksempel kommunestørrelse og hvorvidt innbyggerinitiativordningen har vært benyttet eller ikke. Med andre ord: Årsakene til at innbyggerne vurderer lokalpolitikere forskjellig kan like gjerne skyldes omgivelsene (kommunen) som individene selv.

Den empiriske analysen gjennomføres i tre skritt. En forutsetning for en fruktbar analyse på kommunenivå er at det faktisk finnes variasjon mellom kommunene hva angår innbyggernes vurderinger av lokalpolitikere. For å se om dette kravet er oppfylt starter vi ut med å spesifisere såkalte *tomme modeller*. En tom modell gir oss intraklassekorrelasjonen som brukes som mål på variasjonen mellom kommuner og en LR-test som gir oss et svar på hvorvidt denne korrelasjonen er statistisk signifikant. Det neste skrittet består i å inkludere individforklaringene i analysen. Intensjonen her er å finne ut hvor mye av variasjonen på kommunenivået som kan forklares ved hjelp av trekk ved innbyggerne som individer.

Endelig inkluderes kommunevariablene i analysen. Vår interesse er å estimere hva våre forklaringsvariable har å si for *nivået* på tilfredsheten med lokalpolitikere. Det betyr at vi forventer at nivået (konstantleddet) på tilfredsheten varierer mellom kommunene, mens effekten av de enkelte koeffisientene på individnivå (helningsleddet) forventes å være like.

4.4.2 En empirisk analyse av innbyggernes vurdering av lokalpolitikere

Vårt første spørsmål var hvorvidt det er signifikant variasjon i innbyggernes tilfredshet med lokalpartiene på kommunenivå? Modellene i Tabell 4.5 estimerer tomme modeller og forteller oss om det er tilfellet. Intraklassekorrelasjonen (ICC) viser at rundt 7 prosent av variasjonen i innbyggernes tilfredshet med lokalpolitikere ligger *mellom* kommuner. Denne korrelasjonen er statistisk signifikant i henhold til LR-testen som også rapporteres i tabellen. Tilfredshet med lokalpolitikere er med andre ord ikke noe som bare varierer mellom innbyggerne innenfor kommuner, men ser også ut til å variere systematisk mellom innbyggerne på tvers av kommuner. Det empiriske analysen så langt viser dermed at det er verd å se nærmere på muligheten for at egenskaper ved kommunene kan påvirke innbyggernes vurderinger av lokalpolitikere.

Tabell 4.5 *Flernivåmodeller: Lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer og tillit til kommunepolitikere. Tomme modeller.*

	Politikernes evne til å løse samfunnsproblemer	Tillit til lokalpolitikere
	Modell I	Modell I
Konstantledd	4.046*	4.219*
Intraklassekorrelasjon (ICC)	7	6.8
LR-test	191.64*	182.75
N individer	7947	7874
N kommuner	258	258

* $p < 0.01$

Holder denne variasjonen seg når individforklaringene introduseres i modellen? Modell II i Tabell 4.6, der det utelukkende testes for individforklaringer, gir svar på dette spørsmålet. Legg merke til at vi kun rapporterer signifikante koeffisienter i tabellen. Det innebærer at individuell inntekt verken har betydning for innbyggernes oppfatninger av politikernes evne til å løse samfunnsproblemer eller tillit til disse politikerne. De med universitetsutdanning har derimot større tillit til lokalpolitikere sammenliknet med de uten slik utdanning, men den samme utdanningen har ikke betydningen for deres vurderinger av lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer. Samtlige andre individforklaringer er signifikante, og som det fremgår av tabellene er fortegnene (retningen på sammenhengen) identisk for begge de to avhengige variablene. De som har klaget på en offentlig tjeneste har mindre tiltro til lokalpolitikere, og deres evne til å løse samfunnsproblemer. Det samme har menn, de som sympatiserer med Fremskrittspartiet og de som har tatt direkte kontakt med en lokalpolitiker. Sistnevnte kan tyde på at slik kontakt skjer når innbyggerne er misfornøyde. De som er politisk interesserte, som har stemt på ett av de Rød-grønne partiene og de eldre har som forventet gjennomgående større tiltro til lokalpolitikere. Sammenlikner vi intraklassekorrelasjonene i Tabell 4.5 (tomme modellene) med dem i Tabell 4.6 ser vi at disse fremdeles ligger opp under 7 prosent. Det innebærer at individforklaringene ikke har bidratt til å redusere variasjonen i innbyggernes holdninger til lokalpolitikere på tvers av kommunene i nevneverdig grad. Det siste steget i analysen består dermed i å introdusere kommunevariablene. Modell III viser resultatene (igjen Tabell 4.6).

Det fremgår at forekomsten av innbyggerinitiativer ser ut til å påvirke innbyggernes oppfatninger av lokalpolitikere i negativ retning, men effekten er svært liten (ca. -0.09). Resultatet er da heller ikke (som forventet) signifikant. Det samme gjelder for utdanningsnivået i kommunene. Igjen er retningen på koeffisientene den samme for både tillit og vurderingen av lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer. Mens innbyggere bosatt i små kommuner (under 5000 innbyggerne) er mer positive til lokalpolitikere sammenliknet med innbyggere bosatt i større kommuner, trekker de andre egenskapene ved kommunene tilfredsheten med lokalpolitikere i negativ retning. I kommuner med mange partier, dårlige levekår og en høy andel

eldre ser innbyggerne ut til å være mindre tilfredse med kommunepolitikerne. Økes antallet effektive partier med ett så reduseres tilliten til kommunepolitikerne med 0.1 (0.096). Det er verd å notere seg at siden tilfredsheten med kommunepolitikerne måles på en skal fra 1 til 7, vil den samlede kvantitative effekten for forklaringsvariablene i de respektive modellene være relativt liten. Det å ha klaget på en offentlig tjeneste og å ha stemt på Fremskrittspartiet (begge forklaringer på individnivå) har størst effekt på tilliten til lokalpolitikere (en reduksjon på skalaen på henholdsvis 0.53 for det å ha klaget og 0.48 for å ha stemt på FrP). Analysen viser videre at kommunevariablene ikke bidrar spesielt stort med hensyn til å redusere variasjonen på tvers av kommunene. Selv når vi tar hensyn til variabler som kommune-størrelse og antallet partier ligger intraklassekorrelasjonene fremdeles på rundt 5 prosent sammenliknet med 7 prosent for modellene uten forklaringsvariable (de tomme modellene). Det vi imidlertid kan slå fast, og som forventet, er at innbyggerinitiativer på kommunenivå neppe har betydning for innbyggernes tilfredshet med sine egne lokalpolitikere.

Tabell 4.6 *Flernivåmodeller: Lokalpolitikernes evne til å løse samfunnsproblemer og tillit til kommunepolitikerne. Individmodeller og kommunemodeller.*

	Politikernes evne til å løse samfunnsproblemer		Tillit til lokalpolitikere	
	Modell II	Modell III	Modell II	Modell III
Konstantledd	3.55*	4.936*	3.53*	4.809*
<i>Individeffekter</i>				
Klaget	-0.473*	-0.476*	-0.527*	-0.530*
Politisk interesse	0.077*	0.077*	0.119*	0.120*
Kontaktet lokalpolitiker	-0.240*	-0.247*	-0.255*	-0.264*
FrP	-0.317*	-0.318*	-0.478*	-0.477*
Rød-grønn	0.209*	0.207*	0.270*	0.268*
Mann	-0.170*	-0.170*	-0.141*	-0.142*
Alder	0.008*	0.008*	0.007*	0.007*
Universitetsutdannet			0.122*	0.128*
Inntekt				
<i>Kommuneeffekter</i>				
Initiativ		-0.095		-0.088
Småkommuner		0.173**		0.190**
Partier		-0.108**		-0.096**
Levekår		-0.048**		-0.54**
Andel over 60 år (%)		-0.027**		-0.022**
Andel høy utd. (%)		-0.002		-0.004
Intraklassekorrelasjon	6.9	5	6.7	5.1
LR-test	204.66*	166.44*	194.16*	113.43*
N individer	7947	7947	7874	7874
N kommuner	258	258	258	258

* $p < 0.01$, ** $p < 0.05$

4.5 Konklusjon

En viktig intensjon med initiativretten var å legge til rett for en bedre dialog mellom de politiske partiene og innbyggerne i periodene mellom valgene. Gjennom analyser av spørreskjemaer til

henholdsvis innbyggere og lokalpolitikere samt personlige intervjuer har dette kapitlet søkt å kaste lys over hvordan og hvorvidt innbyggerinitiativordningen kan relateres til ulike aspekter ved lokaldemokratiet. Kapitlet har fokusert på innbyggernes kunnskaper om initiativretten, deres vurdering av reformen som påvirkningskanal, og endelig har vi forsøkt å etterspore hvorvidt forekomsten av innbyggerinitiativ på kommunenivå kan relateres til innbyggernes tilfredshet med sine egne lokalpolitikere.

Denne undersøkelsen viser at svært få innbyggerne kjenner til initiativretten – bare 3% av befolkningen vet hva ordningen innebærer. Ytterligere 11% har hørt om den, men vet ikke hva den innebærer. Den lave kjennskapen til ordningen kan forklare hvorfor ordningen er lite brukt (få kjenner til den), og samtidig kan det at den er lite brukt være en årsak til at folk ikke kjenner til den. De som kjenner til innbyggerinitiativet skiller seg ikke ut som gruppe fra resten av befolkningen, slik en skulle vente – den lille gruppen som kjenner til ordningen er representativ for befolkningen med hensyn til kjønn, alder, inntekt og utdanning. Hvorvidt man kommer fra en liten eller en stor kommune har heller ikke betydning for kjennskapen til innbyggerinitiativet, men i Vestfold fylke er kjennskapen litt større enn ellers i landet. Dette skyldes antakelig at Vestfoldkommunene har innført elektronisk innbyggerinitiativ, og at det har vært en del skriverier om dette i lokalpressen.

Nitten prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarte etter beskrivelse av ordningen at de hadde signert et innbyggerinitiativ. Når vi oppsummerer antall underskrifter på samtlige initiativer vi har oversikt over, som er levert inn siden 2003, og legger til estimerte tall for de kommunen som ikke har rapportert om innkomne initiativer, ser vi at mellom 1 og 2% av befolkningen har skrevet under på innbyggerinitiativ. Svært mange svarer altså at de har skrevet under på et innbyggerinitiativ selv om de ikke har det. Dette illustrerer en utfordring med ordningen – den likner på den mye brukte aksjonsformen ”underskriftskampanje”, og folk klarer ikke å skille den formelle ordningen fra den uformelle og spontane. Navnet ’innbyggerinitiativ’ bidrar antakelig heller ikke til at ordningen står ut som noe eget.

De som har fremmet innbyggerinitiativ, initiativtakerne, har blandede erfaringer med bruk av ordningen. De fleste fikk

kjennskap til ordningen gjennom media eller gjennom bekjente, og det var litt tilfeldig at de brukte akkurat denne ordningen og ikke for eksempel henvendte seg til politikere for å be dem ta opp saken. Mange henvendte seg til politikere og administrasjon i kommunen parallelt med at de fremmet innbyggerinitiativ. Den gjengse oppfatning var at dette var helt nødvendig for å få gjennomslag. Det ble opplevd som en fordel at man fikk loddet stemningen for ens forslag i befolkningen gjennom underskrifts-innsamling, og det ble opplevd som en fordel at politikerne var forpliktet til å ta stilling til forslaget. Initiativtakerne opplevde stort sett at reglene for innbyggerinitiativ var rimelige, men noen opplevde at omkampsregelen ble anvendt for strengt. Flere opplevde seg dessuten dårlig behandlet av kommunen: de fikk ikke informasjon om saksgangen, og noen opplevde at kommunen gjorde alt de kunne for å hindre forslaget deres å komme opp. De opplevde ikke innbyggerinitiativ som en spesielt effektiv måte å fremme et forslag på, men som et greit alternativ.

Når det gjelder bruken av innbyggerinitiativordningen over tid i de tre kommunene Oslo, Bergen og Lørenskog, viser analysen av nedgangen i antallet initiativer ikke motsvares av en systematisk økning i andre måter å sette dagsorden på.

Den avsluttende analysen viser at innbyggerinitiativer på kommunenivå neppe kan antas å ha betydning for innbyggernes tilfredshet med lokalpolitikere. Kommunene oversvømmes ikke akkurat av initiativer samtidig som innbyggerne (og kommunene) har liten kjennskap til ordningen. Det betyr at vår analyse av innbyggerinitiativer alene ikke fanger opp det ”reelle” nivået på enkeltsaksengasjementet i kommunene.

5 Styrker ordningen lokaldemokratiet?

5.1 Innledning

Formålet med denne rapporten har vært å studere måten innbyggerinitiativordningen er tatt i bruk i kommunene. I tillegg til det innledende kapitlet, består rapporten av 4 kapitler som har analysert ulike aspekter ved reformen. De enkelte kapitlene har sett på antallet saker fremmet som innbyggerinitiativer, og kjennetegn både sakene og initiativtakerne. Vi har undersøkt hvordan sakene er blitt mottatt i kommunene, og hvilke administrative prosedyrer kommunene har lagt til grunn for behandling av sakene. I det følgende oppsummerer vi resultatene og drøfter initiativretten i forhold til noen ulike syn på demokrati.

5.2 Bruken av innbyggerinitiativet

Kjennskap

Som vi så i kapittel 4 er innbyggerinitiativet en lite kjent ordning – selv om 14% av befolkningen har hørt om innbyggerinitiativ er det bare 3% av befolkningen som kan forklare hva ordningen innebærer. Den lille gruppen som kjenner til ordningen er representativ for befolkningen med hensyn til kjønn, alder, inntekt og utdanning. Hvorvidt man kommer fra en liten eller en stor kommune har heller ikke betydning for kjennskapet til innbyggerinitiativet, men i Vestfold fylke er kjennskapet litt større enn ellers i landet. En mulig forklaring på at kjennskapet er høyere i Vestfold enn ellers i landet kan være at det har vært skrevet en del om innbyggerinitiativ i lokalpressen i fylket. I elleve Vestfold-

kommuner ble det innført elektronisk innbyggerinitiativ i 2006, og innføringen fikk nokså omfattende dekning i lokale medier (Lorentzen og Winsvold 2008). Tall fra en representativ spørreundersøkelse gjennomført i 2008 i fem kommuner med e-initiativ viste at andelen som kjente til innbyggerinitiativ var på 9% i disse kommunene. Når man la til dem som også kjente til ordningen under navnet 'e-initiativ' kom man opp i 20% av befolkningen. I alle disse kommunene hadde det i perioden som gikk forut vært en del fokus på ordningen og saker tatt opp gjennom ordningen, i lokalpressen. At kjennskapet er høyere der man vet ordningen har fått god pressedekning kan tyde på at det er en sammenheng mellom informasjon i media og kjennskap. Det er grunn til å tro at også kommunens innsats for å informere om ordningen har betydning for kjennskapet i befolkningen. Våre data kan ikke si noe direkte om sammenhengen mellom informasjon og kjennskap, men vi vet at få kommuner gjør noe aktivt for å informere. Som vist i kapittel 3 har bare et fåtall av kommunene (14% i et tilfeldig utvalg), informasjon eller lenke til informasjon om innbyggerinitiativ på forsiden av de kommunale hjemmesidene. Halvparten av kommunene hadde ingen søkbar informasjon om innbyggerinitiativ overhodet. Jevnt over prioriterer altså ikke kommunene å informere om ordningen med innbyggerinitiativ. Vi vet imidlertid at folk får det meste av sin lokalpolitiske kunnskap fra mediene, og spesielt fra lokalavisen (Myrvold et al 2004, Winsvold 2007). Dekning av slike ordninger i mediene er derfor viktig for kjennskap. Folk flest er ikke regelmessig inne på kommunens hjemmesider, og informasjon om formelle ordninger for politisk deltakelse fører ikke nødvendigvis til kjennskap – folk legger merke til slik informasjon først når de har behov for den eller de føler at det angår dem.

Kjennskap i befolkningen er antakelig en funksjon av flere forhold: kommunenes innsats for å informere, bruk av ordningen og medias dekning. Lørenskog kommune er et eksempel på hvordan et positivt samspill mellom alle disse faktorene har ført til signifikant høyere kjennskap enn i andre kommuner (11 % kjente til ordningen i 2008, 20% hvis en regner inn e-initiativ): Informasjonsansvarlig i Lørenskog kommune varslet pressen så snart det kom inn et initiativ, pressen dekket saken, potensielle initiativtakere leste om sakene i pressen og fikk ideer til initiativer de kunne fremme, nye initiativer ble fremmet, dekket av pressen

osv. Initiativtakerne vi har intervjuet i Lørenskog sier alle at de har lest om ordningen i lokalavisen.

En forutsetning for at innbyggerinitiativet skal kunne kanalisere engasjement rundt saker inn i kommunestyret er, som påpekt i kapittel 4, at folk kjenner til ordningen. Det er vanskelig å si hvor stor andel av befolkningen som må kjenne til ordningen for at den skal kunne være tilgjengelig og bli brukt i de situasjonene der den er nyttig og nødvendig og således vil bidra til å øke folks dagsordenmakt i periodene mellom valg. At 3% av befolkningen kjenner til ordningen mener vi imidlertid er for lavt for at ordningen skal kunne oppfylle sin målsetting som demokratisk virkemiddel. Den lave kjennskapen er altså et problem for ordningen – gitt den lave kjennskapen fungerer den ikke som den dagsordenkanalen den var tenkt som for befolkningen som helhet. Samtidig er det rimelig å anta at kjennskapen til ordningen vil være sosialt skjevt fordelt når en så liten andel av befolkningen kjenner til den. Imidlertid tyder ikke våre eller andre undersøkelser på at kjennskapen til ordningen er spesielt skjevt fordelt.

At få kjenner til innbyggerinitiativet betyr likevel ikke at folk flest står rådløse hvis de har en sak de ønsker å få tatt opp. Som vist i kapittel 4 er det bare 0,5 % av befolkningen som spontant nevner innbyggerinitiativ som en mulig måte å gå frem på for å få fremmet en sak i kommunestyret, men langt de fleste, 75% av de spurte, kan nevne en eller flere måter de ville ha gått frem på for å få tatt opp en sak. Kunnskap om mulige veier til dagsorden er altså relativt god, til tross for at initiativretten er lite kjent. Det er selvfølgelig bekymringsfullt at 25 % ikke kan komme på noen måte for å få tatt opp en sak. Generell informasjon til befolkningen om alle typer kanaler for innflytelse og agendasetting kan det derfor se ut som om kommunene burde prioritere.

Bruk - omfang

Som vi så i kapittel 2 anslår vi at det har vært fremmet initiativer i om lag 25 % av kommunene. Undersøkelsen har identifisert i alt 192 innbyggerinitiativ. Med en svarprosent på 73 og få indikasjoner på systematiske frafall tilsier dette at det i alt har blitt fremmet om lag 200-250 initiativer siden ordningen ble innført. Når dette sees i sammenheng med opplysninger om antall underskrifter kan det antydes at om lag 75000 personer (1,67 % av befolkningen) har brukt denne deltagelsesformen – hvis det

forutsettes at alle bare har deltatt en gang, noe som neppe er tilfelle. Dermed kan det hevdes at innbyggerinitiativet er en forholdsvis marginal deltagelsesform. Til sammenligning var det ca. 62.500 personer som sto på liste til kommunevalg i 2007. Heidar og Saglie (2002: 35) fant at 228.000 personer var medlemmer av politiske partier i 2000.

Vi har videre observert en endring i bruken av ordningen over tid. Det ble fremmet mange initiativer året etter at ordningen ble innført, men deretter falt bruken raskt. De siste årene har det blitt fremmet 24-33 i året. 10 kommuner har mottatt flere enn ett initiativ, heriblant de fire største kommunene, og hele 43 er fremmet i Oslo. Men ordningen brukes i kommuner i alle størrelser. Den minste kommunen der det hadde vært fremmet innbyggerinitiativ har 867 innbyggere. 19 kommuner har mottatt to initiativer og 51 kommuner har fått ett. Det ser ikke ut til at ordningen brukes spesielt ofte i valgår eller i forbindelse med valgkamp, som inntreffer på høstparten.

De som har fremmet innbyggerinitiativ, initiativtakerne, har blandede erfaringer med bruk av ordningen. De fleste mener det var litt tilfeldig at de brukte akkurat denne ordningen og ikke for eksempel henvendte seg til politikere for å be dem ta opp saken. De fleste henvendte seg til politikere og administrasjon i kommunen parallelt med at de fremmet innbyggerinitiativ. Den gjengse oppfatning var at dette var helt nødvendig for å få gjennomslag.

Initiativtakerne pekte på både fordeler og ulemper ved ordningen, sammenliknet med andre måter man kunne gå frem på for å få tatt opp en sak. Det at initiativretten formelt forpliktet politikerne til å ta opp saken ble opplevd som en stor fordel. Dersom man innfridde alle lovens krav, var man garantert å få saken behandlet. Tidsfristen på seks måneder ble også oppfattet som noe positivt – man fikk en garanti for at saken ikke ble skjøvet på i det uendelige. Innbyggerinitiativet ble vurdert som å ha stor tyngde av flere av initiativtakerne. Videre ble det oppfattet som positivt at man kunne bruke ordningen uten å ha spesielle kontakter blant politikerne eller i kommunen eller vite hvor man skulle henvende seg. Sånn sett ble ordningen sett på som en lavterskeldeltakelsesform. Noen opplevde det som en fordel at man gjennom

underskriftsinnsamling fikk loddet stemningen for forslaget i befolkningen.

Initiativtakerne så generelt på innbyggerinitiativet som en lite effektiv måte å få satt saker på dagsorden på. Selve innsamlingen av underskrifter opplevdes som grei, men de fleste erfarte at jobben ikke stoppet der: for å øke sjansene for gjennomslag opplevdes det som nødvendig å kontakte og lobbe opp mot politikere for å påvirke saksutfallet, samle inn alternativ informasjon for å tilbakevise argumenter fra de kommunale utredningene og purre på administrasjonen for å få informasjon om eller fortgang i saken. Flere av initiativtakerne ga uttrykk for at det hadde vært mer arbeidskrevende enn de trodde. Noen opplevde også at kommunen var negativt innstilt til å ta opp forslaget de kom med og bevisst lette etter grunner til å avvise det. Men det var også flere informanter som oppga at de opplevde kommunen som imøtekommende. En mulig antakelse er at kommunens respons hang sammen med hvor konfliktfylte sakene var.

Folks negative erfaringer med bruk av innbyggerinitiativ – det at kommunen er negativ og mange saker blir avvist – kan være en medvirkende årsak til at ordningen blir såpass lite brukt som den blir. En annen og mer opplagt årsak til lav bruk er at så få kjenner til ordningen. Kjennskap til ordningen er den grunnleggende forutsetningen: først når man kjenner til en ordning, kan man på rasjonelt grunnlag vurdere om den er et effektivt virkemiddel for å fremme sine interesser. Samtidig vil bruk og kjennskap forsterke hverandre gjensidig: når ordningen blir brukt får flere kjennskap til den, og når flere har kjennskap til den vil den bli mer brukt.

Hvorvidt den lave bruken er et tegn på at ordningen har feilet og ikke fungerer etter hensikten, avhenger nettopp av årsaken til at den ikke blir brukt. Dersom folk brenner inne med saker de kunne ha fremmet via innbyggerinitiativ, men ikke gjør det fordi de enten ikke kjenner til ordningen eller har hørt at folk har hatt negative erfaringer med den, da fungerer ikke ordningen slik den var tenkt. Den lave bruken kan imidlertid også skyldes at andre kanaler for påvirkning, som for eksempel det å ta kontakt med en politiker eller fremme en sak gjennom et parti, oppleves som åpne, tilstrekkelige og tilgjengelige. Videre kan lav bruk skyldes at folk ikke brenner inne med uløste saker, men at de er tilfredse med

måten politikerne styrer kommunen på. Dette resonnementet finner vi igjen i litteraturen om valgdeltakelse, der det er vanlig å anta at velgerne engasjerer seg først og fremst når de opplever at noe står på spill. Hvis de er tilfredse med den lokale politikken, ser de ingen grunn til å delta (Aardal 2002: 32).

Dersom folk velger å ikke bruke ordningen fordi de ikke føler det nødvendig, kan en ikke si at lav bruk skyldes at ordningen har feilet. Det betyr heller ikke nødvendigvis at ordningen er unødvendig. Som vi har sett i kapittel 3 og 4 bruker både politikere og initiativtakere begrepet ”sikkerhetsventil” om innbyggerinitiativordningen. Noe av verdien til en slik ordning ligger i nettopp det at den finnes der som en mulighet og kan tas i bruk ved behov. Selv om behovet ikke er til stede hele tiden kan det likevel oppstå, og da kan det være avgjørende for folks mulighet til å nå frem til den politiske dagsorden at det finnes slike formaliserte kanaler som innbyggerinitiativet.

Hvem bruker? En kanal for de umælende eller for gjengangerne?

Politisk aktivisme er gjerne kumulativ, og nye tilgjengelige deltakelsesformer blir ofte tatt i bruk av folk som allerede er politisk aktive (Olsen og Sætren 1980). Vi har ikke gjort en systematisk undersøkelse av hva som kjennetegner dem som fremmer innbyggerinitiativ, bare av de som sier at de har skrevet under. Men inntrykket både fra intervjuer med initiativtakere og fra sakspapirene fra initiativene er at mange initiativtakere tilhører gruppen av politisk aktive borgere. Det gjelder imidlertid ikke alle. Blant initiativtakerne som ble intervjuet i forbindelse med denne evalueringen og evalueringen av e-initiativ i 2008 er det flere eksempler på tidligere politisk inaktive initiativtakere. Vi har også vært interessert i å vite om ordningen tas i bruk av allerede organiserte grupper, eller om den også mobiliserer de som ikke i utgangspunktet er organisert.

Litt i underkant av 35 % av initiativene er fremmet av permanente lag og foreninger. Av disse er 11 initiativ fremmet av politiske partiers lokallag eller grupper innenfor partier. Ellers er velforeninger og Foreldrenes Arbeidsutvalg (FAU) ved grunnskoler ganske hyppig forekommende blant de permanente gruppene.

Nærmere 20% av initiativene ble fremmet av en navngitt, *ad hoc* organisert gruppe. Disse kaller seg ofte ”aksjonsgruppe” eller ”aksjonskomité” for eller mot et konkret forhold. For en tredjedel av initiativene er initiativtagere bare identifisert ved ett eller flere personnavn.

Sannsynligvis vil det være en flytende overgang mellom *ad hoc* organiserte grupper og initiativer som fremmes av privatpersoner, siden det ikke stilles noen formelle krav for å organisere en uformell gruppe. Det kan dermed alt i alt være mest rimelig å si at om lag to av tre initiativer er fremmet av grupper med moderat eller svært liten grad av organisering.

Innbyggerinitiativet er ikke en lett tilgjengelig kanal for deltakelse, i alle fall så lenge det er tale om dem som er initiativtakere. Det å skrive under på et initiativ krever ikke store ressurser. Reglene rundt ordningen er formelle og praktiseres nokså strengt av kommunene, noe som vises av den store andelen avviste saker. Det å ta ordningen i bruk krever en del kunnskap om politiske forhold samt evne til å sette seg inn i formelle regler. Ordningen kan således ikke oppfattes som en lavterskeldeltakelsesform. Det at deltakelse krever en ikke ubetydelig grad av politisk kompetanse kan gjøre at ordningen ikke tas i bruk av de minst ressurssterke. Ordningens formaliserte natur og de juridisk formulerte krav og begrensninger man må forholde seg til kan tenkes å avskrekke en del potensielle initiativtakere. Det kan videre tenkes at ordningen er for formalisert til å appellere til de protesthungrige som nettopp ønsker å ytre sin mening i en form som ikke er tilpasset det konvensjonelle deltakelsessystemet.

Hva – hvilke temaer tas opp

Tematisk sett handler innbyggerinitiativene vanligvis om konkrete og håndfaste forhold. En god del saker handler om vern av bygninger og grøntområder, og alle slags samferdselsrelaterte temaer ligger bak omtrent hver fjerde sak. 74 saker befinner seg på en glidende linje mellom kommunale anlegg, institusjoner og tjenester. Sakenes mangfold gjør det vanskelig å lage gode kategoriseringer, og hele 58 er plassert i kategorien ”annet”. En forholdsvis stor andel av disse sakene dreier seg imidlertid om lokalisering og/eller arealbruk i kommunen.

Ordnningen var ment å skulle få frem nye saker som ikke hadde fått plass på den politiske dagsorden. Vi ser imidlertid at en del av sakene som kommer opp er gjengangere, og mange av dem blir dermed avvist som omkampsaker. De mange omkampsakene kan tyde på at folk forsøker å bruke kanalen som ankeinstans eller protestkanal. Det kan bety at innbyggerne opplever et behov for en formell ankeinstans eller protestmulighet, i tillegg til innbyggerinitiativet.

Konklusjon

Innbyggerinitiativet kan beskrives som en ineffektiv kanal for de instrumentelle og kan sånn sett ikke karakteriseres som en suksess – for dem som ønsker reell påvirkning er det mer effektivt å gå via politikere, og for de protesthungrige er det mer tilfredsstillende å delta i mindre styrte former. Det ser ikke ut til at innbyggerinitiativet truer det representative systemet eller folks forhold til politikerne, slik noen var redd for da ordningen ble foreslått. Folk flest ville tatt kontakt med politikere eller politiske partier for å få fremmet en sak, og få bruke initiativretten. Initiativretten ser dermed ikke ut til å endre på relasjonen mellom folk og folkevalgte i nevneverdig grad, den utfordrer ikke politikernes ombudsrolle, men den ser heller ikke ut til å ha gitt folk noe særlig mer dagsordenmakt. Få saker kommer opp på den politiske agendaen via denne kanalen, og de sakene som kommer opp skiller seg lite fra saker som kommer opp på vanlig måte via administrasjonen eller politikerne. Ordningens verdi ligger da heller ikke først og fremst i bruken, men i at den finnes som en sikkerhetsventil, en formalisert rettighet til å få tatt opp saker en synes er viktig, dersom andre kanaler skulle svikte.

5.3 Demokratiske implikasjoner av kommunenes rutiner og praksis

Intensjonen bak ordningen

Kapittel 2 gav en oversikt over innbyggerinitiativenes skjebne, og i kapittel 3 ble kommunale rutiner og praksis gjennomgått. Med utgangspunkt i disse kapitlene vil vi her diskutere de demokratiske implikasjonene av kommunenes rutiner og praksis når det gjelder innbyggerinitiativordningen. Det overordnede spørsmålet er om

ordningen fungerer i henhold til intensjonen i lovbestemmelsen (Kommuneloven § 39 a) og forarbeidene til loven (Ot.prp.nr.45 2001-2002, Inst.O.nr.201 2002-2003, NOU 2001:3).

Et viktig funn fra denne undersøkelsen er at ordningen bare *i begrenset grad gir økt innbyggerinnflytelse*, i den betydningen at få av innbyggerinitiativene som fremmes får gjennomslag. Som vi tidligere har vist har kommunestyrets flertall vært positive til totalt 29,2 prosent av alle initiativer som er fremmet. Dette innebærer ikke nødvendigvis at saken er vedtatt, i noen tilfeller måtte saken utredes nærmere, i andre tilfeller støttet kommunestyret forslaget med saken lå utenfor kommunens myndighetsområde. I praksis gir altså ikke initiativretten innbyggerne noen garanti for å få gjennomslag for sin sak, og dette var heller ikke intensjonen med ordningen. Intensjonen var å bidra til at ”saker som engasjerer lokalsamfunnet kanaliseres inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte” (NOU 2001:3, s 211). Det innebærer at en ønsket å få *nye saker* satt på dagsordenen, samtidig som man søkte å få til en tettere kobling mellom de politiske institusjonene og det folkelige engasjementet som fantes. I stortingsbehandlingen håpet flertallet på at bestemmelsen ville ”være et positivt tiltak for å øke det politiske engasjementet på lokalt plan, hvor innbyggerne kan få satt saker som de er opptatt av på dagsorden” (Innst.O.nr.102 2002-2003:11). Formålet er altså ikke økt innbyggerinnflytelse, men å kanalisere enkeltsaksengasjementet inn på den representative politiske dagsorden.

Politikerne selv later til å mene at initiativretten er en god ordning for å koble sammen innbyggernes engasjement og de representative politiske organene. Hele 67 % av de spurte i vår politikerundersøkelse er av den oppfatningen at ordningen med innbyggerinitiativ bidrar til å styrke lokaldemokratiet. Den positive holdningen er rimelig å tolke primært som en prinsipiell støtte til ordningen, og ikke nødvendigvis som uttrykk for et syn på hvordan den fungerer i praksis. Når en så liten andel av innbyggerne viser seg å kjenne til ordningen, er det begrenset hvor stor betydning den i praksis har hatt for lokaldemokratiet. Men når hele 66 % av de folkevalgte sier seg enig i påstanden om at ”Innbyggerinitiativ gjør det lettere for de lokale partiene/listene å få informasjon om hvilke saker innbyggerne er opptatt av”, tyder det på at lokalpolitikere til en viss grad mener at ordningen også har bidratt til å endre praksis i tråd med det som var intensjonen.

Likevel ser vi at vilkårene i lovbestemmelsen, og det store spillerommet loven gir kommunene til selv å fortolke hvor strengt vilkårene skal tolkes, har ført til en så streng praksis at *ordningen ikke gir innbyggerne en garanti for å få satt saker på dagsorden*. Så mye som 39,1 prosent av innbyggerinitiativene blir avvist før de kommer opp til politisk realitetsbehandling. Den store andelen avvisinger er problematisk ut fra et demokratiperspektiv, og også ut fra det som var lovens intensjon. Som Mikael Giljam (2005) har pekt på er det prinsipielt uheldig å innføre ordninger som gir innbyggerne løfte om at de nå har rett til å sette dagsorden, men hvor denne rettigheten er begrenset av administrasjonen og politikernes vilje (i og med at kommunen har så store fortolkningsmuligheter). Å oppmuntre innbyggerne til å engasjere seg ved å gi falske forhåpninger kan tvert imot redusere innbyggernes engasjement og føre til større politikerforakt.

Årsaker til avvising

Det er særlig muligheten til å avvise initiativ i henhold til *"omkampsbestemmelsen"* (§39a, 3. ledd) som ligger til grunn for kommunens avvisinger av innbyggerinitiativ. Denne innebærer at kommunene kan avvise initiativ med "samme innhold" som saker som kommunestyret har hatt til behandling i innværende valgperiode. I undersøkelsen ser vi at denne bestemmelsen gir kommunene et forholdsvis stort tolkningsrom, og de fortolker bestemmelsen strengt. Verken dette kravet eller underskriftskravet (§39a, 2. ledd) innebærer et forbud mot å behandle slike saker. De store fortolkningsmulighetene har ført til en stadig tilbakevendende diskusjon om hva som ligger i begrepet "samme innhold" både hos politikere og administrasjon i kommunene og hos initiativtakerne. Her finner vi stor variasjon mellom kommunene i hvordan formuleringen fortolkes. Datamaterialet vårt fra Bergen viser for eksempel at initiativ som er relatert til en sak som har vært inne i et budsjettvedtak har samme innhold. Dette innebærer at det i Bergen er svært mange saker som man kan avvise med henvisning til omkampsbestemmelsen. Et viktig spørsmål er om kommunene fortolker omkampsbestemmelsen så streng at nåløyet for å få satt en sak på dagsorden blir for trangt, og at vilkåret således ikke er i henhold til det som var lovbestemmelsens intensjon. Den høye graden av avvisinger etter denne bestemmelsen kan tyde på det. Av de 75 sakene som ble avvist, var

det hele 69,3 prosent som ble avvist med henvisning til omkampsbestemmelsen.

Kommunene benytter i mindre grad vilkåret om 300 underskrifter (eller fra 2 prosent) til å avvise saker. Her har de fleste kommuner en liberal praksis, som innebærer at underskrifter ikke kontrolleres, og at lister med for få underskrifter ofte aksepteres. Det er stor konsensus om denne bestemmelsen, både hos politikere, administrasjon og initiativtakere. Slik sett virker det som denne bestemmelsen fungerer i henhold til det som var intensjonen, at innbyggerinitiativordningen skulle være en åpen og tilgjengelig kanal hvor terskelen for å delta var lav. Ikke desto mindre er det, som vi har sett, svært få som har tatt ordningen i bruk.

Prosedyrer for avvisning

Når det gjelder *prosedyrer for avvisning* viser undersøkelsen vår at det er store variasjoner i kommunal praksis. Med lovens intensjon som utgangspunkt, hvor formålet er å få satt saker som opptar lokalsamfunnet på den representative politiske dagsorden, er spørsmålet om hvem som tar beslutningen om avvisning essensiell; dette bør gjøres av folkevalgte. Hvordan er så praksis i kommunene når det gjelder avvisning? Undersøkelsen vår viser at politisk avvisning er vanligst, når man ser på alle saker som er blitt avvist⁴² er to tredjedeler av dem avvist politisk, mens en tredjedel er avvist administrativt. Også i casekommunene er det stor variasjon i praksis når det gjelder hvem som avgjør om saker skal avvises. I byene med parlamentarisk modell (Oslo og Bergen) ligger ansvaret hos politiske organ (forretningsutvalget/ bystyret), mens det er et administrativt ansvar i Lørenskog som har formannskapsmodell. Her er det rådmannen som mottar innbyggerinitiativene og legger dem frem for kommunestyret. I følge reglementet kan forslag som åpenbart ikke oppfyller lovens vilkår avvises av rådmannen, men kommunestyret skal orienteres om forslag som avvises. I intervjuene går det frem at orienteringen til kommunestyret ikke alltid skjer. I de tilfellene det ikke har skjedd har likevel saken initiativet gjelder fått gjennomslag – ved å bli administrativt løst (gjerde på en gangbru og liknende). I det ene tilfellet med innbyggerinitiativ i Vaksdal var daværende ordfører

⁴² Prosenttallene er som følger: Av alle saker som er avvist er 69,3 prosent av dem avvist politisk, mens 30,6 prosent av dem er avvist administrativt. Totalt er 75 saker avvist, noe som utgjør 39,1 prosent av alle innbyggerinitiativ.

registrert som saksbehandler. Her ble ikke initiativet avvist, selv om det lå utenfor kommunens myndighetsområde.

Med utgangspunkt i lovbestemmelsens intensjon om at formålet er å få satt saker som opptar lokalsamfunnet på kommunestyrets dagsorden (Inst.O.nr.102 2002-2003:11) er det vektige argumenter for at beslutningen om avvisning bør fattes av et *politisk organ*. For det første blir politikerne på denne måten informert om hva saken gjelder og at det finnes et engasjement rundt saken, noe de ikke nødvendigvis blir dersom beslutningen fattes administrativt. En slik kanalisering er viktig for at folkevalgte skal klare å fange opp innbyggernes preferanser og kunne være responsiv overfor disse (Dahl, 1971, Dahl og Tufte 1973). Praksis fra kommunene viser at politikerne ikke nødvendigvis informeres om at innbyggerinitiativ er kommet inn og blitt administrativt avvist. For det andre kan politikerne velge å ta med seg saken, selv om den avvises som innbyggerinitiativ, inn i sitt øvrige politiske arbeid – slik at den kan tas opp i andre sammenhenger. Dermed vil enkeltsaksengasjementet likevel kunne bli kanalisert inn i det lokalpolitiske arbeidet.⁴³ For det tredje kan politikere velge at initiativet skal behandles selv om grunnlaget for avvisning er til stede, dersom de vurderer saken for å være politisk viktig. Ved administrativ avvisning mister de folkevalgte denne muligheten. Dersom innbyggerinitiativordningen i praksis innebærer at et stort antall initiativ avvises administrativt, vil lovens intensjon om å sluse det lokale enkeltsaksengasjementet inn på den lokalpolitiske dagsorden ikke være oppfylt. Som disse argumentene får frem er det en forutsetning for at ordningen skal fungere tilfredsstillende som en kanal for politisk meningsytring at meningene faktisk når frem til politikerne – uansett om initiativene blir politisk realitetsbehandlet eller ei. Av alle innbyggerinitiativ som er blitt avvist er en tredjedel avvist

⁴³ Vårt datamateriale gir eksempler på at saker som kommunestyret har avvist som innbyggerinitiativ er blitt tatt opp av enkeltrepresentanter eller –grupper i kommunestyret og til slutt fått medhold. Dette gjelder blant annet en sak om skolenedleggelse i Rollag kommune (se Laagendalsposten 18.12.2009). En lignende sak finner vi i Trondheim, der bystyret først avviste et innbyggerinitiativ fra en velforening med krav om utredning av en underjordisk tunnel som avlastningsvei gjennom Nordre Ila. Høyre hadde gått imot innbyggerinitiativet, men tok saken opp i byutviklingskomiteen, og et forslag som tilsvarte det opprinnelige innbyggerinitiativet fikk der støtte (se Adresseavisen 16.10.2004).

administrativt, og for denne tredjedelen finnes det ingen garantier for at innspillene og meningsytringene når frem til politikerne.

Når det gjelder kommunale prosedyrer for ordningen finner vi stor variasjon i hvorvidt det er formulert *skriftlige retningslinjer og prosedyrer* for behandling av innbyggerforslag. Mye av årsaken til dette er å finne i at det er stor variasjon i kommunenes kjennskap til ordningen. Vaksdal gir uttrykk for at de har liten *kjennskap til regelverket* om innbyggerinitiativ, mens de tre andre kommunene har god kjennskap til regelverket. I tre av de fire kommunene (Oslo, Bergen og Lørenskog) er det formulert skriftlige retningslinjer for behandlingen av innbyggerinitiativ. Det kan se ut som om kommunene utarbeider standardprosedyrer når behovet melder seg, det vil si når de har hatt et visst antall initiativ til behandling. Konsekvensen av manglende kjennskap til ordningen i kommunene er at innbyggerne i liten eller ingen grad informeres om ordningen. Mangel på skriftlige retningslinjer og prosedyrer kan innebære at innbyggerinitiativ får en tilfeldig behandling, som ikke nødvendigvis oppfyller lovens vilkår. Dette skaper i tillegg mindre forutsigbarhet for initiativtakerne.

Saksutredning

Når det gjelder *saksutredning*, tyder datamaterialet vårt på at når initiativene først har passert nåløyet for behandling så håndteres de på samme måte som andre saker, med utredning av kommunens administrasjon (dersom bystyrekomiteene/ kommunestyreutvalgene vurderer at det er behov for dette). Det er imidlertid uklareheter om hvorvidt loven inneholdt bestemmelser om saksforberedelse, noe som ble diskutert i forbindelse med et innbyggerinitiativ i Larvik. Mens KRD har avvist at det ligger krav om dette, mener professor i jus, Jan Fritjof Bernt at de alminnelige kommunalrettslige regler gjelder (se kapittel 3). Dersom et innbyggerinitiativ legges frem til politisk realitetsbehandling uten å være utredet av kommuneadministrasjonen kan dette redusere sannsynligheten for at forslaget blir vedtatt. Innbyggere sitter ikke nødvendigvis med den fagkompetansen som kommuneadministrasjonen gjør, og har derfor mindre mulighet til å utarbeide et solid beslutningsgrunnlag for politikerne. Vel så viktig er det kanskje at manglende saksutredning signaliserer at kommunen ikke tar initiativet like alvorlig som øvrige saker. En grundig saksforberedelse er viktig for at initiativtakerne skal oppleve å bli tatt på

alvor. Samtidig er en slik saksutredning et tveegget sverd, i og med at en slik bearbeiding av innbyggerinitiativ kan omformulere og gjengi et annet innhold enn det opprinnelige forslaget (noe man har eksempler på). Her har imidlertid KRD vært klar i sin tilbakemelding, om at den opprinnelige teksten i innbyggerinitiativet bør gjengis når saken legges frem for politisk behandling.

Tidsfristen

Når det gjelder lovens krav om at ”kommunestyret skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet” (§39a, 2.ledd) viser vår undersøkelse at dette fortolkes svært forskjellig i de ulike kommunene. Mens enkelte kommuner forstår dette som at initiativene (som ikke avvises) skal være ferdig politisk realitetsbehandlet innen 6 måneder, tolker andre det som at saken ikke trenger være ferdig politisk realitetsbehandlet, men at det innen 6 måneder må ha vært oppe til en foreløpig behandling i kommunestyret hvor videre saksgang er blitt fastlagt. I Oslo tolkes kravet kun som å gjelde beslutningen om hvorvidt en sak skal avvises eller politisk realitetsbehandlet. Så lenge denne beslutningen er tatt av bystyret innen 6 måneder, så mener kommunen at kravet er oppfylt. Når vi ser alle innbyggerinitiativ under ett, er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ca. 3,5 måneder, det vil si godt innenfor fristen på seks måneder. Den fortolkningen som blant annet Oslo legger til grunn innebærer at det kan ta svært lang tid før et innbyggerinitiativ er politisk realitetsbehandlet. Dette kan ha negative konsekvenser for det engasjementet ordningen er ment å kanalisere inn. Et langt tidsperspektiv stemmer dårlig overens med det tidsperspektivet som ofte legges til grunn for aksjoner og enkeltsaksengasjement, som ofte er preget av et krav om ”handling – nå!”. En trenering av sakene kan dermed være med å drepe noe av det engasjementet som har ført til at initiativet ble fremmet, og i ytterste konsekvens bidra til en svekkelse av tilliten til at kommunepolitikerne er responsive overfor innbyggerne.

I tråd med dette resonnementet krever lovbestemmelsen at ”[i]nitiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget” (§39a, 2.ledd), slik at de kan få tilbakemelding på hvordan kommunepolitikerne responderer på det formelle innspillet de har fått fra innbyggerne. Flere initiativtakere gir uttrykk for skuffelse over manglende

informasjon og oppfølging. En slik manglende oppfølging kan også bidra til en svekkelse i engasjementet, og en frustrasjon og svekkelse av tillit til at kommunepolitikerne er responsive overfor innbyggerne.

5.4 Demokratiperspektiv og folkelig deltagelse

Myten om det ukanaliserte saksengasjementet

Nasjonale, lovregulerte reformer knyttet til lokaldemokratiet har forekommet svært sjelden siden innføringen av den nye kommuneloven i 1992. Men innbyggerinitiativet fører seg likevel inn i en bred innsats for å få til demokratisk fornyelse. Blant annet har kommunene og KS tatt initiativ til flere demokratiprosjekter, selv om KS var imot forslaget om å innføre innbyggerinitiativ (Ot.prp. nr. 45 2001-2002, s.78). Det har gjennom mange år vokst opp en rik flora av tiltak ment som tilsvar på en uttrykt bekymring over sviktende eller utilstrekkelig politisk engasjement, som også reflekterer bredere europeiske trender. Et eksempel er EU-kommisjonens ”White paper on governance”, hvor det heter at

the quality, relevance and effectiveness of EU policies depend on ensuring wide participation throughout the policy chain (...) Improved participation is likely to create more confidence in the end result and in the Institutions which delivers policies. (European Commission 2001:10)

Slike ideer har kommet til uttrykk i mange land, ikke minst knyttet til lokalpolitikken. For eksempel har tiltak for å styrke den politiske deltagelsen i Storbritannia blitt fremstilt som et middel til å *”bedre brukermedvirkningen, fremme den demokratiske legitimiteten og øke offentlige organers responsivitet”* (Farrell 2000:31-37, vår oversettelse).

I Norge har ønsket om å ”styrke lokaldemokratiet” vært fremsatt i mange sammenhenger og gjennom mange år. Uttalelsen fra regjeringen Bondevik på en pressekonferanse i mai 2003, hvor et ønske om at *”innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet”* knyttes til det å *”styrke det lokale selvstyret gjennom desentralisering av oppgaver, myndighet og ansvar”* kunne nok like

gjærne blitt undertegnet av dagens regjering.⁴⁴ Oppfatningen er at lokaldemokratiet er truet og må styrkes, og dette kobles til en betydelig optimisme rundt mulighetene til å oppnå dette gjennom institusjonelle reformer. Innføringen av alminnelig valg til fylkesting i 1975, forsøket med direkte valg av ordfører i 20 kommuner i 1999 og forsøket med lokalt fastsatt valgdato for kommunevalget i Nittedal kommune i juni 2003 var alle direkte motivert av ønsket om å skape økt politisk engasjement i form av økt valgdeltagelse (Larsen 2002, Offerdal 2003), og innbyggerinitiativet er foreløpig siste knoppeskudd på denne stammen. Mange kommuner har gjennomført også andre tiltak for å heve det demokratiske engasjementet mer generelt, og her har ikke minst Kommunenes Sentralforbund vært en pådriver. Kjernen i disse tiltakene har blitt beskrevet som at *”de styrende i kommunene føler seg nødt til å springe etter innbyggerne for å få dem til å delta i styre og stell”* (Offerdal 2003:2). Det finnes utvilsomt en rotfestet oppfatning om at et demokrati krever et visst omfang av engasjement og deltagelse for å være levedyktig på sikt – og herav de mange tiltak for å ”styrke lokaldemokratiet”, inklusive innbyggerinitiativet.

De fleste forsøk, tiltak og reformer evalueres, og det gjennomføres jevnlig undersøkelser som måler lokaldemokratisk deltagelse og engasjement. Men alle tiltakene har en grunnleggende forutsetning som ikke alltid vurderes eksplisitt, nemlig troen på at det finnes et ukanalisert politisk engasjement som kan utløses hvis de rette kanaler innføres. Man tror med andre ord at det finnes et uutnyttet potensial for økt deltagelse. Det er relevant å spørre om hvordan et slikt potensial kan utnyttes, og hvorvidt det er samsvar mellom formen et slikt potensial har og de tiltakene som iverksettes for å utnytte det. Når undersøkelsene som er rapportert ovenfor viser at bare anslagsvis 1,6 % av befolkningen har benyttet seg av retten til å fremme et innbyggerinitiativ, blir slike spørsmål særlig relevante. Viser dette beskjedne omfanget at oppfatningen om et ukanalisert politisk engasjement er en myte som bør legges bort, eller har man ennå ikke truffet riktig i utformingen av tiltak? En innfallsvinkel til å vurdere dette spørsmålet finnes ved å se på hvordan formaliseringen av ordningen passer overens med det ”ukanaliserte engasjementet” man ser for seg at finnes.

⁴⁴ Pressemelding fra Statsministerens kontor 14. mai 2003, Nr.: 68/2003

Formalisering: Et tveegget sverd

Innbyggerinitiativet er lovfestet i kommunelovens §39a. Dette gir alle innbyggere, uansett alder, rett til å kreve at kommunestyret tar opp et forslag til vurdering – så sant visse formelle betingelser er innfridd. Det er nettopp formaliseringen som gjør ordningen spesiell: I alle demokratier har medborgere en selvfølgelig rett til å fremme forslag og arbeide for at disse får politisk gjennomslag, og underskriftskampanjer er en innarbeidet måte å gjøre dette på. Innbyggerinitiativet kan regnes som en formalisert variant av denne deltagelsesformen, og lovreguleringen burde innebære at denne typen deltagelse gjøres mer kraftfull. Men undersøkelser viser at underskriftskampanjer er den mest benyttede formen for politisk deltagelse utenom valgdeltagelse, og i den siste lokalvalgsundersøkelsen oppga hele 36 % å ha deltatt på denne måten (Bjørklund og Saglie 2009:197). Det er paradoksalt at innbyggerinitiativet benyttes så mye mindre enn den tradisjonelle underskriftskampanjen, når §39a tilsynelatende gir innbyggerinitiativet størst tyngde og autoritet. Når det først og fremst er formaliseringen som skiller de to deltagelsesformene, er det naturlig å spørre seg om ikke formaliseringen kan være et tveegget sverd. Langt de fleste foretrekker den uformelle ordningen framfor den formelle, og da er det logisk sett relevant å anta at formaliseringen også har uønskede konsekvenser.

Her gir undersøkelsene grunnlag for å framheve flere forhold. Det er grunn til å legge merke til at *formaliseringen gir kommunen en lovregulert rett til å avvise forslag fra innbyggerne, som knapt nok eksisterte før ordningen ble innført*. Så mange som 39,1 % av initiativene avvises på formelt grunnlag, og tas dermed ikke opp til realitetsbehandling. Riktignok fattes vedtaket om avvisning i de fleste tilfeller politisk, men for flere enn hvert tiende initiativ skjer avvisningen rent administrativt. Det er vanskelig å tenke seg en tilsvarende situasjon for den tradisjonelle underskriftskampanjen: Kan man tenke seg at Ola og Kari tropper opp på rådhuset med bunker av underskriftslistor, gjerne med lokalavisa på slep, og så nekter ordføreren å møte dem for å ta imot listene og høre hva saken dreier seg om? Eller til og med at personalet i skranken på rådhuset nekter å legge innspillet i politikernes posthyller?

Dette er ikke en dekkende beskrivelse for alle innbyggerinitiativene som avvises uten politisk realitetsbehandling, og kommune-

politikere flest vil være opptatt av å ha gode kanaler for kontakt med innbyggerne. Dessuten vil et innbyggerinitiativ som unngår avvisning bli en regulær politisk sak og sikres politisk realitetsbehandling i kommunestyret, noe som ikke nødvendigvis skjer når ordføreren tar imot en bunke underskriftslistene. Ordningen sikrer denne retten også i tilfeller der et kommunestyre måtte ha utviklet en lite responsiv arbeidsform og rolleforståelse. Men det er relevant å ha i mente at hjemmelen for å avvise innbyggerinitiativer ikke innebærer en lovpålagt *plikt* til å sikre at disse hjemlene kommer til anvendelse. Kommunestyret står fritt til å ta ethvert emne opp til debatt, også i tilfeller der antallet underskrifter er for lavt eller der saken har vært diskutert tidligere. Når nesten 40 % av initiativene likevel avvises på formelt grunnlag, kan det være grunn til å spørre om formaliseringen faktisk svekker underskriftskampanjen mer enn den styrker den.

Undersøkelsene gir også indikasjoner på at en del politikere forholder seg annerledes og mindre imøtekommende overfor innbyggerinitiativer enn vanlige underskriftskampanjer nettopp på grunn av lovfestelsen. Lovfestelsen gir deltagerne rett til å bane seg vei inn i kommunestyresalen, og dette kan oppfattes som en trussel mot de løpende politiske prosessene.

Når den tradisjonelle underskriftskampanjen har så overveldende større popularitet enn dens lovfestede avlegger, kan det også være grunn til å spørre seg om potensielle initiativtagere oppfatter den som byråkratisk og formalistisk og dermed lite innbydende. Man tenker seg kanskje at det er like greit å bare samle inn underskrifter uten å måtte sette seg inn i og forholde seg til visse formelle krav. Og med tanke på den noe beskjedne "suksessraten" på rundt 28% er dette kanskje en riktig vurdering. Ordningen gir makt til å påvirke den politiske dagsorden, men hvis forslaget skal få gjennomslag må den uansett bygge opp et politisk momentum som formaliseringen egentlig ikke påvirker. Dermed kan vurderingen være at de potensielle gevinstene ved å benytte seg av den formaliserte ordningen oppleves som beskjedne sammenlignet med ulempene.

Her er det også relevant å legge til at sosiale medier ser ut til å bre om seg som kanal for politisk deltagelse. Flere av innbyggerinitiativene som er oppfanget av undersøkelsen har tatt en slik form, for eksempel ved at medlemskap i en "gruppe" på Facebook

blir innmeldt som underskrifter. §39a forplikter neppe kommunene til å akseptere slike egenorganiserte e-initiativer, men spørsmålet blir igjen hvorfor potensielle politiske deltagere vil foretrekke en formalisert ordning framfor ordninger og systemer som de er kjent med og som de kan organisere selv.

Styrking av enkeltsaksengasjementet

Ordningen med innbyggerinitiativ kan betraktes som en institusjonell respons på en observert utvikling: Samtidig som valgdeltakelsen ved lokalvalg har falt, har den folkelige deltakelsen økt på andre områder. Ikke minst ser vi at andelen innbyggere som tar direkte kontakt med folkevalgte har steget betydelig nettopp i den perioden der valgdeltakelsen er redusert (Bjørklund og Saglie 2000: 86, 2009: 203). Også samlet sett later det til at de direkte deltakelsesformene er klart styrket i løpet av de siste 25 årene (Martinussen 2003). Det ser med andre ord ut til å ha skjedd en forskyvning i deltakelsesformene. Valgdeltakelsen og parti-medlemskapet svekkes over tid, mens enkeltsaksengasjementet styrkes. Det kan synes som om de tradisjonelle kollektive deltakelsesformene svekkes til fordel for de mer individuelt baserte formene. (En redegjørelse for den internasjonale litteraturen om dette temaet er gitt i kapittel 1)

Da ordningen med innbyggerinitiativ ble innført i 2003, var det motivert ut fra et ønske om å sluse enkeltsaksengasjementet inn i de representative politiske institusjonene. Man ønsket å utvikle en institusjonell ordning som kunne favne om enkeltsaksaktivistene. Valglovutvalget argumenterte mot å innføre bindende folkeavstemninger ettersom dette etter deres oppfatning ”er en beslutningsmetode som har til hensikt å ta politiske beslutninger på siden av det representative systemet,...”. Et slikt system sto etter utvalgets oppfatning i motsetning til en ordning med innbyggerinitiativ, der formålet er ”... å få satt saker på den politiske dagsorden i det representative systemet.” (Ot.prp. nr. 45, 2001-2002, kap. 5.4)

Ut ifra temaene som de fleste initiativene tar opp, er det vanskelig å si noe annet enn at Valglovutvalgets intensjoner har gått i oppfyllelse. De fleste forslagene er omtrent så ”ensaks-pregede” som de kan bli – her dreier det seg i all hovedsak om parker og veistubber, skispor og høyspentmaster. Valglovutvalget overvurderte kanskje interessen for en slik ordning, men dette

rokker ikke ved de prinsipielle vurderingene rundt det å kanalisere enkeltsaksengasjementet inn i det representative systemet. Den omfattende bruken av omkampsbestemmelsen viser imidlertid til et større problem i så måte. 40% av sakene kan regnes som ”protest-saker”, og det er vel generelt slik at protest er en viktig kilde til politisk mobilisering. Med andre ord, enkeltsaksengasjementet som Valglovutvalget er opptatt av, er av en slik art at det ofte vil utløses som en negativ reaksjon på et kommunalt vedtak som allerede er fattet. Men dette er et generelt problem knyttet til flere former for deltagelse, og som kan gjøre det politisk vanskelig å forholde seg til innbyggernes ønsker og innspill. Kommunale beslutningsprosesser er ofte langvarige og komplekse, og noen ganger vil det være få som oppfanger hva som skjer før spaden bokstavelig talt settes i jorda. Det kan kreve betydelig innsats og kompetanse hvis man skal delta i en politisk beslutningsprosess på riktig måte, altså på det steg i prosessen der det er lagt til rette for dette, for eksempel når en sak sendes ut på høring. Når spaden først settes i jorda vil vel de fleste kommuner kvie seg for å omstøte vedtaket som spaden iverksetter. Innbyggerinitiativet endrer ikke på dette, og slik sett er valglovutvalgets intensjon vanskelig å sette ut i praksis.

En relevant observasjon fra undersøkelsene er også at en del saker er ”en-saks” for forslagstilleren, men ikke for kommunen som mottar initiativet. En del initiativer retter seg mot et enkelt vedtak som har vært et ledd i et større sakskompleks. For eksempel har det blitt protestert mot nedleggelse av en skole, hvor vedtaket var et ledd i en større, helhetlig reform av kommunens skolestruktur. Generelt sett kan man si at innbyggerinitiativet er lite egnet for å ta opp sammensatte sakskomplekser, men i den politiske virkelighet er mange saker ledd i en større helhet. Dette er en begrensning i ordningens anvendelighet.

Demokratiforståelse

Sett i et internasjonalt perspektiv kom ikke reformen som noen overraskelse. Ulike former for økt innbyggerinnflytelse er satt på dagsorden i det fleste etablerte demokratier. Komparative studier av demokratiutvikling i en rekke europeiske stater har påvist en utvikling imot en mer direkte- eller deltakerdemokratisk retning (Scarrow 2001). Det representative systemet ser ikke ut til å kunne fange opp velgernes interesser og engasjement, noe som igjen har

ført til forslag om sterkere innslag av direktedemokratiske virkemidler og kanaler. Innbyggerinitiativet kan forstås som et institusjonelt svar på (ikke årsak til) dette problemet: Det politiske engasjementet som oppstår i forbindelse med enkeltsaker forsøkes gjennom denne ordningen sluset inn i det representative politiske systemet.

Når det er sagt, legger ulike teorier om demokrati svært ulik vekt på hvor stor plass den politiske deltakelsen skal, og bør, ha (Strømsnes 1993). I diskusjonen om konkrete institusjonelle løsninger står gjerne flere varianter av demokrati mot hverandre; deltakerdemokratiet, diskusjons- eller diskursdemokratiet og konkurransedemokratiet. Deltakerdemokratiets tese er at politisk engasjement og deltakelse har en positiv verdi i seg selv, at innbyggerne deltar skaper forståelse og demokratisk fostring. Supplement til det representative demokratiet hilses velkommen innenfor denne tradisjonen. Konkurransedemokratene fokuserer på forholdet mellom velger og representant. Demokrati defineres kort og godt som konkurranse om sentrale politiske posisjoner i frie periodiske valg (Rasch 2000). Det er selve konkurransen som er demokratiets kjerneelement. I nyere litteratur om demokratiet fokuseres det sterkt på ulike former for kollektivt orientert demokrati (Habermas 1971, 1996, Eriksen 1995). Ett slikt eksempel er tesen om samtale-, diskurs-, eller diskusjonsdemokratiet. Budskapet er at innbyggerne bør bli mer aktive, både i den politiske debatten, og i det å fatte politiske beslutninger. Det fokuseres på at det bør legges til rette for en levende politisk debatt der innbyggerne gir et direkte bidrag til utviklingen av demokratiet. Bare beslutninger som fattes etter at ulike alternativer er konfrontert mot hverandre i en åpen fri dialog, bør aksepteres som demokratisk fullverdige. Diskusjonsdemokratiet fokuseres således på institusjonelle løsninger som utvikler den enkeltes evner til å lytte og argumentere, uten at det på forhånd er definert hva som er det rette standpunkt.

Teoretisk stiller samtlige varianter seg åpne for kritikk (Petersson mfl. 1998). Deltakerdemokratene ser for mye bort fra at det er behov for politisk lederskap, at det er viktig å ha politiske institusjoner som stiller de politiske aktørene til ansvar. Diskusjonsdemokratiet ser bort fra demokratiets krav på handling, at det er behov for effektive metoder for å ta, og gjennomføre, politiske beslutninger. Konkurransedemokratene ser på sin side for

mye bort fra folkestyrets krav om engasjerte og politisk ansvarsfulle innbyggere.

Ideen om å kanalisere enkeltsaksdeltakelse inn mot de tradisjonelle lokalpolitiske beslutningsorganene baserer seg på flere underliggende antakelser. For det første trekkes det en distinksjon mellom enkeltsaksengasjementet og de mer tradisjonelle deltakelsesformene; de som retter seg inn mot det representative systemet. For det andre antas disse to gruppene av deltakelsesformer å stå i et bestemt forhold til hverandre. Mens valgdeltakelse og partiaktivitet oppfattes som konvensjonelle aktiviteter, oppfattes enkeltsaksengasjementet som noe mer ukonvensjonelt (Jfr. Barnes og Kaase 1979). Dette skillet beskrives gjerne i demokratiteorien som skillet mellom et proseduralt konkurransedemokrati og et deltakerdemokrati. Det norske lokaldemokratiet er tuftet på innslag av begge disse normative demokratiforståelsene, og det er derfor naturlig å vurdere initiativretten i lys av dem.

Tabell 5.1 *To demokratimodeller*

	Proseduralt konkurransedemokrati	Deltakerdemokrati
<i>Teoretiske tradisjon</i>	Schumpeter 1942, neo-liberalisme	Pateman 1970
<i>Politiske deltakelse</i>	Konvensjonell: Valgdeltakelse, partimedlemskap	Ukonvensjonell: Deltakelse gjennom et mangfold av kanaler
<i>Hva slags legitimering vektlegges?</i>	Input- legitimitet gjennom representative ordninger (parti, valg), throughput-legitimitet	Input-legitimitet gjennom direkte deltakelse, output-legitimitet (bedre beslutningsgrunnlag)
<i>Typiske demokratiltak</i>	Informasjon om politikk og tjenester, databaser	Involvering i beslutningsprosesser, deltakende budsjettering, borgerpanel, høringer i planarbeid etc

I en *konkurransedemokratisk* modell er grunntanken at grupper av eliter formulerer politikk som de søker støtte for gjennom regelmessige valg. Selv om elementer av denne modellen er fremtredende i de fleste norske kommuner, finnes det også klare innslag av *deltakerdemokratiske* perspektiver i verdigrunnlaget til norske kommuner. I motsetning til den konkurransedemokratiske tradisjonen, der den folkelige deltakelsen er strengt regulert, er det sentralt i den deltakerdemokratiske tradisjonen at en forholdsvis stor andel av innbyggerne involverer seg i politiske beslutningsprosesser. For at det skal være mulig må det finnes åpne kanaler inn til de politiske beslutningsarenaene.

Initiativordningen kan begrunnes både ut fra en konkurransedemokratisk og deltakerdemokratisk tilnærming. På en side er ordningen i seg selv et uttrykk for en erkjennelse av konkurransedemokratiets – og partienes – utilstrekkelighet, ved at man ser behov for en ekstra kanal for å fange inn befolkningens

engasjement og lede den inn i lokalpolitikken. Ordningen kan dermed begrunnes ut fra en *deltakerdemokratisk* logikk ved at et av dens primære formål har vært å bidra til å bedre befolkningens muligheter til å medvirke og sette dagsorden i lokalpolitikken. Ordningen ble likevel innrettet slik at denne medvirkningen ble kanalisert inn i det ordinære representative systemet – og ikke parallelt med det, slik den kunne gjort hvis initiativene skulle avgjøres ved hjelp av folkeavstemninger. Slik sett bygger ordningen også delvis på en *konkurransedemokratisk* logikk, hvor et viktig formål er å styrke – ikke utfordre – tilliten og funksjonsevnen til representative organer.

Undersøkelsene gir for så vidt ikke grunn til å legge bort disse generelle resonnementene. Det kan være større grunn til å vurdere *hva slags* deltagelsesdemokrati ordningen legger opp til. I demokratilitteraturen skilles det ofte mellom en liberal og en deliberativ demokratiforståelse (Dryzek 2000), hvor demokratisk likhet sikres enten ved å sikre rettferdige avstemmingsregler eller ved å sikre at alle argumenter blir tatt opp til fri diskusjon. Mansbridge (1983:3) påpeker at demokrati ikke nødvendigvis innebærer kampvotering; man kan alternativt diskutere til man kommer fram til en løsning alle kan enes om. Det norske lokaldemokratiet har utvilsomt innslag av begge forståelsene – for eksempel kan forekomsten av tverrpolitiske formannskap forstås som en ordning som skal fremme deliberasjon og omforente løsninger, men samtidig er kampvotering en ikke uvanlig vedtakspraksis i mange kommunestyrer.

Basert på undersøkelsene er vårt inntrykk at innbyggerinitiativet er mer i tråd med et proseduralt konkurransedemokrati enn et deltakerdemokrati eller en deliberativ demokratiforståelse. Ordningen ser i mange tilfeller ut til å være egnet til å sementere frontene mer enn å søke omforente løsninger. Her sammenfaller mange av argumentene til en viss grad med vurderinger som ble gjort av et annet forslag til demokratireform som i sin tid ble vurdert av valglovutvalget, nemlig bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett (Klausen 2004). Her ble det anført at folkeavstemninger støtter opp om de *motsetningsbaserte* trekkene ved kommunepolitikken og at de ikke tar sikte på deliberasjon og søking etter en bred, omforent konsensus. De republikanske idealene om at man gjennom en informert debatt skal kunne finne frem til en løsning som alt i alt er ”best for

bygda” avvises til fordel for en beslutningsprosedyre som aksentuerer motsetningene mellom to klart definerte alternativer. Beslutningene finner sted i form av kampvotering, og politikken blir et rent aggregat av individuelle og gruppebaserte interesser og preferanser (Klausen 2004).

Disse resonnementene gjelder også for innbyggerinitiativet, men antagelig i mindre grad. Selve initiativet formuleres ofte på en klar og utvetydig måte, ofte kortfattet, så folk raskt skal se hva man ber om signaturen for. Men innbyggerinitiativet bringer jo ikke kampvoteringen ut til folket slik folkeavstemninger gjør. Og om ikke de som signerer får økt sin deliberative tilbøyelighet, så er jo hensikten å få til debatt i kommunestyret. Dermed er ikke innbyggerinitiativet like rendyrket ”liberalt” eller ”motsetningsbasert”.

6 Anbefalinger

6.1 Innledning

Denne studien viser at lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ (§39a, 1-4 ledd) gir kommunene et stort spillerom til selv å bestemme hvor strengt vilkårene for et initiativ skal fortolkes. Det har vært stor diskusjon rundt forståelsen av disse vilkårene. Et formål med denne rapporten fra Kommunal- og regionaldepartementets side har derfor vært å få vurdert eventuelle justeringer av lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ. Forfatterne av denne rapporten har ikke tatt stilling til hva som bør gjøres med dagens regelverk. Det er et politisk spørsmål som ikke har vært en del av vårt mandat. Vi er likevel bedt om å komme med alternativer for hvordan lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ kan utformes. Heller ikke her anbefaler vi en løsning fremfor en annen, men presenterer noen utfordringer knyttet til måten dagens lovbestemmelse fungerer på. Foruten våre egne empiriske analyser av lokalpolitikere og aktivisters synspunkter (og praktisering av) på lovbestemmelsen, er grunnlaget for våre diskusjoner tidligere lovforslag, erfaringer med tilsvarende lovbestemmelser i andre land og ikke minst lovgivers intensjoner. Dette kapitlet vurderer konkrete presiseringer av formuleringer og endringer av bestemmelsen.

Diskusjonen om innbyggerinitiativordningen har særlig vært sentrert rundt forståelsen av; 1) omkampsbestemmelsen, 2) hvem som skal ha myndighet til å avvise innbyggerinitiativ, 3) saksutredningen, 4) tidsfristsbestemmelsen og 5) underskriftskravet. I tillegg til disse temaene, som i stor grad går på fortolkningen av lovtteksten, er det flere moment som er avdekket i undersøkelsen – som danner grunnlag å vurdere 6) taletid for initiativtakerne når

saken behandles i politiske organ, 7) tiltak for å øke kjennskap til ordningen i befolkningen, 8) avklaring av hva som skjer når kommunene ikke overholder reglene for innbyggerinitiativordningen.

6.2 Omkampsbestemmelsen

Den såkalte omkampsbestemmelsen har medført en stadig tilbakevendende diskusjon, blant initiativtakerne så vel som lokalpolitikere, om hva som ligger i lovtekstens begrep ”samme innhold”. Vår undersøkelse av kommunal praksis viser at vilkårene i lovbestemmelsen tolkes strengt, og at så mye som 39 prosent av initiativene avvises før de kommer opp til politisk realitetsbehandling. Det er særlig den strenge fortolkning av nettopp omkampsbestemmelsen som ligger til grunn for avvisningene (to tredjedeler av alle saker som avvises). Det kan stilles spørsmål ved om denne bestemmelsen er i henhold til lovbestemmelsens intensjon. Som alternativ til den eksisterende bestemmelsen kan man se for seg tre alternativ:

a) Omkampsbestemmelsen fjernes

Funnene i denne undersøkelsen kan tyde på at omkampsbestemmelsen er overflødig. Til tross for at en stor andel av initiativer avvises, og at et stort flertall av avvisningene skjer med henvisning til denne bestemmelsen, legger lovbestemmelsen ingen andre føringer på utfallet av sakene som fremmes. Det er opp til kommunestyrene selv å bestemme hvordan det skal gis tilbakemelding til initiativtakerne. En slik tilbakemelding kan nettopp være (som tilfelle er med dagens regler) at saken er behandlet tidligere, og at det initiativet som er fremmet ikke tilfører den angjeldende saken nye opplysninger. Det å fjerne omkampsbestemmelsen (alt annet likt) vil i praksis innebære å utforme reglene i tråd med Valgløvetvalgets opprinnelige forslag, som ikke inneholdt noen politiske begrensninger av initiativretten. Et slikt forslag vil også være identisk med den finske lovteksten, der bestemmelsen ikke kan sies å ha ført til en ”overbelastning” av verken kommunestyrene eller kommuneadministrasjonen. Tilsvarende gjelder for norske kommuner der våre undersøkelser viser at innbyggerinitiativordningen er lite brukt, og at ingen av kommunene opplever mengden av initiativ som en belastning,

verken administrativt eller politisk. Ei heller Oslo som har hatt den klart største andelen av initiativ. Det er derfor liten grunn til å tro at det å fjerne omkampbestemmelsen vil medføre en stor belastning selv om omkampssaker aksepteres. Frykten for en administrativ og politisk belastning var hovedargumentet for å innføre omkampbestemmelsen i sin tid. I tillegg gir flere av informantene uttrykk for at innbyggere bør ha lik rett til å ta opp saker til omkamp som det politikerne har, basert på et rettferdighetsprinsipp. I surveyen til politikerne i casekommunene gir en tredjedel uttrykk for at dette er et godt forslag, mens halvparten ikke ønsker at bestemmelsen skal fjernes.

b) Den eksisterende bestemmelsen endres slik at den tillater at omkampssaker tas opp dersom det har kommet til nye opplysninger i saken.

En slik endring av lovbestemmelsen vil være å gå ett skritt lenger og pålegge kommunene å behandle initiativer (omkampsaker) på nytt såfremt vilkåret om nye saksopplysninger er til stede. Forslaget vil innbære et behov for å presisere begrepet ”nye opplysninger”. Det er grunn til å tro at dette vil åpne for ulike tolkninger kommunene imellom, tilsvarende det vi har sett når det gjelder begrepet ”samme politiske innhold”.

c) Omkampbestemmelsen knyttes utelukkende til saker tidligere fremmet som innbyggerinitiativ.

Da reformen ble introdusert, ble det en diskusjon om omkampbestemmelsen kun gjaldt initiativ som tidligere hadde vært fremsatt, eller om bestemmelsen også dekket saker som kommunestyrene selv hadde hatt til behandling på egen initiativ. Dette ble raskt avklart (våre undersøkelser viser at ikke alle initiativtagere er klar over det), og omkampbestemmelsen ble definert til å gjelde begge deler. Det kan diskuteres om dette er i tråd med intensjonen med forslaget, og hvorvidt lovteksten slik den er utformet sender klare nok signaler. Lovteksten slår kun fast at et forslag med samme innhold ikke kan fremmes to ganger i samme valgperiode, og at et slik forslag ikke kan settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet. Lovteksten sier ingenting om forslagsstillerne.

Vi presiserer at de tre punktene ovenfor må diskuteres uavhengig av hverandre, og er ikke ment som noe helhetlig forslag til justering av lovbestemmelsen. Vurdert opp mot hverandre

fremstår b og c som uaktuelle hvis omkampbestemmelsen skulle bortfalle (forslag a).

6.3 Prosedyrer for avvisning: Hvem skal ha myndighet til å avvise innbyggerinitiativ?

Kartleggingen i denne rapporten viser at det er stor variasjon i kommunal praksis når det gjelder om det er administrasjonen eller politiske organ som avviser innbyggerinitiativene. Mens politiske organ har avvist to tredjedeler av alle innbyggerinitiativene som er blitt avvist, så har kommunenes administrasjon avvist en tredjedel. Med utgangspunkt i lovbestemmelsens intensjon om at formålet er å få satt saker som opptar lokalsamfunnet på den representative politiske dagsorden (Inst.O.nr.102 2002-2003:11) er det vektige argumenter for at beslutningen om avvisning bør fattes av et *politisk organ*. For det første blir politikerne på denne måten informert om hva saken gjelder og at det finnes et engasjement rundt saken, noe de ikke nødvendigvis blir ved administrativ avvisning. Dette er viktig for å fange opp innbyggernes preferanser og kunne være responsiv overfor disse. For det andre kan politikerne velge å ta med seg saken, selv om den avvises som innbyggerinitiativ, inn i sitt øvrige politiske arbeid – slik at enkeltsaksengasjementet likevel kanaliseres inn i det lokalpolitiske arbeidet. For det tredje kan politikere velge at initiativet skal behandles selv om grunnlaget for avvisning er tilstede, en mulighet de mister ved administrativ avvisning. Som disse argumentene får frem er det en forutsetning for at ordningen skal fungere tilfredsstillende at meningene faktisk når frem til politikerne – uansett om initiativene blir politisk realitetsbehandlet eller ei. Dersom innbyggerinitiativordningen i praksis innebærer at et stort antall initiativ avvises administrativt, kan lovens intensjon om å sluse det lokale enkeltsaksengasjementet inn på den lokalpolitiske dagsorden vanskelig sies å være oppfylt. Med dette som bakgrunn kan man se for seg to alternativ til presisering i lovbestemmelsen:

a) Beslutningen om hvorvidt innbyggerinitiativet oppfyller lovens vilkår bør fattes av politiske organ.

b) Dersom det gis rom for at administrasjonen kan avvise saker, bør det være et krav at politiske organ informeres om alle innbyggerinitiativ, også de som avvises.

6.4 Saksutredningen

Et annet tema som har vært diskutert i kommunene er hvilke *saksutredningskrav* kommunene er pålagt når et innbyggerinitiativ fremmes. Undersøkelsen vår viser at det er uklarheter om hvorvidt loven inneholder bestemmelser om saksforberedelse. Dette bør avklares, for eksempel i en revidert veileder.

6.5 Tidsfristsbestemmelsen (§39a, 2.ledd)

Hvordan tidsfristsbestemmelsen skal tolkes har også vært gjenstand for diskusjon i flere kommuner. Undersøkelsen vår viser at det minst er tre ulike forståelser som praktiseres. Disse er; a) beslutningen om å realitetsbehandle eller å avvise initiativet skal tas innen 6 måneder, b) saksutredning skal være igangsatt og initiativet skal være delbehandlet i politiske organ innen 6 måneder, eller c) endelig beslutning i en eventuell realitetsbehandling skal være fattet innen 6 måneder. I en revisjon av lovbestemmelsen (og dens veileder) bør det avklares hvilken av disse forståelsene som er lovgivers intensjon.

I tillegg til disse temaene, som i stor grad dreier seg om fortolkningen av lovteksten, vil vi med utgangspunkt i funnene fra den empiriske undersøkelsen også komme med følgende anbefalinger.

6.6 Underskriftskravet (§39a, 1.ledd)

Det er stor konsensus om underskriftskravet slik det er formulert i dag, både hos politikere, administrasjon og initiativtakere. Svært få tar til orde for at kravet om antall underskrifter bør endres.

Det er imidlertid uklarheter i forhold til hvorvidt digital mobilisering innfrir underskriftskravet eller ikke. Selv om det finnes ordninger med e-initiativ i enkelte kommuner skjer mye av mobiliseringen rundt enkeltsaksengasjement på nett, som Facebook-aksjoner og underskriftslistene på e-post. Denne digitale mobiliseringen har en uavklart status i den ordinære innbyggerinitiativordningen. Det er stor variasjon i hvorvidt kommunene aksepterer denne formen for underskriftslistene når innbygger-

initiativ fremmes. Det kan argumenteres for at også et slikt engasjement skal vurderes som å oppfylle det formelle underskriftskravet, blant annet fordi mobilisering stadig oftere skjer via nettet og at det for innbyggerne kan være uforståelig at skriftlig underskrifter teller, mens digital aksept eller underskrifter ikke gjør det. Litteraturen er imidlertid ikke entydig på dette punkt, og mange av våre informanter mener uansett at det er ganske enkelt å samle inn tilstrekkelig antall underskrifter hvis man tar tiden til hjelp. Dette spørsmålet bør avklares i en framtidig veileder.

6.7 Taletid for initiativtakerne når saken behandles i politiske organ

For å unngå at saksutredningene av konkrete innbyggerinitiativ ikke endrer meningsinnholdet i forslaget, tar flere at de intervjuede til orde for at initiativtakerne skal få taletid når initiativet realitetsbehandles i et politisk organ. Initiativtakerne sitter ofte med verdifull (lokal) detaljkunnskap om saken og kan bidra til at politikerne tar en mer informert avgjørelse. Uklarheten rundt saken vil på denne måten kunne oppklares før saken går til votering.

6.8 Endringer og tiltak for å øke kjennskapen til ordningen i befolkningen

Som spørreundersøkelsen til et representativt utvalg av den norske befolkning viser er det en svært liten andel av innbyggerne, rundt 4 prosent, som kjenner til ordningen. Årsaken til dette er blant annet at kommunene i liten grad informerer om ordningen, noe loven heller ikke krever. Dersom man ønsker at ordningen skal tas mer i bruk, vil vi her foreslå:

- a) At det i lovtekst eller i veileder formuleres et krav til kommunene om å informere om ordningen, for eksempel på sine hjemmesider.
- b) At kommunene oppfordres til, eventuelt at det legges inn et krav om, å innføre e-initiativ. E-initiativ har et større potensial for å nå yngre grupper, og demokratipotensialet i ordningen er

særlig stort for ungdom under 18 år, i og med at dette er en av de eneste formaliserte deltakelseskanalene uten 18-årsgrense.

- c) At det utarbeides et (frivillig) standardskjema eller en mal for initiativet som kommuner kan legge ut på sine hjemmesider, og som kan gjøre det enklere for initiativtakere å presentere sin sak.

6.9 Hva gjør man når kommunene bryter reglene for innbyggerinitiativ?

Det finnes i dag få sanksjonsmidler som kan tas i bruk overfor kommuner som bryter reglene for innbyggerinitiativ, noe som har ført til frustrasjon blant initiativtakere i flere kommuner. Dersom innbyggerinitiativordningen skal representere en rettighet for innbyggerne til å sette dagsorden, bør denne også ivaretas ved å bedre rettssikkerheten i de tilfeller hvor kommunene ikke følger de formelle reglene.

6.10 Er ytterligere formalisering av ordningen løsningen?

En hovedkonklusjon i vår undersøkelse er at lovbestemmelsen om innbyggerinitiativ har bred støtte både blant initiativtagere og lokalpolitikere. I spørreundersøkelsen til lokalpolitikere i casekommunene har et forslag om å gå bort fra ordningen svært liten støtte. En noe større andel av de spurte mener det kan være fornuftig å gjøre innbyggerinitiativordningen valgfri for kommunene, men også her er flertallet skeptiske (ca. 60 prosent). Med bakgrunn i dette, og forslagene ovenfor, er det fornuftig å diskutere fordeler og ulemper knyttet til en ytterligere formalisering av ordningen. Fordelen med et regelverk med store fortolkningsmuligheter er at det gir rom for stor lokal autonomi i hvordan ordningen praktiseres. Det kan argumenteres med at også demokratiske løsninger fungerer mer effektivt når loven gir rom til å tilpasse dem til den lokale konteksten. Ulempen ved et stort fortolkningsrom er at ordningen praktiseres svært ulikt, og at innbyggerne ikke får like rettigheter til å sette dagsorden. Her må altså hensynet til lokalt selvstyre veies opp mot innbyggernes demokratiske deltakelsesrettigheter og prinsippet om politisk

likhet. I denne diskusjonen er det verd å ta med seg at tilsvarende ordninger i Sverige og Finland har en lav formaliseringsgrad. I Sverige kan enkeltinnbyggere komme med forslag til kommunestyrene, og kommunene bestemmer selv om de vil innføre ordningen eller ikke. Finland har en ordning svært lik den norske (uten omkampbestemmelsen), og her er det enkeltforskere som mener ordningen fungerer som en positiv tilleggskanal for politisk aktivitet sammenlignet med mer tungroddede formaliserte ordninger som lokale folkeavstemninger (Karvonen 2000).

Litteratur

- Adamiak, A. L. (2001) *Lokale folkeavstemning i Norge. Med særlig vekt på perioden 1970-2000*. Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Adamiak, A. L. (2002) "Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse", i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 197-218.
- Aslesen, Tirill (2007): *Innbyggerinitiativet. En studie av implementeringen av lover i tre kommuner*. Hovedoppgave ved institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Bjørklund, Tor (1997) *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund og Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999 : rekordlav og rekordhøy deltakelse*. ISF-rapport 12:2000. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Barnes og Kaase (1979) *Political action: mass participation in five western democracies* (California: Sage Publications)
- Bergen kommune (2009) Bystyresak BYST-50-200914385-1
- Bergen kommune (2008) Strategidokument 2008 – 2011, Bystyrets kontor, Bergen kommune, Oktober 2008.
- Bergen kommune (2004) Sak Bystyresak 96/04 (I Bergen kommunes retningslinjer for innbyggerinitiativ)

- Bjørklund, T. og J. Saglie (2009) ”Ensaksdeltakelse: om underskriftskampanjer og politikerkontakt”, i J. Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse* (Oslo: Abstrakt forlag)
- Bjørklund, T. (1997): *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dahl, R. A.. (1971) *Polyarchy, participation and opposition* (Yale University Press, New Haven)
- Dahl, R. A. and E. R. Tufte (1973) *Size and democracy* (Stanford University Press, Stanford, Ca)
- DIFI (2010) *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*. DIFI-rapport 2010:01. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dryzek, John (2000): *Deliberative democracy and beyond : liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Engelstad (2004) Den siste maktutredningen bør ikke bli den siste, *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 21.
- Eriksen, E.O. (red) (1995): *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis* (Oslo: TANO).
- European Commission 2001:10 ”White paper on governance”
- Falleth, Eva og Gro Sandkjær Hanssen (2009) ”Deltakelse og innflytelse i byplanleggingen – en undersøkelse av reguleringsplanprosesser”, *Kart og plan*, 2009/1, Årgang 102 (1), s. 46-56.
- Farrell, C. M. (2000) Citizen participation in governance. *Public money and management* vol. 20:1 31-37
- Fimreite, A.L og T. Medalen (red) (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ* (Scandinavian Academic Press, Oslo)

- Franklin, Mark N. (2004) *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giljam, Mikael (2005) "Demokratiutveckling och deltagardemokrati. Mycket god vilja – men inte alltid så genomtänkta förslag". Foredrag Sandvika, 6.juni 2005.
- Goul Andersen, Jørgen (2004) *Et ganske levende demokrati*. Århus: Århus universitetsforlag.
- Habermas, J. (1971) *Borgerlig offentlighet – dens framvekst og forfall* (Oslo: Gyldendal).
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, translated by William Rehg (Cambridge, Mass. : MIT Press).
- Hanssen, Gro Sandkjaer (2010) "Ensuring Local Community Interests in Market-oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians", *Environment and Planning C*, 28 (4), 714-732.
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2002) *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Holmberg, Søren (1999) "Representativt Demokrati". SOU 1999:64, Demokratiutredningens skrift nr. 24. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Hox, J (2002) *Multilevel Analysis. Techniques and Applications*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London.
- Innst.O.nr.102 (2002-2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*.
- Karvonen, Lauri (2000) "Som eld och vatten? Om direkt och representativt demokrati". DMI skrift nr. 2, 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?*. Sundsvall: Demokratiinstitutet.

- Klausen, J. E. (2004a): *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004a:05. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klausen, J. E. (2004b): *Bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett*. NIBR-rapport 2004b:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klausen, J. E. og D.A. Christensen (2006) *Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*, NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring.
- KRD (2004) Publikasjonsnummer H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet 2004 (samme som under?)
- KRD (2004) Veilederen fra KRD
”Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ”
- Laakso, M. og Taagepera, R. (1979) ”Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Larsen, H.O. (2002) Directly elected mayors: democratic renewal or constitutional confusion? In J.Caulfield and H.Larsen (eds.), *Local government at the millennium*, Vol. 1 of Urban Research International, Leske + Budrich, Opladen.
- Listhaug, Ola og Matti Wiberg (1995) ”Confidence in political and private institutions”. I Hans-Dieter Klingemann og Dieter Fuchs (red), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 298-322.
- Lindner, R.; Riehm, U. (2008): “Electronic Petitions and the Relationship between Institutional Contexts, Technology and Political Participation”, in: Parycek, P.; Prosser, A. (eds.): *EDem 2008. E-Democracy Conference*. 29-30 September 2008, Krems, Österreichische Computer Gesellschaft, 157-168
- Lindner, R.and Riehm, U. (2009) ”Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective”, *JeDEM* -

eJournal of eDemocracy and Open Government 1(2009)1, S. 1-11
(nur online)

Lorentzen, H. og M.Winsvold (2008) *E-initiativ – en evaluering av forsøk med elektroniske innbyggerinitiativ*. NIBR-rapport 2008:19. Oslo: NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).

Lynne, Even (2004) *Direkte demokrati*. Oslo: Pax Forlag.

Mansbridge, J. J. (1983): *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press

Martinussen, Willy (2003): *Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 59, 2003.

Montin, Stig (2004) *Vardagens konkrete politikk. Uppfølging av medborgraforslag i fullmäktige*. Rapport till Justiedepartementet. Örebro Universitet.

Myrvold, Trine Monica, Sigrid Skålnes, Marte Winsvold (2004) *Et offentlig rom for lokaldemokratiet?: Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2004:09 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

NOU (2001:3) *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2006:7 (2006): *Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

Offerdal, A. (2003): Politisk deltaking – er den så nøye da? Et essay om valgets betydning. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, bind 19, nr. 3, 2003

Olsen, J. P. (1983) *Organized Democracy*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget

Oslo kommune (2010) Reglement for Bystyret pr. 21.04.2010

- Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* Kommunal- og regionaldepartementet
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2005) ”Kommunivånarnas initiativrett – viktig rettighet eller død bokstav?”. *FIKT* 9/2001, Kimmunföbundet.
- Pettersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell og Anders Westholm (1998) *Demokratirådets Rapport 1998, Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rasch, Bjørn Erik (1997) ‘Promethevs versus Odyssevs: Demokratisk institusjonsutforming og konservative garantier’, i Guy Erik Isaksson (red.): *Innblickar i Nordisk parlamentarism*. Åbo: Åbo Akademi.
- Rasch, Bjørn Erik (2000) *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riehm, Ulrich; Coenen, Christopher; Lindner, Ralf; Blümel, Clemens (2008) *Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe. Arbeitsbericht nr.127.*, TAB (Büro für technikfolgen-abschätzung beim Deutschen Bundestag)
- Riehm, Ulric, C. Coenen and R. Lindner (2009) ”Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament”. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40(3), 530-544.
- Saglie, Jo (2009): ”Hvorfor delta i politikken – og hvorfor ikke?” I Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Saglie, Jo og Tor Bjørklund (2005): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Sassoon, Donald (1996) *One hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century*. London: I.B.Tauris Publishers.
- Scarrow, Susan E. (2001) "Direct democracy and institutional change. A comparative Investigation", *Comparative Political Studies*, 34 (6, August).
- Schumpeter, J.A (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Snijders, T.A.B., Bosker, R.J., (2004) *Multilevel Analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. London: Sage
- Stava, Per (2005) "Lokaldemokrati, brukar og borgar. Ideal og realitetar", i Jo Saglie og Tør Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 209-227.
- Steenbergen, M.R., Jones, B. (2002). Modeling Multilevel Data Structures. *American Journal of Political Science* Vol.46 (1), 218-237.
- Strømsnes, Kristin (1993) *Politisk deltakelse i Norge – variasjoner over et tema*. Rapport 9307. Bergen: LOS-Senteret
- Strømsnes, Kristin (1995) "Kjønn og politisk kunnskap". I Nina C. Raaum (red), *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano, 244-275
- Svensson, Palle (1996) "Denmark: The Referendum as minority protection". I Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red), *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Vaksdal kommune (2004) Kommunestyresak 0003/04
- Winsvold, Marte (2007): Municipal websites in the local public debate: Supplying facts or setting agenda?, *Nordicom Review* 2/2007.
- Winsvold, Marte (2008): "E-petition in Norway", in Lindner, Ralf *Wissenschaftliche Evaluierung und Begleitung des Modellversuchs*

»Öffentliche Petitionen« Fallstudien zum Interneteneinsatz im Petitionswesen, Vorgelegt vom Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI)

Østerud, Øyvind (2004) "Maktutredning og demokrati", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(1): 94-95.

Østerud, Øyvind (2005) "Norsk og dansk debatt", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 46(1): 61-62.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Aardal, Bernt og Henry Valen (1995) *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-Forlaget.

Aardal, Bernt (red.) (2002) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aardal, Bernt (2003) *Velgere i villrede. En analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: N.W.Damm & Sønn. AS

Vedlegg 1

Survey til kommuner, fylkeskommuner og bydeler.

Følgende henvendelser ble sendt ut til kommuner, fylkeskommuner og bydeler. Vi sendte ut to påminnelser til kommunene, og en påminnelse til fylkeskommuner og bydeler.

Kommuner

Til: postmottak i alle kommuner

NIBR undersøker bruken av innbyggerinitiativ etter kommunelovens §39a på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Ordningen ble innført 1. juli 2003. Vi ønsker i den forbindelse å få svar på følgende spørsmål om deres kommune:

1. Har det blitt fremmet ett eller flere innbyggerinitiativ i deres kommune som har blitt behandlet eller er under behandling i kommunestyret? Vi vil gjerne ha tilsendt sakspapirene for alle innbyggerinitiativ som er under behandling eller har blitt behandlet siden ordningen ble innført.
2. Har det blitt fremmet innbyggerinitiativ som har blitt avvist og ikke behandlet i kommunestyret? Vi vil gjerne ha tilsendt dokumentasjon på alle initiativene som har blitt avvist siden ordningen ble innført, hvor det fremgår hva initiativet dreide seg om og hvorfor det ble avvist. Dersom det har blitt fremmet saker der behandlingen har blitt utsatt, vil vi også gjerne ha dokumentasjon som gjelder de utsatte sakene.

Vi ber om at svar sendes til Elin Kittelsen (elink@nibr.no) innen 5. februar, eller pr. post til NIBR, Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, att. Elin Kittelsen. Ved spørsmål ta kontakt med prosjektleder Jan Erling Klausen på 22 95 83 72 evt. jan.klausen@nibr.no.

Med vennlig hilsen

NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING

Jan Erling Klausen

Prosjektleder

Fylkeskommuner

NIBR undersøker bruken av innbyggerinitiativ etter kommunelovens §39a på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Ordningen ble innført 1. juli 2003. Vi ønsker i den forbindelse å få svar på følgende spørsmål om deres fylkeskommune:

1. Har det blitt fremmet ett eller flere innbyggerinitiativ i deres fylkeskommune som har blitt behandlet eller er under behandling i fylkestinget? Vi vil gjerne ha tilsendt sakspapirene for alle innbyggerinitiativ som er under behandling eller har blitt behandlet i fylkestinget siden ordningen ble innført.
2. Har det blitt fremmet innbyggerinitiativ som har blitt avvist og ikke behandlet i fylkestinget? Vi vil gjerne ha tilsendt dokumentasjon på alle initiativene som har blitt avvist siden ordningen ble innført, hvor det fremgår hva initiativet dreide seg om og hvorfor det ble avvist. Dersom det har blitt fremmet saker der behandlingen har blitt utsatt, vil vi også gjerne ha dokumentasjon som gjelder de utsatte sakene.

Vi ber om at svar sendes til Elin Kittelsen (elink@nibr.no) innen 19. februar, eller pr. post til NIBR, Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, att. Elin Kittelsen. Ved spørsmål ta kontakt med prosjektleder Jan Erling Klausen på 22 95 83 72 evt. jan.klausen@nibr.no.

Med vennlig hilsen
NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING
Jan Erling Klausen
Prosjektleder

Bydeler i Oslo kommune

Til: postmottak i alle bydeler.

NIBR undersøker bruken av innbyggerinitiativ etter kommunelovens §39a på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Ordningen ble innført 1. juli 2003 og gjelder også for bydelene i Oslo kommune. Vi ønsker i den forbindelse å få svar på følgende spørsmål om deres bydel:

1. Har det blitt fremmet ett eller flere innbyggerinitiativ i deres bydel som har blitt behandlet eller er under behandling i bydelsutvalget? Vi vil gjerne ha tilsendt sakspapirene for alle innbyggerinitiativ som er under behandling eller har blitt behandlet siden ordningen ble innført.
2. Har det blitt fremmet innbyggerinitiativ som har blitt avvist uten å bli behandlet i bydelsutvalget? Vi vil gjerne ha tilsendt dokumentasjon på alle initiativene som har blitt avvist siden ordningen ble innført, hvor det fremgår hva initiativet dreide seg om og hvorfor det ble avvist. Dersom det har blitt fremmet saker der behandlingen har blitt utsatt, vil vi også gjerne ha dokumentasjon som gjelder de utsatte sakene.

Vi ber om at svar sendes til Elin Kittelsen (elink@nibr.no) så snart som mulig, senest 31.mars. Dersom dere svarer pr. post, er adressen NIBR, Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, att. Elin Kittelsen. Ved spørsmål ta kontakt med prosjektleder Jan Erling Klausen på 22 95 83 72 evt. jan.klausen@nibr.no.

Med vennlig hilsen
NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING
Jan Erling Klausen
Prosjektleder