

Idéhefte

Hvordan involvere innbyggerne



INNHOOLD

Forord	3	E-demokrati	19
Innbyggermedvirkning i et representativt demokrati	4	Gjestebud	20
Lovfestede tiltak – stor handlefrihet	6	Framtidsverksted	22
Medvirkning i planlegging	8	Demokratikafé	23
En strategi for involvering	10	Ordførerbenk	23
Hva skal til for å lykkes?	12	Innbyggerhøring	23
KONSULTASJON	15	Futurecity-games	23
Høringer/offentlig ettersyn	15	Reflektert meningsmåling	23
Meningsmålinger	15	DAGSORDENSETTING	24
Konsulterende sentralbord	15	Barnetråkk	24
Innbygger-/borgerpanel	16	Idédugnad	25
Offentlige åpne høringer	16	Innbyggerinitiativ	26
Åpen halvtime/deputasjoner	16	MEDSTYRING	28
Folkemøter	16	Lokalutvalg	28
DIALOG	17	Barne- og ungdomsråd	30
Plansmie	17	Deltagende budsjettering	31
		Les mer	32



Dette idéheftet er produsert av NIBR og Uni Rokkansenteret på oppdrag fra KS.

Forord

Dette idéheftet er laget for å inspirere og motivere til en mer aktiv involvering av innbyggerne i kommunale beslutningsprosesser.

Tillit er en grunnleggende forutsetning for et godt lokaldemokrati. Undersøkelser viser at innbyggerne har høy tillit til lokale folkevalgte. Likevel kan lokaldemokratiet bli bedre. Innbyggerne er opptatt av muligheten til å påvirke lokalpolitikken, men ikke fornøyd med muligheten til å påvirke i saker som engasjerer dem – også mellom valgene.

KS sitt Landsting i 2012 anbefalte kommunene og fylkeskommunene å involvere innbyggerne i beslutningsprosessene innenfor rammen av det representative demokratiet.

På denne bakgrunn har KS fått gjennomført en undersøkelse om innbyggermedvirkning i kommuner og fylkeskommuner – *Medvirkning med virkning?*

Idéheftet er utarbeidet med bakgrunn i undersøkelsen. Idéheftet viser at *systematisk* bruk av medvirkningstiltak fordrer en høy bevissthet og en helhetlig tenkning rundt *hvorfor, hvem, når og hvordan* en kan involvere innbyggerne i beslutningsprosessen.

Idéheftet viser hvilke medvirkningstiltak som egner seg i ulike typer beslutningsprosesser, og ved involvering av ulike grupper av befolkningen.

Mer aktiv innbyggerinvolvering kan være positivt for innbyggernes deltakelse, for folkevalgtes beslutninger og for resultatet av beslutningene.

Lykke til!



Gunn Marit Helgesen
Leder KS

Innbyggermedvirkning i et representativt demokrati

Det norske lokaldemokratiet er godt forankret i en representativ styringsmodell. Gjennom valg hvert fjerde år får folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner sitt mandat til å representere befolkningen og til å forvalte og prioritere felles ressurser. Kontakten mellom innbyggere og folkevalgte strekker seg likevel utover selve valgbehandlingen. I løpet av valgperioden er de fleste folkevalgte i kontakt med de menneskene de representerer. Denne kontakten er viktig fordi befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger – som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.

Folkevalgte har et ansvar for å sørge for at vedtakene i kommunestyret eller fylkestinget er i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Da er det viktig å ha god kontakt med dem de folkevalgte skal representere. Innspill fra befolkningen kan bidra til at viktig informasjon kommer på bordet, slik at beslutningene som fattes blir bedre. God innbyggermedvirkning kan også gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov, og at de blir representert på en god måte. Innbyggermedvirkning kan gi læring. Politikerne kan lære om befolkningens ønsker og behov, og befolkningen lærer om politikernes avveininger og prioriteringer. På den måten kan dialog gi bedre gjensidig forståelse og tillit mellom folk og folkevalgte.

Men innbyggerinvolvering byr også på utfordringer. Det at folk blir hørt, betyr ikke nødvendigvis at de kan få det slik de vil. Det er politikkerne som må veie ulike hensyn opp mot hverandre og som må fatte de endelige beslutningene. Spesielt viktig er det at de folkevalgte ivaretar interessene til dem som ikke tar kontakt, til dem som ikke hever stemmen. Deltagelsen må ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge, og det kan

være utfordrende å forklare hvorfor kommunepolitikkerne ikke lytter til de råd og innspill som kommer, og som de kanskje til og med har bedt om.

Gjennom god innbyggermedvirkning kan de folkevalgte få muligheten til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse. Men det er viktig at innbyggerne vet hvorfor de blir bedt om å komme med innspill, og at de vet hvordan og hva innspillene deres vil bli brukt til.

Å åpne beslutningsprosessen betyr ikke at rollen som folkevalgte representanter blir mindre viktig. Når flere aktører blir involvert, blir behovet for samordning og konfliktløsning større. I mange situasjoner må derfor det representative systemet og prinsippet om flertallsavgjørelser tre inn – og i beste fall vil det bli tydeligere for de som deltar på alternative måter at det representative systemet er viktig. Partiene og lokallagene spiller en viktig rolle, også i kommunepolitikken, og dette må bæres i mente når nye tiltak vurderes.

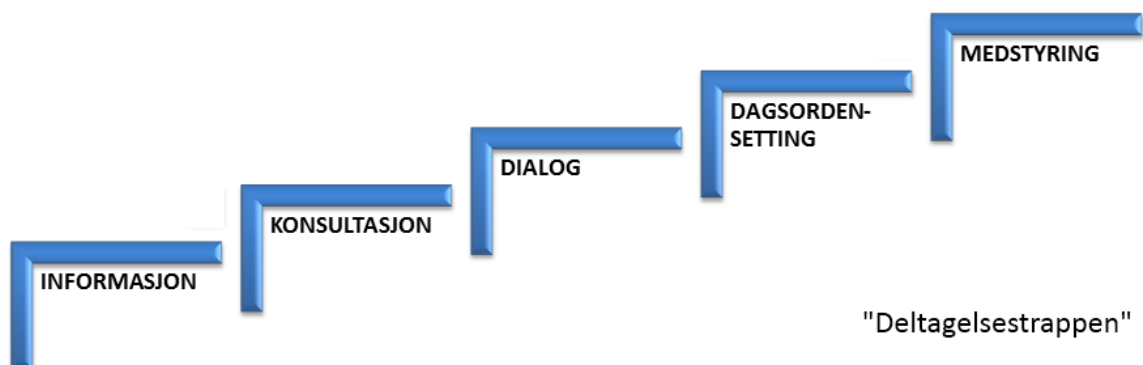
Innbyggermedvirkning retter seg ofte mot folkevalgte og de politiske beslutningsprosessene i kommunen. Likevel involveres ofte også rådmann og administrasjonen. Rådmenn, planleggere og andre ansatte kan oppleve innbyggermedvirkning som nyttig og verdifullt, men også som utfordrende – særlig hvis slik medvirkning fører til mange omkamper, eller skaper politisk press på administrasjonen. Det er viktig at folkevalgte følger opp innspill fra innbyggermedvirkningen og er oppmerksomme på hvordan rådmannen og andre skal forholde seg til denne. Dette heftet inneholder ideer og forslag om hvordan innbyggermedvirkning kan gjennomføres i praksis.

Idéhefte har tips om hvordan kommunestyret og administrasjonen kan legge til rette for at alle deler av befolkningen kan få mulighet til å komme til orde og få sin stemme hørt.

Formålet med medvirkningen er viktig for hvilke metoder som egner seg best. Ønskes innbyggernes mening om en sak som allerede står på dagsorden? Ønskes innspill til hvordan en sak skal gjennomføres, eller ønskes bare nye ideer? Eller vil kommunen overlate til innbyggerne selv å utforme og forvalte et avgrenset politikkområde?

Deltagelsestrappen

I dette idéheftet skilles det slik mellom ulike medvirkningstiltak; **konsultasjon**, **dialog**, **dagsordensetting** og **medstyring**. Dette kan ses på som en trapp, hvor hvert steg betyr at deltagerne får mer muligheter og innflytelse – «deltakertrappen».



Hvorfor ønsker kommunestyret medvirkning?

Lovfestede tiltak – stor handlefrihet

Kommunene har stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan de ønsker å involvere innbyggerne i politikkutforming og beslutningstaking lokalt. Det er likevel fire områder hvor det finnes lovfestede krav til medvirkning.

1. Medvirkning i kommunale og regionale/fylkeskommunale planprosesser (nedfelt i Plan- og bygningsloven 2008).

Plan- og bygningsloven legger stor vekt på at planleggingen skal være åpen og deltakende, og stiller mange krav til medvirkning.

Hovedbestemmelsen for medvirkning sier:

”Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunene skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.” (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1)

2. Innbyggerinitiativ, § 39a i Kommuneloven

Bestemmelsen som ble innført i 2003 sikrer at kommunestyret og fylkesting plikter å ta stilling til en sak innbyggere ønsker skal behandles, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, eller 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget. Dette skal dokumenteres med skriftlig eller digital underskriftsliste. På denne måten kan innbyggere få satt saker på den politiske dagsorden i det representative lokaldemokratiet.

3. Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (Eldrerådsloven, LOV-1991-11-08-76)

Loven sier at alle kommuner og fylkeskommuner er pålagt å ha eldreråd. Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvaret for å velge det, og rådene er rådgivende organ som skal behandle alle saker som gjelder levekår for eldre.

”Det er ikke alle ganger demokratiet er tilsynelatende hensiktsmessig. Men jeg tror det er viktig at du har en arena å få sagt din mening på. Og om det ikke blir slik du ønsker det, så har du i hvert fall sagt ifra. Og så får du sjekket ut om det er noen som mener det samme som deg, så kan du bygge allianse til neste korsvei.”
(ordfører)

4. Lov om råd eller anna

representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m (LOV-2005-06-17-58)

Loven pålegger kommunene å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, slik at de sikres åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem. Dette gjelder blant annet tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering, og offentlige tjenester rettet mot mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Lovfestede krav, men stort kommunalt spillerom

Undersøkelser viser at det er stor aksept for de lovfestede kravene til medvirkning fra innbyggerne. En viktig årsak til dette er at bestemmelsene er ganske vagt formulert. Kommunene har stor frihet til å bestemme hvordan de vil organisere medvirkningen lokalt, så lenge de holder seg innenfor minimumskravene.

Kommuner rapporterer at de lovfestede kravene sikrer oppmerksomhet rundt deltagelse. Lovkravene gir også formaliserte rutiner for hvordan innspill bringes videre inn i beslutningsprosessene. Dette gjelder særlig for plansaker.

Når disse rutinene er på plass, blir det enklere å holde oversikt over hva som skjer med innspillene og hvor de blir behandlet, både for politikere, den som har kommet med innspillet og for offentligheten generelt. Rutinene bidrar dermed til å tydeliggjøre hvilke innspill beslutninger blir fattet ut ifra. Lovfestingen sikrer at tidskrevende innbyggerdeltakelse av og til skjer i en markedsorientert reguleringsplanlegging.

Samtidig tar flere til orde for at det ikke er lovfestingen i seg selv som motiverer dem til å arrangere deltagende prosesser, men at de har erfart at kommunen gjennom slike prosesser fanger opp viktig informasjon og kunnskap.

Hvordan kan lovkravene om deltagelse brukes?

✓ MEDVIRKNING I PLANLEGGING

Det er lovfestede krav til medvirkning i alle kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven. Dette er noen av de mest omfattende lovpålagte medvirkningsformene, og er derfor verdt en nærmere beskrivelse.

Innspill fra befolkningen er viktig i plansaker fordi det bedrer beslutningsgrunnlaget og gjør at de som blir berørt av planene får mulighet til påvirke utformingen. Mange kommuner synes det er vanskelig å engasjere innbyggerne til å komme med innspill, spesielt i *overordnede kommunale planer*. Mange kommuner har erfart å arrangere folkemøter der få innbyggere møter opp. Forklaringen kan være at temaet oppleves som for abstrakt, og at få føler de er direkte i målgruppen.

En annen forklaring kan være at folkemøtet oppleves som en fremmed arena som ikke mange føler seg komfortabel å ta ordet i. Samtidig finnes det svært gode eksempler på kommuner som klarer å få til stort engasjement rundt overordnede planprosesser. De forsøker ofte å engasjere ulike deler av befolkningen gjennom et bredt spekter av mer spissede tiltak. En mangfoldig medvirkningsmeny kan dermed se ut til å være en god måte for å få til engasjement.

Når det gjelder mer detaljert arealplanlegging, som *områdereguleringer og detaljreguleringer*, opplever mange kommuner at lokalsamfunnet lettere blir engasjert – fordi de i større grad føler seg berørt av det som skjer i sitt umiddelbare nærrområde. Her er utfordringen at det i for liten grad inviteres til innbyggermedvirkning i tidlig planutformingsfase – den fasen som forslagstiller har ansvar for.

Mangfoldig medvirkningsmeny

I Svelvik kommunes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel i 2012 hadde de en mangfoldig meny av innbyggerinvolvering:

Forberedelses- og utformingsfasen:

- En ressursgruppe bestående av 11 innbyggere ble etablert. Den fungerte som en "kaste-ball-gruppe" i forkant av planprosessen.
- En fotokonkurranse, "Mitt Svelvik", ble arrangert. De beste bildene ble brukt til å illustrere kommuneplanen (se bilde)
- Sande videregående skole fikk ansvar for layout til kommuneplanen
- Kommunen sendte ut nyhetsbrev og kommuniserte aktivt gjennom media
- Stedsanalyse ble gjennomført
- Liten spørreundersøkelse ble gjennomført
- Kontakt med hytteiere

Høringsfasen:

- 22 gjestebud (omtalt senere)
- 4 temamøter som var spisset inn mot følgende: "God barndom i Svelvik", "Vekst og gode bomiljøer", "God alderdom i Svelvik" og "Svelvik – en attraktiv perle". Møtene inneholdt både underholdning og gruppearbeid og hadde innbyggere generelt og berørte spesielt som målgruppe.
- Informasjonsmøte
- Den videregående skolen brukte prosessen inn i undervisningen i sosiologi og samfunnsfag
- Ungdomsskolen brukte prosessen inn i alle klasser – elevrådet samlet alle innspill

Hva kjennetegner god medvirkning i planlegging?

Medvirkningstiltakene er som regel knyttet til lovpålagte høringer, og mange aktører i lokalsamfunnet mener at dette er for sent i prosessen til å kunne påvirke planen. Siden den nye plan- og bygningsloven (2008) legger vekt på kommunens ansvar for å påse at enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning, har en del kommuner rutiner for å kreve at private forslagstillere arrangerer nabomøter i en tidlig planutformingsfase.

I plansaker finnes det formelle rutiner for hvordan innspill bringes videre, og for å beskrive hvorvidt innspill blir tatt hensyn til eller ikke. Men mange innbyggere kjenner ikke planprosessene ut og inn, og de vet ikke alltid hvor de skal finne denne informasjonen.

Mange innbyggere opplever at de ikke får tilbakemelding på hva som skjer med innspillene, hvor saken står og hvordan innspill tas hensyn til i det endelige vedtaket.

Plansaker kan ta flere år, og mange innbyggere kan føle at innspillene deres forsvinner inn i et «sort hull». Kommunene bør derfor være sikre på at de har gode prosedyrer for å gi tilbakemelding til innbyggere som medvirker!



Kommuneplan

2012-2024

Samfunnsdel



”Alle” var med på å lage kommuneplanens samfunnsdel i Svelvik; illustrasjonsbilder er tatt av innbyggerne og samlet inn gjennom en fotokonkurranse, og Svelvik videregående skole hadde ansvar for layout.

Hvordan kan kommunen best ta med seg befolkningens innspill i planprosesser?

En strategi for involvering

*Det første spørsmålet som bør stilles i planleggingen av en involveringsprosess er: Hvorfor ønsker vi – politikere og tjenestemenn – å involvere befolkningen i denne beslutningsprosessen? Ønsker vi å konsultere befolkningen eller ønsker vi å gi dem beslutningsrett? Formålet med involveringen bør bestemme metoden for involvering. Men det er også andre hensyn som må tas med i betraktning. I tillegg til formålet med deltakelsen, altså **hvorfor** deltakelse er ønskelig, er det viktig å ha en klar tanke om **hvem** politikere og andre ønsker å komme i dialog med, og **når** i prosessen man ønsker innspill. Når man har svar på disse tre spørsmålene: hvorfor, hvem og når, har man gode forutsetninger for å velge metode for involvering – altså **hvordan** man vil gå frem for å involvere innbyggerne i beslutningsprosessen.*

Hvorfor?

Hva kan komme ut av innbyggerdeltakelsen? Presise, velformulerte mål er et første skritt i god innbyggermedvirkning. Det er viktig å ha klart for seg hvilken status innbyggernes deltakelse dermed skal ha.

Formålet med deltakelsen må bli tydelig kommunisert når innbyggerne inviteres til deltakelse. Det er viktig at innbyggerne opplever at deltakelsen deres reelt sett kan påvirke utfallet av beslutningen. Hvis det er klart i utgangspunktet at det ikke er handlingsrom til å etterkomme innspill, er det kanskje bedre ikke å invitere til deltakelse.

Formålet med deltakelsen bestemmer hvilket trinn i «deltakertrappa» (se side 5) som skal brukes for å velge en metode for involvering.

Hvis ønsket er å få folks syn på en sak som allerede er utredet, vil en metode for *konsultasjon* egne seg godt. Hvis en sak skal diskuteres med befolkningen, vil en metode for *dialog* være mer egnet. Det finnes metoder som egner seg godt hvis målet med involveringen er å få opp nye, gode idéer, eller om man ønsker å gi befolkningen reell innflytelse i beslutningsprosessen.

Ofte har deltakelsen mange formål. Eksempel på noen formål er: å informere eller få informasjon, ta rede på behov, sikre innspill fra de som ikke tar kontakt, få ideer, forankre, øke engasjement, ansvarliggjøre befolkningen, eller å styrke beslutningsgrunnlaget.

Bør innbyggerne medvirke før eller etter at mulige løsninger har kommet på bordet?

Hvem?

Det er viktig å tenke over *hvem en ønsker* innspill fra. Noen politiske beslutninger berører enkeltgrupper i befolkningen spesielt sterkt, mens andre beslutninger i større grad berører hele befolkningen. Hvis en sak berører bestemte grupper, kan det være grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat denne gruppen i tale. I saker som berører hele befolkningen er utfordringen å nå frem til dem som ikke så lett selv tar kontakt. I alle tilfeller kan det være lurt å ha en klar tanke om hvem politikerne eller administrasjonen ønsker å komme i dialog med – altså hvem som er målgruppen. Er ønsket å involvere en bestemt gruppe – ungdom, eldre, beboere i et bestemt område? Eller ønsker man innspill fra et tverrsnitt av befolkningen?

Svaret på dette spørsmålet kan gi en idé om hvem henvendelsen skal gå til, men også om hvordan deltagelsen skal oppnås. Noen målgrupper må tas kontakt med aktivt, mens andre kommer av seg selv uansett. Noen målgrupper må oppsøkes, og deltagelsen må skje der målgruppen er, og på deres premisser. Andre målgrupper kan for eksempel inviteres til kommunehuset. Men uansett er det viktig å huske på at de folkevalgte ikke minst skal representere dem som ikke selv roper høyest. Det er viktig at innbyggermedvirkningen ikke gir «ekstrastemmer» til de som er mest frempå, på bekostning av interessene til dem som ikke har de samme evnene til å hevde seg.

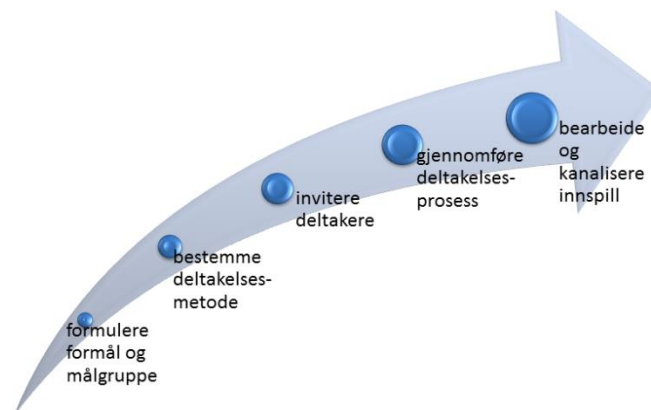
Når?

Når i prosessen ønsker vi – politikere og tjenestemenn – at befolkningen skal komme med innspill? Svaret på dette spørsmålet sier oss noe om når det skal inviteres til deltagelse, og om hvor mye forarbeid kommunen selv må gjøre før det inviteres.

Tidspunkt for deltagelse avhenger av formålet med deltagelsen. Er målet med deltagelsen å få frem nye ideer, vil det være viktig å involvere folk så tidlig som mulig i prosessen. Hvis målet er å få innspill til hvordan et vedtak skal settes i verk, kan deltagelsen komme senere. En av de tingene det er verdt å tenke over spesielt, er hvor grundig utredet en sak trenger å være for at befolkningen skal kunne klare å mene noe om den. Tidlig i en beslutningsprosess er ofte muligheten til å påvirke større. Men det kan samtidig være vanskelig for folk å komme med gode innspill hvis rammene for beslutningene ikke er klarlagt.

Hvorfor + Hvem + Når = Hvordan

Når man har klart for seg formålet med deltagelsen, altså *hvorfor* man ønsker deltagelse, *hvem* man ønsker å komme i dialog med og *når* i prosessen det er best å få innspill, har man et godt grunnlag for å velge *hvordan* involveringen skal skje.



Hva skal til for å lykkes?

Hva det vil si å lykkes med innbyggermedvirkning avhenger av hva som er målet med involveringen. Noen ganger er det viktig å få mange på banen, andre ganger er det viktigere å nå ut til spesielle grupper. Andre ganger kan det være viktigere å få gode ideer og innspill enn at det er mange som deltar. Det å «lykkes» kan bety å tillate en frisk debatt, samtidig som støynivået ikke blir ødeleggende. Og et tiltak vil være vellykket hvis innbyggerne får en opplevelse av at de blir hørt og at deres behov og kunnskap blir tatt på alvor. Noen faktorer har vist seg å være spesielt viktige for å oppnå vellykket innbyggerinvolvering.

VIKTIG PÅ TILTAKSNIVÅ:

Konkret, viktig og innbyggernært

Det er lettest å involvere og engasjere innbyggere i saker som er konkrete, der det finnes klare alternative løsninger som folk opplever at berører dem. Det kan være lurt å formidle nettopp hvordan saken berører, og hva de alternative løsningene kan være.

Tydlig formål

Når folk blir bedt om å si sin mening om en sak, er det viktig at det klart fremgår hvorfor de blir bedt om å si sin mening, hva innspillene skal brukes til, og at de har realistiske forventninger til hvilken status innspillene deres vil ha i beslutningsprosessen.

Synlighet

For at folk skal kunne involvere seg i politiske beslutninger må de være klar over at de har mulighet til å gjøre det, og de må vite hvordan de skal gå frem. God informasjon om ulike former for involvering er derfor svært viktig.

Bred medvirkningsmeny – ikke ett generelt

tiltak For å favne flest mulig – i alle grupper av lokalsamfunnet – må man tenke annerledes enn bare å arrangere et tradisjonelt folkemøte. Mange kommuner klarer å få til stor grad av innbyggerinvolvering ved å bruke et knippe av enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper, heller enn å bruke ett bredt tiltak som skal favne alle.

Fang de tause stemmene

Det ligger et ekstra ansvar på politikere og kommuneansatte for å prøve å trekke med de gruppene som vanligvis ikke møter opp for å tale sin sak. Mange kommuner arbeider systematisk med å involvere de som ellers ikke deltar.

Hvordan kan innbyggerne informeres om medvirkningstiltakene?

Være der folk er

Arenaer som brukes i medvirkningssammenheng kan virke fremmedgjørende. Folk bør møtes der de pleier å være. Flere kommuner har tenkt slik og har ordførerbenk på kjøpesenter eller den lokale kafeen, andre har gjestebud hjemme hos folk. Skal få rusmisbrukere i tale må man kanskje ned på torget, og skal man treffe ungdom må man oppsøke skolene. Ellers er sosiale medier en måte å være der folk er, fordi det krever liten innsats for å delta når man kan gjøre det fra sin egen stue.

Tidspunkt: Etterstrebt tidlig medvirkning

Innbyggerne inviteres ofte inn i beslutningsprosessen etter at de viktigste premissene og hoveddrammene for en beslutning er lagt. Dette kan gjøre det lettere for innbyggerne å ta stilling til en sak, men det kan også være en ulempe fordi deres reelle innflytelse blir nokså liten. Mulighet for reell innflytelse vil alltid virke motiverende!

Institusjonaliserte medvirkningstiltak motiverer til langsiktig deltakelse

Formaliserte og institusjonaliserte deltakelsestiltak som ungdomsråd og lokalutvalg eller grendeutvalg later til å motivere til mer langsiktig deltakelse. Dette gjelder også dersom deltakelsen i utgangspunktet var knyttet til én bestemt sak.

VIKTIG PÅ KOMMUNENIVÅ:

Forankring i – og kobling til – det representative demokratiet

Noen kommuner har hatt god erfaring med å utarbeide strategier, visjoner og mål for medvirkning, og rapporterer at dette har gitt bedre forankring i politisk og administrativ ledelse. Flere kommuner opplever at det også har gitt en mer systematisk tenkning rundt innbyggermedvirkning, og sikrer at

Eksempel på "Spor innspill"-funksjon:

På www.mittorkdal.no kunne man høsten 2012 gi innspill til kommuneplanens samfunnsdel. Ved å registrere seg som bruker kunne man logge seg inn og "poste" innspill. Etter å ha fått en automatisk svarmail med "Takk for innspill" som bekreftet at det var registrert, kunne man følge innspillet gjennom fem steg. Det første steget var at en saksbehandler behandlet ideen opp mot fastsatte kriterier, blant annet gjennomføringstid, kostnad og gevinster ved gjennomføring. Deretter kunne man følge med på når saksdokumentet ble utarbeidet, når saken skulle opp til 1. gangs behandling og når saken skulle ut på høring.

innbyggerinvolvering vurderes på alle politikkfelter og i alle nivåer i kommunen. Det kan også virke positivt for holdningen til innbyggermedvirkning, og bidra til at politikere og kommunale aktører opplever innbyggerne som medspillere og sparringspartnere.

"Spor-innspill"-funksjon

Få kommuner har rutiner for å hjelpe innbyggere å følge en sak de har engasjert seg i. Innbyggerne opplever ofte at deres innspill *forsvinner i et sort hull* – og at kommunale beslutningsprosesser er uoversiktlige og langvarige. Det er derfor behov for å veilede deltakende innbyggere om hvor saken står i etterkant av involveringsprosessen. Kanskje som postens "Spor-pakke"-funksjon; altså at de som har gitt innspill varsles via sms- når deres sak behandles i den relevante kommunestyrekomité i kommunestyre og liknende.

Hva er «vellykket» innbyggerinvolvering, slik kommunestyret ser det?

Prosedyrer for å bringe innspill videre

Når innbyggere først involveres gjennom ulike tiltak, er det svært viktig at innspillene bringes inn i den kommunale beslutningsprosessen og at innbyggerne ser at de legges til grunn for faktiske beslutninger. En måte å gjøre dette på er å la alle innspill ligge ved en sak helt frem til beslutning. Det krever for eksempel at det tas referat av innspill som kommer på åpne møter.

Egen stilling

Flere kommuner har viet én eller flere stillinger, eventuelt en del av en stilling, til demokratiarbeid og innbyggerinvolvering. Dette har vist seg å føre til et vedvarende fokus på temaet og til å høyne bevisstheten om nødvendigheten av innbyggerinvolvering i hele kommuneorganisasjonen.

Tilbakemelding er viktig

Innbyggere lurer ofte på om innspillene deres får noen effekt på hva som blir det endelige

vedtaket, men dette kan være svært vanskelig å spore. Ofte har innspillene vært igjennom mange avveininger i den saksforberedende prosessen, og er ikke så lette å gjenfinne i saksfremlegg eller kommunestyrevedtak. Dette kan virke demotiverende, og føre til at innbyggerne i mindre grad oppfatter lokaldemokratiet som å være lydhørt. Ved å etablere rutiner for å beskrive hvordan ulike innspill er ivaretatt eller ikke ivaretatt, så kan innbyggerne lettere spore effekten av deres innspill. Dette er vanlig i plansaker, men kan også overføres til de fleste andre saker.

Prosedyrer for innbyggerinvolvering

Det å etablere skriftlige prosedyrer for innbyggerinvolvering kan sikre at det kommer inn i systematiske former. Faste prosedyrer kan også være avlastende for både politikere og administrativt ansatte fordi de slipper å utvikle et opplegg for involvering på nytt hver gang.

Hvordan kan man best gi innbyggerne en opplevelse av at kommunen er lydhør for deres innspill?

KONSULTASJON

Med konsultasjon menes innspill, kommentarer og tilbakemeldinger fra borgere til kommunene og fylkene. Noen ganger kommer initiativet til konsultasjon ovenfra – ved at kommunen for eksempel sender ut saker til høring som de ønsker å få tilbakemeldinger på. Men ønsker om medvirkning kan også komme mer uoppfordret nedenfra. Vi vil vise noen eksempler på tiltak som kan betegnes som konsultasjon.

✓ HØRING/ OFFENTLIG ETTERSYN

Litt større saker som skal opp til politisk behandling i kommunestyret legges av og til ut til offentlig ettersyn, slik at høringsinnspill kommer inn. Plan- og bygningsloven fra 2008 krever at planer skal legges ut til offentlig ettersyn – som er høring som sikrer berørte parter mulighet til å gi innspill og tilbakemelding (§ 5-2). Dette gjelder alle planer, fra overordnede kommuneplaner og helt ned til reguleringsplaner (område- og detaljreguleringer). Høringer egner seg best relativt sent i prosessen, fordi det krever et ferdig utarbeidet forslag.

✓ MENINGSMÅLINGER

Meningsmålinger er en velbrukt og effektiv måte å fange innbyggernes meninger om enkeltsaker på. Meningsmålinger lar seg raskt gjennomføre, og hvis utvalget er representativt kan svarene generaliseres til å gjelde alle innbyggerne – innenfor en gitt sikkerhetsmargin.

Meningsmålinger egner seg for spørsmål av konkret art, og hvor det er grunn til å tro at innbyggerne har nok informasjon til å ha gjort seg opp en velbegrunnet mening om temaet. Dette er ikke alltid tilfellet. Meningsmålingene kan rette seg mot befolkningen som helhet, eller mot bestemte grupper. Meningsmålinger egner seg til å få et bredt bilde av hva befolkningen mener, men de fanger ikke begrunnelsene eller forklaringene.

✓ KONSULTERENDE SENTRALBORD

Dette er en modell hvor kommunens sentralbord legges under informasjonsavdelingen og brukes aktivt som kommunens lyttekanal for å fange opp innbyggernes meninger og hva som rører seg i kommunen. En ansvarlig får daglig rapport om innkommende telefoner, og kan slik raskt snappe opp signaler og sende dem opp til øverste ledelse. En kommuneansatt beskriver konsulterende sentralbord som å:

«...legge ørene til bakken og på denne måten gjøre oss i stand til å få informasjonsflyten opp i organisasjonen.»

Denne ordningen er en generell lyttepost som fungerer best i små kommuner, siden det lett kan bli et svært omfattende arbeid i store kommuner.

Korte svar fra mange, eller lange svar fra få?

✓ **INNBYGGER-/BORGERPANEL**

Paneler kan brukes på to måter. For det første kan paneler brukes til brede kartlegginger av innbyggers endringer av synspunkt over tid. Det vanlige er da å ha et fast representativt utvalg av befolkningen i kommunen på rundt 1000 personer som på jevnlig basis får tilsendt spørreskjema som de skal besvare. Disse undersøkelsene kan også brukes til å teste ut hva innbyggerne mener om potensielle forslag. For det andre kan en begrenset gruppe av innbyggere pekes ut slik at de til sammen utgjør et borgerpanel. De utvalgte innbyggerne representerer ofte forskjellige interesser og grupper av befolkningen. Et slikt panel har en rådgivende funksjon overfor lokalpolitikere, og er ment å diskutere saker og komme med forslag og ideer.

Denne ordningen egner seg godt i alle typer kommuner, og egner seg best til å fange hvordan innbyggers meninger, forventninger og holdninger endres over tid.

✓ **OFFENTLIGE, ÅPNE HØRINGER**

Offentlige, åpne høringer er i Norge mest kjent på nasjonalt nivå, der Stortingets komiteer gjennomfører høringer. Metoden er mer brukt på lokalt nivå i land som Storbritannia og Canada. Offentlige høringer blir brukt når det snakk om større avgjørelser knyttet til infrastruktur (veier, boligbygging osv.) eller når det er spørsmål om uregelmessigheter, slik som lovbrudd og politiske skandaler.

Noen ganger nedsettes det en egen kommisjon av innbyggere som skal belyse en bestemt sak fra alle sider, for så å komme med en slags dom. Denne kjennelsen vil legge føringer på politikken som skal føres i henhold til saken det er snakk om. Også denne formen for konsultasjon blir gjerne kritisert for å være for skjev med hensyn til hvem som deltar i slike prosesser.

Offentlige høringer egner seg best i saksforberedende fase til større avgjørelser, for eksempel om infrastruktur.

✓ **ÅPEN HALVTIME/ DEPUTASJONER**

Mange kommuner har innført en praksis hvor innbyggerne kan komme til kommunestyret og fremføre sin sak før saken skal vedtas. Dette kalles ofte "Åpen halvtime", og er en åpen arena for alle. Denne kan organiseres slik at de fremmøtte fritt kan ta ordet, eller at de får tildelt en begrenset taletid.

Flere kommunestyreutvalg og bystyrekomiteer har innført liknende ordninger, hvor organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner kan møte opp og legge frem sin sak for komiteen. I Oslo kommune kalles dette "deputasjoner".

Deputasjoner passer like godt i små som i store kommuner, og er best egnet i beslutningsfasen, uavhengig av sakstype.

✓ **FOLKEMØTER**

Folkemøter er et av de mest brukte verktøyene for konsultasjon og dialog med innbyggerne i kommunene. Folkemøter vurderes som en god måte å oppnå kontakt med innbyggerne på, og blir særlig brukt i forbindelse med kommuneplanprosesser (eventuelt andre overordnede planer). I all hovedsak så er det kommunene selv som organiserer disse møtene, de er altså initiert ovenfra, og de foregår som regel på kveldstid.

De aller fleste kommuner legger vekt på å ha "brede" prosesser i kommuneplanarbeidet, og i praksis innebærer dette ett til flere åpne folkemøter i tillegg til høringsprosessen. Disse folkemøtene blir arrangert av kommunene selv, og kommunen stiller ofte opp med både administrativt ansvarlige og politikere. Folkemøter egner seg for alle målgrupper, og kan være lurt både tidlig og sent i en plan- eller beslutningsprosess.

Når er det viktig å ha en klart definert målgruppe?

DIALOG

Med dialogbaserte tiltak menes ordninger med toveiskommunikasjon mellom myndigheter og innbyggere – altså ordninger der myndighetene ikke passivt registrerer hva befolkningen mener, men aktivt går inn i diskusjon med innbyggerne om ulike problemer og løsninger. Ideen bak dialogtiltak er å diskutere seg frem til gode løsninger. Når ulike synspunkter brytes mot hverandre vil relevant informasjon om konsekvenser av beslutningen komme til overflaten og beslutninger kan dermed fattes på et bedre grunnlag. Det finnes et spekter av ulike dialogbaserte ordninger, og noen blir presentert her.

✓ PLANSMIE (CHARRETTE)

En plansmie er en arbeidsmåte for å utforme en plan gjennom en ukelang prosess med bred deltakelse. Den brede deltakelsen skal sikre at planen er gjennomførbar og at den har god oppslutning. Tanken er at både fagfolk, utbyggere, forskjellige offentlige sektorer, frivillige organisasjoner, beboere, handelsstand og næringsliv skal delta.

Planen skal deretter kunne behandles og vedtas politisk som en reguleringsplan. En plansmie er mer omfattende enn et informasjonsmøte, folkemøte eller idédugnad. Som regel består en plansmie av et par store folkemøter (i forkant og etterkant), samt et arbeidsverksted over flere dager hvor alle kan komme innom og gi innspill – og hvor innspillene tegnes inn på plankartet som lages.



Plansmie i Rakkestad

Rakkestad kommune arrangerte i 2011 en plansmie for å utarbeide en plan for hvordan sentrum skulle utvikles. I forkant ble det arrangert idédugnad og debatt på Facebook, og det ble informert gjennom informasjonsavis og gjennom omfattende dekning i lokalavisen. Kommunen opplevde at de gjennom plansmieprosessen fikk helt nye innspill. Blant annet var folks opplevelse av hvordan sentrum i Rakkestad var avgrenset, annerledes enn kommunen trodde. I tillegg kom det fram at involverte aktører ønsket at et kommende kjøpesenter skulle legges inn i sentrum, ikke utenfor – noe som ble inkludert i planutkastet.

Selve plansmia besto av:

- *Et folkemøte* hvor ukens program og foreløpig skisse ble presentert for 150 fremmøtte.
- *Åpent hus på kulturhuset to hele dager*, hvor et hundretalls innbyggerne og interessehavere benyttet muligheten til å gi innspill til fagteamet og kursdeltakerne.

- *Rundt 20 møter med offentlige etater, næringsliv, organisasjoner og grunneiere, for å sikre at deres kunnskap og innspill ble registrert – og at konkrete løsninger ivaretok deres behov.*
- *Et avsluttende folkemøte* hvor det ferdige planutkastet ble diskutert og et flertall gav sin tilslutning.
- *Konkurranseser om beste sentrumsidé* – hvor vinneren ble kåret på siste folkemøte i plansmia.

De folkevalgte satt i styringsgruppen, og dette forankret prosessene i kommunestyret.

Det utformede planutkastet viste visjonen for *Rakkestad sentrum i 2031*, altså 30 år frem i tid, og ble i etterkant lagt til grunn for kommunens arbeid med reguleringsplan for sentrum. Denne skal vedtas før sommeren 2013.

Det er imidlertid viktig å formidle til deltakerne at arealplanprosesser, som plansmier som regel er en del av, er langvarige prosesser og at de endelige vedtak og konkrete resultater ofte ikke kommer før det har gått ett til flere år. Deltakerne venter ofte i spenning på hva som blir endelig resultat.

Plansmier egner seg i arealplanlegging, og kan like godt brukes i små som i store kommuner. Den egner seg best tidlig i prosessen, og er en forholdsvis ressurskrevende medvirkningsform.

Plansmie er den norske oversettelsen av charrette, som er mye brukt i USA og Storbritannia (her kalles den "Enquiry by Design"). Plansmier er arrangert i flere norske kommuner, enten i regi av kommunen eller i regi av lokalsamfunnsaktører. For eksempel hadde Oslo kommune en charrette i 2004, om utbygging av Oslo Sporveiers T-banetomt på Majorstuen. Det ble også holdt en charrette i 2009 om utviklingen av Grønmo-området for fremtidig bruk.

Bør innbyggerne ha dialog med utbyggere, fagfolk eller folkevalgte?

✓ E-DEMOKRATI

E-demokrati er en samlebetegnelse på ulike internettbaserte tiltak for å styrke folks deltakelse i demokratisk kommunikasjon. E-dialog er en undervariant av e-demokrati og beskriver dialog mellom kommune og innbygger som foregår elektronisk.

Denne formen for dialog finnes i mange ulike varianter. Noen kommuner har lagt til rette for at folk via kommunens hjemmesider kan melde inn tekniske saker som handler om for eksempel vann, avløp, vei, renovasjon, forurensning eller park og idrett.

Andre kommuner legger til rette for at innbyggerne i tillegg kan komme med forslag, ris og ros. Enkelte kommuner har også debattforum på nettsidene sine, der folk kan diskutere saker de er opptatt av med politikere, med kommuneansatte eller med hverandre.

Digital plandialog i Vestfold

Syv kommuner i Vestfold har innført digital plandialog. Kommunene som bruker denne løsningen opplever at den bidrar til å forenkle byggesaksbehandlingen. Dette er en løsning som tilbyr

- Selvbetjeningsløsning på kommunens nettsted for innsyn i kommunens planarbeid
- Alle reguleringsplaner er tilgjengelig på ett sted sammen med sakens dokumenter
- En tidslinje som følger hver plan viser status i planprosessen
- Tilgang til mer enn 20 ulike temalag, flyfoto og 3D visning
- Mulighet for å sende høringsuttalelser direkte fra siden

”Formålet med å gjøre det digitalt var å øke tilgjengeligheten, å visualisere og å få all informasjonen på ett sted. Gjøre det ryddigere og bedre, og så ble det vel opprinnelig laget som et saksbehandlerverktøy. (...) Kartet blir aktivt brukt av plansaksbehandlere og byggesaksbehandlere, for der kan vi finne nesten all kjent kunnskap.” (saksbehandler, Tønsberg).

I tillegg til muligheter for innbyggermedvirkning på kommunenes egne hjemmesider er det flere kommuner som har opprettet egne sider på sosiale medier som Facebook og Twitter. Her registrerer kommunene seg som en organisasjon og kan legge ut diverse saker og bilder. I tillegg kan innbyggerne (og andre personer) kommentere, stille spørsmål direkte til kommunen.

Gjennom digital plandialog har innbyggere, utbyggere, regionale myndigheter, politikere og kommunens ansatte enkel tilgang til alle reguleringsplaner med tilhørende saksdokumenter. Verktøyet åpner opp planprosessen for innbyggerne og gir mulighet for bedret innbyggermedvirkning. Det effektiviserer også kommunens saksbehandling fordi dokumentene håndteres elektronisk.

Hvilke fortrinn og begrensninger har digital innbyggermedvirkning?

✓ GJESTEBUD

Gjestebudsmodellen er utviklet av Svelvik kommune, og ble brukt i arbeidet med rulleringen av kommuneplanens samfunnsdel i 2012. Gjestebudsmodellen består i at et antall engasjerte enkeltpersoner blir kontaktet av kommunen og spurt om å være gjestebudsverter. Å være vert innebærer å arrangere et gjestebud hjemme hos seg selv (eller annet egnet sted) for sine venner og bekjente.

I disse gjestebudene skal deltagerne diskutere et gitt, eventuelt selvvalgt, tema relatert til kommuneplanen. Dette skal skje i løpet av høringsperioden, og oppsummering av diskusjon og innspill rapporteres enten som et formelt høringsinnspill, eller gjennom e-post til ansvarlig planlegger som så sammenfatter og inkorporerer innspillene i revidert planutkast.

”Vi er alle klar for et nytt gjestebud når arealplanen legges ut. Uavhengig om dere inviterer eller ikke.”

(gjestebudsvert)

Gjestebudsvertene ble strategisk valgt ut for å representere et bredt spekter av befolkningen, og blant vertene var det både skoleelever, utflyttede studenter, politikere, en som arbeidet med sårbare barn og unge og så videre.

Ved hjelp av gjestebudsmodellen fikk kommunen inn innspill fra et spekter av innbyggere som ellers ikke ville fått frem sine meninger i slike prosesser. Både vertene og vennene som deltok representerte bare seg selv, og tilbakemeldingene var at de opplevde det som en fordel å slippe å snakke på vegne av mange andre.

Hvordan kan man få innbyggerne til å engasjere venner og kjente i kommunepolitikken?

Gjestebudene i Svelvik kommunes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel:

- Det ble arrangert 22 gjestebud der kommuneplanen ble diskutert
- Vertene ble strategisk valgt ut for å sikre at ulike deler av lokalsamfunnet ble representert, men representerte formelt ikke andre enn seg selv
- Vertene ble ringt opp, og nesten alle som ble spurt alle sa seg villige til å arrangere gjestebud
- Til sammen hadde gjestebudene 140 deltakere
- Aldersspennet på deltakerne var fra 18-86 år
- Gjestebudene ble arrangert i høringsperioden

Innspillene fra gjestebudene ble integrert i kommuneplanen, ved at de ble brukt for å utforme overordnede mål og delmål i kommuneplanens samfunnsdel. Tiltaket førte også til en dominoeffekt, i og med at deltakere på gjestebudene ble så engasjert at de også deltok på andre arrangementer i kommuneplanprosessen; blant annet fire åpne folkemøter om ulike temaer.

Kommunen opplevde gjestebudsmodellen som et lite arbeidskrevende medvirknings-tiltak for kommunen, i og med at vertene tok et stort ansvar. Svelvik kommune diskuterer nå om de skal bruke samme modell – vandrende gjestebud - i prosessen med kommuneplanens arealdel.

Tiltaket egner seg tidlig i planutformingsprosessen, samt i høringsfasen, og passer for alle kommuner.



Gjestebudsverter i Svelvik (A.S.Horten)

”Glimrende opplegg. Engasjerer engasjerte mennesker som normalt er avskåret fra å bidra fordi de enten ikke ønsker å gå inn i lokalpolitikken eller de ønsker av forskjellige årsaker ikke ... å tone flagg på åpne møter” (deltaker).

✓ FRAMTIDSVERKSTED

De siste årene har både fylkeskommuner og kommuner tatt i bruk framtidswerksteder (også kalt foresight workshops). Framtidswerksteder er brede, deltakende arbeidsmøter eller workshops hvor ønsket er å involvere berørte og relevante aktører fra både næringsliv og sivilsamfunn. I tillegg ønsker man også bred deltakelse fra kommunalt ansatte og politikere. I motsetning til andre slike deltakende møter har planarbeidet ofte en lengre tidshorison. Poenget er gjerne å se 10-20 år frem i tid, eller enda lenger.

Målet med framtidswerksteder er å få kunnskap både om dagens situasjon og om utviklingstrekk som vil kunne påvirke områdetets framtid, og på bakgrunn av dette skape framtidsbilder av mulige, sannsynlige og/eller ønskelige framtider. Framtidswerksteder kan arrangeres som en del av en lengre fremsynsprosess eller som et enkeltstående medvirkningstiltak.

Ut fra oppsummeringen av framtidswerksted arbeidet så kommunen ut et fremtidsbilde for Skien sentrum. Fremtidsbildene eller scenarioene som kommer ut av slike prosesser kan enten være utforskende eller normative. Et *utforskende* fremtidsbilde skisserer mulige og sannsynlige framtider, basert på innsamlet kunnskap om dagens situasjon og utviklingstrekk. Alternativt kan framtidsbildene og prosessen ha en *normativ* orientering. Poenget her er å enes om hva som er ønskelige framtider, eller hvilke man helst vil unngå, samt hvilke prioriteringer og grep som kan settes inn for at utviklingen skal gå i riktig retning.

Slike verksteder blir ofte arrangert i forbindelse med rullering av overordnede planer, eller i utformingen av regional- og kommunal planstrategi. De er ressurskrevende, siden det er behov for omfattende fasilitering. De egner seg for alle målgrupper, men forsøk gjerne å fange aktører og befolkningsgrupper som kan bidra med ny kunnskap og nye perspektiv.

Framtidswerksted i arbeidet med Handlingsprogram for Skien sentrum 2020

- Målet med framtidswerkstedet i 2011 var å få innspill til Handlingsprogram for Skien sentrum 2020.
- De 68 deltakerne ble spesielt invitert som representanter for ulike interesser og samfunnsgrupper. Det var også noen åpne plasser, men disse ble raskt revet bort da de ble tilgjengelige på kommunens blogg.
- Et privat konsulentfirma stod for gruppearbeidet, men gruppene ble ledet av deltakerne; en eiendomsutvikler, en gårdeier, en butikkeier, en lokalpolitiker, en ung voksen, en småbarnsfar, en pensjonist, en innflytter og en turist. På denne måten fikk kommunen sikret at forskjellige synspunkter ble representert.
- På verkstedet ble først trender og mulige utviklingsretninger for Skien presentert, deretter arbeidet gruppene frem visjoner og framtidsbilder, disse ble presentert i plenum, og til slutt var det avstemning over den dristigste ideen.

Kan engasjementet økes hvis fokus rettes et stykke fremover i tid?

✓ DEMOKRATIKAFÉ

Formålet med en demokratikafé er å skape en arena der folk kan komme sammen diskutere politikk og lytte til andres meninger. Slike fora kan initieres av kommunene, men ofte initieres de av organisasjoner eller aktører i nærmiljøet. Tiltakene har sin inspirasjon fra 1700-talets «coffee houses», som ble sett på som viktige institusjoner for utvikling av en borgerlig offentlighet.

Dette tiltaket er lite ressurskrevende, og kan fungere i alle kommuner. Det er en lyttepost og en diskusjonsarena som kan egne seg i mange slags saker og overfor mange grupper av innbyggere.

✓ ORDFØRERBENK

Formålet med en ordførerbenk er at ordføreren skal være mer tilgjengelig for innbyggerne, og at innbyggerne kan ta opp det de måtte ønske med ordføreren. Ordførerbenk fungerer best når de er plassert midt i innbyggernes hverdagsliv; på kjøpesenteret, på biblioteket eller i gågaten i sentrum. Politikere opplever at terskelen for å ta kontakt er lavere i slike sammenhenger.

Ordførerbenk er en generell lyttepost som er lite ressurskrevende – bortsett fra ordførers tidsbruk. Alle innbyggere tilhører målgruppen for dette lavterskeltiltaket, men gjerne de som ellers ikke medvirker.

✓ REFLEKTERT MENINGSMÅLING

Reflektert meningsmåling er en metode for å ta rede på folkemeningen slik den er etter at innbyggerne har forholdt seg aktivt til og reflektert over et bestemt tema. Et tilfeldig trukket utvalg på 250-500 innbyggere fyller først ut et spørreskjema med spørsmål om et aktuelt politisk tema. Deretter får de over to til tre dager informasjon om saken, hører argumenter og diskuterer seg i mellom i små grupper. Når denne perioden er over får de utdelt det samme skjemaet på nytt, og må svare for andre gang. Resultatene ved annen gangs utfylling leses som et uttrykk for den reflekterte folkemeningen.

Dette tiltaket kan egne seg i vanskelige saker, gjerne om verdivalg, men der innbyggerne ikke forventes å ha mye forkunnskaper. Det kan passe for de fleste målgrupper, og brukes gjerne tidlig, og eventuelt rett før politikerne skal ta en avgjørelse.

✓ INNBYGGERHØRING

Noen kommuner i Norge har prøvd ut en konfrontasjonsmodell der innbyggerne og lokalpolitikere spiller ulike roller. Et eksempel er innbyggerhøringen på Askøy om kommunesenteret. Høringen foregikk over to dager. Den første dagen var det debatt og utspørring av politikere, eksperter og folk fra kommunedirektoratet. Den andre dagen skulle innbyggerne selv diskutere uten at lokalpolitikere var til stede.

Dette tiltaket passer godt til lokal utvikling og arealplanlegging, gjerne tidlig i planfase og i høringsfase. Det er forholdsvis ressurskrevende og passer kanskje best i mindre kommuner.

✓ FUTURECITY-GAMES

I litt større planleggingsprosesser har flere kommuner tatt i bruk dataspill hvor deltakerne i prosessen kan simulere byutvikling, som i SimCity-spillene. I Orkdal kommune brukte de en slik versjon, SimOrkdal, i sin planprosess "Orkdal 2040". I den omfattende Groruddalsatsingen har Oslo kommune brukt liknende Futurecity-games.

Dette tiltaket passer for ungdom og unge voksne, og skal fange ungdoms kreativitet og synspunkter. Det er egnet for arealplanlegging, gjerne tidlig i planprosess, men også i høringsfasen.

DAGSORDENSETTING

Når kommunen inviterer til innbyggermedvirkning, er det oftest kommunen selv som bestemmer hva dialogen skal dreie seg om. Men det finnes også tiltak som lar innbyggerne selv bestemme hvilke saker som skal diskuteres. Tiltak for dagsordensetting kan bidra til at saker folk er opptatt av får politisk oppmerksomhet.

✓ BARNETRÅKK

Barnetråkk er metode for å snakke med barn og unge om deres fysiske omgivelser, og hvordan disse kan forbedres. Denne metoden brukes mer og mer i det ordinære planarbeidet i norske kommuner.

Barnetråkk kan for eksempel gjennomføres ved at barn tas med på vandring i sitt umiddelbare nærområde eller til lekeområder og får deres syn på hvordan de opplever trafikken, hvor de liker å leke, hvor det er skummelt å leke og så videre. Dette kan gjøres i regi av barnehage eller skoler, eller for eksempel gjennom det lokale idrettslaget.



Barnetråkk gir kommunen kunnskap om hvordan barn og unge bruker nærmiljøet – og om hva de opplever som kvaliteter og svakheter. Barnetråkk kan også fungere som demokratiopplæring for barn og unge, fordi de ser at de har mulighet til å påvirke utviklingen av sitt lokale nærmiljø.

En slik metode kan gi barn og unge økt forståelse for sine fysiske omgivelser og bidra til en styrket ansvarsfølelse og bevissthet om lokale utfordringer.

”Barna ble invitert til å gå rundt i sentrum og fortelle oss hva de syntes var mindre bra. Det var en ny og spennende måte å jobbe på. De fikk barna til å forklare hvor de syntes det var vanskelig trafikkmessig og hvor de syntes det var fint å være, hva slags aktiviteter de kunne ønske seg hvor.”

Gjennom denne metoden er det mulig å registrere hvor barns skoleveier og fritidsveier går, hvilke områder de bruker til lek og opphold i fritiden, hvor favorittstedene og problemstedene i nærmiljøet er, og forslag til fysiske tiltak og endringer. Tiltaket egner seg spesielt godt i arealplanlegging.

Hvordan kan man få alle i tale, også barna?

✓ IDÉDUGNAD

Mange kommuner har arrangert idédugnader som gir innbyggerne anledning til å få sett saker på dagsorden i kommunen. Til forskjell fra folkemøter og temamøter er formålet med idédugnader primært å få fram nye ideer, innspill og løsninger – heller enn å diskutere allerede foreliggende forslag. Idédugnader kan være åpne for alle, eller de kan rette seg mot en bestemt målgruppe som trolig har relevant kunnskap og erfaring. Idédugnader er svært ulike i form, som eksemplene i tekstboksen viser.

Dette tiltaket passer i tidlige faser av konkrete saker, gjerne planprosesser. Det kan gjerne spisses til konkrete målgrupper, for å få nye innspill og ideer. Idédugnader er lite ressurskrevende og kan passe i de fleste kommuner.

Idéseminar om fremtidens transportsystem i Ski
Ski kommune arrangerte i 2012 en idéseminar i samarbeid med Vegdirektoratets nettverks-forum for planlegging av veier og gater i byer og tettsteder. Formålet var å få fram forslag til gode transportløsninger for å skape et attraktivt bomiljø i Ski. Seminaret rettet seg primært mot lokalpolitikere og fagpersoner fra Ski kommune, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Ruter AS og var en del av arbeidet med kommuneplanen.

Idédugnad for å få innspill til utvikling av Notodden kommunes rusarbeid
Notodden kommune arrangerte i 2012 en idédugnad for kommunens innbyggere, hvor målet var å få ideer og innspill til utvikling av kommunens rusarbeid. Her ble deltakerne delt inn i fem grupper, som så diskuterte hvert sitt tema.

Idédugnad for bedre oppvekstmiljø i Stjørdal

Stjørdal kommune inviterte i 2011 en rekke nøkkelpersoner og organisasjoner til en idédugnad om barn og unges oppvekstmiljø. Det ble servert frokost og gjennomført idémyldring.

Idédugnad for Dikterhus i Lom kommune
Lom kommune inviterte i 2012 til idédugnad for å utforme innholdet i det som kan bli et Dikterhus i Lom. Formålet er å lage et litteraturhus med rot i de store, lokale dikterne fra stedet. Idédugnaden hadde form som befaring, idédugnadsmøte og middag på kvelden.

Se referanser til å lese mer om disse idédugnadene til sist i dette idéheftet.

Hvordan kan kommunestyret koble folks engasjement til det lokale politiske systemet på en måte som styrker kulturen for samspill, slik at innbyggerne blir mer vant til å ta gode initiativer?

✓ INNBYGGERINITIATIV

Innbyggerinitiativ gir innbyggerne mulighet til å kreve at en enkeltsak settes på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Denne ordningen ble lovfestet i 2002. Kommunestyret eller fylkestinget har plikt å ta stilling til et forslag dersom minst to prosent av innbyggerne skriver under på initiativet - eventuelt 300/500 personer i større kommuner og fylker. Forslagene må falle inn under de lokale myndighetenes ansvarsområde, og kan ikke allerede ha vært behandlet av myndighetene i nyere tid.

Ordningen brukes av både organisasjoner og enkeltpersoner. Noen ganger brukes den av velforeninger, idrettslag og andre etablerte organisasjoner, men ofte er det spontant organiserte aksjonsgrupper som står bak.

«Vi hadde ikke veldig store forventinger, den kommunale kverna går. Men vi forventet at kommunestyret tok det videre. Vi er veldig fornøyd med at de gjorde det. Det ble snakket om initiativet på Dale i lang tid etter.»
(Initiativtager)

Temaene er fysiske og håndfaste - vern av bygninger og områder, samferdselssaker, parker, kommunale tjenester og mer. Siden ordningen er lovpålagt, tenker nok mange at dette ikke er et medvirkningstiltak som kommunen trenger å ta tak i før sakene eventuelt melder seg.

«Dette kommer fra folket, og derfor er det er viktig at vi backer opp engasjement som er rundt om i kommunen. Så lenge initiativene er fornuftige og gjennomførbare, har det vært en klar holdning i politikken at "dette her må vi få til". Vi er også engstelige for at folk blir skuffet, og er opptatt av å backe opp til det som kan gjennomføres – det er en tverrpolitisk positiv holdning».
(Ordfører)

Men det viser seg at det betyr svært mye hvordan kommunen velger å forholde seg til ordningen. Og dette kan ha positive virkninger for lokaldemokratiet. Det å ha mulighet til å få tatt opp saker oppleves som viktig for folk, og det betyr mye for tilfredshet med demokratiet i kommunen der man bor. Faktisk betyr dette mer enn å oppleve at det er lett å påvirke utfallet av en sak. Det er vel så viktig å komme til orde, som det er å faktisk få viljen sin gjennom.

Hvilke medvirkningsformer egner seg best for konkrete og håndfaste saker?

I intervjuer med initiativtakerne er det flere som understreker viktigheten av å bli hørt og av at ens argumenter blir tatt alvorlig.

Hvis ønsket er å bygge opp en god kultur for innbyggermedvirkning, er det viktig at initiativtakerne opplever møtet med kommunen som positivt og velvillig – selv i de tilfellene hvor de ikke får gjennomslag. Selv om kommunen har *rett* til å avvise et innbyggerinitiativ hvis saken har blitt behandlet i siste valgperiode, har ikke kommunen *plikt* til å gjøre dette.

En spennende side ved innbyggerinitiativet, er at den brukes av litt andre grupper enn vanlig. Undersøkelser viser at blant de som skriver under, er det mange unge innbyggere og folk med lavere inntekter.

E-initiativ er en elektronisk versjon av det samme tiltaket, og er opprettet for å gjøre det enklere for initiativtakerne å organisere forslagene og samle underskrifter. E-initiativ er imidlertid frivillig, og per 2010 hadde 20 kommuner etablert ordningen. Fra og med 1. februar 2013 tilbyr Kommunaldepartementet en egen nettportal for innbyggerinitiativ, www.minsak.no.



Hvordan kan kommunen møte initiativtakerne på en måte som oppleves positivt – også når forslaget ikke får gjennomslag?

MEDSTYRING

Tiltak for medstyring skiller seg fra andre typer tiltak ved at de gir deltakerne en direkte innflytelse på politiske beslutninger. Tiltakene er ofte løpende, i motsetning til flesteparten av andre typer tiltak som gjerne er engangsforeteelser.

✓ LOKALUTVALG

Flere norske kommuner har en ordning med lokalutvalg. Denne ordningen innebærer at kommunen er delt inn i mindre geografisk avgrensede områder, og hver av disse tilbyr arenaer eller møteplasser for folk i lokalsamfunnet. Lokalutvalgene har litt forskjellige navn i forskjellige kommuner og i byområder heter de for eksempel bydelsutvalg. Lokalutvalgene har gjerne flere funksjoner. De er talerør for sitt nærområde overfor kommunen og arbeider for å få realisert innenfor sitt område for eksempel lekeplasser og turstier, flerbrukshus, idrettshaller og kulturhus, eller restaurering av bygninger.

Mange lokalutvalg arbeider også selvstendig for å realisere tiltak uavhengig av støtte fra kommunen. Videre fungerer lokalutvalgene som sparringspartnere og samtalepartnere med kommunen i saker som angår lokalområdet, og de kan mobiliseres i ulike saker (planer, budsjett, enkeltsaker).

I Tromsø har utviklingslagene og bydelsrådene egne nettsider for å informere om sin virksomhet og mobilisere deltakende foreninger og innbyggere.

”I store tunge kommunale prosesser som kommuneplanprosessen så er grendeutvalga de organa som vi støtter oss mest til. Det er de vi har tettest kontakt med. Da sørger vi for å organisere medvirkningsarbeid på hvert enkelt sted sånn at det blir en breiest mulig deltakelse.”

De fungerer også som møteplasser for foreninger og lag i nærområdet, og de samler også ofte befolkningen gjennom arrangementer som for eksempel en markedsdag eller festdag for sitt område. Lokalutvalgene fungerer altså som samlingspunkt for felles aktiviteter, dugnad, stedsutvikling og identitetsbygging lokalt.

Den geografiske inndelingen varierer, for eksempel kan den følge skolekretser eller grensene til historiske bydeler. Tre kommuners lokalutvalgsmodeller vil bli beskrevet under: Tromsø med sine utviklingslag og bydelsråd, Fredrikstad med sine lokalsamfunnsutvalg og Øvre Eiker med sine grendeutvalg.

Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø

I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Det første bydelsrådet ble opprettet på Kvaløysletta i 1991. Utviklingslagene og bydelsrådene er frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd som skal arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og i byområdene. Alle innbyggere i området er medlemmer, i tillegg kan personer med nær tilknytning også sitte i styret.

Kommunen har årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene. Utviklingslagene bestemmer selv hvordan de vil organisere seg og hva slags aktivitetsnivå de legger seg på. Kommunene bidrar med driftstilskudd, men svært mye av arbeidet som gjøres baserer seg på frivillig arbeid.



Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad kommune lagde egen isbane på dugnad.

Lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad

Lokalsamfunnsutvalget er en modell hvor innbyggerne er organisert etter skolekretser.

Lokalsamfunnsutvalgene benyttes som høringspart i arealplaner eller andre saker som berører lokalsamfunnet. De kan melde inn tekniske saker fra området sitt, som for eksempel om hekker som skal klippes til hullete veier. Hvert utvalg tildeles et årlig beløp fra kommunen, som de da disponerer etter eget forgodtbefinnende. Beløpet avhenger av befolkningsgrunnlaget som lokalsamfunnsutvalget dekker.

Midlene fordeles videre ut til lag eller foreninger i nærmiljøet eller brukes til felles arrangementer. Representantene som koordinerer utvalgene velges, og kommer fra frivillige lag og foreninger i nærmiljøene, og skole, idrett, kirke, andre trossamfunn innenfor det geografiske området. Det er ikke politikere med i utvalgene, selv om det har vært diskutert.

By- og grendeutvalg i Øvre Eiker

By- og grendeutvalgene er en arena for tettstedsutvikling i Øvre Eiker kommune. Utvalgene blir valgt av innbyggerne i det enkelte tettsted. Det er i alt seks tettsteder i Øvre Eiker med tilhørende utvalg, og hvert utvalg får en viss sum penger til driftsutgifter av kommunen. Utvalgene møtes en gang i måneden, og består av syv personer som blir valgt på årsmøtene.

By- og grendeutvalgene brukes som utgangspunkt for mobilisering av engasjement rundt store kommuneplanprosesser. Ellers har hvert utvalg en fast møtende representant fra kommunen, og utvalgene forholder seg dermed til én person som tar med seg innspillene tilbake til kommunehuset og kommunestyret. Dermed er det en klar plassering av ansvaret for at innspillene blir hørt. Det som særmerker utvalgene i Øvre Eiker er rullering av investeringstilskudd og kommunal oppmerksomhet.

Hva taler for eller imot å opprette lokalutvalg?

✓ BARNE- OG UNGDOMSRÅD

Representasjonsordninger for barn og unge er et vanlig medvirkningstiltak i norske kommuner, selv om slike ordninger ikke er lovpålagt. Hele 82 prosent av landets kommuner oppgir at de har en form for representasjonsordning for barn og unge. Men formen varierer mellom kommunene. Noen har ungdomsråd, og andre barn- og unges kommunestyre. Enkelte har begge deler. Hvordan representantene velges ut varierer.

«...de opplever å bli tatt på alvor, og får en naturlig dialog med ordfører og kommunalsjef, og flere andre som sitter på skolekontoret. De opplever at de får svar, og at det skjer noe i etterkant... De ser at dersom de argumenterer godt og forbereder seg godt, og får med de andre, så skjer det noe.»

I mange kommuner blir deltakerne til barne- og ungdomsråd rekruttert fra elevrådene, og i små og mellomstore kommuner er gjerne alle skolene i kommunen representert. I andre kommuner er for eksempel ungdomsklubber, danse- eller teatergrupper også representert som et supplement til skolerepresentantene.

I disse foraene kan barn og unge ta opp saker de er opptatt av, eller diskutere saker som kommunen ber dem ta stilling til. Dette kan være saker som hva som skal til for å ha en god skole, mental helse, mobbing, busskyss, fritidstilbud og så videre. Deres meninger blir tatt videre til hovedutvalget for skole/barnehage, til ledermøtene, og til rektorene ved skolene. I tillegg disponerer barn- og unges kommunestyre i flere kommuner egne midler, som de selv bestemmer bruken av.

Egne representasjonsordninger bidrar til at barn og unges stemme høres i lokalpolitikken. Flere studier viser at kommunene generelt synes det er vanskelig å få ungdommen i tale om lokalpolitiske saker, og barne- og ungdomsråd er dermed viktige fora for å sikre representasjon fra denne gruppen. Det sikrer også en grad av medstyring og medbestemmelse, særlig i de tilfeller hvor de har fått bevilget egne midler. Deltakelse i barn- og unges kommunestyre gir også barn og unge erfaring i demokratiske prosesser og arbeidsmåter og fungerer dermed også som en arena for å få nye innbyggere inn i kommunepolitikken.

Kommunen får størst utbytte av et barne- og ungdomsråd hvis dette blir en integrert del av kommunepolitikken. Det er viktig at organet får saker til høring før sakene i praksis er avgjort. Både rådmannen og kommunestyre t har et viktig ansvar for at organet ikke settes på sidelinjen i saker som angår barn og unge.

Denne ordningen egner seg i alle kommuner, og kan egne seg for et bredt spekter av saker. Prøv gjerne å tenke kreativt rundt hvordan ulike saker kan påvirke barn og unges levekår.

Hvordan kan kommunen sikre seg at barne- og ungdomsrådet blir en del av kommunepolitikken?

✓ DELTAKENDE BUDSJETTERING

Deltakende budsjettering er en ordning der innbyggerne inviteres til direkte å påvirke lokale budsjettprioriteringer. Ordningen er relativt utbredt i Sør-Europa, men det er også gjennomført forsøk med deltakende budsjettering i noen norske kommuner. Hovedprinsippet er at innbyggerne får mulighet til prioritere en viss pengesum til tiltak de mener er viktige. Innbyggerne kan komme til enighet gjennom diskusjon eller gjennom avstemning.

Deltakende budsjettering kan skje på for eksempel bydelsnivå eller, som eksempelet under viser, kan en bestemt befolkningsgruppe få tildelt en sum penger de kan budsjettere.

”På enkelte ungdomsskoler var det 98 prosent valgdeltakelse. Det sier litt om at hvis du gir dem noe, så har denne gruppen et kjempepotensial.”

I Fredrikstad klarte kommunen å engasjere ungdom. I andre land har ordningen evnet å øke involveringen i politiske prosesser blant marginaliserte deler av befolkningen som for eksempel lavinntektsgrupper. Samtidig er tiltaket ressurskrevende, og folkevalgte vil måtte delegere deler av sin myndighet til andre. For at tiltaket skal fungere vil det kreve helhjertet oppslutning både hos innbyggere og folkevalgte.

I Norge finnes det flere eksempler på at tiltak som minner om deltakende budsjettering, der kommunen delegerer ansvar for fordeling av budsjettmidler til innbyggerne.

Hvordan kan innbyggermedvirkning innrettes for å skape økt forståelse for kommunens ordinære beslutningsprosesser og prosedyrer?

Deltagende budsjettering i Fredrikstad

I Fredrikstad kommune gjennomførte de i 2010 et forsøk med deltakende budsjettering blant ungdom. Alle byens elever på ungdoms- og videregående skole ble invitert til å komme med forslag til et tiltak de ønsket gjennomført. Tiltaket kunne koste opptil 200.000 kroner. Sammen med en demokratikoordinator ansatt i kommunen ble Ungdomsrådet satt til å gjennomføre prosessen:

- Av alle de innkomne forslagene ble seks forslag valgt ut i første runde
- Disse seks forslagene ble utredet og så lagt ut til avstemning blant alle kommunens elever på ungdomstrinnet og på videregående skole
- Et forslag om å arrangere en spillsamling for ungdom, FredrikstadLAN vant suverent med 62% av stemmene
- Arrangementet gitt av stabelen for første gang i 2010
- FredrikstadLAN har siden blitt en årlig begivenhet, organisert og vedlikeholdt av dem som satt i ungdomsrådet da tiltaket ble stemt igjennom.

Dette gjelder for eksempel utvalg i nærmiljøet, eller ungdomsråd. Disse tiltakene har dermed innslag av deltakende budsjettering, uten at tiltakene nødvendigvis får den merkelappen.

Dette tiltaket kan passe i alle kommuner, men krever at det settes av en sum fra kommunens budsjett. Det kan gjerne brukes mot spesielle målgrupper man gjerne vil engasjere, for eksempel elever.

LES MER

EN STRATEGI FOR INVOLVERING

Dette idéheftet er basert på en større rapport som heter «Medvirkning med virkning. Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen». Rapporten er utarbeidet av NIBR og Rokkansenteret, og kan lastes ned fra NIBRs hjemmesider: www.nibr.no

SKL (2012) *Utveckla principar för medborgardialog*. Sveriges Kommuner och Landsting.

HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES?

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – satsing på medborgerdialog
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog

KONSULTASJON

Barnetråkk: "Barnetråkk – registrering av barn og unges arealbruk. Veileder 2010" på <http://www.norskform.no/barnetrakk>

DIALOG

Idédugnad: Les om de fire eksemplene her:

Ski: tinyurl.com/aohseq4

Notodden: tinyurl.com/b52rxfv

Stjørdal: tinyurl.com/akcn62z

Lom: tinyurl.com/abcrk74

Charrette: Les mer på <http://www.plansmier.org>, eller om charretten i Oslo her:

<http://tinyurl.com/c7zma7r>

DAGSORDENSETTING

Christensen, D.A., G.S. Hanssen, E. Kittelsen, J. E.Klausen, M. Winsvold og J. Aars (2010) *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

MEDSTYRING

Knudtzon, Lillin Cathrine og Trond Tjerbo (2009) *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. NIBR-rapport 2009:34. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Ringholm, Torill (2004) *Demokrati på dugnad. En studie av ti problemløsningsprosesser i norske lokalutvalg*. Dr.Polit.Avhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø