Medvirkning og innbyggerdialog[1]

Inndelingsloven regulerer fastsettelse og endring av kommune- og fylkesgrenser. Lovens formål er som følger: «*Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning».*

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende.

Juridisk sett pålegges altså ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfelle fritt til å velge høringsmetode. Det er videre klart at en innbyggerhøring kun vil være rådgivende for kommunene, og at kommunestyret i prinsippet kan velge å se bort fra det rådet som gis. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som har vært vanlige i de siste 12 årene. Ved frivillige kommunesammenslåinger har flesteparten av kommunene valgt å gjennomføre folkeavstemminger for å få fram innbyggernes syn. I praksis har også lokalpolitikerne vanligvis forpliktet seg til å følge folkemeningen. I forbindelse med kommunereformen vil det fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller ved for eksempel å benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Den enkelte kommune bør vurdere hvor godt egnet en folkeavstemming er som høringsmetode i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ulike høringsmøter kan ha ulike effekter på beslutningsprosessene. Valg av høringsmåte må derfor vurderes utfra hvilke krav som det er naturlig å stille til en høringsprosess. Dette dreier om hvorvidt den aktuelle høringsmåten bidrar til:

- å frembringe representativ informasjon
- å skape dialog
- at innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter og hvilke argumenter som er utslagsgivende

Når det gjelder innbyggermedvirkning og dialog kan man bl.a. skille mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsorienterte virkemidler. De strukturelle virkemidlene er

[1] Brandtzæg, B. A. (2014) Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger TF-notat 35/2014 – Kapittel 2

permanente organer hvor brukerne/innbyggerne gis plass, og hvor de kan være med å fremme sine synspunkter. De prosessuelle virkemidlene har avgrenset varighet og benyttes for å innhente opplysninger og synspunkter fra innbyggerne i bestemte saker eller prosesser. I forbindelse med forvaltningsorienterte virkemidler, er det i første rekke forvaltningen selv som setter seg mål og standarder som de skal forsøke å oppnå for å gi innbyggerne et best mulig tilbud. I forhold til en kommunesammenslåing er det de prosessuelle virkemidlene som er av størst relevans. Dette fordi dette er virkemidler som har avgrenset varighet, og som benyttes i den løpende dialogen mellom innbyggerne og kommunen.

Aktuelle prosessuelle virkemidler kan være:

- Folkeavstemming
- Opinionsundersøkelser
- Utvidede folkehøring, søkekonferanser og visjonsseminar
- Fokusgrupper
- Høring
- Referansegrupper og innbyggerpanel

Vi vil i det følgende foreta en gjennomgang av de aktuelle virkemidlene.[2]

1.1 Folkeavstemming

Folkeavstemming er som nevnt den tradisjonelle måten å innhente innbyggernes syn på en kommunesammenslåing. Selv om makten for å avgjøre sammenslåingsspørsmålet er lagt til kommunestyrene, har det vært mest vanlig med rådgivende folkeavstemming ved sammenslåing fordi spørsmålet er viktig for folk flest. I representative demokrati er valg og folkeavstemming den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom styrende og styrte. Norge har imidlertid ingen sterk tradisjon for å benytte folkeavstemming som demokratisk virkemiddel. I andre land, som f.eks. Danmark, Sveits og USA, er dette et instrument som er benyttet i større grad.

Bruk av folkeavstemminger berører en del demokratiske problemstillinger som det kan være viktig å være oppmerksom på. Folkeavstemminger kan ha en tendens til å støtte opp om de motsetningsorienterte trekkene knyttet til politiske spørsmål. Det vil si at de ikke legger godt til rette for dialog og vurderinger av ulike sider av en sak av en sak hvor man i fellesskap og søker gode løsninger gjennom bred, omforent konsensus. Deltakelse i demokratiske prosesser blir gjerne sett på som viktig for å bidra til demokratisk læring, for å skape politisk engasjement og derigjennom bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt folkeavstemminger bidrar til å støtte opp om disse idealene. Gjennom folkeavstemming kan velgeren utføre sin deltakelse alene og for seg selv, uten en debatterende deltakelse. I dette ligger at avveininger i stemmeboksen ikke nødvendigvis er et resultat av dialog, og at mange kan ha vært passive tilhørere av eventuelle offentlige debatter i forkant.

[2] Basert på: Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammensluting i Valdres i 2004. - Telemarksforsking-Bø. Rapport nr. 224 2005.

Gjennom folkeavstemming har alle muligheter for å utrykke sin mening, men folkeavstemminger innebærer at det er klare valgalternativ. I spørsmål om kommunesammenslutninger er alternativet ja eller nei. Folkeavstemminger kan være mindre egnet for å få fram meninger og bakgrunn for synspunkter samt styrken i disse. Ved lav valgdeltakelse kan det også reises spørsmål ved hvorvidt stemmeresultatet er representativt for innbyggernes syn. I slike tilfeller kan det være grunn til å stille seg spørsmål om hvilke synspunkter den store andelen som *ikke* stemte hadde. Var de positive, negative, usikre eller likegyldige?

Ved å gjennomføre en «politisk bindende» folkeavstemming overlater politikerne til innbyggerne å fatte en avgjørelse, selv som slike folkeavstemminger i utgangspunktet er rådgivende. Dersom politikerne gjennom dette frasier seg ansvaret, kan det også gjøre det vanskelig å få til politisk engasjement og debatt rundt spørsmålet, både mellom politikerne og mellom politikere og innbyggerne. Dette kan medføre liten bevissthet om hva som er utfordringsbildet, målsetninger og effekter av en kommunesammenslåing, og at folkeavstemmingen blir en kanal for spesielt engasjerte interessegrupper.

Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemming er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette vil være en forutsetning for at innbyggerne skal kunne gjøre seg opp et veloverveid standpunkt. Dersom det er usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære, kan sannsynligheten for å stemme for den eksisterende situasjonen være større – «man vet man har, men ikke hva man får». Prosessen fram mot en folkeavstemming må derfor legge vekt på å få til en dialog om det framtidige utfordringsbildet, målene for framtidig utvikling og i hvilken grad man sammen kan løse felles utfordringer. Det vil være viktig å unngå at prosessen blir en «skyttergravsdebatt», der hver side kun er opptatt av finne argumenter for eller mot. En slik prosess kan også være uheldig for det videre samarbeidet dersom en mulig sammenslåing ikke blir realisert.

1.2 Opinionsundersøkelser

Opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn folk synspunkter og oppfatninger i forhold ulike spørsmål og problemstillinger. Opinionsundersøkelser kan legges opp slik at de gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter med relativt små feilmarginer. Slike undersøkelser forutsetter at man trekker et representativt utvalg av den befolkningsgruppen man ønsker å undersøke. I tillegg gir slike undersøkelser også muligheter for å fange opp mer nyansert synspunkter blant innbyggerne, f.eks. grad av sikkerhet, hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Sånn sett kan en opinionsundersøkelse gi et mer representativt uttrykk for folkemeningen enn en folkeavstemming.

En ulempe kan være at spørsmålene i stor grad vil være forhåndsdefinerte, noe som kan medføre at undersøkelsen fokuserer på spørsmål som ikke innbyggerne er opptatt av. Dersom spørsmålene som stilles har vært lite debattert og fokusert på forhånd, kan man også her risikere å få lite gjennomtenkte svar, noe som innebærer at folk kan endre synspunkt etter hvert som de får satt seg grundigere inn i spørsmålene. Her kan postale spørreskjema eller nettbaserte spørreskjema ha en fordel i forhold til telefonintervju, ved at innbyggerne får bedre tid til å vurdere spørsmålene samtidig som det i større grad er

muligheter for mer åpne spørsmål og svar. Det siste gir større muligheter for å fange opp synspunkter som ikke dekkes av de forhåndsdefinerte spørsmålene. Dersom man benytter spørreundersøkelse som alternativ til folkeavstemming, krever dette at dataene blir grundig analysert og kommunisert til innbyggerne. Dette krever også at man har et bevisst forhold til hvordan en spørreundersøkelse skal benyttes før den settes i gang. Dersom innbyggerne får en følelse av at resultatene ikke blir tatt hensyn til, eller at undersøkelsen blir benyttet for å forsøke å legitimere visse synspunkter, kan dette bidra til å skape mistillit og irritasjon blant innbyggerne.

Ved at opinionsundersøkelser gjør det mulig å få kjennskap til styrken i innbyggernes synspunkter samt årsaker og forutsetninger for å stemme det ene eller andre, kan dette bidra til å gi politikerne bedre muligheter for å ta egne beslutninger. Samtidig kan beslutningene begrunnes utfra, og ivareta, innbyggernes synspunkter.

I forhold til folkeavstemminger gir opinionsundersøkelser muligheter for innbyggerne til å uttrykke mer nyanserte synspunkter i forhold til en kommunesammenslutning, men de gir ikke uten videre et grunnlag for bedre dialog. Dersom opinionsundersøkelser skal fungere som et redskap for å styrke innbyggerdialogen, bør slike undersøkelser også gjennomføres i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen. Spørsmål og synspunkter fra innbyggerne kan da danne grunnlag dialog-, debatt- og informasjonstiltak i en senere fase.

1.3 Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonseminar

Utvidede folkehøringer er et opplegg der man samler en tilfeldig utvalgt gruppe og presenterer gruppen for synspunkter og argumenter for og mot et forslag om f.eks. kommunesammenslåing. Gruppen bør være så stor at det kan gi mening å snakke om representativitet. En slik samling kan starte med en paneldebatt der representanter med ulike synspunkter deltar. Hoveddelen av samlingen bør imidlertid brukes til gruppearbeid. En fordel med utvidede folkehøringer, er at de lettere kan fange opp synspunkter til personer og grupper som for øvrig er lite representert i den offentlige debatten. Selve opplegget kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, og gi beslutningstakerne inntrykk av styrken i de ulike synspunktene, og i hvilken grad deltakerne er tilbøyelige til å endre mening.

Utvidede folkehøringer minner mye om det som ellers bærer navn som visjonsseminar, søkekonferanser og forventningseminar. Slike tiltak benyttes gjerne som startkonferanser der man ønsker å gå i gang med prosjekter eller utviklingsarbeid, hvor man gjennom bred medvirkning er ute etter informasjon, ideer, forslag til løsninger og tiltak som danner et grunnlag eller «kick off» for videre arbeid. Slike konferanser utgjør en arrangert møteplass for politikere, ansatte og innbyggere. Selve konferansen legger vekt på gruppearbeid, der deltakerne får medvirke i en prosess. Et hovedformål er å legge forholdene til rette slik at man får fram synspunkter og meningsutveksling mellom de ulike gruppene. Det er viktig å få fram at virkeligheten oppleves forskjellig. Ved at folk som representerer ulike grupper settes sammen, er hensikten å få et mer fullstendig virkelighetsbilde. Denne arbeidsformen brukes på de fleste områder innenfor kommunen, f.eks. innenfor enkelttjenester, på tvers av tjenester, i politikkutformingen eller i nærmiljøarbeidet. Den kan også utnyttes i forbindelse med utarbeidelse av planer, i prosjektarbeid, i utviklingsarbeid, i endringsprosesser og i omstillingsarbeid hvor medvirkning fra innbyggere er en forutsetning. Slike konferanser kan også være aktuelle for å kartlegge spørsmål, holdninger, synspunkter og forventninger til en

kommunesammenslåing, og kan ha positiv betydning for å skape engasjement og for å forankre prosessen i befolkningen. Slike konferanser kan være en positiv opplevelse for de fleste deltakerne, uavhengig av om de er ansatt, politiker, innbygger eller bruker. Selv om konferansen er vellykket, vil det være en utfordring å videreføre arbeidet slik at konferansen ikke bare blir en «happening». Dersom oppfølgingen svikter, kan man risikere at entusiasme og forventninger blir snudd til det motsatte.

Gjennom utvidede folkehøringer kommer man i direkte dialog med innbyggerne. Dette gir muligheter for å fange opp synspunkter og holdninger som ikke kommer fram gjennom opinionsundersøkelser og den offentlige debatten. Gjennom gruppearbeid og samtaler kan deltakerne få bedre innsikt og forståelse av hva en kommunesammenslåing innebærer. Folkehøringer vil ikke gi et like representativt inntrykk av holdningene til bestemte spørsmål som en opinionsundersøkelse, men man kan få et godt inntrykk av hvilke argumenter og spørsmål som er framtredende, og hva som vil være utslagsgivende for å stemme det ene eller andre. Slike folkehøringer kan danne et viktig grunnlag for en politisk debatt, og bidra til å gi politikerne et bedre grunnlag for å ta egne standpunkt og begrunne sine valg.

1.4 Fokusgrupper

Fokusgrupper er en form for gruppeintervju, der formålet er få fram ulike grupper sine synspunkter. Dynamikken i slike grupper kan gi et godt bilde på holdningene til temaet man ønsker å fokusere på. Det som framheves som den ideelle størrelsen på fokusgrupper er 8-10 medlemmer. Alle har da muligheter for å komme til orde samtidig som det blir lettere får til god gruppedynamikk enn hvis gruppa er større. I sammensetningen av gruppene bør det legges vekt på at disse har relevante fellestrekk, f.eks. i forhold til alder, bosted, yrkesgruppe o.l. I forhold til utvida folkehøringer blir det pekt på at fokusgrupper kan være et bedre virkemiddel for mer inngående kartlegging av holdninger blant ulike befolkningsgrupper. Ved at man observerer samtalen i en slik gruppe, kan man få inntrykk av hvilke argumenter og synspunkter som har størst gjennomslagskraft.

Fokusgrupper muliggjør direkte dialog med innbyggerne, men det er ikke sikkert at de synspunkter som kommer fram, nødvendigvis er representativ for de innbyggerne gruppen er ment å representere. Dersom man ønsker å få fram representative synspunkter, vil man imidlertid være avhengig å etablere mange flere grupper, noe som kan være arbeidskrevende.

1.5 Høring

Høring er også en måte å samle inn innbyggernes synspunkter på, men det vil på samme måte som ved folkeavstemming være opp til den enkelte å engasjere seg. En høring gir imidlertid også muligheter til å komme med mer begrunnede syn og kommentarer. Høringen kan gjennomføres med bruk av ulike metoder. Innbyggerne kan f.eks. gis anledning til å tilkjennegi sine synspunkter gjennom internett, brev til kommunen, telefon eller personlig kontakt.

Høringer er en metode hvor alle innbyggerne i prinsippet har anledning til å uttale seg, og innbyggerne står fritt til å fremme det de måtte ha på hjertet. Høringer kan således være en

metode for å få inn ulike synspunkter fra innbyggerne, men problemet vil igjen være at det som oftest er de mest engasjerte og ressurssterke som uttaler seg. Man har således ingen garanti for at synspunktene som kommer inn er representative for ulike befolkningsgrupper eller befolkningen som helhet. Dersom høringer skal være et redskap for å skape dialog, er man avhengig av at synspunkter og spørsmål som kommer inn gjennom høring, følges opp og diskuteres i etterhånd.

1.6 Referansegrupper og innbyggerpanel

Med referansegrupper og innbyggerpanel menes fora hvor man oppnevner faste representanter for brukerne til å komme med innspill til hele eller deler av virksomheten/prosessen i en mer eller mindre avgrenset periode. Den mest kjente ordningen her er bruk av referansegrupper. I referansegrupper vil brukerne normalt være representert med én eller noen få representanter, mens et innbyggerpanel normalt er bredere sammensatt. I forhold til en kommunesammenslåing kan man tenke seg det opprettes slike grupper som har til hensikt å følge prosessen. Formålet vil da være å sikre at prosessen legges opp slik at den involverer og tar hensyn til innbyggerne, fanger opp deres synspunkter og behov, og at disse blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Avhengig av sammensetning, kan slike grupper også benyttes til å formidle ønsker og behov i forhold til framtidig tjenesteutvikling i en eventuell ny kommune.

1.7 Samlet vurdering

I forbindelse med en kommunesammenslåingsprosess kan det være aktuelt å bruke ulike former for innbyggerhøring i ulike faser av prosessen. Ved valgt av høringsmåte vil det derfor være viktig å være bevisst hvilke hensyn som ivaretas med ulike måter å høre på.

Som nevnt innledningsvis, kan viktige vurderingskriterier for å vurdere ulike høringsmetoder være hvorvidt de gir:

- representative svar fra befolkningen
- innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning
- muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne
- muligheter for innbyggerne til å fremme sine synspunkter
- politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslåing eller ikke

Nedenfor har vi foretatt en klassifisering av hvordan ulike høringsmøter ivaretar ulike kriterier. Klassifiseringen representerer en faglig skjønnsmessig vurdering som bl.a. baserer seg på teoretiske og empiriske erfaringer. Tabellen viser at folkeavstemminger og opinionsundersøkelser er de høringsformene som gir mest representative data. Hvorvidt folkeavstemminger gir representative data er imidlertid avhengig av valgdeltakelsen. Ved flere gjennomførte folkeavstemminger har valgdeltakelsen vært lav, noe som gjør at det kan reises tvil om hvorvidt folkeavstemminger er egnet til å gi uttrykk for folkemeningen. Opinionsundersøkelser vil således høyst sannsynlig gi vel så representative data som folkeavstemminger. Samtidig gir opinionsundersøkelser muligheter for å fange opp mer

nyansert synspunkter blant innbyggerne, f.eks. grad av sikkerhet, hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Dette øker politikernes handlingsrom i forhold til å fatte egne beslutninger.

Tabell 1 Ulike høringsmåter vurdert ut fra aktuelle kriterier. 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt. 1 betyr at kriteriet er dårlig ivaretatt.

	Kriterier				
Høringsmåter	Repre-sentativitet	Kunnskap og innsikt om konse-kvenser	Be-tydning for dialog	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selvstendig avgjørelse
Rådgivende folke-avstemming	4	1	1	1	1
Opinionsunder-søkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøkelse ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

I forhold til opinionsundersøkelser gir utvida folkehøringer og fokusgrupper bedre muligheter for innbyggerne til å uttrykke sine synspunkter, etablere dialog mellom kommunen og innbyggerne og for å skape bedre innsikt og forståelse av hva en kommunesammenslåing vil innebære. Disse høringsformene gir mindre representative data enn opinionsundersøkelser, men de kan være egnet for å fange opp en større bredde av synspunkter, samtidig som de gir et inntrykk av hvilke holdninger som er fremtredende og som har gjennomslagskraft. Slike høringsformer kan gi grunnlag for en debatt som fokuser på spørsmål som innbyggerne er opptatt av, og øker mulighetene for politikernes muligheter for å ta en selvstendig avgjørelse, og til å begrunne denne ut fra befolkningens synspunkter og behov.

Gjennomgangen tyder på andre høringsformer enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å fange opp innbyggernes synspunkter, involvere innbyggerne, skape dialog og for å fremme en felles virkelighetsoppfatning. Erfaringene fra gjennomførte sammenslåingsprosesser viser at det er behov for å finne fram til gode modeller for å fremme bedre medvirkning, dialog og debatt i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Dersom man velger folkeavstemming som høringsmetode, vil det, dersom man skal skape en god dialog og forståelse av utfordringsbildet og de muligheter og utfordringer som ligger i ny kommunestruktur, være nødvending med bruk av andre høringsmetoder i en tidlig fase av prosessen. Scenarieprosesser kan være nyttige for å tydeliggjøre ulike utfordringer og fremtidsbilder som følge av ulike kommunestrukturalternativer.