



HVORDAN FUNGERER LOKALDEMOKRATIET?

Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes
erfaringer og oppfatninger

En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner

April 2010



Innhold	Side
Liste over figurer og tabeller	iii
Forord	v
Sammendrag	vii
Innledning – bakgrunnen for Lokaldemokratidatabasen	1
Utgangspunktet – det lokaldemokratiske kretsløpet	2
Nærmere om valg av målestokker for levende lokaldemokrati	3
Lokaldemokratidatabasens oppbygging og innhold	6
Grunnlaget for beregning og tolkning av resultatene	9
Resultater –	
1: Lokaldemokratiet sett fra innbyggernes synsvinkel	10
2: Lokaldemokratiet sett fra de folkevalgtes synsvinkel	15
3: Stemmer innbyggernes og folkevalgtes vurderinger overens?	21
4: Hvordan ser forskjellige grupper i lokalsamfunnet på lokaldemokratiet?	25
Avsluttende kommentar	28
Referanser	30
Vedlegg:	
A: Oversikt over antall innbyggere, respondenter og folkevalgte respondenter i de 50 kommunene som har deltatt i prosjektet	31
B: Invitasjonsbrevet fra KRD og KS til kommunene	33
C: Andel ”vet ikke” og ”har ingen mening” svar på påstander stilt til innbyggerne etter kommunestørrelse og samlet	35
D: Andel ”vet ikke” og ”har ingen mening” svar på påstander stilt til de folkevalgte etter kommunestørrelse og samlet	36
E: Tabeller med gjennomsnittsverdier og standardavvik for innbyggere og folkevalgte	39

Liste over figurer og tabeller

Figur 1:	Det lokaldemokratiske kretsløpet: Fra representasjon til oppgaveløsning	2
Figur 2:	Innbyggernes samlede vurderinger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier for additive indekser for fire standarder etter kommunestørrelse	13
Figur 3:	I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (til innbyggere). Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	22
Figur 4:	Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	22
Figur 5:	Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	23
Figur 6:	Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	23
Figur 7:	Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	24
Figur 8:	Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse	25
Tabell 1:	Oversikt over kommunene som inngår i lokaldemokrati-databasen etter beliggenhet, folketall og gruppering basert på kommunestørrelse	7
Tabell 2:	Innbyggernes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Prosentandel som har svart ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse	11
Tabell 3:	Innbyggernes vurderinger av lokaldemokratiske tilstander. Høyeste og laveste gjennomsnittsverdier i fordelingene for samleindekser for fire demokratistandarder i tre kommunegrupper	15
Tabell 4:	Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende pålitelig styre. Prosentandel som har svart ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse	16
Tabell 5:	Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende ansvarlig styre. Prosentandel som har svart ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse	17

Tabell 6: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende borgernært styre. Prosentandel som har svart "Passer godt" eller "Passer svært godt" etter kommunestørrelse	19
Tabell 7: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende effektivt styre. Prosentandel som har svart "Passer godt" eller "Passer svært godt" etter kommunestørrelse	20
Tabell 8: Regresjonsanalyse av sammensatte indekser for demokrati-standarder. Standardiserte koeffisienter	26

Forord

Det norske lokaldemokratiet er godt, men kan og bør bli bedre. Demokrati er mer enn valgdeltakelse. Det er også tillit og legitimitet til kommunen og de folkevalgte, dialog mellom folkevalgte og innbyggere mellom valg, innflytelse på tilbudene vi bruker og muligheter til å bidra i lokalsamfunnet.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS inviterte 50 kommuner til å være med å teste ut et verktøy for lokaldemokratiutvikling som grunnlag for opprettelse av en lokaldemokratidatabase. Denne rapporten dokumenterer og analyserer resultatene fra spørreundersøkelser til innbyggere og folkevalgte i de 50 utvalgte kommunene. Databasen gjør disse dataene offentlig tilgjengelig og gir kommunene mulighet til å sammenligne seg med andre.

Ideen om en lokaldemokratidatabase ble lansert i Lokaldemokratikommisjonens andre utredning NOU 2006:7 *Det lokale folkestyre i endring?* og fulgt opp i Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. KRD har på bakgrunn av dette inngått et samarbeid med KS gjennom finansiering av oppbygging av en lokaldemokratidatabase, foreløpig som et pilotprosjekt. Det er KS som har hatt ansvar for prosjektgjennomføringen.

I 2008 – 2009 gjennomførte KS et FoU-prosjekt med formål om å utvikle et verktøy for lokaldemokrati-verktøy for kommuner som vil teste seg mot prinsippene i KS sin lokaldemokratiplattform. Universitet i Oslo utviklet to spørreundersøkelser, en til innbyggere og en til folkevalgte, som ble testet ut i seks pilotkommuner. Verktøyet gir kunnskap om tilstanden i den enkelte kommune, som grunnlag for forbedring og utvikling. Rapporten fra dette prosjektet, *Hvor godt er lokaldemokratiet*, finnes på KS sine hjemmesider.

Hvor går ferden?

KS har mål om å etablere dette som et fast tilbud for alle landets kommuner. Det vil være naturlig at muligheten til å gjennomføre undersøkelsene gis en gang i løpet av en valgperiode. Resultatene vil gi en diagnose på hvordan innbyggere og folkevalgte oppfatter lokaldemokratiet, samspillet mellom folkevalgte og innbyggere, mellom folkevalgte og administrasjonen og det kommunen leverer av resultater. Dette vil gi et godt bilde på hvor det eventuelt vil være behov for utvikling av demokratiet i kommunen.

En åpen database med resultatene vil være med å sette demokratispørsmål på dagsorden i kommunestyre og lokalpolitikk, i aviser og andre media, blant innbyggerne og gi mulighet til ytterligere analyser av forskere. Undersøkelsene gir et unikt materiale da data om lokaldemokrati ikke tidligere finnes i denne skala fra enkeltkommuner. Databasen skal være åpen for alle, men svarene til enkeltpersoner vil ikke kunne bli identifisert.

Denne rapporten er ført i pennen av professor Harald Baldersheim og professor Lawrence E. Rose, begge ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Databasen finner du her: www.bedrekommune.no

Mer om KS sitt arbeid med lokaldemokratiplattform og FoU prosjekt *Hvor godt er lokaldemokratiet?* finner du her: www.ks.no

Sammendrag

Formålet med prosjektet er å bygge opp en database som skal være et referansegrunnlag for kommunene i arbeidet med å utvikle og forbedre lokaldemokratiet. Prosjektet er et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS. Kommunene er invitert inn i prosjektet gjennom et felles brev fra departementet og KS. 50 kommuner ble valgt ut til å delta. Disse er fordelt over hele landet og på forskjellige størrelseskategorier. Prosjektet er også knyttet opp mot tilsvarende arbeid i andre land gjennom samarbeid via Europarådet.

I prosjektet belyses lokaldemokratiet gjennom en kartlegging av innbyggernes og de folkevalgtes oppfatninger og erfaringer. Innbyggernes oppfatninger baseres på materiale innsamlet gjennom representative utvalg av befolkningen over 18 år i hver av de utvalgte kommunene. I tillegg har kommunestyrerepresentantene i de samme kommunene besvart et spørreskjema. En del av spørsmålene som stilles, er felles for begge grupper. I alt ca. 14.000 innbyggere er intervjuet pr. telefon. 1374 folkevalgte har besvart spørreskjemaer.

Rapporten framhever fire sider ved ”godt lokaldemokrati”:

- Pålitelig styre: tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte
- Ansvarlig styre: at innbyggerne kan følge med i politikken og stille de styrende til ansvar
- Borgernært styre: muligheter for innbyggerne å delta i og påvirke politikken
- Effektivt styre: evne til å levere tjenester som er i samsvar med innbyggernes behov, samt de folkevalgtes evne til å styre kommunen.

Grunntanken i prosjektet er at kommunene gjennom å sammenligne sine egne resultater med resultater fra andre kommuner kan hente inspirasjon til utviklingsarbeid, lære av hverandre og dessuten følge egen utvikling over tid når slike undersøkelser gjentas flere ganger. Resultatene gjøres tilgjengelig via internettportalen **bedrekommune.no**.

Fra *innbyggerne* får kommunene best attest for effektivt styre. Det store flertall av innbyggerne er fornøyd med tjenestetilbudet. Kommunene vurderes dårligst når det gjelder borgernært styre. Her kan kommunene gjøre mer for å dra innbyggerne med i styre og stell lokalt. Pålitelighet og ansvarlighet vurderes som middels. De minste kommunene får

gjennomgående best attest fra innbyggerne (unntatt med hensyn til effektivt styre, der det er liten forskjell). Når materialet analyseres med utgangspunkt i kommunegruppene, ligger ofte verdiene rundt midtpunktet eller litt under. Det store bildet er at innbyggerne er delt i sitt syn på kommunenes demokratipraksis, m.a.o. at en stor andel gir uttrykk for negative erfaringer og holdninger. Men det må understrekes at det er store variasjoner fra kommune til kommune. Derfor bør dette materialet først og fremst benyttes til analyse av enkeltkommunene, eller til sammenligning mellom enkeltkommuner. Det gir likevel et godt holdepunkt å vite hvor man ligger i forhold til et gjennomsnitt for det samlede materialet eller for en gruppe av kommuner man gjerne sammenligner seg med.

De folkevalgte har gjennomgående en mer positiv vurdering av de spørsmål der deres svar kan sammenlignes med innbyggernes. Dette gjelder særlig synet på pålitelighet og ansvarlighet. De aksepterer ikke i samme grad som innbyggerne at særinteresser dominerer i beslutningsprosessene, eller at partiene har liten betydning for kommunenes politikk. Det kan godt hende at de folkevalgtes vurderinger er de som best samsvarer med de faktiske forhold. Men det at det er sprik i forhold til hva innbyggerne mener om disse spørsmålene, tilsier at kommunene må vurdere informasjonen som går til innbyggerne, og hvordan inntrykk dannes på bakgrunn av måten det forhandles i kommunestyret og andre politiske fora.

Med egen styring av kommunene er de folkevalgte rimelig fornøyd. Samspillet med administrasjonen ser ut til fungere greitt de fleste steder. Det kan se ut til at en del opplever de kommunale beslutningsprosessene som tungvinte og langsomme. Det kan kanskje være på sin plass med en nærmere analyse av slik spørsmål i en del kommuner. Samtidig kan det framheves at de alle fleste trives med arbeidet som folkevalgte og føler at de gjør nytte for seg som folkevalgte.

Hovedbildet som tegnes i det samlede datamaterialet, er at det er store variasjoner kommunene i mellom med hensyn til hvor godt de oppfyller de krav som demokrati-standardene stiller. Derfor bør disse spørsmålene først og fremst rettes til og besvares av de enkelte kommuner. Samtidig vil resultatene for de tre kommunegruppene kunne gi nyttige referansepunkter for slike analyser.

Innledning – bakgrunnen for Lokaldemokratidatabasen

Lokaldemokratidatabasen er opprettet som et referansegrunnlag for kommunenes arbeid med utvikling av godt lokaldemokrati. Lokaldemokratidatabasen bygger på og viderefører et utviklingsprosjekt gjennomført i 2008/09 der oppgaven var å utvikle analyse- og diagnoseverktøy som grunnlag for vurderinger av lokaldemokratiets tilstand i Norge. Slike analyser vil i praksis si å vurdere egenskaper ved styringssystemene i kommunene og derunder forholdet til innbyggerne. Gjennom utviklingsprosjektet ble det fastlagt målestokker eller standarder som kan benyttes for slike vurderinger. Videre ble det utprøvd målemetoder – indikatorer – som kan gi grunnlag for å bedømme i hvilken utstrekning kommunene faktisk realiserer eller nærmer seg slike idealer og standarder.

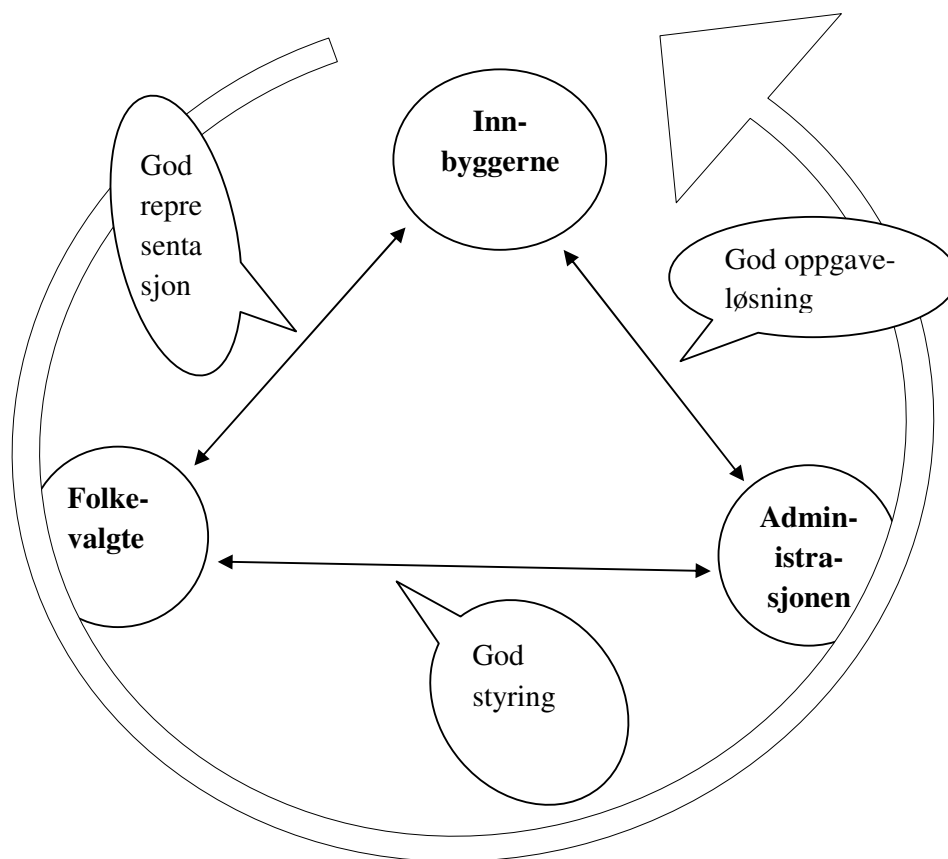
En sentral rettesnor for utviklingsprosjektet var *Lokaldemokrati-plattformen*, vedtatt av KS. Plattformen framhever følgende hovedmomenter som kjennetegn ved godt demokrati:

- *Innbyggjarane har tillit til lokalpolitikarane.Tillit blir utvikla ved at innbyggjarane kjenner seg godt representerte*
- *Dei folkevalde set dagsorden, styrer ressursbruken og er ombod for innbyggjarane*
- *Ein leverer det ein lovar. Demokrati er meir enn ein framgangsmåte. Derfor må dei folkevalde sørgje for gode resultat.*

Prosjektet hadde også nytte av kontakt med og dokumenter fra Europarådet angående *Good local and regional governance – the European challenge (2007)*.

Utgangspunktet – det lokaldemokratiske kretsløpet

Utgangspunktet for utviklingsprosjektet har vært en erkjennelse av at norske kommuner er organisert som representative styresett. I dette styresettet velges representantene – kommunestyret – av folket. Representantene treffer beslutninger etter beste skjønn angående felles saker og innenfor gjeldende rett og den kompetanse som er tillagt kommunestyret. Kommunestyrets beslutninger er rettesnor for administrasjonens arbeid med å løse oppgaver for det lokale fellesskapet. Kommunestyret ansvarliggjøres gjennom valg, dvs. at i den grad folket er tilfreds med kommunestyrets beslutninger og administrasjonens oppfølging, så gjenvelges representantene. I den grad folket er utilfreds med beslutninger og resultater, skiftes representantene ut. Denne framstillingen kalles gjerne for *det demokratiske kretsløpet* og er illustrert i figur 1.



Figur 1: Det demokratiske kretsløpet: Fra representasjon til oppgaveløsning

Hvilke betingelser må være oppfylt for at dette kretsløpet skal kalles et *levende lokaldemokrati*? At innbyggerne er *godt representert*, innebærer bl.a. at de folkevalgte kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov og legger disse til grunn for beslutninger i kommunestyret og andre kommunale organer samtidig som grunnleggende spilleregeler følges. At kommunen preges av *god styring*, innebærer bl.a. at de folkevalgte er i stand til å treffe nødvendige beslutninger og til å styre administrasjonen på en slik måte at politiske beslutninger blir effektivt iverksatt innenfor rammen av god forvaltningsskikk og tilgjengelige økonomiske ressurser. At lokal styring og administrasjon gir grunnlag for *god oppgaveløsning*, innebærer bl.a. at innbyggernes behov og interesser blir imøtekommet gjennom de tjenester kommunen yter, og de reguleringsvedtak som kommunen gjennomfører.

Nærmere om valg av målestokker for levende lokaldemokrati

I en klassisk formulering defineres demokrati som ”styring av, ved og for folket”. En nærmere analyse av denne tilsynelatende enkle formuleringen viser at den innebærer mange og kompliserte relasjoner mellom styrende og styrte for at idealene skal kunne realiseres. Det har etter hvert utkrystallisert seg forskjellige tradisjoner i utlegninger av demokrati-idealene (se Rose 2005 for en drøfting av demokratitradisjoner i lokaldemokratisk perspektiv).

Disse tradisjonene vektlegger forskjellige sider ved relasjonene mellom styrende og styrte eller folket, som jo ”de styrte” til syvende og sist utgjør. Det *direkte* demokratiet kan sies å utgjøre den opprinnelige og grunnleggende formen for demokrati. Her er relasjonen enkel – styrende og styrte er identiske, og styringen skjer gjennom folkeforsamlinger der alle borgere deltar eller kan delta om de ønsker, slik vi kjenner det fra antikkens Athen. Enkelte vil hevde at dette er et gyldig ideal også for dagens demokrati, eller i alle fall at det bør være visse innslag av direkte demokrati. Sveits er et eksempel på et land som i stor utstrekning praksiserer direkte demokrati gjennom bindende folkeavstemninger og lokale folkeforsamlinger med stor beslutningsmyndighet (Lindner 1994; Kaufmann m.fl. 2007).

Direkte demokrati har imidlertid sine begrensninger, ikke minst knyttet til praktiske problemer som oppstår i forbindelse med økende størrelser på de aktuelle politisk-administrative enheter. I moderne samfunn er demokratiet i hovedsak av *representativ* art, slik vi har framstilt og illustrert det ovenfor, både nasjonalt og lokalt (Narud og Valen 2007). Et sentralt ledd i relasjonen mellom styrende og folket er da de regelmessige valgene, som gir

borgerne anledning til å kontrollere de styrende gjennom utskiftning eller gjenvalg. Kvaliteten på valgene og prosessene omkring blir da en sentral målestokk for kvaliteten på demokratiet. Av denne sentrale relasjonen avledes videre målestokker som fri meningsdannelse/fri presse, fri tilgang på informasjon om politiske saker, rettferdig konkurranse mellom politiske partier, osv. Denne demokratiformen omtales også gjerne som konkurransedemokrati, noe som understreker at det er konkurransen mellom konkurrerende eliter, oftest organisert gjennom politiske partier, som er grunnlaget for folkets kontroll med de styrende.

Andre framhever fri opinionsdannelse og fri debatt som sentrale elementer i et demokrati. Det er gjennom debatt at standpunkter formes og vedtaksforslag prøves. Gjennom den åpne debatten i pressen og andre medier gis den styrende eliten anledning til å presentere og forsvare saker og standpunkter samtidig som borgerne kan danne seg et inntrykk av kvaliteten i det saklige grunnlaget for standpunktene og fremme alternative synspunkter som igjen må forsvares. I lengden, hevder forkjemperne for det *deliberative* demokratiet, vil de beste argumentene vinne fram, i alle fall hvis debatten er fri og åpen (jf. Eriksen 1995, Habermas 1981).

Felles for disse tradisjonene er at de i tillegg til rettferdige valg understreker betydningen av informerte og engasjerte borgere og grunnlaget for en åpen og levende samfunnsdebatt. Dette er målestokker som i særlig grad er aktuelle som standarder for *kommunene* som arenaer for levende lokaldemokrati. Kommunene har sin begrunnelse og legitimitet bl a som kanaler for borgernær forvaltning og skoler i demokrati (Mill 1946). Gjennom kommunene kan demokratiet gjøres nært og levende for den enkelte samfunnsborger. *Borgernærhet* er derfor en sentral målestokk i det analyseskjemaet som er brukt.

Nyere demokratiteori har også pekt på betydningen av demokratiets *styringsevne* som grunnlag for demokratisk kvalitet. Styrings- og problemløsningsevne omtales gjerne som *systemkapasitet* (Dahl og Tufte 1973). Det antas at i lengden vil samfunnsborgerne bare verdsette demokratiet dersom det faktisk har evne til å løse problemer og samfunnsoppgaver. Dette synspunktet har to sider. Den ene dreier seg om hvor store og viktige oppgaver det politiske systemet er tildelt. Store oppgaver betyr at mer står på spill. Jo viktigere oppgaver, jo større betydning har politikken for samfunnsborgerne, og jo større incentiver vil innbyggerne ha til å delta i lokalpolitikken. Den andre siden dreier seg om dyktighet til å løse oppgaver og levere de goder som er lovet, eller som samfunnsborgerne forventer seg. Hvor langt et slikt perspektiv skal trekkes inn i vurderingen av demokratiske kvaliteter, kan diskuteres. Noen

hevder at evne til å styre fordelingen av samfunnsgodene må telle med i en samlet vurdering av demokrati-kvaliteter (jf. bl.a. Ringen 2008). I en analyse fra år 2000 konkluderte Pettersen og Rose at ”Tilfredshet med de kommunale tjenester er en hovedkilde til positivt omdømme av det lokale selvstyret” (Pettersen og Rose 2000:40).

Spørsmålene om den lokale styringsevnen retter søkelyset mot *de folkevalgte* og de lokale beslutningsprosessene. Styringsevnen avhenger ikke bare av evne til å treffe gode beslutninger men også av å få disse iverksatt gjennom et velfungerende administrativt apparat. Hensikten i utvilingsprosjektet har ikke vært å gå dypt inn i administrasjonen. Fokuset har heller vært rettet mot de folkevalgtes samspill med og kontroll av administrasjonen. I den demokratiske styringskjeden som utgår fra folket, er de folkevalgte et viktig mellomledd som skal påse at administrasjonen prioriterer de sakene og leverer de tjenestene som de folkevalgte har vedtatt på vegne av folket (sikre allokeringseffektivitet).

Dessuten har idealer som åpenhet, redelighet og pålitelighet i senere år i stigende grad blitt framhevet som grunnleggende for borgernes tillit til et politisk system. Det er vokst fram en hel internasjonal bevegelse – *Transparency International* – med et slikt fokus (<http://www.transparency.org/>). Dette er et fokus som finnes igjen både i empirisk demokrati-forskning og i praktisk forvaltningsutvikling angående ”good governance”. Åpenhet (transparens) gjelder borgernes muligheter til å skaffe seg innsyn i og forstå offentlige beslutningsprosesser. Redelighet har særlig blitt knyttet til forventinger om ukorruperte beslutningsprosesser og folkevalgte men omfatter mer generelt de folkevalgtes vilje til å følge lov og rett og overholde vedtatte spilleregler. Åpenhet og redelighet antas å skape grunnlag for *pålitelighet* i offentlig styring, dvs. at borgerne har grunn til å regne med at det er samsvar mellom utfallet av representative valg, den faktiske politiske dagsorden, linjene i beslutningsprosessene og de resultater som leveres (Rothstein og Teorell 2008).

Under pilotprosjektet ble det funnet hensiktsmessig å samle kjennetegnene ved godt lokaldemokrati i fire standarder – *pålitelig styre*, *ansvarlig styre*, *borgernært styre* og *effektivt styre*. Disse standardene avspeiler Lokaldemokratiplattformen vedtatt av KS, samt sentrale dimensjoner i Europarådets prosjekt om lokaldemokrati og viktige momenter fra den internasjonale faglitteraturen.

Standarder for godt lokaldemokrati

- **Pålitelig styre:** Preges av likebehandling, politisk redelighet, respekt for spilleregler; i sum berører spørsmålene omkring denne standarden kommunepolitikken allmenne omdømme.

Kontrollspørsmål: Har innbyggerne tillit til at de behandles likt i forhold til de kommunale beslutningsprosessene?

- **Ansvarlig styre:** Fremmer oversiktlig politikk og informerte borgere som grunnlag for borgernes kontroll med de folkevalgte.

Kontrollspørsmål: Har innbyggerne tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å føre tilsyn med hvordan folkevalgte skjøtter sine verv?

- **Borgernært styre:** Stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter.

Kontrollspørsmål: Hvordan og hvor langt inndras borgerne i de kommunale beslutningsprosessene? Er det etablert kanaler for å høre og inndra borgerne i beslutningsprosessene?

- **Effektivt styre:** Folkevalgte har god styring, leverer resultater.

Kontrollspørsmål: Er det ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen? Lever kommunen resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med?

Lokademokratidatabasens oppbygging og innhold

Hvor langt disse standardene realiseres i den kommunale praksis, er kartlagt gjennom spørsmål stilt til et representativt utvalg av innbyggerne 18 år og over i 50 kommuner samt til alle kommunestyrerepresentantene i de samme kommunene. Innbyggernes erfaringer og oppfatninger er blitt kartlagt gjennom telefonintervjuer utført av Opinion a.s. i perioden fra uke 46 i 2009 til uke 3 i 2010. Kommunestyrerepresentantene har besvart spørreskjemaer som er blitt utdelt i forbindelse med kommunestyremøter. I de fleste tilfellene har alle kommunestyremedlemene besvart skjemaene. En oversikt over antallet innbyggere og

kommunestyrerepresentanter som har svart på undersøkelsen i hver kommune finnes i vedlegg A. Spørsmålene stilt innbyggerne og kommunestyrerepresentantene er gjengitt i tabellene som finnes nedenfor i denne rapport.

Tabell 1 inneholder en oversikt over kommunen som har deltatt i dette prosjektet. Kommunene som er valgt ut, meldte seg til prosjektet på bakgrunn av en invitasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS rettet til alle landets kommuner (jf. vedlegg B). De utvalgte kommunene har god spredning når det gjelder lokalisering og kommunestørrelse: alle landsdeler og de fleste kommunetyper er dekket. Kommunene kan imidlertid ikke sies å utgjøre et representativt utvalg av kommune-Norge i strengt statistisk forstand. Når svar fra innbyggerne og folkevalgte i flere kommuner er lagt sammen for presentasjon i denne rapporten, er det heller ikke foretatt noen form for veiing av besvarelsene i et forsøk på å gjøre resultatene mer statistisk representative. Resultatene som presenteres i rapporten, er derfor først og fremst ment som en antydning om hovedtendenser, tendenser som med all sannsynlighet også ville framtre dersom materialet sett under ett var fullt ut representativt i statistisk forstand. Det er likevel viktig at man er forsiktig i bruk og tolkning av resultatene fra tabellene og figurene presentert nedenfor.¹

Tabell 1. Oversikt over kommunene som inngår i lokaldemokratidatabasen etter beliggenhet, folketall og gruppering basert på kommunestørrelse

Fylke	Kommune	Antall innbyggere	Kommunegruppe
Østfold	Hobøl	4 707	1
	Sarpsborg	51 924	3
	Fredrikstad	73 175	3
Akershus	Gjerdrum	5 671	2
	Enebakk	10 173	2
	Nesodden	17 201	2
	Skedsmo	47 138	3
Hedmark	Bærum	110 381	3
	Alvdal	2 432	1
	Eidskog	6 370	2
Oppland	Stange	19 042	2
	Lom	2 414	1

¹ Det understrekes at materialet for hver kommune tatt for seg er statistisk representativt og kan derfor brukes for bl.a. sammenligninger med resultater fra andre kommuner og – med forbehold – med resultater fra flere kommuner sett under ett.

	Nord-Fron	5 821	2
	Gran	13 295	2
Buskerud	Sigdal	3 528	1
	Ål	4 631	1
	Drammen	61 958	3
Vestfold	Hof	3 071	1
	Nøtterøy	20 633	3
Telemark	Hjartdal	1 606	1
	Kviteseid	2 530	1
Aust-Agder	Iveland	1 232	1
	Grimstad	20 272	3
	Arendal	41 480	3
Vest-Agder	Lyngdal	7 702	2
	Søgne	10 438	2
Rogaland	Hjelmeland	2 735	1
	Time	15 945	2
	Hå	16 153	2
	Stavanger	122 602	3
Hordaland	Fitjar	2 920	1
	Stord	17 411	2
	Bergen	253 600	3
Sogn og Fjordane	Balestrand	1 360	1
	Gulen	2 290	1
Møre og Romsdal	Halsa	1 665	1
	Hareid	4 826	1
	Kristiansund	23 121	3
Sør-Trøndelag	Ørland	5 081	2
	Orkdal	11 226	2
Nord-Trøndelag	Fosnes	673	1
	Namdalseid	1 716	1
	Overhalla	3 569	1
	Namsos	12 780	2
Nordland	Evenes	1 344	1
	Fauske	9 535	2
	Bodø	46 849	3
Troms	Tranøy	1 531	1
	Bardu	3 982	1
Finnmark	Sør-Varanger	9 653	2

Fordeling av kommuner etter kommunegruppe

- Gruppe 1: 21 kommuner med inntil 5 000 innbyggere
- Gruppe 2: 17 kommuner med 5 000 – 20 000 innbyggere
- Gruppe 3: 12 kommuner med over 20 000 innbyggere

Grunnlaget for beregning og tolkning av resultatene

Med få unntak var alle spørsmål stilt til innbyggerne og folkevalgte utformet som påstander om forhold i kommunen der de bor. Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstandene ved bruk av en skala med fire svarkategorier som gikk fra 1 til 4 alt ettersom påstanden passet svært dårlig (verdi 1), dårlig (verdi 2), godt (verdi 3) eller svært godt (verdi 4) til forhold som gjaldt i vedkommendes kommune. I tillegg kunne respondentene svare ”Vet ikke” eller ”Har ikke mening”.²

I tabellene og figurene som følger er det i hovedsak gjennomsnittsverdiene for besvarelsene fra henholdsvis innbyggerne og folkevalgte som presenteres. I beregning av gjennomsnittsverdiene er ”Vet ikke” og ”Har ingen mening” svar utelatt; kun svar i de fire andre skalakategoriene er lagt til grunn. Dette betyr at en verdi på 3,0 innebærer at respondentene, i gjennomsnitt, mener at påstanden ”Passer godt” med hensyn til forhold som gjelder i deres kommune. Likeledes vil en verdi på 2,0 innebære at respondentene, i gjennomsnitt, mener at påstanden ”Passer dårlig” med hensyn til forhold som gjelder i deres kommune. Videre innebærer verdier som ligger omkring 2,5 at respondentene er noenlunde delt i midten med hensyn til om påstanden passer enten godt eller svært godt versus dårlig eller svært dårlig. Ved lesing av tabeller og figurer må man for øvrig være oppmerksom på at noen påstander har en negativ innretning og andre en positiv innretning med tanke på hva som defineres som god lokaldemokratisk praksis.

I tillegg til presentasjon av gjennomsnittsverdier i tabeller og figurer er det i omtale av hovedtendensene også benyttet prosentandeler som har svart enten ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” versus ”Passer dårlig” eller ”Passer svært dårlig”. En slik forenklet todeling og presentasjon av besvarelsene bidrar til å tydeliggjøre hovedtendensene i materialet. Samtidig går man glipp av en del nyanser der det kan være forskjeller i andelene som svarer for

² Andelen som svarte ”Vet ikke” eller ”Har ikke mening” for hver påstand er angitt i tabellene i vedlegg C og D.

eksempel ”Passer svært dårlig” i motsetning til ”Passer dårlig”. En mer nyansert presentasjon av resultatene for hver kommune er tilgjengelig gjennom internet via portalen ”Bedre kommune” (<http://www.bedrekommune.no>).

Resultater 1 –

Lokaldemokratiet sett fra innbyggernes synsvinkel ³

Målt etter de fire demokratistandardene – pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre – er det med hensyn til *effektivt styre* at kommunene alt i alt får best attest fra innbyggerne (jf. tabell 2). Innbyggerne er i det store og hele fornøyd med det kommunale tjenestetilbudet i egen kommune (omtrent 85 prosent sier seg fornøyd). Og interessant nok er det liten forskjell mellom innbyggerne i kommuner av forskjellige størrelser på dette punktet. Innbyggerne i små kommuner er like fornøyd som innbyggerne i mellomstore og store kommuner. Eventuell underlegenhet i faglig kapasitet og kompetanse blant tjenesteyterne i små i forhold til større kommuner slår med andre ord ikke ut i noen opplevd forskjell i tjenestekvalitet sett fra innbyggernes ståsted. Vi vet fra tidligere undersøkelser at gode tjenester er svært viktig for innbyggerne, men det er faktisk under halvparten av innbyggerne som ser tjenestetilbudet som viktigere enn lokaldemokratiet. Og i en slik avveining framstår lokaldemokratiet som viktigst i alle kommunegrupper.

Kommunene får mer blandet skussmål når det gjelder *pålitelig styre*: Er det særinteresser som får gjennomslag på bekostning av fellesinteressene? Misbruker de folkevalgte sin makt til personlig fordel? Kan en stole på løftene fra politikerne i kommunen? Tendensen er at en ganske stor andel (omkring 60 prosent) mener at særinteresser dominerer for mye i beslutningsprosessene. Og denne tendensen er ganske lik for de tre kommunegruppene (små, mellomstore og store kommuner). Men samtidig mener en enda større andel (nesten tre fjerdedeler) at politikerne ikke misbruker makt til egen vinning, selv om særinteresser har stort spillerom. Det er altså ikke slik at politikerne mistenkes for å mele sin egen kake når de treffer beslutninger. Igjen er ikke forskjellen så stor mellom innbyggerne bosatt i kommuner av ulik størrelse. Derimot er det tydelige forskjeller når det gjelder spørsmålet om velgerne kan stole på løftene fra de folkevalgte. Alt i alt er det under halvparten av de spurte som har

³ Figurer som er basert på informasjon i tabell 2 finnes i vedlegg E.

tillit til politiske løfter selv i egen kommune. Minst er tilliten til løfter i de største kommunene der kun om lag 40 prosent sier de stoler på løftene.

Tabell 2. Innbyggernes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Prosentandel som har svart "Passer godt" eller "Passer svært godt" etter kommune-størrelse.*

Standard og påstander	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner
Pålitelig styre			
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.	59	62	62
• Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.	75	73	69
• Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen.	52	48	41
Ansvarlig styre			
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	65	65	62
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene.	44	44	45
• Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	60	48	40
Borgernært styre			
• Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg.	54	48	51
• Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne.	50	49	46
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter.	64	63	53
Effektivt styre			
• I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud.	86	88	85
• Lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt.	50	48	46

* Gjennomsnittsverdier og standardavvikene for svarfordelingene for hvert spørsmål er tilgjengelig for denne og tabeller 4-7 vedrørende folkevalgte i vedlegg E.

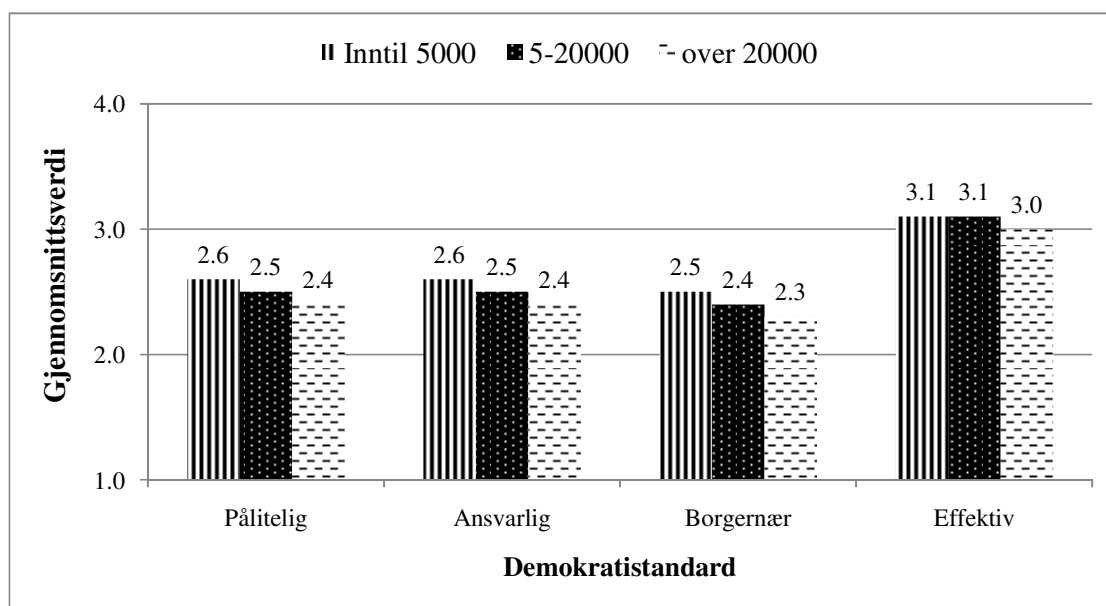
Innbyggerne er også reservert i sin vurdering av kommunene etter standarder for *ansvarlig styre*. Disse standardene vektlegger informasjonsvirksomhet og politisk tydelighet som grunnlag for innbyggernes kontroll med de folkevalgte. Skal de folkevalgte kunne holdes ansvarlig, kreves det informasjon om sakene og mulighet til å identifisere hvem som skal holdes til ansvar. Ansvarliggjøring skjer i et representativt demokrati først og fremst via politiske partier som formulerer programmer som skal gi grunnlag for en linje i styringen som er gjenkjennelig for borgerne.

Nesten to tredjedeler av innbyggerne har en positiv vurdering av sin kommune med hensyn til informasjon de får om aktuelle saker, men under halvparten av de spurte gir kommunene en god attest for informasjon om hva en får igjen for skattepengene den enkelte betaler. Når det gjelder betydningen av politiske partier og partipolitiske skillelinjer, sier halvparten av de spurte at det ikke spiller noen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter med makten i kommunen. Størst er denne andelen i de minste kommunene (60 prosent). Dersom det utelukkende skulle stemmes på partier på valgdagen, ville dermed velgerne ha vansker med å fordele ansvar mellom partiene på en klar måte. Ansvarlighet kan kanskje likevel i noen grad opprettholdes ved at velgerne også kan gi uttrykk for personpreferanser gjennom kummuleringer og ”slengere” mv. At partipolitiske skillelinjer framtrer så svakt for velgerne, kan imidlertid skyldes at det rett og slett ikke er så mange saker på den kommunale dagsorden som er egnet til å aktivisere de tradisjonelle partilinjene. Det kan også skyldes at nærheten til velgerne og lokalsamfunnet gjør at de folkevalgte i kommunene ikke finner det formålstjenelig å framheve partipolitiske skiller. Samtidig er antakelig partidisiplinen svakere i lokalpolitikken enn på det nasjonale plan. Men dette funnet reiser spørsmålet om hvordan linjene i politikken og i beslutningene kan tydeliggjøres for velgerne. Trolig er informasjonsvirksomheten et aktuelt sted å begynne.

Borgernært styre innebærer at innbyggerne opplever at de har muligheter til å påvirke beslutninger, at de folkevalgte kommuniserer på en forståelig måte, og at de folkevalgte oppleves som lydhøre overfor hva som rører seg blant innbyggerne. Litt under halvparten av de spurte sier seg fornøyd med sine muligheter til å påvirke lokale beslutninger, men det er en markant forskjell mellom de minste og de største kommunene. Innbyggerne i småkommunene opplever sine påvirkningsmuligheter som vesentlig bedre enn de som bor i de større byene. En slik forskjell er kanskje ikke så uventet gitt at det er adskillig flere velgere for hver folkevalgt i byene enn i de små kommunene, og tilgang til beslutningstakerne er sannsynligvis lettere i mindre kommuner. Det er likevel ikke noen stor forskjell etter kommunestørrelse med hensyn

til hvordan innbyggerne opplever de folkevalgtes evne til å formidle begrunnelser og standpunkter i vedtakssituasjoner. Flertallet er ikke fornøyd med de folkevalgtes innsats i så måte. Alt i alt opplever likevel et flertall (ca. 60 prosent) at de folkevalgte tar hensyn til synspunkter blant innbyggerne. Så de folkevalgtes lydhørhet kan sies å få et noenlunde positivt skussmål. Men en tydelig forskjell framtrer igjen mellom små og større kommuner og der avstanden fra velger til valgt framstår som mindre i de minste kommunene.

Figur 2: Innbyggernes samlede vurderinger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier for additive indekser for fire standarder etter kommunistørrelse. Skala verdier fra 1 til 4 (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt") (negative indikatorer rekodet).*



* Tabell 2 viser hvilke variable som inngår i de forskjellige indeksene, med unntak av 'Effektivt styre' som i figuren er kun basert på én indikator, nemlig påstanden "I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud".

Figur 2 er en sammenstilling av innbyggernes vurderinger av lokaldemokratiet ut fra de fire standardene og fordelt på de tre kommunegruppene. Svar på de forskjellige påstandene under hver standard er summert og de negativt innrettede påstandene er omkodet slik at stigende verdier kan tolkes som en positiv vurdering av lokale forhold. Som nevnt over, ser vi at vurderingene er mest positive ut fra effektivitetskriteriet. Dette gjelder for alle kommune-grupper. Innbyggernes vurderinger er derimot gjennomgående lavest for kriterier som gjelder

borgernært styre. Kommunene kan altså gjøre mer for å engasjere borgerne og gi dem medvirkningsmuligheter utenom valg og partikanaler. De sammenfattende vurderingene for pålitelighet og ansvarlighet er nokså like. For øvrig er det interessant å registrere at med unntak av effektivt styre, har innbyggerne i de minste kommunene gjennomgående de mest positive oppfatninger av lokaldemokratiske forhold som gjør seg gjeldende i sin bostedskommune, og gjennomsnittsvurderinger avtar med økende kommunestørrelse.

Rapportene av gjennomsnittsverdier for de tre kommunegruppene som framgår av figur 2, dekker imidlertid over at det finnes store variasjoner enkelt-kommuner i mellom når det gjelder innbyggernes samlede vurderinger for disse kommunene. I tabell 3 nedenfor vises gjennomsnittsverdiene for de kommunene som har henholdsvis høyeste og laveste gjennomsnittsverdier for de fire demokratistandardene innen hver kommunegruppe. Når det gjelder vurderingene av pålitelighet for eksempel, får ”den beste kommunen” i gruppe 1 gjennomsnittsverdien 3.01, mens den ”dårligste” får verdien 2.22, en forskjell på 0.79 på en skala fra 1 til 4. I den første kommunen får altså påliteligheten et meget godt skussmål av et stort flertall av innbyggerne. I den andre kommunen gir et stort flertall kommunens pålitelighet en vesentlig dårligere attest. Det er ikke fullt så store variasjoner i vurderingene i de to andre kommunegruppene, men også her finnes det betydelige variasjoner. De samme forholdene gjelder for de andre standardene. Forskjellene er størst i gruppen med de minste kommunene og mindre i de to andre gruppene, men forskjeller finnes i alle grupper. Dette indikerer at mange kommuner har et forbedringspotensial med hensyn til sin lokaldemokratiske praksis. Samtidig finnes det mange kommuner som kan ha mye å lære bort.

Tabell 3: Innbyggenes vurderinger av lokaldemokratiske tilstander. Høyeste og laveste gjennomsnittsverdier i fordelingene for samleindekser for fire demokratistandardene i tre kommunegrupper.* Skala (1 = ”Passer svært dårlig”, 4 = ”Passer svært godt”).

Demokratistandard	Høyeste verdi	Laveste verdi	Forskjellen
• Pålitelig styre			
○ Gruppe 1	3.01	2.22	0.79
○ Gruppe 2	2.73	2.33	0.40
○ Gruppe 3	2.70	2.16	0.54
• Ansvarlig styre			
○ Gruppe 1	2.79	2.33	0.46
○ Gruppe 2	2.76	2.33	0.43
○ Gruppe 3	2.60	2.29	0.31
• Borgernært styre			
○ Gruppe 1	2.90	2.10	0.80
○ Gruppe 2	2.70	2.27	0.33
○ Gruppe 3	2.61	2.11	0.50
• Effektivt styre			
○ Gruppe 1	3.52	2.70	0.82
○ Gruppe 2	3.33	2.85	0.48
○ Gruppe 3	3.24	2.69	0.55

* ‘Effektivt styre’ består av kun én indikator. Jf. note til figur 2.

Resultater 2 –

Lokaldemokratiet sett fra de folkevalgtes synsvinkel

Pålitelig styre

På to av tre indikatorer vedrørende pålitelig styre er de folkevalgtes vurdering av kommunens styresett positiv (jf. tabell 4). Flertallet (55 prosent) er uenig i at særinteressene får dominere, samtidig som flertallet mener at velgerne har rimelig respekt for de folkevalgte. Sistnevnte

vurdering antas å avspeile at de folkevalgte mener at kommunen styres på en måte som anerkjennes av innbyggerne som etisk og faglig forsvarlig. Men på ett punkt slutter flertallet av folkevalgte (ca. to tredjedeler) seg til en allminnelig beskyldning mot de kommunale beslutningsprosessene – nemlig at det hjelper å ha gode forbindelser i kommunen for å få ivaretatt sine interesser. Det kan dermed se ut til at kommunene bør fortsette sine anstrengelser med hensyn til å forenkle og effektivisere kontaktflaten med innbyggerne, for eksempel gjennom servicetorg og lignende. I større utbyggingssaker kan trolig også informasjonsformidlingen forbedres.

Tabell 4: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende pålitelig styre. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse.

Påstander	Små	Mellomstore	Store
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.	41	46	48
• De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser.	62	64	67
• Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte.	61	59	53

Ansvarlig styre

Hvor tydelige er styringslinjene og skillelinjene i kommunepolitikken? Hvor godt informeres innbyggerne slik at de kan danne seg velbegrunnede oppfatninger om den kommunale styringen? Som vi ser i tabell 5 er de folkevalgte sterkt uenig i en påstand om at det spiller liten rolle hvilke partier det er som sitter med makten. Samtidig mener om lag 80 prosent at det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken. Dette gjelder særlig blant folkevalgte i de største kommunene. Et flertall innrømmer likevel at kommunepolitikken kan bli veldig sektororientert. Det ser også ut til at kommunene gjør en rimelig bra jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker, sett fra de folkevalgtes synsvinkel, men de innrømmer at det gjøres for lite for å tydeliggjøre hvordan skattepengene brukes og hva

innbyggerne får igjen. Dette kan sees som et ønske om mer mål- og resultatorientert rapportering til innbyggerne.

Tabell 5: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende ansvarlig styre. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse.

Påstanden	Små	Mellom- store	Store
• Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	32	20	10
• Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken.	66	77	89
• Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti.	34	35	31
• De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret.	43	50	54
• Kommunepolitikken er veldig sektororientert.	42	55	69
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om.....			
○ aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	64	58	65
○ hvilke rettigheter man har i forhold til kommunen.	57	53	58
○ hva man får igjen for skattepengene.	40	34	45
• Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt.	77	82	82
• Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar.	94	92	95
• Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt.	88	91	91
• Statens detaljstyring av kommunen uthuller rollen som folkevalgt.	72	68	72

På det personlige plan opplever det store flertall av de folkevalgte at de gjør nytte for seg i rollen som kommunestyrerepresentant, og at rollen er rimelig klar (om lag hhv. 80 og 90 prosent). På denne bakgrunnen er det kanskje ikke overraskende at hele 90 prosent sier de trives med arbeidet som folkevalgt. Men det må også nevnes at over to tredjedeler slutter opp om et utsagn om at ”statens detaljstyring uthuller rollen som folkevalgt”. Dette gjelder for

folkevalgte for alle kommunegrupper uavhengig av kommunestørrelse. Men alt i alt opplever altså de folkevalgte at ansvarslinjene i kommunepolitikken er klare selv om informasjonen til innbyggerne kan forbedres på enkelte punkter.

Borgernært styre

Hvordan opplever de folkevalgte kontakten med innbyggerne og andre aktører i lokalsamfunnet, slik som næringsliv og media? Er kommunen flink til å håndtere kontakter og impulser utenfra? Dette er kjernespørsmål særlig i et lokalt demokrati. Som det framkommer av tabell 6, har de fleste av kommunestyrerepresentantene, kanskje ikke overraskende, hyppig kontakt med enkeltpersoner i lokalsamfunnet. Kontakten med næringsliv og foreninger er derimot ikke fullt så hyppig, og det er bare unntaksvis at de opptrer i media (kun en tredjedel har kontakt med media ukentlig). Så påstanden om at vi lever i et mediasamfunn, er kanskje noe overdrevet for kommunestyrerepresentantenes vedkommende. Men det er en viss forskjell etter kommunestørrelse på dette punktet: de folkevalgte i de største kommunene opptrer mye hyppigere i media enn kollegene fra småkommunene gjør.

Når det gjelder innbyggernes interesse for lokalpolitikken, er det bare litt over halvparten av de folkevalgte som opplever at det er stor interesse ute i lokalsamfunnet. Omtrent like mange mener at medias dekning av lokalpolitikken er for ensidig negativ. Dette gjelder særlig blant folkevalgte i de største kommunene. Når det gjelder kommunens løpende håndtering av henvendelser fra innbyggerne, mener det store flertall av representantene at klager behandles på en saklig måte, men at forslag fra innbyggerne om forbedringer i de kommunale rutiner ikke fanges godt nok opp. Men alt i alt hevder et flertall at de folkevalgte (over 75 prosent) at de tar hensyn til innbyggernes synspunkter i saker som er oppe på den kommunale dagsorden.

Det er ellers interessant å notere at med hensyn til borgernærhet er det mindre forskjeller mellom små og store kommuner enn ventet.

Tabell 6: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende borgernært styre. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse.

Påstanden	Små	Mellom- store	Store
• Det er stor interesse for kommunepolitikken blant innbyggerne.	52	54	54
• Folk flest er seg meget bevisst hvilke rettigheter de har overfor kommunen .	71	68	61
• Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ.	50	55	58
• I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med			
○ enkeltinnbyggere	82	85	79
○ foreninger og lag	52	56	61
○ næringsliv	49	43	43
○ media	22	26	44
• Her i kommunen er det gode rutiner for å ta i mot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet.	48	43	47
• Her i kommunen blir klager på tjenester behandlet på en saklig måte.	79	79	77
• Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer.	60	54	54
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter	82	76	75

Effektivt styre

Dette temaet dreier seg om kommunens evne til å levere tjenester og styre utviklingen i lokalsamfunnet som forventet av innbyggerne. Som ledd i styringsprosessen må de folkevalgte etablere et godt samspill med administrasjonen og ha innsyn i hvordan administrasjonen følger opp de politiske vedtakene. Alt i alt er det store flertall av folkevalgte (om lag 80 prosent) godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne (jf. tabell 7). Det er imidlertid en viss variasjon etter kommunestørrelse slik at tilfredsheten er størst i de minste og

mellomstore kommunene, men også i de største sier et stort flertall seg tilfreds med tjenestene. Kommunen leverer altså ”varene”, etter de folkevalgtes syn.

Tabell 7: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander vedrørende effektivt styre Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse.

Påstanden	Små	Mellomstore	Store
• Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte.	68	68	75
• Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen.	50	51	48
• Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ.	22	22	22
• Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon.	73	69	70
• De folkevalgte styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende.	65	66	68
• Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte.	41	48	51
• Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen.	31	34	46
• Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt.	50	62	54
• Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne.	84	86	74
• Jeg er godt fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på her i kommunen.	74	72	70

Samspeillet med administrasjonen fungerer også i det store og hele tilfredsstillende, slik de folkevalgte ser det. Administrasjonen ansees som flink til å fange opp politiske signaler, og det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon. De folkevalgte mener de har styring med administrasjonens iverksetting av deres vedtak. Interessant nok oppleves styringen på dette punktet som bedre i de større enn i de mindre kommunene. Det er for

mange likevel ikke lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen; halvparten finner at det er vanskelig å følge med i kommuneforvaltningens gjøremål. Mange finner også at arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt (ca 55 prosent). For øvrig er styringen av de mange kommunale selskapene som kommunene har opprettet i senere år, en stor utfordring for mange folkevalgte. Et betydelig flertall (over 70 prosent) ser ikke de kommunale selskapene som noe bidrag til en lettere styring av kommunene.

Det samlede inntrykket av de folkevalgtes vurdering av de punkt som faller inn under et effektivt styre, er at kommunene fungerer rimelig godt.

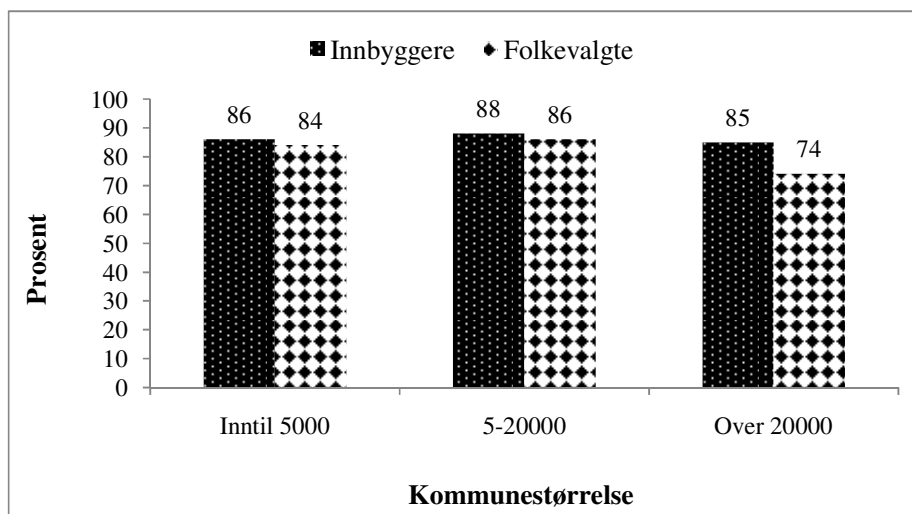
Resultater 3 –

Stemmer innbyggernes og folkevalgtes vurderinger overens?

Figurene 3 til 8 presenterer innbyggernes og folkevalgtes vurderinger under ett der hvor det er stilt likelydende spørsmål til de to gruppene. Jevnt over er de to gruppene mest samstemte i vurderingene av kommunenes *styringseffektivitet* slik dette oppfattes gjennom tjenestetilbudet. Begge gruppene er fornøyd med tjenestetilbudet, og gjennomsnittsverdiene er bemerkelsesverdig like (jf. figur 3). Det er også stor likhet i de tre kommunegruppene uavhengig av størrelse.

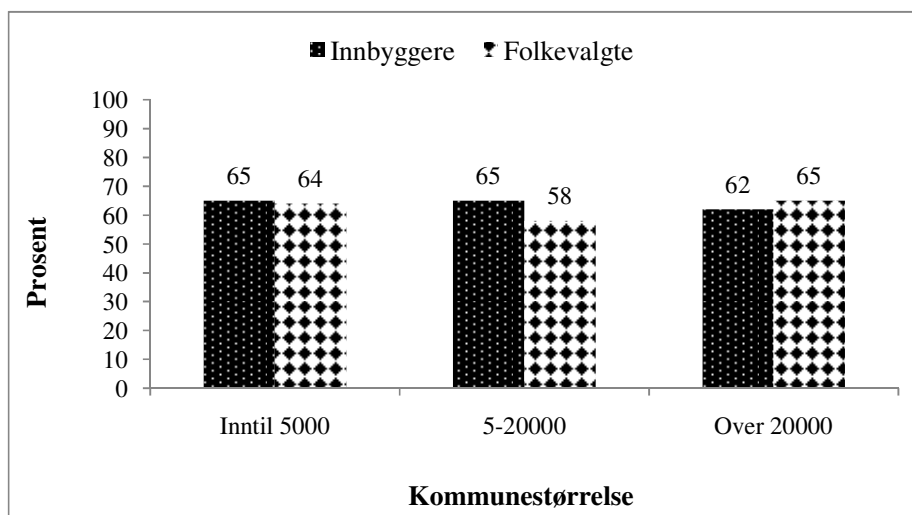
For *ansvarsorientert styring* er det også rimelig godt samsvar mellom innbyggernes og de folkevalgte vurderinger, i hvert fall når det gjelder kommunenes informasjonsvirksomhet. Saksinformatjonen oppleves som relativt tilfredsstillende av begge grupper (jf. figur 4), mens begge grupper synes å etterlyse mer mål- og resultatorientert informasjon (jf. figur 5). Og det gjør faktisk kommunestyrerepresentantene i enda større grad enn innbyggerne.

**Figur 3: I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (til innbyggerne). Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommune-
størrelse. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt”.***

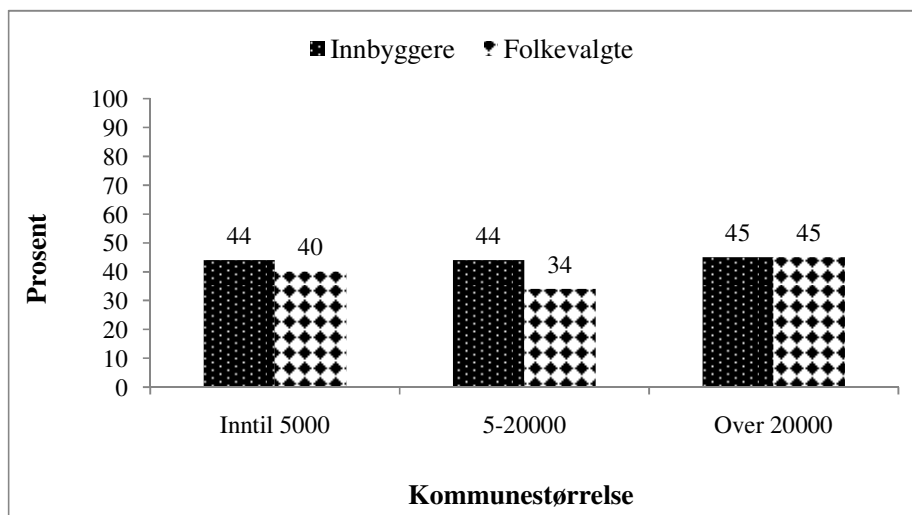


* Ordene ”til innbyggerne” er lagt til spørsmålsformulering for de folkevalgte.

**Figur 4: Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommune-
størrelse. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt”.**

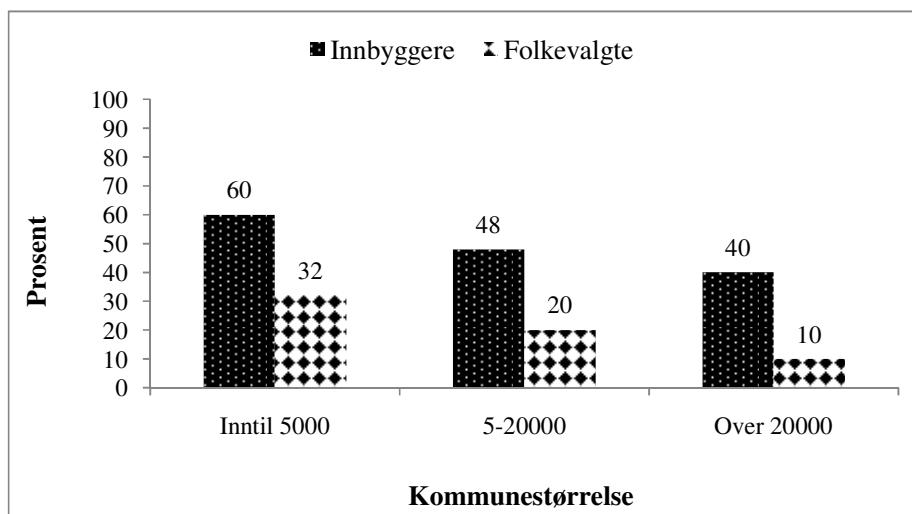


Figur 5: Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse. Prosentandel som svarer "Passer godt" eller "Passer svært godt".



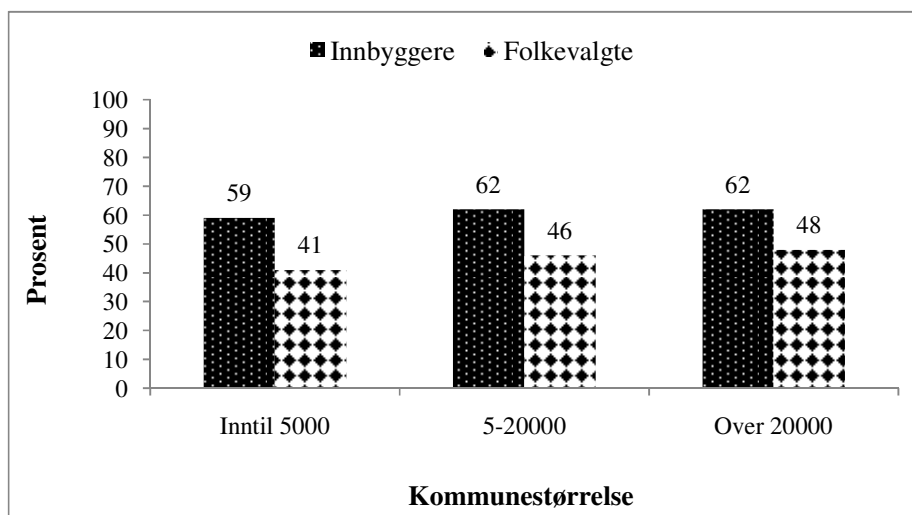
Det er imidlertid avvik mellom innbyggere og folkevalgte når det gjelder synet på betydningen av de politiske partiene i styringen av kommunene. Hvilke partier som har makten, spiller liten rolle for styringen av kommunen, slik innbyggerne ser det. Men som det framkommer av figure 6, er de folkevalgte for det meste av den oppfatning at partiene spiller en vesentlig rolle for hvilken politikk som føres.

Figur 6: Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse. Prosentandel som svarer "Passer godt" eller "Passer svært godt".



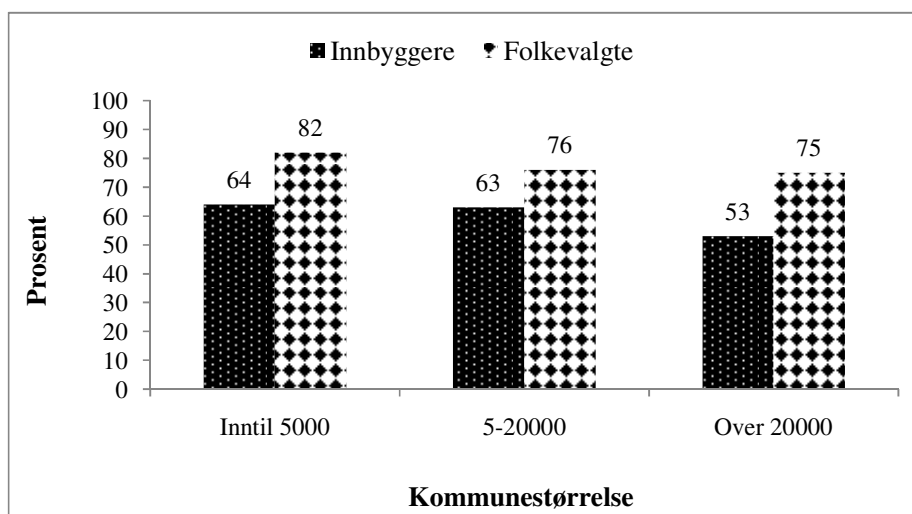
Det eksisterer også avstand mellom innbyggere og folkevalgte i vurderingene av kommunenes pålitelighet. Innbyggerne mener i atskillig større grad enn folkevalgte at særinteresser får gjennomslag på bekostning av fellesinteressene (jf. figure 7). Dette er et trekk som går igjen uavhengig av kommunestørrelse.

Figur 7: Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse. Prosentandel som svarer "Passer godt" eller "Passer svært godt".



Om ikke like stort, er det dessuten et sprik i vurderingene med hensyn til borgernært styre og om innbyggernes syn når fram til de folkevalgte. De folkevalgte mener i ganske stor grad at de tar hensyn til synspunkter fra innbyggerne, mens innbyggerne er mer skeptiske på dette punkt (jf. figur 8). Denne forskjellene går igjen i alle tre kommunegrupper.

Figur 8: Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter. Innbyggernes og folkevalgtes oppfatninger etter kommunestørrelse. Prosentandel som svarer ”Passer godt” eller ”Passer svært godt” etter kommunestørrelse.



I en samlet vurdering må det sies at sprikene i innbyggernes og folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet ikke tilsier at de befinner seg på forskjellige kloder. Det er samsvar på vesentlige punkter, og særlig samsynet på det kommunale tjenestetilbudet kan framheves. Det er derimot relativt stort sprik når det gjelder betydningen av de politiske partiene. For innbyggerne bidrar ikke partiene til klarhet i den politiske styringen. For øvrig antyder spriket i vurderingene av kommunenes pålitelighet at kommunene har et image-problem i forhold til innbyggerne når det gjelder pålitelighet, noe som oppfatningen av særinteressenes gjennomslag bærer bud om.

Resultater 4 –

Hvordan ser forskjellige grupper i lokalsamfunnet på lokaldemokratiet?

I de foregående avsnittene har vi framhevet forskjeller mellom ulike kommunegrupper etter kommunestørrelse. I dette avsnittet retter vi søkelyset mot forskjellene i oppfatninger av lokaldemokratiske forhold i ulike grupper av befolkningen. Er det noen grupper som er mer kritiske til lokaldemokratiet enn andre? Hvis så er tilfelle, kunne det være av interesse for kommunene å analysere materialet nærmere for å identifisere slike grupper, finne ut hvilke

forhold det er de er spesielt kritiske til, og vurdere eventuelle tiltak som kunne bedre kommunens forhold til angjeldende grupper. Slike analyser bør fortrinnsvis utføres for den enkelte kommunen. I dette tilfellet har vi imidlertid gjennomført analyser av det samlede materialet for å illustrere aktuelle muligheter. Vi vil understreke at resultatene er basert på et sammenslått uveidd materiale og må av denne grunnen tolkes med ytterst forsiktighet. I det samlede materialet vil småkommunene dominere noe mer enn deres reelle befolkningstygde skulle tilsi da kommuneutvalgene ikke er fullt ut proporsjonale med befolkningsstørrelsen i de enkelte kommuner. Resultatene i de enkelte kommunene kan derfor bli forskjellige, slik at analysene i tabell 8 ikke nødvendigvis gir holdepunkter for konklusjoner om enkeltkommuner.⁴ Det kan bare med sterke reservasjoner benyttes som grunnlag for utsagn om landet som helhet.

Tabell 8: Regresjonsanalyse av sammensatte indekser for demokratistandarder.* Standardiserte koeffisienter.

Uavhengig variabel	Pålitelig	Ansvarlig	Borger-nær	Effektiv
• Alder (i år)	.055*	.093*	.021	.093*
• Kjønn (0=mann; 1=kvinne)	-.009	.004	.011	.035*
• Høyeste fullførte utdanning	.035*	-.032*	.024*	.032*
• Husholdets ca. inntekt pr.år	.004	-.039*	-.003	-.016
• Hvor mange år har du bodd her i kommunen?	-.054*	.007	-.033*	-.031*
• Har du daglig omsorgsansvar for barn eller andre pårørende?	-.064*	-.004	-.028*	-.010
• Folkemengden i kommunen 1. januar 2009	-.046*	-.051*	-.052*	-.008
N	10614	12194	11620	13961
R ²	.010	.017	.004	.009

* Indeksene er summen av variable som inngår i de respektive standardene, med unntak av 'effektivt styre'. Jf. note til figur 2. Negative utsagn er kodet om. Koeffisienter med en asterisk er statistisk signifikant på minst 0,05 nivået.

⁴ Dette siste forholdet er det kontrollert for i en viss utstrekning da vi har tatt med kommunenes innbyggertall som en kontrollvariabel.

Fra resultatene i tabell 7 er det mulig å framheve følgende momenter:

Alder: For standardene pålitelig og ansvarlig styre har eldre en noe mer positiv vurdering av lokaldemokratiet enn yngre har. For standardene borgernær og effektiv styring er det ingen vesentlig forskjeller mellom innbyggere av ulik alder.

Kjønn: Stort sett gjør det ingen forskjell for vurderingene av lokaldemokratiet hvilket kjønn respondentene har. Unntaket er vurderinger av effektivt styre, der kvinner er mer positive enn menn.

Utdanning: Personer med høyere utdanning er mer positivt innstilt enn de med lavere utdanning. Dette gjelder særlig for vurdering av effektivt styresett. Unntaket er vurderinger av ansvarlig styre: her er de høyt utdannede mer kritiske.

Inntekt: Med unntak av vurdering av ansvarlig styre, der de med lavere inntekter er mer negative enn de med høyre inntekter, har ikke husholdsinntekt noen betydning for vurderinger av lokaldemokratiet.

Botid i kommunen: Innbyggere med lang botid i kommunen er mer kritiske til lokaldemokratiske forhold enn de med kort botid, for eksempel innflyttere, som opplever lokaldemokratiet mer positivt. Her kan det kanskje være lange erfaringer og akkumulert kunnskap som slår ut i negative vurderinger?

Omsorgsansvar: Her er det de uten omsorgsansvar for barn eller pårørende som har de mest negative oppfatninger av lokaldemokratiske forhold, mens omsorgsansvar henger sammen med mer positive oppfatninger. Dersom det er slik at omsorgsansvar nødvendiggjør mer kontakt med kommunen og andre i lokalsamfunnet, kan dette være et tegn på at kontaktflate mot kommunen gir positive erfaringer som kanskje motvirker et allment negativt mediabilde.

Kommunestørrelse: Kommunestørrelse spiller en viss rolle for vurderingen av kommunen i forhold til tre av de fire demokratistandardene. Folk bosatt i små kommuner har mer positive vurderinger enn folk i større kommuner. Unntaket er vurderingen av effektiviteten, som her uttrykkes som grad av tilfredshet med tjenestetilbudet. I dette spørsmålet gjør kommunestørrelse liten eller ingen forskjell.

Ellers er det vesentlig å notere at de ovenfor omtalte befolkningsegenskapene i liten grad synes å være utslagsgivende i forhold til forskjeller i innbyggernes oppfatninger av lokal-

demokratiske tilstander – i hvert fall når materialet er analysert under ett. Det kan vi konstatere på grunnlag av verdiene for R^2 i tabell 8. R^2 er et mål på hvor mye av variasjonen i de avhengige variablene – i dette tilfelle de sammensatte indeksene for demokratistandardene – som i statistisk forstand kan forklares av de ulike uavhengige variablene som inngår i analysene. Som vi ser er tallstørrelsene for R^2 svært beskjedne for alle fire sammensatte indekser. Størst er den for effektivt styre med en verdi på 0,038 som innebærer at kun fire prosent av variasjonen i indeksen kan forklares med de syv utvalgte uavhengige variablene. For enkelte kommuner kan imidlertid disse syv egenskapene være atskillig viktigere og peke på vesentlige forskjeller. Dessuten er det mulig at analyser for enkelte kommuner vil gjøre det mulig å ta med flere befolkningsegenskaper som vil kunne viser seg å være desto mer utslagsgivende.

Avsluttende kommentar

Fra innbyggerne får kommunene best attest for effektivt styre. Det store flertall av innbyggerne er fornøyd med tjenestetilbudet. Kommunene vurderes dårligst når det gjelder borgernært styre. Her kan kommunene gjøre mer for å dra innbyggerne med i styre og stell lokalt. Pålitelighet og ansvarlighet vurderes som middels. De minste kommunene får gjennomgående best attest fra innbyggerne (unntatt med hensyn til effektivt styre, der det er liten forskjell). Når materialet analyseres med utgangspunkt i kommunegruppene, ligger ofte verdiene rundt midtpunktet eller litt under. Det store bildet er at innbyggerne er delt i sitt syn på kommunenes demokratipraksis, mao at en stor andel gir uttrykk for negative erfaringer og holdninger. Men det må understrekes at det er store variasjoner fra kommune til kommune. Derfor bør dette materialet først og fremst benyttes til analyse av enkeltkommunene, eller til sammenligning mellom enkeltkommuner. Det gir likevel et godt holdepunkt å vite hvor man ligger i forhold til et gjennomsnitt for det samlede materialet eller for en gruppe av kommuner man gjerne sammenligner seg med.

De folkevalgte har gjennomgående en mer positiv vurdering av de spørsmål der deres svar kan sammenlignes med innbyggernes. Dette gjelder særlig synet på pålitelighet og ansvarlighet. De aksepterer ikke i samme grad som innbyggerne at særinteresser dominerer i beslutningsprosessene, eller at partiene har liten betydning for kommunenes politikk. Det kan godt hende at de folkevalgtes vurderinger er de som best samsvarer med de faktiske forhold. Men det at det er sprik i forhold til hva innbyggerne mener om disse spørsmålene, tilsier at

kommunene må vurdere informasjonen som går til innbyggerne, og hvordan inntrykk dannes på bakgrunn av måten det forhandles i kommunestyret og andre politiske fora.

Med egen styring av kommunene er de folkevalgte rimelig fornøyd. Samspillet med administrasjonen ser ut til fungere greitt de fleste steder. Det kan se ut til at en del opplever de kommunale beslutningsprosessene som tungvinte og langsomme. Det kan kanskje være på sin plass med en nærmere analyse av slik spørsmål i en del kommuner.

Hvordan framstår så lokaldemokratiet i disse 50 kommunene sett i lys av de relasjonene som framheves i figur 1 (asvnitt 1)? Er det en rimelig grad av sammenheng i representasjons- og styringsrelasjonene? Er innbyggerne godt representert gjennom de folkevalgte organene? Har de folkevalgte god styring med kommunenes administrative apparat? Er apparatet effektivt og leverer tjenester som innbyggerne er fornøyd med? Tilbakemeldingen fra innbyggerne gir i hovedsak en positiv vurdering av representasjons- og styringsfunksjonene selv om bildet er langt fra entydig rosenrødt. De folkevalgtes egne vurderinger antyder en større grad av sammenheng i styringen enn det innbyggerne gir uttrykk for. Men hovedbildet som tegnes i det samlede datamaterialet, er at det er store variasjoner kommunene i mellom mht. hvor godt de oppfyller de krav som demokratistandardene stiller. Derfor bør disse spørsmålene først og fremst rettes til og besvares av de enkelte kommuner. Samtidig vil resultatene for de tre kommunegruppene kunne gi nyttige referansepunkter for slike analyser.

Referanser

- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar, red. (1995). *Deliberativ politikk*. Oslo: TANO.
- Europarådet (2007). *Good local and regional governance – the European challenge*. Valencia: Conference of European ministers responsible for local and regional government, 15th Session, October 2007.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi og Nadja Braun (2007). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Marburg: The Initiative & Referendum Institute Europe.
- Lindner, Wolf (1994). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Mill, John Stuart (1946). *On liberty and considerations on representative government*. Oxford: Basil Blackwell.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar: Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: Damm forlag.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E Rose (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning", kapittel 2 i Adun Offerdal og Jacob Aars, red. *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ringen, Stein (2008). *Hvorfor demokrati?* Oslo: Koloritt Forlag.
- Rose, Lawrence E. (2005). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet". Kap. 3 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red. *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rothstein, Bo and JanTeorell (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21(2):165-190.
- Transparency International: <http://www.transparency.org/>
- UNDP (2007). *Governance Indicators: A Users' Guide*. 2nd edition

Vedlegg

Vedlegg A: Oversikt over antall innbyggere, respondenter og folkevalgte respondenter i de 50 kommunene som har deltatt i prosjektet

Gruppe 1 (Inntil 5000)	Kommune	Antall innbyggere	Antall respondenter	Antall folkevalgte respondenter
	Hobøl	4 707	250	21
	Alvdal	2 432	250	17
	Lom	2 414	250	17
	Sigdal	3 528	250	18
	Ål	4 631	250	24
	Hof	3 071	250	17
	Hjartdal	1 606	150	17
	Kviteseid	2 530	250	20
	Iveland	1 232	150	8
	Hjelmeland	2 735	250	19
	Fitjar	2 920	250	17
	Balestrand	1 360	150	17
	Gulen	2 290	250	21
	Halsa	1 665	150	12
	Hareid	4 826	250	21
	Fosnes	673	150	--
	Namdalseid	1 716	150	17
	Overhalla	3 569	250	19
	Evenes	1 344	150	16
	Tranøy	1 531	150	17
	Bardu	3 982	250	25
Grupperesultat		12 815	4 450	360

Gruppe 2 (5-20000)	Kommune	Antall innbyggere	Antall respondenter	Antall folkevalgte respondenter
	Gjerdrum	5 671	300	25
	Enebakk	10 173	300	26
	Nesodden	17 201	300	27
	Eidskog	6 370	300	27
	Stange	19 042	300	33
	Nord-Fron	5 821	300	24
	Gran	13 295	300	22
	Lyngdal	7 702	300	29
	Søgne	10 438	300	27
	Time	15 945	300	26
	Hå	16 153	300	33
	Stord	17 411	300	32
	Ørland	5 081	300	23
	Orkdal	11 226	300	24
	Namsos	12 780	300	35
	Fauske	9 535	300	30
	Sør-Varanger	9 653	300	22
Grupperesum		193 497	5 100	465
Gruppe 3 (Over 20000)	Kommune	Antall innbyggere	Antall respondenter	Antall folkevalgte respondenter
	Sarpsborg	51 924	400	46
	Fredrikstad	73 175	400	53
	Skedsmo	47 138	400	46
	Bærum	110 381	400	50
	Drammen	61 958	400	42
	Nøtterøy	20 633	400	41
	Grimstad	20 272	400	35
	Arendal	41 480	400	33
	Stavanger	122 602	400	60
	Bergen	253 600	400	64
	Kristiansund	23 121	400	40
	Bodø	46 849	400	39
Grupperesum		873 133	4 800	549
I alt		1 079 444	14 350	1 374

Vedlegg B: Invitasjonsbrevet fra KRD og KS til kommunene



Kommunene

Hvor godt er lokaldemokratiet i din kommune?

KS og Kommunal- og regionaldepartementet inviterer med dette alle landets kommuner til å søke om å delta i et pilotprosjekt. 30 til 40 søkerkommuner vil bli valgt til å delta i prosjektet hvor innbyggere og kommunestyrerepresentantene i kommunen blir stilt spørsmål om hva de synes om lokaldemokratiet i egen kommune.

Bakgrunnen for henvendelsen er at KS og KRD i fellesskap ønsker å legge til rette for å utvikle og styrke lokaldemokratiet. KRD la for et år siden fram [Stortingsmelding nr. 33 \(2007-2008\) Eit sterkt lokaldemokrati \(www.regjeringen.no/krd\)](#) med mål og tiltak for styrking av lokaldemokratiet. Meldingen har fått tilslutning fra Stortinget. Hovedstyret i KS har vedtatt en [Lokaldemokratiplattform \(www.ks.no\)](#) med mål for hva som er et godt lokaldemokrati.

Kommunene som deltar i pilotprosjektet får gjennomført to undersøkelser.

1) Blant innbyggerne om hvordan de vurderer demokratiet i kommunen. Undersøkelsen vil bestå av 10-12 spørsmål fra en lokaldemokratiindikatorundersøkelse KS har fått utarbeidet. Spørsmålene vil bli stilt pr. telefon til et representativt utvalg av kommunens innbyggere.

2) Kommunestyrerepresentantene vil besvare 30 spørsmål. Disse er det ønskelig blir besvart i et kommunestyremøte (papirskjema). En representant fra KS vil kunne være til stede og orientere om prosjektet og samle inn svarene.

Resultatene fra undersøkelsen vil bli lagt i en database av de utvalgte kommunene slik at kommunene skal kunne sammenligne resultatene fra sin kommune med resultatene fra andre kommuner.

Etter gjennomførte undersøkelser vil kommunen få en rapport som forteller hvordan innbyggerne og kommunestyrerepresentantene vurderer demokratiet i kommunen. Dette bør være et godt grunnlag for demokratiutvikling. Vi viser her til det faglige grunnlaget for undersøkelsen som er utviklet i forbindelse med KS' lokaldemokratiindikatorprosjekt. Resultatene fra FoU prosjektet er rapportert i rapporten [Hvor godt er lokaldemokratiet? \(www.ks.no\)](#)

Både rapport til kommunen og informasjon i database vil være anonymisert. Det skal ikke være mulig å identifisere svar til enkeltpersoner.

Postadresse: Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59, Telefon:
22 24 90 90, Telefaks: 22 24 27 40
Org.nr.: 972 417 858

Postadresse: KS Postboks 1378, Vikta 0114 Oslo
Kontoradresse: Kommunenes Hus Haakon VII's gate 9
0161 OSLO Telefon: 24 13 26 00 Telefaks: 22 83 22 22
Org.nr: 971 032 146

For pilotkommunene vil innbygger- og representantundersøkelsene og rapport være gratis.

Planen er at dersom pilotprosjektet er vellykket og det ellers er grunnlag for det, vil alle landets kommuner få tilbud om å få gjennomført en slik undersøkelse og bli del av lokaldemokratidatabasen.

Eventuelle spørsmål kan rettes til spesialrådgiver Morten Strand i KS på telefon 24 13 29 65. Kommunene som vil melde sin interesse for å være pilotkommune kan gjøre dette på e-post til morten.strand@ks.no.

Frist for å melde sin interesse settes til 1. september 2009.

KS og KRD vil raskt etter fristen, ta ut de kommunene som får være med i prosjektet.

Med hilsen

KS

Kommunal- og regionaldepartementet

Halvdan Skard
Styreleder

Magnhild Meltveit Kleppa
Statsråd

Vedlegg C: Andel ”vet ikke” og ”har ingen mening” svar på påstander stilt til innbyggerne etter kommunevalg og samlet

Standard og påstander	Små	Mellomstore	Store	Samlet
Pålitelig styre				
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.	11.5	13.5	14.0	13.0
• Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.	12.3	16.3	20.5	16.5
• Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen.	5.1	5.4	5.8	5.4
Ansvarlig styre				
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	2.7	4.1	5.5	4.1
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene.	6.1	6.4	6.9	6.5
• Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	6.6	7.8	8.4	7.6
Borgernært styre				
• Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg.	8.4	10.7	12.4	10.6
• Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne.	6.5	7.8	9.8	8.1
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter.	5.0	6.4	7.9	6.5
Effektivt styre				
• I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud.	1.6	2.3	4.2	2.7
• Lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt.	7.2	7.0	6.8	7.0
N	4450	5100	4800	14350

Vedlegg D: Andel ”vet ikke” og ”har ingen mening” svar på påstander stilt til folkevalgte etter kommunestørrelse og samlet

Standard og påstander	Små	Mellomstore	Store	Samlet
Pålitelig styre				
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.	3.9	2.8	4.4	3.7
• De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser.	6.7	8.2	6.7	7.2
• Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte.	4.4	3.0	3.3	3.5
Ansvarlig styre				
• Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	1.1	0.6	1.8	1.2
• Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken.	1.4	1.1	1.3	1.2
• Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti.	1.4	1.5	1.8	1.6
• De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret.	1.7	1.7	1.6	1.7
• Kommunepolitikken er veldig sektororientert.	6.4	6.5	4.7	5.7
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om.....				
○ aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	1.9	3.7	3.3	3.1
○ hvilke rettigheter man har i forhold til kommunen.	4.7	6.0	4.7	5.2
○ hva man får igjen for skattepengene.	4.2	6.0	3.8	4.7
• Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt.	2.2	2.2	1.5	1.9
• Jeg syntes min rolle som folkevalgt er klar.	1.4	0.9	1.6	1.3
• Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt.	1.4	1.3	2.2	1.7
• Statens detaljstyring av kommunen	1.4	3.9	3.1	2.9

uthuller rollen som folkevalgt.

Borgernært styre

• Det er stor interesse for kommune-politikken blant innbyggerne.	1.9	1.5	1.8	1.7
• Folk flest er seg meget bevisst hvilke rettigheter de har overfor kommunen .	2.8	6.2	3.6	4.3
• Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ.	2.5	3.2	2.2	2.6
• I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med				
○ enkeltinnbyggere	1.4	2.2	1.3	1.6
○ foreninger og lag	4.2	4.5	4.9	4.6
○ næringsliv	5.0	5.8	6.9	6.0
○ media	6.1	7.3	6.7	6.8
• Her i kommunen er det gode rutiner for å ta i mot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet.	7.8	8.0	8.2	8.0
• Her i kommunen blir klager på tjenester behandlet på en saklig måte.	5.8	9.7	7.8	7.9
• Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer.	2.2	3.0	4.6	3.4
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter	1.4	2.4	4.2	2.8

Effektivt styre

• Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte.	1.7	1.9	2.6	2.1
• Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen.	2.5	4.1	3.3	3.3
• Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ.	3.9	3.9	3.8	3.9
• Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon.	1.1	1.7	2.6	1.9
• De folkevalgte styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	3.3	3.4	3.3	3.3

fungerer tilfredsstillende.

• Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte.	0.6	3.2	4.0	2.8
• Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen.	26.1	21.5	14.8	20.0
• Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt.	0.8	1.5	3.3	2.0
• Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne.	0.8	2.4	3.3	2.3
• Jeg er godt fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på her i kommunen.	1.4	1.9	3.3	2.3
N	360	465	549	1374

Kommentar til vedlegg C og D

Vedleggene C og D viser forekomst av svarkategoriene "vet ikke" og "har ingen mening". Det er relativt få tilfeller av slike svar. I tre tilfeller finner vi andeler på over 10 prosent i materialet om innbyggerne. Også svar av typen 'vet ikke/ingen mening' kan imidlertid gi opplysninger av interesse. Det kan være innbyggere som har svart på denne måten fordi de rett og slett mangler informasjon som grunnlag for meninger. Gjennom å analysere materialet med sikte på å identifisere hvem vet-ikke-gruppene er, kan man få et grunnlag for målrettede informasjonstiltak overfor grupper som kanskje ikke treffes gjennom de mer ordinære informasjonskanalene. For eksempel er spørsmålet med høyest vet-ikke-andel ("Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel") i mindre grad besvart av kvinner enn av menn, i mindre grad av nyinnflyttede enn av langtidsboende i kommunen, og i mindre grad i store kommuner enn i små.

Når det gjelder de folkevalgte, er det bare ett tilfelle med vet-ikke-/ingen-mening-andel på over 10 prosent ("Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen"). Dette kan kanskje komme av at det i en del kommuner er få eller ingen selskaper. Eller det kan være at mange folkevalgte kjenner lite til det som finnes av slike. Dette kan analyseres nærmere av den enkelte kommune på bakgrunn av egen situasjon.

Vedlegg E: Tabeller med gjennomsnittsverdier og standardavvik for innbyggere og folkevalgte.

Tabell 2a: Innbyggernes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier og standardavvik (i parentes) etter kommunestørrelse og samlet (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt")

Standard og påstander	Små	Mellom- store	Store	Samlet
Pålitelig styre				
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggenes fellesinteresser.	2.67 (.881)	2.71 (.863)	2.73 (.891)	2.71 (.878)
• Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.	2.96 (.886)	2.91 (.880)	2.82 (.889)	2.90 (.887)
• Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen.	2.43 (.884)	2.35 (.860)	2.22 (.869)	2.33 (.874)
Ansvarlig styre				
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	2.75 (.896)	2.72 (.872)	2.66 (.875)	2.71 (.881)
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene.	2.36 (.847)	2.37 (.846)	2.37 (.853)	2.36 (.849)
• Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	2.67 (.967)	2.43 (.967)	2.27 (.978)	2.45 (.985)
Borgernært styre				
• Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg.	2.53 (.906)	2.41 (.891)	2.28 (.896)	2.41 (.903)
• Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne.	2.44 (.846)	2.42 (.825)	2.38 (.832)	2.42 (.834)
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggenes synspunkter.	2.65 (.818)	2.61 (.793)	2.45 (.832)	2.57 (.818)
Effektivt styre				
• I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud.	3.07 (.711)	3.08 (.661)	2.99 (.680)	3.05 (.684)
• Lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt.	2.40 (.949)	2.37 (.946)	2.34 (.955)	2.37 (.950)

Tabell 4a: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier og standardavvik (i parentes) for indikatorer vedrørende pålitelig styre etter kommunestørrelse og samlet (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt").

Påstander	Små	Mellom- store	Store	Samlet
• Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.	2.41 (.787)	2.44 (.806)	2.47 (.848)	2.44 (.818)
• De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser.	2.68 (.819)	2.73 (.867)	2.79 (.879)	2.74 (.860)
• Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte.	2.58 (.704)	2.56 (.735)	2.52 (.714)	2.55 (.719)

Tabell 5a: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier og standardavvik (i parentes) for indikatorer vedrørende ansvarlig styre etter kommunestørrelse og samlet (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt").

Påstanden	Små	Mellomstore	Store	Samlet
• Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.	2.08 (.893)	1.81 (.854)	1.52 (.740)	1.76 (.851)
• Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken.	2.74 (.755)	2.93 (.721)	3.21 (.690)	2.99 (.742)
• Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti.	2.23 (.825)	2.15 (.886)	2.11 (.916)	2.15 (.883)
• De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret.	2.36 (.952)	2.44 (.967)	2.57 (.984)	2.47 (.973)
• Kommunepolitikken er veldig sektororientert.	2.36 (.739)	2.52 (.760)	2.76 (.751)	2.58 (.769)
• Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om.....				
○ aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	2.69 (.793)	2.59 (.748)	2.71 (.746)	2.67 (.761)
○ hvilke rettigheter man har i forhold til kommunen.	2.57 (.713)	2.53 (.749)	2.59 (.725)	2.57 (.730)
○ hva man får igjen for skattepengene.	2.31 (.732)	2.23 (.764)	2.36 (.796)	2.31 (.770)
• Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt.	2.89 (.728)	2.98 (.710)	3.03 (.757)	2.98 (.735)
• Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar.	3.31 (.637)	3.26 (.645)	3.38 (.658)	3.32 (.650)
• Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt.	3.10 (.644)	3.18 (.665)	3.28 (.707)	3.20 (.680)
• Statens detaljstyring av kommunen uthuller rollen som folkevalgt.	2.95 (.846)	2.86 (.889)	2.94 (.961)	2.92 (.908)

Tabell 6a: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier og standardavvik (i parentes) for indikatorer vedrørende borgernært styre etter kommunestørrelse og samlet (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt").

Påstanden	Små	Mellom- store	Store	Samlet
• Det er stor interesse for kommune- politikken blant innbyggerne.	2.46 (.783)	2.52 (.805)	2.52 (.727)	2.51 (.769)
• Folk flest er seg meget bevisst hvilke rettigheter de har overfor kommunen .	2.80 (.714)	2.73 (.700)	2.67 (.746)	2.72 (.724)
• Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ.	2.52 (.865)	2.60 (.895)	2.65 (.885)	2.60 (.884)
• I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med				
○ enkeltinnbyggere	3.15 (.853)	3.21 (.815)	3.17 (.912)	3.18 (.865)
○ foreninger og lag	2.51 (.856)	2.59 (.854)	2.69 (.909)	2.61 (.880)
○ næringsliv	2.44 (.929)	2.39 (.890)	2.45 (.948)	2.43 (.923)
○ media	1.89 (.871)	2.03 (.869)	2.44 (.975)	2.16 (.943)
• Her i kommunen er det gode rutiner for å ta i mot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet.	2.39 (.711)	2.35 (.723)	2.40 (.747)	2.38 (.729)
• Her i kommunen blir klager på tjenester behandlet på en saklig måte.	2.90 (.696)	2.91 (.707)	2.89 (.703)	2.90 (.702)
• Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer.	2.62 (.757)	2.52 (.778)	2.53 (.797)	2.55 (.781)
• Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter	2.90 (.622)	2.86 (.679)	2.83 (.730)	2.86 (.686)

Tabell 7a: Folkevalgtes oppfatninger av lokaldemokratiske tilstander. Gjennomsnittsverdier og standardavvik (i parentes) for indikatorer vedrørende effektivt styre etter kommunestørrelse og samlet (1 = "Passer svært dårlig", 4 = "Passer svært godt").

Påstanden	Små	Mellom- store	Store	Samlet
• Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte.	2.75 (.778)	2.79 (.819)	2.90 (.747)	2.82 (.782)
• Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen.	2.47 (.810)	2.46 (.822)	2.39 (.852)	2.44 (.831)
• Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ.	2.01 (.825)	1.98 (.775)	1.96 (.787)	1.98 (.793)
• Det er klare ansvarlinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon.	2.85 (.792)	2.81 (.827)	2.83 (.829)	2.83 (.818)
• De folkevalgte styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende.	2.64 (.748)	2.70 (.838)	2.70 (.817)	2.68 (.807)
• Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte.	2.39 (.875)	2.42 (.919)	2.49 (.943)	2.44 (.918)
• Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen.	2.04 (.814)	2.10 (.867)	2.31 (.986)	2.17 (.915)
• Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt.	2.46 (.787)	2.65 (.760)	2.57 (.884)	2.57 (.821)
• Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne.	3.00 (.697)	2.99 (.585)	2.85 (.741)	2.94 (.683)
• Jeg er godt fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på her i kommunen.	2.77 (.740)	2.77 (.718)	2.78 (.786)	2.77 (.751)