

Jan Erling Klausen

# Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett

Bindende lokale  
folkeavstemninger  
med folkelig initiativrett

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2003:7

Dialogen mellom  
fylkesmannen og  
kommunene  
108 sider. Kr 250,-

NIBR –rapport 2004:5

Lokale folkeavstemninger  
om kommunesammenslåing  
Dialogen mellom velgere og  
kommunale eliter  
73 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:4

Statlig tilsyn med  
kommunesektoren  
104 sider. Kr 250,-

Publikasjonene kan bestilles  
fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,  
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[berit.willumsen@nibr.no](mailto:berit.willumsen@nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de  
oppgitte prisene

Se også NIBRs hjemmeside  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Jan Erling Klausen

Bindene lokale  
folkeavstemminger  
med folkelig initiativrett

NIBR-rapport 2004:17

# Forord

Dette er sluttrapporten til et prosjekt om bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett, som NIBR har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2004. Rapporten vurderer mulige konsekvenser av å innføre slike folkeavstemninger i Norge, basert på teoretiske resonnementer, erfaringer fra andre land, en undersøkelse til et utvalg norske kommunepolitikere samt debattinnlegg i aviser.

Undersøkelsen til kommunepolitikere ble utsendt og punchet av Sentio AS. Takk til Roar Håskjold som koordinerte dette arbeidet. En spesiell takk rettes også til forsker Dag Arne Christensen ved Rokkansenteret, som bidro med interessante ideer og relevante referanser.

Prosjektleder har vært forsker II Jan Erling Klausen, som også har utført prosjektet og skrevet rapporten.

Oslo, september 2004

Hilde Lorentzen,  
Forskningsjef

# Innhold

|  |    |
|--|----|
| Forord .....   | 1  |
| Tabelloversikt .....   | 4  |
| Figuroversikt.....   | 5  |
| Sammendrag .....   | 6  |
| Summary.....   | 10 |
| 1 Innledning .....   | 14 |
| 1.1 Alternative løsninger for politisk innflytelse .....                 | 14 |
| 1.2 Begrepsbruk .....  | 16 |
| 1.3 Oppbygging av rapporten.....   | 18 |
| 2 En demokratiteoretisk innfallsvinkel .....                             | 20 |
| 2.1 Utledning av prinsipielle og praktiske konsekvenser.....             | 20 |
| 2.2 Demokrati som styringsform.....                                      | 21 |
| 2.3 Demokrati og menneskesyn .....                                       | 22 |
| 2.4 Beskyttende og utviklende demokratiforståelse.....                   | 25 |
| 2.5 Enighet og konflikt. Prosedural legitimitet .....                    | 26 |
| 2.6 To demokratimodeller.....  | 29 |
| 2.7 Deltagerdemokrati og direkte demokrati.....                          | 30 |
| 2.8 Foreløpig oppsummering .....   | 34 |
| 2.9 Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig<br>initiativrett..... | 36 |
| 2.10 Folkeavstemninger, partisystem og representasjon.....               | 38 |
| 3 Folkeavstemninger i andre land .....                                   | 48 |
| 3.1 Innledning .....   | 48 |
| 3.2 USA.....   | 49 |
| 3.2.1 Typer av folkeavstemning.....                                      | 49 |
| 3.2.2 Folkeavstemninger i California.....                                | 51 |
| 3.2.3 Erfaringer fra USA.....  | 58 |
| 3.3 Sveits.....  | 60 |
| 3.3.1 Innledning .....   | 60 |
| 3.3.2 Det politiske systemet i Sveits .....                              | 61 |
| 3.3.3 Folkeavstemninger på nasjonalt nivå .....                          | 62 |
| 3.3.4 Kantonene .....  | 66 |

---

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4     | Erfaringer fra Norge.....  | 70  |
| 4.1   | Innledning .....   | 70  |
| 4.2   | Norske studier av folkeavstemninger.....   | 71  |
| 4.3   | Kommunepolitikernes oppfatninger.....  | 72  |
| 4.3.1 | Om undersøkelsen .....   | 72  |
| 4.3.2 | Folkelig engasjement .....   | 74  |
| 4.3.3 | Er folkeavstemninger en god beslutningsmekanisme? ..   | 77  |
| 4.3.4 | Innvirkninger på kommunepolitikken.....  | 79  |
| 4.3.5 | Konsekvenser av avholdte folkeavstemninger.....  | 83  |
| 4.3.6 | Ønsker kommunepolitikerne bindende lokale<br>folkeavstemninger med folkelig initiativrett? ..... | 87  |
| 4.4   | Innbyggernes oppfatninger.....   | 89  |
| 4.5   | Argumenter fra debatten .....  | 91  |
| 5     | Oppsummering.....  | 98  |
| 5.1   | Innledning .....   | 98  |
| 5.2   | Tre strategiske valg .....   | 99  |
| 5.3   | Virkninger for de politiske partiene .....   | 106 |
| 5.4   | Virkninger for virksomheten i representative organer .   | 107 |
| 5.5   | Virkninger for politikkenes innhold.....   | 108 |
| 5.6   | Avgrensning mot statlig politikk.....  | 109 |
|       | Litteratur .....   | 112 |

---

 Tabelloversikt

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Tabell 2.1 | <i>Konkurransedemokratiet og deltagerdemokratiet: Noen hovedpunkter.....</i>   | 35 |
| Tabell 2.2 | <i>Ostrogorskis paradoks .....</i>   | 40 |
| Tabell 2.3 | <i>Variasjoner i preferansenes intensitet.....</i>   | 41 |
| Tabell 4.1 | <i>Kommunene som inngår i undersøkelsen til kommunepolitikere. N=212 (46,9%).....</i>  | 73 |
| Tabell 4.2 | <i>Reelle bindinger på kommunestyret som følge av folkeavstemning. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119, fordeling mellom sakstyper satt i parentes). Svar fordelt mellom tematikken for siste folkeavstemning i kommunen. ....</i> | 85 |
| Tabell 4.3 | <i>Konsekvenser for andre saker. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119, fordeling mellom sakstyper satt i parentes). Svar fordelt mellom tematikken for siste folkeavstemning i kommunen. ....</i>                                   | 87 |
| Tabell 4.4 | <i>Holdninger til bindende folkeavstemning og til folkeavstemning med initiativrett. Kommunepolitikere (N=212).....</i>  | 88 |
| Tabell 4.5 | <i>Oppfatninger om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Kommunepolitikere (N=212) .....</i>  | 89 |
| Tabell 4.6 | <i>Oppfatninger om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Stemmeberettigede i åtte kommuner, 2004 (N=2322) ...</i>   | 90 |



## Figuroversikt

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Figur 3.1 | <i>Faksimile av et "statutory initiative" som gikk til folkeavstemning i California i 2000. ....</i>   | 54 |
| Figur 4.1 | <i>Påstander om hvordan flere folkeavstemninger vil påvirke innbyggernes politiske engasjement. Kommunepolitikere i 17 kommuner (N=212) .....</i>  | 75 |
| Figur 4.2 | <i>Motsetninger som følge av folkeavstemning. Kommunepolitikere som hadde verv da siste folkeavstemning ble gjennomført i kommunen (N=119)</i>   | 77 |
| Figur 4.3 | <i>Noen mener at visse sakstyper passer bedre for folkeavstemning enn andre sakstyper. Hvor godt mener du at de følgende sakene passer for avgjørelse gjennom lokal folkeavstemning? Kommunepolitikere (N=212). ..</i> | 78 |
| Figur 4.4 | <i>Virkninger av folkeavstemninger for kommunepolitikken. Kommunepolitikere (N=212). ....</i>  | 80 |
| Figur 4.5 | <i>Virkninger av folkeavstemning på kommunepolitikken. Kommunepolitikere (N=212) .....</i>   | 82 |
| Figur 4.6 | <i>Reelle bindinger på kommunestyret som følge av folkeavstemning. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119).....</i>   | 84 |
| Figur 4.7 | <i>Virkninger av folkeavstemning på fremtidig handlefrihet. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119) .....</i>   | 84 |
| Figur 4.8 | <i>Betydning for andre saker. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119) .....</i>   | 86 |

# Sammendrag

*Jan Erling Klausen*

## **Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett**

NIBR-rapport 2004:17

Denne rapporten tar sikte på å belyse mulige virkninger av å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett slå ut i norske kommuner. Dagens lovgivning omfatter ikke slike ordninger, og derfor er analysene basert på andre kilder enn direkte empiriske undersøkelser. Siktemålet har vært å løfte frem observasjoner og resonneringer hentet fra demokratiteorien, den internasjonale litteraturen og norske erfaringer med lokale rådgivende folkeavstemninger.

*Kapittel 2* drøfter folkeavstemninger ut ifra en generell, demokratiteoretisk innfallsvinkel. Noen viktige momenter fra demokratilitteraturen løftes frem, og brukes til å konseptualisere og analysere folkeavstemninger som fenomen. Demokratiet betegnes generelt som den styringsformen som gjør det mulig å fatte og iverksette kollektive beslutninger samtidig som den moralske autonomien til medlemmene av kollektivet beskyttes og utvikles. Dette begrunnes med henvisning til menneskerettighetserklæringen, og ligger blant annet til grunn for det demokratiske likhetsprinsippet. Videre presenteres distinksjonene mellom (1) en beskyttende og en utviklende demokratiforståelse, mellom (2) motsetningsbasert og enhetlig demokrati og mellom (3) konkurransedemokratiet og deltagerdemokratiet. Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett relateres til disse distinksjonene, og det hevdes at en slik institusjon vil være mest i tråd med en beskyttende, motsetningsbasert demokratiforståelse. Avstemningene er en form for deltagerdemokrati i den forstand at det legges opp til at avgjørelser fattes gjennom avstemning, men noen vil hevde at deltagelsen det her er snakk om ikke er i tråd med idealene som trekkes frem av forkjemperne for deltagerdemokratiet.

Videre drøftes folkeavstemninger ut ifra en del momenter fra samfunnsvitenskapelig beslutningsteori, blant annet distinksjonen mellom enkeltsaker og sammensatte saker. Problemstillinger knyttet til variasjoner i preferansenes intensitet, sammenheng mellom saker, antallet mulige standpunkter og agenda-manipulasjon gjør at det ikke er opplagt at folkeavstemninger gir et bedre samsvar mellom "flertallsviljen" og politikken som føres, enn det man kan oppnå gjennom representasjon. Endelig drøftes visse teoretiske argumenter knyttet til virkninger av direkte demokrati for partisystemet, folkeavstemninger sett i sammenheng med særinteresser og fraksjonsproblemer, og "frykten for pøbelveldet" som er et tilbakevendende tema i demokratidebatten.

*Kapittel 3* fokuserer på erfaringene fra to andre land, nemlig USA og Sveits. Her presenteres ordninger med folkeavstemning på ulike forvaltningsnivåer, og det løftes frem noen observasjoner og resonnementer fra litteraturen om hvordan disse ordningene har slått ut.

USA har aldri gjennomført riksdekkende folkeavstemning, men et knapt flertall av delstatene har innført ulike ordninger med folkeavstemning. Det er opp til delstatsmyndighetene å regulere ordningene. Folkeavstemninger i de amerikanske delstatene betegnes som *direkte lovgivning*. Dette innebærer ordninger hvor det tas initiativ til ny lovgivning (initiative), samt ordninger hvor det kan kreves at et vedtak som er fattet i den lovgivende forsamling ratifiseres gjennom folkeavstemning (referendum). Kapittelet tar spesielt for seg California, hvor bruken av folkeavstemning er særlig utbredt. Det gjennomgås ordninger for avstemninger på fire forvaltningsnivåer, nemlig delstatsnivå (state), fylkesnivå (county), kommunenivå (municipality) og distriktsnivå (district). På hvert av disse nivåene kan så vel initiative som referendum benyttes. Erfaringene fra USA er delvis knyttet til den omfattende bruken av politiske konsulentfirmaer i forbindelse med avstemningene, at valgdeltagelsen ikke ser ut til å bli styrket av folkeavstemninger, og at bruken av folkeavstemning antagelig har styrket rettsvesenets rolle i de politiske prosessene.

I Sveits gjennomgås bruken av folkeavstemning på alle de tre forvaltningsnivåene – nasjonalt nivå, kantonene og kommunene. Det vises til at folkeavstemninger antagelig er mer brukt i Sveits enn i noe annet land, og at det finnes et mangfold av ordninger for bindende folkeavstemning. Folkeavstemninger avvikles hyppig, men deltagelsen er generelt lav. En spesiell erfaring er at krav om folkeavstemning ofte brukes av pressgrupper som et middel for å

komme i forhandlingsposisjon overfor myndighetene, ved at kravet trekkes hvis myndighetene går inn for deler av gruppens forslag. Undersøkelser har videre vist at obligatoriske folkeavstemninger assosieres med lavere offentlige utgifter, samt at de politiske partienes rolle og posisjon påvirkes sterkt av de mange folkeavstemningene.

*Kapittel 4* retter blikket mot norske forhold. Det vises til en undersøkelse som fant at det har blitt avvirket om lag 514 lokale folkeavstemninger i perioden 1970-2000. Kapittelet presenterer funn fra en undersøkelse som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, rettet mot politikere i kommuner hvor det har blitt gjennomført lokale folkeavstemninger de siste årene. Kommunepolitikere viste seg å være ganske positive i sin tro på at folkeavstemninger kan utløse folkelig engasjement i kommunepolitikken, fordi sakene får stor oppmerksomhet. Samtidig tror om lag halvparten av de spurte at færre vil engasjere seg i de politiske partiene, og tre av fire tror at aksjonsgrupper vil bli mer attraktive enn partiaktivitet og kommunestyredeltagelse. Dermed ser mange av kommunepolitikere en risiko for at den første formen for deltagelse går på bekostning den andre. Et klart flertall av de spurte politikere mente at folkeavstemninger i høy grad eller i noen grad er en god måte å avgjøre viktige saker i kommunepolitikken på, men dette gjelder først og fremst saker om kommunesammenslåing og grensejustering.

Det ble stilt flere spørsmål om hvordan folkeavstemninger virker inn på kommunepolitikken. Nesten ni av ti mente at mange folkeavstemning kan gjøre det vanskelig for kommunestyret å fatte vedtak man mener er nødvendige selv om de er upopulære, og et betydelig flertall mener det er riktig at lokale folkeavstemninger gjør det mindre attraktivt å være medlem av kommunestyret, fordi avstemningene binder opp kommunestyret. Samtidig mener et stort flertall at det er noe eller svært riktig at en folkeavstemning kan gjøre det enklere for kommunestyret å håndtere vanskelige saker. Flertallet av de spurte kommunepolitikere mente at lokale folkeavstemninger bare bør være rådgivende. Blant de som har gjort seg opp en mening, var det imidlertid et lite flertall i favør av folkelig initiativrett til folkeavstemning.

Kapittelet drøfter også empiriske observasjoner og generelle resonneringer om lokale folkeavstemning i Norge basert på fra andre kilder, inklusive akademisk litteratur og innlegg i regional- og lokalaviser.

---

*Kapittel 5* oppsummerer sentrale funn, og knytter dem spesifikt til en mulig reform med bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Det påpekes at en beslutning om å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett bør ta i betraktning konsekvensene av en slik innføring for retningen til utviklingen av lokaldemokratiet. Dette formuleres som tre strategiske valg. For det første vises det til at en slik reform vil innebære en styrking av motsetningsbasert, aggregativ kommunepolitikk. Alternativet til dette er å innføre reformer som styrker lokalpolitikkenes deliberative, konsensusøkende preg. For det andre reises det tvil om hvorvidt den formen for deltagelse som folkeavstemninger innebærer er egnet til å styrke den typen demokratisk deltagelse som ofte fremheves som ønskverdig. For det tredje hevdes det at en slik reform vil kunne styrke "aksjonsgruppedemokratiet", kanskje på bekostning av deltagelsen rettet mot det representative systemet. Det bør vurderes om dette er ønskelig eller ikke.

Avslutningsvis drøftes mulige konsekvenser for de politiske partiene, virksomheten i representative organer og politikkenes innhold. Det skisseres mulige løsninger for å unngå at bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett kan avgrenses mot statens overordnede myndighet.

# Summary

*Jan Erling Klausen*

## **Binding local referendums with popular right of initiative**

NIBR Report 2004:17

This report sets out to provide insight into the likely ramifications following from the introduction of binding local referendums with popular right of initiative in Norwegian municipalities. Current legislation does not cover this type of arrangement, and the analyses performed here are therefore based on sources other than practical empirical studies. The aim is to foreground observations and arguments found in democracy theory, international literature along with the Norwegian experience of local, advisory or consultative referendums.

*Chapter 2* discusses the referendum from a general, democracy theoretical position. We foreground certain important points raised in the democracy literature and use them to conceptualise and analyse the referendum as phenomenon. Democracy is widely referred to as the form of government which makes it possible to design and enact collective decisions while concurrently protecting and nurturing the moral autonomy of the citizens. The grounds proffered refer back to the Declaration of Human Rights, and underlie, among other things, the democratic principle of equality.

The next step involves distinguishing between 1) a protective versus growth-promoting conception of democracy; 2) oppositional versus unified democracy; and 3) competitive versus participatory democracy. We look at the binding local referendum with popular right of initiative in terms of each of these different forms; we suggest on the basis of that discussion that it squares best with a protective, adversarial conception of democracy. Referendums are a form of participatory democracy in the sense that they enable decisions to be made by the ballot, although some would say that the type of participation in question here does not come up to the ideals championed by advocates of participatory democracy.

---

The report goes on to discuss citizen referendums in the light of certain points in social scientific decision theory, among them the distinction between single issue and compound decision making. Questions related to variations in preference intensity, inter-issue coherence and number of possible standpoints, along with agenda manipulation, mean that it is not necessarily the case that the popular referendum brings 'the majority opinion' closer to enacted policies than could be achieved by representation. Rounding this chapter off we discuss some theoretical arguments concerning the impact of direct democracy on the party system, referendums in relation to special interests and fractional difficulties and the 'fear of mob rule', a perennial point of contention in the democracy debate.

*Chapter 3* focuses on the experiences of two other countries, the US and Switzerland. Included in the account of the US and Swiss arrangements we look at referendums organized at different government levels and how they work in practice according to observations and arguments in the literature.

The US has never organized a federal referendum, but a small majority of the states have put various referendum arrangements in place. It is left to the state authorities to make the arrangements. Referendums in the American states are designated *direct legislation*. Such legislation covers arrangements whereby an initiative is taken for a new piece of legislation (initiative), and arrangements whereby a bill adopted by the legislative assembly is ratified by a popular vote (referendum). We look in this chapter at California in particular due to the frequency of referendums in this state. We investigate the arrangements for referendums at four levels of government, i.e., state, county, municipality and district level. At each level, we find both calls for and actual referendums. US experience is partly concerned with the widespread use of professional political consultants in connection with referendums, partly that referendums do not appear to equate with higher turn out, and partly that the use of referendums has probably strengthened the role of the legal profession in political processes.

Turning to Switzerland, we explore the use of referendums at all three levels of government, nation, canton and municipality. Switzerland possibly holds more referendums than any other country and has numerous arrangements in place for mandatory referendums. Referendums are held frequently, though turn out remains generally low. One particular experience is that calls for a referendum are often used as a bargaining chip by pressure groups in negotiations with the authorities; if the government agrees to the demands of the group, the

call is withdrawn. Studies show that mandatory referendums tend to be associated with lower public spending. The many referendums have a strong impact of the role and position of the political parties, too.

In *Chapter 4* we look at the state of affairs in Norway, referring to a study which found that about 514 local referendums had been held in the three decades from 1970 to 2000. This chapter sets out findings from a study carried out under the current project of politicians in municipalities which have hosted local referendums in the recent past. Local politicians appear to entertain a relatively positive opinion of the referendum as a means to stimulate popular involvement and interest in local politics, inasmuch as the issues at stake attract wide attention. At the same time, about half of our respondents believed that fewer would become more interested in politics, and three-quarters believed that joining an action group would prove more popular than becoming involved in party activities or participation on the local council. It looks then as if many local politicians feel that the one form of participation may be at the expense of the other. A clear majority of the responding politicians felt that referendums are a very good, a reasonably good or simply a good means of deciding matters of importance to local politics, though mainly issues related to municipal amalgamation and border adjustments.

Several questions were put to gauge whether referendums affect municipal politics. Almost nine out of ten believed that referendums could make it more difficult for the council to reach necessary but unpopular decisions, and a large majority agreed that local referendums make it less attractive to sit on a council because the outcomes bind the council. At the same time, a large majority agree that referendums could ease the passage of difficult issues through the council. The majority of the local politicians were also of a mind to make local referendums consultative only. Of the respondents with a settled opinion, only a small minority favoured a right for citizens to call referendums.

This chapter also discusses empirical observations and general arguments for local referendums in Norway on the basis of material from other sources, including academic literature and opinions published in the regional and local press.

*Chapter 5* summarises the key findings, relating them specifically to a possible reform to introduce local referendums with citizen right of initiative. We note that a decision to do so would need to take account of the likely impact on local democracy. We set out the options in the



form of three strategic choices. First, we suggest that a reform of this nature would strengthen the oppositional, aggregative form of local politics. The alternative would be to instate reforms which strengthened local politics' deliberative, consensus-seeking nature. Second, doubt is raised as to whether the form of participation represented by the referendum would be conducive to wider democratic participation in the form many contend is desirable. Third, we suggest that a reform along these lines could reinforce 'action group democracy', possibly at the cost of participation in the representative system as such. One should therefore consider carefully whether this would be the preferred outcome.

In conclusion we discuss the potential impact on political parties, the work of representative bodies and the substance of politics. We suggest several ways to avert a situation whereby mandatory local referendums with a popular right of initiative might butt against the higher authority of the state.

# 1 Innledning

## 1.1 Alternative løsninger for politisk innflytelse

Hvordan vil en innføring av bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett slå ut i norske kommuner? Dette er den grunnleggende generelle problemstillingen som drøftes i denne rapporten. Siden dagens lovgivning ikke omfatter slike ordninger, må analysene baseres på andre kilder enn direkte empiriske undersøkelser. Siktemålet har vært å løfte frem observasjoner og resonnementer hentet fra demokratiteorien, den internasjonale litteraturen og norske erfaringer med lokale rådgivende folkeavstemminger.

I forbindelse med debatten i Odelstinget om innstillingen basert på valglovutvalgets utredning (NOU 2001:3), ble blant annet bruken av folkeavstemminger i kommunene drøftet.<sup>1</sup> Spørsmålet ble sett i sammenheng med et annet tema som var løftet frem av valglovutvalget, nemlig såkalte innbyggerinitiativ. Begge temaene tar utgangspunkt i ønsket om å utvikle ”*alternative institusjonelle løsninger, som bedre enn i dag, kan legge forholdene til rette for at borgerne kan utøve politisk innflytelse også i periodene mellom valg*”.<sup>2</sup>

Stortinget vedtok å innføre bestemmelser i kommuneloven angående innbyggerinitiativ. I lovens §39a heter det nå (punkt 1) at

---

<sup>1</sup> Odelstingets møte onsdag 4. juni 2003. Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) (Innst.O.nr.102 (2002-2003)), jf. Ot.prp.nr.45 (2001-2002).

<sup>2</sup> Sitert fra Innstilling fra NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*, side 9 (Valglovutvalget)

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

I Odelstinget ble spørsmålene om henholdsvis folkeavstemming og innbyggerinitiativ sett i sammenheng, blant annet ved at begge ordningene er mulige mekanismer for å la innbyggerne sette saker på den politiske dagsorden, og kan bidra til å kanalisere innbyggernes politiske engasjement inn i kommunepolitikken. Stortinget vedtok den 16 juni 2003 en innstilling fra Odelstinget hvor Regjeringen bes om å utrede problemstillinger knyttet til lokale folkeavstemninger. Det heter i vedtaket at utredningen skal omfatte prinsipielle konsekvenser av bindende folkeavstemninger, og belyse hvilke virkninger en modell der et bestemt antall innbyggere i en kommune kan kreve en sak opp til folkeavstemning, kan ha for lokaldemokratiet.

Avvikling av folkeavstemninger er en innarbeidet praksis i kommunene, selv om kommuneloven og valgloven ikke inneholder bestemmelser om slike avstemninger. I en undersøkelse fra 2001 fremkommer det at det ble arrangert minst 514 lokale folkeavstemninger i perioden 1970 – 2000 (Adamiak 2002:199). Det prinsipielt nye som ligger i anmodningsvedtaket i Stortinget, er knyttet til to forhold:

- For det første reises det et spørsmål om hvorvidt innbyggerne skal kunne få lovfestet rett til å *kreve* at det avvikles folkeavstemning, på visse betingelser.
- For det andre vurderes det å innføre lovbestemmelser hvor lokale folkeavstemninger kan gjøres *bindende*.

Begge disse momentene avviker fra dagens praksis når det gjelder folkeavstemninger.<sup>3</sup> Verken kommuneloven eller valgloven gir i dag bestemmelser om hvilke saker som skal avgjøres ved folkeavstemning eller hvem som har rett til å foreslå at en avstemning skal finne sted – dette er opp til kommunene selv å avgjøre. Videre er alle folkeavstemninger i Norge rådgivende, og

---

<sup>3</sup> Det finnes en historisk presedens, ved at alkohollovgivningen frem til 1989 ga velgerne rett til å kreve folkeavstemning om bevilling til brennevinsskjenking, hvis 1/20 av de stemmeberettigede krevde det. Det har også vært skiftende regler om folkeavstemning om opplæringsmål i skolen (bokmål eller nynorsk). I dag er det skolestyret som bestemmer dette, men ¼ av innbyggerne i skolekretsen kan kreve at det avholdes rådgivende folkeavstemning (Adamiak 2001).

dette gjelder både på lokalt og nasjonalt nivå. Som det fremheves i Odelstingsproposisjonen til valglovsutvalgets utredning (Ot.prp.nr.45 2001-2002) vil innføring av formelt bindende folkeavstemninger være noe nytt, som krever at det utføres en rekke prinsipielle avklaringer.

Innføring av bindende, lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett innebærer generelt at det introduseres et alternativt beslutningssystem som vil komme i tillegg til det representative systemet. Innbyggerne vil i enkeltstående saker få rett til å trekke tilbake det beslutningsmandatet de har gitt sine valgte representanter. Kommunens styrende organer vil ikke kunne hindre at saker tas opp til beslutning, og de vil måtte ta til følge vedtak som de ikke selv har fattet.

Noen mulige konsekvenser av dette er drøftet av valglovutvalget, av Odelstinget og i innstillingen og proposisjonen som fulgte saken. Utvalget tar utgangspunkt i konsekvensene for borgerrollen, siden det er disse som motiverer tanken om å innføre bindende, lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Det heter at en slik ordning vil kunne legge til rette for at borgerne kan utøve politisk innflytelse også i periodene mellom valg. Men utvalget viser til flere prinsipielle resonnementer som problematiserer virkningene av hyppigere bruk av folkeavstemninger. For eksempel kan det hende at det representative systemet er best egnet for å ivareta brede allmenninteresser, mens folkeavstemninger kan favorisere ressurssterke grupper og i verste fall underminere rettighetene til etniske minoriteter og andre permanente mindretall. Et annet argument som trekkes frem av utvalget, er risikoen for at folkeavstemninger kan føre til en fragmentering av politikken, hvor helhetsperspektivet blir skadelidende.

Disse og andre argumenter er drøftet i den meget omfattende litteraturen om folkeavstemninger, nasjonalt og internasjonalt. Ved siden av rent generelle drøftinger finnes også empiriske analyser av folkeavstemninger, på lokalt og nasjonalt nivå. Denne rapporten løfter frem mange argumenter og observasjoner fra denne litteraturen, og forsøker å relatere disse til innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i Norge.

## 1.2 Begrepsbruk

I denne rapporten vil begrepet *folkeavstemning* brukes som en generell betegnelse på alle slags hemmelige, skriftlige avstemninger om

spesifiserte saker, blant alle stemmeberettigede i en stat eller på lavere forvaltningsnivåer, hvor det er valgmyndighetene som avviker avstemningen. Denne definisjonen avgrensner begrepet mot alminnelige valg til representative forsamlinger, samt mot underskriftskampanjer som arrangeres av ikke-offentlige organisasjoner, herunder innsamling av underskrifter til støtte for et krav om å få gjennomført folkeavstemning.

Folkeavstemning er en samlebetegnelse som dekker et bredt spekter av ganske ulikartede ordninger. Noen hovedskillelinjer i praksis (og dermed i begrepsbruken) er de følgende:

- Utløsende årsak: Folkeavstemninger kan være *obligatoriske*, *fakultative* eller *frivillige/ad hoc*. I det første tilfelle er det lovpålagt at folkeavstemning utløses i visse saker. Slike bestemmelser kan for eksempel ligge i konstitusjonen. Fakultative folkeavstemninger utløses når visse krav er innfridd, for eksempel når et visst antall stemmeberettigede krever det. Frivillige folkeavstemninger initieres av en folkevalgt forsamling.
- Nye forslag eller avstemning om vedtak i folkevalgte forsamlinger: Det skilles i mange land (heriblant USA og Sveits) mellom *initiativ* og *referendum*. Initiativ innebærer at det stemmes over forslag til lover eller andre beslutninger som er utformet av forslagsstilleren, for eksempel en gruppe av innbyggere. Referendum retter seg derimot mot lover eller andre bestemmelser som allerede eksisterer som saker i en folkevalgt forsamling – enten som forslag eller som vedtak.<sup>4</sup>
- Avvisende eller opphevende: Når det gjennomføres folkeavstemning som fakultativt referendum, kan avstemningen enten dreie seg om å oppheve vedtak som allerede er fattet i den folkevalgte forsamlingen, eller å hindre (avvise) at slike vedtak kan tre i kraft. I den internasjonale litteraturen brukes her begrepene *rejective* og *abrogative*.
- Folkeavstemningens virkninger: Det skilles gjerne mellom *bindende* og *rådgivende* (konsultative) folkeavstemninger. I

---

<sup>4</sup> Valglovutvalget definerer referendum som folkeavstemning som er ”initierte innenfor rammene av det etablerte politiske miljøet”, til forskjell fra ”folkeinitiativ”, som initieres direkte av velgerne. Denne begrepsbruken avviker fra den som brukes internasjonalt, siden for eksempel de amerikanske statene åpner for referendum etter folkelig initiativ. Siden denne rapporten blant annet skal presentere erfaringer fra andre land, brukes referendum i den internasjonalt utbredte betydningen.

begge tilfeller retter folkeavstemningen seg mot vedtak i en folkevalgt forsamling, men i det siste tilfellet står denne forsamlingen formelt sett fritt til å velge om man vil følge flertallets råd eller ikke. I visse land gjennomføres imidlertid folkeavstemning i form av *direkte lovgivning*, hvor den folkevalgte forsamlingen settes helt til side og således ikke engang er ”bundet” til å fatte visse vedtak.<sup>5</sup>

Begrepet ”plebisitt” (*plebiscite*) er i dag forholdsvis lite brukt. Det brukes noen ganger som synonym med folkeavstemning, men da vanligvis om avstemninger med bekreftende siktemål. Begrepet er brukt om manipulerte folkeavstemninger i diktatoriske regimer.

### 1.3 Oppbygging av rapporten

Denne rapporten kombinerer flere innfallsvinkler for å drøfte bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Mens en del resonnementer er hentet fra den generelle litteraturen, presenteres og drøftes også funn fra empiriske undersøkelser. Det er også gjennomført empiriske undersøkelser i forbindelse med dette prosjektet.

*Kapittel 2* drøfter folkeavstemninger generelt (og bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett spesielt) ut ifra en generell, demokratiteoretisk innfallsvinkel. Noen viktige momenter fra demokratilitteraturen løftes frem, og brukes til å konseptualisere og analysere folkeavstemninger som fenomen. Videre drøftes noen generelle resonnementer om hvordan folkeavstemninger virker i kombinasjon med andre demokratiske former.

*Kapittel 3* fokuserer på erfaringene fra to andre land, nemlig USA og Sveits. USA aldri har avholdt nasjonale folkeavstemninger, men institusjonen er hyppig brukt i flere delstater. I denne rapporten fokuseres det på California, hvor bruken er spesielt hyppig. Ved siden av USA, presenteres ordninger med folkeavstemning i Sveits, et land som har brukt nasjonale folkeavstemninger mer enn dobbelt så ofte som alle andre demokratier til sammen. I presentasjonene av USA og

---

<sup>5</sup> Valglovutvalget definerer skillet mellom direkte og indirekte initiativ etter hvorvidt det er velgerne som utformer tema for folkeavstemningen eller om den dreier seg om ”en sak som allerede er behandlet i et politisk organ”. Denne begrepsbruken er forvirrende i forhold til internasjonal terminologi, spesielt fordi ”direkte” brukes om folkeavstemninger hvor resultatet trer i kraft etter at folkeavstemningen er avviklet, altså i motsetning til tilfeller hvor saken skal behandles av et representativt organ etter at folkeavstemningen har funnet sted.

Sveits presenteres ordninger med folkeavstemning på ulike forvaltningsnivåer, og det løftes frem noen observasjoner og resonnementer fra litteraturen om hvordan dette har slått ut.

*Kapittel 4* retter blikket mot norske forhold. Kapitlet presenterer funn fra en undersøkelse som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, rettet mot politikere i kommuner hvor det har blitt gjennomført lokale folkeavstemninger de siste årene. Kapitlet drøfter også empiriske observasjoner og generelle resonnementer om lokale folkeavstemning i Norge basert på fra andre kilder, inklusive akademisk litteratur og innlegg i regional- og lokalaviser.

*Kapittel 5* har som ambisjon å oppsummere sentrale funn, og knytte dem spesifikt til en mulig reform med bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Dette kapitlet skal argumentere på tvers av kildene som avgrenser de foregående kapitlene.

## 2 En demokratiteoretisk innfallsvinkel

### 2.1 Utledning av prinsipielle og praktiske konsekvenser

Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil supplere og delvis erstatte de eksisterende institusjonene for demokratisk beslutningstaking i den norske kommunesektoren. Slike folkeavstemninger vil være en institusjon som skiller seg sterkt fra de etablerte, ikke minst fordi disse i høy grad er basert på representasjon, mens avstemningene det her er tale om representerer en form for direkte demokrati. Implikasjonene av en slik reform vil blant annet måtte forstås ut ifra generelle perspektiver på demokratiets natur – mer spesielt, hvilke hensyn demokratiet er ment å ivareta. Det er relevant å drøfte hvilke normative implikasjoner knyttet til representativitet og legitimitet en slik reform vil ha. Samtidig kan normativ teori bidra til å belyse de praktiske konsekvensene av en slik reform, fordi de ulike demokratiteoriene rettferdiggjøres ut ifra litt forskjellige antagelser om deres virkemåte og de hensikter de er egnet til å oppnå.

Demokratiteorien er et mangfoldig og sammensatt system av ideer, som kan fremstilles på mange ulike måter og med vektlegging av ulike elementer. Hensikten med den korte teoretiske drøftingen er ikke å gi en utfyllende fremstilling av slik teori, men å løfte frem noen sentrale ideer som har relevans for å forstå og konseptualisere bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Disse ideene presenteres i separate avsnitt for oversiktelighetens skyld.

Drøftingen skal munne ut i en enkel todeling av demokratimodeller, som følger Sartori (1987), nemlig skillet mellom deltagerdemokratiet og konkurransedemokratiet. Disse to modellene er betegnende for



forskjellen mellom det representative, partibaserte politiske systemet i norske kommuner, og innslaget av direkte folkelig styring som bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett vil innebære. De to modellene bygger imidlertid på et felles idégrunnlag, som skal være utgangspunktet for drøftingen. Demokratimodellene kan betraktes som forskjellige applikasjoner av de samme grunnprinsippene. Her er det særlig to forhold som bør fremheves.

1. Demokratiet er en styringsordning, et middel for å muliggjøre kollektiv handling
2. Demokratiet gjør det mulig å fatte og iverksette kollektive beslutninger samtidig som den moralske autonomien til medlemmene av kollektivet beskyttes og utvikles.

## 2.2 Demokrati som styringsform

Ad 1: Det første leddet understreker at demokrati først og fremst er et virkemiddel, et av flere tenkbare systemer som gjør det mulig for et kollektiv – om det nå er en familie, en klubb, en stat eller et annet fellesskap av mennesker – å fatte beslutninger som gjelder for alle medlemmene av kollektivet, samt å iverksette disse beslutningene. Nødvendigheten av å gjøre dette, er et tilbakevendende tema i politisk teori. Opplysningsfilosofene drøfter for eksempel dette spørsmålet ut ifra *kontraktteorien*. Man tar utgangspunkt i en tenkt ”naturtilstand”, som er et statsløst samfunn, og viser hvorfor individene vil ønske å gå ut av denne tilstanden og inngå en kontrakt hvor kollektive institusjoner opprettes. Mens for eksempel Hobbess har et meget pessimistisk syn på individenes livsvilkår i naturtilstanden, slik at statsdannelsen i realiteten er en uomgjengelig nødvendighet, mener andre filosofer at inngåelsen av samfunnspakten er mer av et spørsmål om rasjonell avveining hvor staten er mer attraktiv enn det statsløse samfunn. I den samtidige normative teorien fokuseres det ikke minst på at samfunnspakten skal beskytte individuelle rettigheter og gi en berettigelse for omfordelende institusjoner. Når kontraktteorien i dag kan virke litt aparte, skyldes dette at det er vanskelig for oss å forestille oss et liv uten kollektive institusjoner. Hele vår livsstil er basert på at kollektive institusjoner fremskaffer et utall goder, som utdannelse, infrastruktur, helsetjenester og rettssikkerhet. Men slike kollektive goder kan bare fremskaffes hvis de utvikles, vedtas, finansieres og drives, og demokratiet er et system for å oppnå dette.

Dette perspektivet har flere implikasjoner. For det første er det åpenbart at perspektivet på demokratiet som *styringsordning* er et nødvendig, men ikke et tilstrekkelig kriterium for å definere

demokratiet. Det finnes jo også andre styringsordninger, som historisk sett har hatt betydelig suksess når det gjelder å tilfredsstille behovet for kollektiv handling. Ulike former for diktatur muliggjør også kollektiv handling, siden det fattes beslutninger som gjelder hele kollektivet og siden disse iverksettes ved at finansiering og arbeidskraft innhentes fra medlemmene av kollektivet. Det er dermed nødvendig å trekke inn ytterligere en dimensjon i definisjonen, som avgrenser demokratiet fra andre styringsformer. Men samtidig er det viktig å holde fast ved at *evnen til å fatte kollektive vedtak og iverksette disse* – dette kalles ofte ”systemkapasitet” – likevel må betraktes som et grunnleggende kriterium for å vurdere demokratiske institusjoners kvalitet. Som vi skal komme tilbake til senere, legitimeres demokratiet ikke minst gjennom de resultater institusjonene er i stand til å frembringe. Robert Dahl har påpekt at det i noen tilfeller kan være en avveining mellom systemkapasitet og ”effektiv representasjon”, altså demokratiske institusjoners evne til å oppfange medlemmenes preferanser og kanalisere disse inn i beslutningssystemet (Dahl 1989). Det er hevdet at deltagelse først og fremst har sin verdi i at det fattes og iverksettes beslutninger, som tilsvar på samfunnsmessige utfordringer og muligheter, og at all verdens deltagelse har liten eller ingen verdi om dette ikke oppnåes (Elster 1983).

Fra mange land er det hevdet at utviklingen av nye styringsformer de siste par tiårene, herunder såkalt ”nettverkstyring” eller ”governance”, er et tilsvar på manglende legitimitet knyttet til tradisjonelle representative og hierarkiske institusjoner – et legitimeringsproblem som ikke er knyttet til manglende representativitet, men til manglende ytelse eller ”systemkapasitet” (John 2001). Disse argumentene skal drøftes nærmere senere. Når de nevnes her, er det for allerede i utgangspunktet å fremheve at *systemkapasitet* - evnen til å fatte kollektive vedtak og iverksette disse – må betraktes som et grunnleggende demokratisk hensyn, og et viktig (men ikke tilstrekkelig) kriterium for å evaluere demokratiske institusjoner.

## 2.3 Demokrati og menneskesyn

Ad 2: Det er den andre dimensjonen i definisjonen ovenfor som avgrenser demokratiet mot andre styringsformer. Demokratiet er den styringsformen som gjør det mulig å fatte og iverksette kollektive beslutninger samtidig som medlemmenes moralske autonomi beskyttes og utvikles. Alle sett av kollektive institusjoner som

---

tilfredsstillter dette kriteriet skal betegnes som demokratiske, selv om dette i praksis kan finne sted på ulike måter og i varierende grad.<sup>6</sup>

I denne dimensjonen av definisjonen er det spesielt to ledd som krever nærmere avklaring. Det første er ”moralsk autonomi”, det andre er tosidigheten ”beskyttes og utvikles”. Det første leddet understreker slektskapet mellom demokratiet og etikken. Man kan hevde at demokratiet er den samfunnsmessige ekvivalenten til etikken, i den forstand at etikken veileder samhandlingen mellom individer, mens demokratiet veileder virkemåten til kollektive institusjoner. Dette impliserer at alle ledd i de kollektive institusjoner omfattes av demokratidefinisjonen, ikke bare de institusjonene som har å gjøre med selve beslutningstagningen. Et samfunn kan ikke betraktes som demokratisk, hvis grunnleggende sivile og politiske rettigheter ikke respekteres. Dette inkluderer ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, rettssikkerhet, religionsfrihet, eiendomsrett, og andre rettigheter som kommer til uttrykk i FNs erklæring om de universelle menneskerettigheter.<sup>7</sup> Kjernepunktet er aksiomatisk: Individuell frihet og integritet tas for gitt som grunnleggende verdi, og behøver ikke rettferdiggjøres ytterligere. Erklæringen om de universelle menneskerettigheter starter dermed med følgende passasje:

(...) recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human

---

<sup>6</sup> I realiteten er det vanskelig å fastsette grenseverdier som gir et absolutt skille mellom demokratier og ikke-demokratier. Mange forfattere opererer i stedet med lister av kriterier, som muliggjør empirisk sammenligning mellom eksisterende systemer og som kan fungere som kriterier for måling av ”demokratisk forbedring”. Dette er ikke minst relevant i studier av demokratiutviklingen i utviklingsland. Slike lister omfatter for eksempel avviking av frie og hemmelige valg, fri presse, organisasjonsfrihet mv (se for eksempel Dahl 1989).

<sup>7</sup> Siden det ikke eksisterer erklæringer om individuell etisk handling som omfattes av tilsvarende grad av universell aksept, lar ikke påstanden om at etikken og demokratiet er parallelle størrelser seg belegge på en utvetydig måte. Problemstillingen understreker det kulturelle aspektet ved demokratiteorien: Man kan hevde at både demokratiet og etikken er produkter av den ”vestlige” idéhistorie, slik de kommer til uttrykk i kristen-humanistisk tankegods. Samsvaret mellom de to kommer kanskje mest utvetydig til uttrykk i graden av samsvar mellom demokratiske staters konstitusjoner og straffelovgivning. Individuelle handlinger som krenker andre individers fysiske person, deres frihet, eiendomsrett, og andre aspekter ved deres individuelle rettigheter straffefølges og beskyttes av demokratiske institusjoner. Begge er uttrykk for at individuell frihet og integritet er den grunnleggende verdien.

family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

og videre (første artikkel):

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Verdiene knyttet til frihet og integritet er altså “inherent”, og noe alle mennesker er født med. Dette brukes deretter som premiss for å begrunne de mer spesifikke rettighetene som omfattes av erklæringen. I demokratisk teori spesifiseres disse verdiene i begreper som *moralsk autonomi*, *likhet* og *folkesuverenitet*. ”Moralsk autonomi” brukes ofte med henvisning til Immanuel Kant, og det kategoriske imperativ – at mennesker ikke er bundet av lover man ikke selv har utformet. Moralsk autonomi, altså frihet til å følge egne moralske vurderinger og ikke bli styrt av andre uten å selv ha samtykket i dette, er en forutsetning for et verdig liv. Hyland (1989, s. 120) uttrykker dette argumentet slik:

(...) being under external directive constraint reduces a person to less than human status.

*Likhet* som grunnleggende demokratisk premiss er fremstilt av Robert Dahl i form av *the principle of intrinsic equality*. Prinsippet innebærer at “*all members of the association are adequately qualified to participate on an equal footing with the others in the process of governing the association*” (Dahl 1989: 31). Dahl tar altså utgangspunkt i en antagelse om at alle medlemmer av et kollektiv har de nødvendige kvalifikasjoner for å delta i beslutningsprosessene på linje med alle andre. Også hos Dahl er dette prinsippet aksiomatisk, og regnes som en forlengelse av prinsippene som kommer til uttrykk i menneskerettighetserklæringen.<sup>8</sup> Det er avvik fra prinsippet som må begrunnes, ikke prinsippet i seg selv.

Prinsippet om *folkesuverenitet* knytter moralsk autonomi og likhet til kollektivet, altså det politiske fellesskapet. Dette prinsippet sier at et demokratisk kollektiv ikke skal være underlagt noen ekstern myndighet, alternativt at det bare er medlemmene av kollektivet som

---

<sup>8</sup> Prinsippet er tilsynelatende i konflikt med realitetene, for eksempel ved at spesialisert kunnskap og ekspertise gjør noen mer kvalifiserte enn andre. Dette argumentet er tilbakevist med henvisning til at ekspertise bare gir et fortrinn som ikke er relevant i verdibaserte spørsmål.

---

har rett til å delta i beslutningene (Hyland 54, Rousseau 1968/1762, Dahl 1989).

Kollektive institusjoner må altså være i samsvar med hensynet til moralsk autonomi, likhet og folkesuverenitet for å kunne betegnes som demokratiske, og disse hensyn er i bunn og grunn ulike fasetter ved det samme aksiomet, som kommer til uttrykk i menneskerettighetene. Representativt demokrati og direkte demokrati er de to viktigste samlekategoriene for ordninger som skal ivareta dette.

## 2.4 Beskyttende og utviklende demokratiforståelse

Før disse ordningene drøftes, er det imidlertid nødvendig å komme inn på en annen distinksjon, som uttrykkes i det andre leddet av 2. ovenfor: at moralsk autonomi skal *beskyttes og utvikles*. Denne distinksjonen brukes i demokratiteorien for å skille mellom det som kalles *protective* og *developmental* democracy (Held 1996). Den første retningen fokuserer altså på behovet for å beskytte moralsk autonomi, mens den andre fremhever at demokratiet skal utvikle slik autonomi.

”Protective democracy” – beskyttende demokrati – er kjernepunktet i den *republikanske* demokratiforståelsen. Her legges det først og fremst vekt på at demokratiske institusjoner skal beskytte individer mot overgrep, fra staten selv som fra andre individer og instanser i samfunnet. Dette perspektivet kommer til uttrykk i USAs uavhengighetserklæring:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the consent of the governed, (...)

Her heter det altså at offentlige myndigheter innstiftes for å *beskytte* grunnleggende rettigheter (disse begrunnes dessuten aksiomatisk, på samme måte som menneskerettighetserklæringen). ”Protective” demokrati vektlegger virkemidler som skal sikre mulighet for ansvarliggjøring, slik som hemmelige valg, konkurranse mellom politiske eliter, rettssikkerhet og andre rettighetsgarantier, skille

mellom stat og sivilsamfunn og deling mellom statsmaktene (Held 1996).

”Developmental democracy” – utviklende demokrati – omfatter de retninger som vektlegger hensynet til medborgernes moralske og sosiale utvikling. Det er altså ikke nok at individuelle rettigheter beskyttes, demokratiet skal også legge til rette for menneskelig utvikling gjennom aktiv deltagelse. En radikal variant av dette perspektivet har røtter hos Rousseau, som helt avviste representasjon som akseptabel demokratisk institusjon, og mente at bare det direkte folkestyret var uttrykk for demokrati. Selv-styre er et mål i seg selv, og samfunnet skal organiseres slik at offentlige affærer integreres i medborgernes private affærer. Individene skal delta i fastsettelsen av lovene som styrer deres egne liv, og den aktive borgerrollen var det høyeste et menneske kunne aspirere til. Disse ideene vant gjenklang i den deltagerdemokratiske bevegelsen på 1970-tallet, hvor Carol Pateman var toneangivende. I hennes ”deltagersamfunn” var det avgjørende at alle sektorer av samfunnet skulle organiseres med maksimal deltagelse som mål. Hensikten med dette skal drøftes nærmere senere, i fremstillingen av deltagerdemokratiet og konkurransedemokratiet.<sup>9</sup>

## 2.5 Enighet og konflikt. Prosedural legitimitet

Demokratiet er en styringsform som muliggjør bindende kollektive beslutninger selv om det ikke er enighet om forslaget som skal avgjøres. Valg, representasjon og avstemninger er institusjoner som er innrettet for å muliggjøre dette. Det å avgi stemme ved et valg kan tolkes som et uttrykk for støtte til de demokratiske institusjonene – et samtykke i at fordelene ved å ha et fungerende kollektivt beslutningssystem mer enn oppveier ulempene ved at enkelte vedtak går imot ens egne oppfatninger og interesser. Det er dette samtykket som gjør det mulig å hevde at individenes moralske autonomi opprettholdes selv om man bindes av vedtak man er uenig i. John

---

<sup>9</sup> Det er skillet mellom beskyttende og utviklende demokrati Samuel Barber (1984) snakker om, når han skiller mellom ”thin” og ”strong” democracy. Barber er en profilert forkjemper for deltagerdemokratiet. Han kritiserer det ”tynne” demokratiet for å være fullstendig innrettet på å beskytte private interesser og fremme private formål, mens størrelser som medborgerskap, deltagelse, fellesgoder og samfunnsdyder ikke fremskyndes.

Rawls har fremstilt dette liberale prinsippet for demokratisk legitimitet som følger:

Our exercise of political power is proper and hence justifiable only when it is exercised in accordance with a constitution the essentials of which all citizens may reasonably be expected to endorse in the light of principles and ideals acceptable to them as reasonable and rational. (Rawls 1993, 217)

Sartori (1987:89-92) har påpekt, i tråd med dette, at man kan snakke om enighet og uenighet på tre nivåer: grunnleggende verdier, demokratiske spilleregler og konkret politikk. Mens demokratiet er innrettet for å håndtere uenighet på det sistnevnte nivået, er enighet på det mellomliggende nivået en forutsetning for å ha et fungerende demokrati.<sup>10</sup> Enighet om demokratisk prosedyre gjør det mulig ”å være enige om å være uenige”, og motvirker kollektiv avmakt på de områder hvor det ikke er enighet. Beslutninger under uenighet legitimeres ved henvisning til prosedyrene som skal verne individenes moralske autonomi og sikre likhet. Slike prosedurale elementer er for eksempel universell stemmerett og lik stemmevekt, frie og hemmelige valg, universell valgbarhet, samt ytringsfrihet og de andre rettighetene som blant annet inngår i menneskerettighetserklæringen.

Som påpekt av Mansbridge (1983) er det imidlertid ikke riktig å betrakte institusjoner for beslutning under uenighet som ensbetydende med ”demokrati”. Hun fremholder at alternativet til slikt *motsetningsbasert* demokrati er *enhetlig* demokrati.<sup>11</sup> Det er ikke gitt at medborgernes interesser er i konstant konflikt:

In that older understanding, people who disagree do not vote; they reason together until they agree on the best answer. (...) They come together with their best friends to find agreement. (Mansbridge 1983, s. 3)

Denne typen argumentasjon ligger bak ideen om det *deliberative* demokratiet, som blant andre er forfektet av Jürgen Habermas. For Habermas har deliberasjonen til hensikt å frembringe konsensus på flere nivåer, jf. tredelingen hos Sartori, både om konsitusjonen og om

---

<sup>10</sup> Sartori mener at enighet om grunnleggende verdier ikke er en nødvendig forutsetning for demokratiet, men at slik enighet er en stor fordel for at demokratiet skal være robust. En god indikator på velfungerende demokrati kan, fremdeles i følge Sartori, være om det over tid skapes en konsensus om grunnleggende verdier, slik som frihet og likhet.

<sup>11</sup> *Adversary* og *unitary* democracy

konkret politikk. Etter Habermas' oppfatning kan normene for de formelle beslutningsprosedyrene (lovene) bare regnes som legitime hvis de er resultat av en rasjonelt motivert enighet. I Habermas' ideelle kommunikasjonssamfunn<sup>12</sup> er gyldigheten av alle normer knyttet til "*discursive will-formation*" (Habermas 1975:87), inklusive normene som ligger i styringsordningens konstitusjonelle basis. Habermas presenterer visse betingelser for den ideelle talesituasjonen hvor slik diskurs skal gjennomføres (Habermas 1981). De viktigste betingelsene er normene om at alle slags argumenter skal kunne fremsettes, alle skal kunne delta og det skal ikke være lagt begrensninger på tidsrammen for diskursen. Den eneste maktfaktoren skal være det å ha det beste argumentet. Alle deltagere i diskursen skal være frie, like, og besitte omtrent den samme grad av kommunikativ kompetanse. Videre må alle ytringer være sannferdige og autentiske, og alle deltagere må dele et genuint ønske om å oppnå enighet. Målet for en slik diskurs er enighet, og dette kan kun oppnåes hvis (a) argumentene tar utgangspunkt i fellesinteresser, og (b) hvis en diskurs ikke avdekker at dette ikke er tilfelle.

Motsetningsbasert og enhetlig (deliberativt) demokrati kan betraktes som ulike tilnærminger til ivaretagelsen av demokratisk likhet. Man sier enten at alle medlemmer av kollektivet skal ha samme mulighet til å fremme sine interesser, eller at alle skal ha like muligheter til å fremføre sine synspunkter i en fri diskurs (Schmalz-Bruns 2002:62-63).<sup>13</sup> I det første tilfellet dreier demokratiet seg om å "aggregere" individuelle synspunkter til kollektive vedtak, for eksempel gjennom avstemningsprosedyrer eller valg. I det andre tilfellet er tanken at individene skal oppnå enighet gjennom deliberasjon, og at politiske vedtak skal baseres på denne enigheten.

Mansbridge (1987) viser til at moderne demokratier har innslag av både motsetningsbasert og enhetlig demokrati. Siden enhetlig demokrati er knyttet til deliberasjon, er dette mest egnet i små demokratiske fellesskap. Dette leder naturlig over til distinksjonen mellom deltagerdemokratiet og konkurransedemokratiet, som vil bli drøftet nedenfor.

---

<sup>12</sup> *Die Kommunikationsgemeinschaft*

<sup>13</sup> Denne distinksjonen benevnes noen ganger med begrepene *voluntaristic* og *epistemic dimensions of mediation*.



## 2.6 To demokratimodeller

Demokratiet kan klassifiseres på mange måter. For denne drøftingens formål, er det hensiktsmessig å bygge på en enkel distinksjon som har vært fremtredende siden slutten av 1960-tallet, nemlig skillet mellom konkurransedemokratiet og deltagerdemokratiet.

Den brede kategorien ”konkurransedemokrati” dekker begreper som *competitive elitism* (Held 1996), *elitedemokratiet* (Lafferty 1983) eller *polyarki* (Dahl 1956, 1989). I de fleste utlegningene av slike modeller er kjernepunktet at medborgerne skal velge mellom konkurrerende politiske eliter. Eliten som får størst oppslutning kan så fatte vedtak som er bindende for kollektivet. I noen modeller er koblingen mellom valget og politikken innhold meget svak, i andre modeller kobles valget av eliter til politiske alternativer. Det siste er tilfelle i demokratier med sterke politiske partier, slik som Norge. Her velger man ikke bare mellom konkurrerende eliter (partier) men også mellom disse elitenes politiske profil og standpunkter i konkrete saker. Noen teoretikere legger imidlertid til grunn at det viktigste er valget av styrende elite. Joseph Schumpeter definerte demokratiet slik:

The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote. (Schumpeter 1975, s.269)

Det viktigste er altså at individer som velges *får makt til å bestemme*. Men for å vinne valgene må elitene kunne kommunisere med velgerne og være responsive overfor deres ønsker. Anthony Downs (1957) demonstrerer med sitt *medianvelgerteorem* hvordan konkurransedemokratiet får partiene til å trekke mot det politiske sentrum.

”Deltagerdemokratiet” ble fremsatt som et alternativ til konkurransedemokratiet. Idealene knyttet til politisk deltagelse fikk støtte gjennom de store folkebevegelsene og fremveksten av den radikale venstresiden på 1960- og 1970-tallet. I den akademiske litteraturen ble Carole Patemans drøftinger av ”Det deltagende samfunn” (*The participatory society*) et mye sitert bidrag. ”Det deltagende samfunn” er et samfunn hvor deltagelse og medbestemmelse gjennomsyrrer all organisering:

Therefore, for a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratized and

socialization through participation can take place in all areas. The most important area is industry (...) (Pateman 1973:43).

Forekomsten av representative institusjoner på nasjonalt plan er utilstrekkelig, hvis man ønsker maksimal deltagelse på dette nivået av alle medlemmer av det politiske fellesskapet. Gjennom deltagelse på andre arenaer inntreffer en læringseffekt, som muliggjør utviklingen av ”*de nødvendige holdninger og psykologiske kvaliteter*” (s. 42). Deltagelse gir øvelse i demokratiske ferdigheter (”*skills*”) og prosedyrer, i tillegg til de psykologiske aspektene. Hensikten med dette, er til syvende og sist å gjøre det mulig for individene å ”*utøve maksimal kontroll over sine liv og sine omgivelser*” (s. 43). Pateman fremhever også at deltagelse har en integrerende effekt, og at det bidrar til å skape aksept for offentlige beslutninger.

Med hensyn til de psykologiske aspektene, har dette å gjøre med den mer generelle opplevelsen av å ha kontroll over sitt liv og sine omgivelser:

People who have a sense of political efficacy are more likely to participate in politics than those in whom this feeling is lacking and it has also been found that underlying the sense of political efficacy is a sense of general, personal effectiveness, which involves self-confidence in one's dealings with the world. (s. 46)

Deltagelse er altså betinget av selvfølelse og en opplevelse av egen kompetanse. Pateman går så videre med å vise til kilder som understøtter det syn at en slik opplevelse styrkes av deltagelse. Dette er det bærende argumentet for innføringen av *deltagelsessamfunnet*, hvor alle aspekter av dagliglivet gir mulighet for å videreutvikle denne kompetansen. I deltagelsessamfunnet regnes også andre sfærer enn den offentlige som politiske sfærer. Også arbeidsplassene må betraktes som en sfære hvor det skal legges til rette for deltagelse og medvirkning, på linje med de demokratiske systemer i den offentlige sfære. Autoritetsstrukturene i industrien må dermed også demokratiseres, i følge Pateman, for å tillate mer deltagelse på like fot.

## 2.7 Deltagerdemokrati og direkte demokrati

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hva ”deltagelse” egentlig er, knyttet til de to demokratimodellene. Distinksjonen mellom deltagerdemokrati og konkurransedemokrati er tvetydig i den forstand

at begge modeller jo legger opp til deltagelse. Også de mest elitistiske variantene av konkurransedemokratiet er avhengig av deltagelse, i den forstand at medborgerne i alle fall må innfinne seg i stemmelokalene og avgi stemme. Og representative systemer åpner for ganske utstrakt deltagelse også utover stemmegivningen. Medborgere kan for eksempel kontakte politikere direkte, de kan organisere aksjonsgrupper, underskriftskampanjer og demonstrasjoner, de kan skrive leserbrev og bruke annonsekampanjer eller plakatoppslag. Omfattende bruk av slike og andre deltagelsesformer bidrar til å gjøre skillet mellom deltagerdemokratiet og konkurransedemokratiet mindre tydelig.

Hovedpoenget blir likevel stående: I konkurransedemokratiet blir beslutninger fattet i representative organer. All deltagelse blir dermed å regne som forsøk på påvirkning av beslutningssystemet *fra utsiden*. Dette er vesensforskjellig fra deltagelse som er et ledd i selve beslutningssystemet. Det er dette som er det opprinnelige demokratiske idealet. Frem til slutten av 1700-tallet, da representative ordninger vant frem, var demokrati synonymt med direkte folkestyre. Medborgerne i Athen "deltok" ikke i politikken for å påvirke beslutninger i representative organer, de debatterte sakene og foretok deretter avstemming.

Det er denne forståelsen av deltagelse som også finnes hos Rousseau, som er utgangspunktet for Pateman og andre "deltagister" i senere år. Som Budge (1996) fremstiller det, ligger kjernen i "deltagistenes" argument i å utvide sfæren av politiske beslutninger som fattes av folket direkte:

However much participatory theorists may welcome better access to representatives or a relaxation of State controls of public expression (...) the nub of their case rests on making more public policy directly subject to popular enactment, rather than this being left to governments and Parliaments as it is under representative democracy. (s. 16)

Deltagelsesdemokratiet er ikke synonymt med direkte demokrati, men direkte demokrati er det grunnleggende idealet i deltagerdemokratiet. All verdens deltagelsesmuligheter rettet mot det representative systemet opphever ikke den fundamentale ubalansen mellom velgere og valgte, hvor de valgte ikke har plikt til å følge folkeviljen i hver konkret sak, og hvor ideologi, tilknytning til interessegrupper og karrieremessige hensyn ofte svekker representantens tilskyndelse til å

gjøre dette. Det er bare det direkte demokratiet som kan gjøre deltagelsen til reell selvbestemmelse.<sup>14</sup>

Dette leder over til et annet viktig moment, nemlig hva slags aktiviteter som kan regnes som ”deltagelse”. Flere forfattere har påpekt at forståelsen av deltagelse, og oppfatningene om forskjellige måter å legge til rette for deltagelse på, må kobles til hva deltagelsen er ment å oppnå. Sartori definerer deltagelse slik:

Properly and meaningfully understood, participation is *taking part in person*, and a *self-activated*, willed taking part. That is, participation is not a mere “being part of” (a mere being involved in some occurrence), and even less involuntary “made to be part of”. Participation is *self-motion*, and thus the exact reverse of being put in motion (by another will), i.e. the opposite of mobilization. That this is what the participationists must mean is underscored by the fact that all the virtues he attributes to participation – self-mastery, self-realization and self-education – accrue to the strong, certainly not the weak, meaning of the word (s.104).

Dette er et veldig viktig argument, som bør tas i betraktning i alle debatter om hvordan man bør gå frem for å øke den folkelige deltagelsen i politikken. ”Deltagistenes” ønske om økt deltagelse begrunnes av ønsker om selv-styre, selvrealisering og læring, som fremhevet tidligere. Men det er store forskjeller mellom deltagelsesformene etter i hvilken grad de faktisk legger til rette for dette. Sartori avviser ut ifra dette at valgdeltagelse kan regnes som en reell form for deltagelse ut ifra deltagerdemokratiets argumenter. Han mener at det å snakke om valgdeltagelse som en form for deltagelse bare er en talemåte. Vi skal komme tilbake til dette argumentet i neste avsnitt, siden Sartori kobler det eksplisitt til bruken av referendum som direkte-demokratisk institusjon.

Disse argumentene har mye til felles med Samuel Barber’s tese om ”thin democracy” og ”strong democracy” (Barber 1984). Dette er begreper som har vunnet mye gjenklang i debatten om deltagerdemokratiet i de senere år (”senere” enn deltagelsesbevegelsen

---

<sup>14</sup> Susan Scarrow (2002) har konseptualisert dette skillet ved å operere med *tre* demokratimodeller: Representativt demokrati, direkte demokrati og det som kanskje kan oversettes til forkjemperdemokrati (*advocacy democracy*). Den siste modellen omfatter deltagelse rettet mot det representative systemet, hvor formålet er å påvirke beslutninger som fattes av elitene i det representative systemet.

på 1960- og 1970-tallet). Det Barber kaller "thin democracy" er det liberale, representative demokratiet, særlig i sin beskyttende variant. Barber kritiserer denne demokratimodellen for å være altfor lite ambisiøs på fellesskapets vegne, og at dens overdrevne fokus på individenes rettigheter gjør den mindre egnet til å se de samfunnsmessige aspektene ved kollektiv handling, fellesskap, samfunnsånd og medborgerskap:

From this precarious foundation, no firm theory of citizenship, participation, public goods or civic virtue can be expected to arise. Liberal democracy, therefore, can never lead too far from Ambrose Bierce's cynical definition of politics as "the conduct of public affairs for private advantage" (...) It is concerned more to promote individual liberty than to secure public justice, to advance interests rather than to discover goods, and to keep men safely apart rather than to bring them fruitfully together. As a consequence, it is capable of fiercely resisting every assault on the individual – his privacy, his property, his interests and his rights – but is far less effective in resisting assaults on community or justice or citizenship or participation. (s.4)

Motsatsen er "strong democracy", en modell hvor samfunnet styres gjennom aktiv og direkte deltagelse med et samfunnsbyggende tilsnitt. Her fremheves for eksempel lokale råd (neighbourhood assemblies) som et godt alternativ. Barber skriver om selv-styrende samfunn av medborgere hvor kollektiv handling muliggjøres gjennom borgerånd ("civic attitudes") og institusjoner for deltagelse. For Barber er idealet om økt deltagelse dermed direkte knyttet til muligheten for selvstyre, samtidig som dette sees i en sosial (ikke individualistisk) sammenheng.

En måte å definere direkte demokrati på, er at det omfatter et bredt spekter av ordninger som gir medlemmene av det politiske kollektivet direkte kontroll over beslutninger som angår valg av politikk eller bemanning av politiske poster (Scarrow 1999, s.280). Formuleringen "direkte kontroll" markerer da skillet mellom deltagelse rettet mot representative organer, og deltagelse med bestemmende virkning. Bindende folkeavstemninger inngår i denne kategorien. Noen beslektede ordninger retter seg mot partidemokratiet og selve representasjonsordningen. Ordninger med primærvalg overlater valg av kandidat til velgerne, i stedet for til partiene. Bruk av strykinger og "slengere" på valglister har til en viss grad samme funksjon. Tilbakekallelse (recall) gir velgerne rett til å trekke tilbake en valgt

politikers mandat før det har utløpt. Når partienes politiske standpunkter avgjøres gjennom avstemning blant medlemmene, vil noen også regne dette som en form for direkte demokrati. Videre vil noen inkludere direkte valg av ordfører eller bydelsutvalg, poster som ellers bemannes ved beslutninger i det politiske systemet.

Ordningen med folkeinitiativ, som er nedfelt i kommuneloven, er et tvilstilfelle. Riktignok gir ordningen velgerne rett til å kreve at en sak bringes på dagsorden, men den binder ikke kommunestyret med hensyn til innholdet i beslutningene. Man kan kanskje kalle det et direkte demokratisk virkemiddel overfor agendasetting.

## 2.8 Foreløpig oppsummering

Hvordan kan de to demokratimodellene knyttes til de øvrige ideene som er presentert til nå? I Tabell 2.1 oppsummeres noen av hovedpunktene i diskusjonen til nå.

Tabell 2.1 *Konkurransedemokratiet og deltagerdemokratiet: Noen hovedpunkter*

|                                       | <b>Konkurransedemokratiet</b>   | <b>Deltagerdemokratiet</b>   |
|---------------------------------------|---|--|
| <i>Direkte eller indirekte</i>        | Indirekte   | Først og fremst direkte, men indirekte ordninger tillegges også noe vekt   |
| <i>Betydningen av likhet</i>          | Lik rett til å velge mellom konkurrerende eliter  | Lik rett til å fremføre synspunkter i fri debatt, lik rett til å bestemme politiske utfall   |
| <i>Betydningen av deltagelse</i>      | Valghandlingen er sentral, annen deltagelse er påvirkning utenifra  | Deltagelse skal utvikle moralsk autonomi og individuelle egenskaper ("empowerment"), og skal i bunn og grunn være styrende               |
| <i>Beskyttende vs utviklende</i>      | Beskyttende. Prosedyrer knyttet til valg og representasjon skal sikre rettigheter/ beskytte moralsk autonomi (prosedural legitimering)                  | Utviklende. Det er ikke tilstrekkelig å beskytte rettigheter, medborgerne må utvikles for å kunne ta dem i bruk og oppnå reelt selvstyre |
| <i>Motsetnings- vs enighetsbasert</i> | Modellen forutsetter interessekonflikt, og institusjonaliserer ordninger for å muliggjøre kollektiv handling under uenighet ved å aggregere preferanser | Deltagerdemokrati kan være motsetningsbasert, for eksempel i folkeavstemninger, men muliggjør også deliberasjon og konsensusdannelse     |

Tabellen avspeiler diversiteten innenfor de to retningene, som må regnes som samlebetegnelse for et utall demokratiforståelser. For eksempel er noen deltagelsesdemokratiske modeller basert på deliberasjon og konsensus, mens andre åpner for konflikt og kampvotering. Vi har argumentert for at den viktigste forskjellen antagelig er knyttet til deltagelsens funksjon: I det representative demokratiet skal deltagelse utenom valghandlingen primært betraktes som påvirkning utenfra. I de fleste modeller innenfor deltagerdemokratiet er hensikten med deltagelse å gi medborgerne en reell og fortløpende styrende rolle.

I det følgende avsnittet skal disse premissene brukes for å drøfte bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett.

## 2.9 Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett

Med Tabell 2.1 og andre momenter fra diskusjonen så langt i minne, kan bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett betegnes som følger:

### **Direkte eller indirekte**

Det avgjørende her, er om folkeavstemningene er bindende eller ikke. Rådgivende folkeavstemninger faller klart innenfor den typen deltagelse som dreier seg om *påvirkning utenfra*, altså en type deltagelse rettet mot representative organer innenfor konkurransedemokratiet. Bindende folkeavstemninger blir derimot en form for *direkte demokrati*. Medborgerne avgjør sakene direkte, og setter det representative systemet til side.

Senere i rapporten skal det vises hvordan dette gjøres i praksis, men det er allerede nå relevant å knytte en kommentar til begrepsbruken. I den norske debatten skilles det gjerne mellom rådgivende og bindende folkeavstemninger, alt etter hvilke frihetsgrader det besluttede organ har i etterkant av folkeavstemningen. Det impliseres da at beslutningen fattes i et representativt organ uansett, men at en bindende folkeavstemning hindrer dette organet i å fatte en beslutning mot flertallsviljen. I andre land finnes det ordninger hvor det representative organet i det hele tatt ikke involveres i disse avgjørelsene. Betegnelsen blir da *direkte lovgivning*, som innebærer at et forslag trer i kraft dagen etter avstemningen.

### **Motsetningsbasert eller enhetlig**

Folkeavstemninger er generelt en institusjon hvor likhet forstås i den *motsetningsbaserte* eller *aggregative* betydningen, jf. diskusjonen i avsnitt 2.5. Selv om folkeavstemninger alltid vil finne sted i etterkant av en offentlig debatt, er ikke denne debatten et ledd i selve beslutningstakingen. Deltagelse i en folkeavstemning stiller ingen krav til at deltagerne har deltatt i debatten eller i det hele tatt har fulgt med på debattens forløp. Det legges ikke opp til deliberative prosesser eller konsensusdannelse, snarere fokuseres det til det ekstreme på motsetningen mellom alternativene det skal stemmes over. Her er EU-debatten i Norge et illustrerende eksempel, med sin hovedmotsetning



mellom ”ja-siden” og ”nei-siden”. Og i denne debatten, som i alle debatter i forbindelse med en folkeavstemning, kan alle argumenter være like gangbare, så lenge de har påvirkningskraft. Det tas ikke sikte på at debatten skal etterprøve ulike argumenter for å oppnå en omforent enighet.

### **Beskyttende eller utviklende**

Det virker i utgangspunktet mer rimelig å plassere folkeavstemninger innenfor den *beskyttende* demokratiforståelsen enn innenfor den *utviklende*. Folkeavstemninger beskytter individuell likhet ved at prosedyrene er basert på stemmelikhet. Samtidig er det få trekk ved folkeavstemninger som antyder et utviklende formål.

Her har Sartori (1987) noen svært klare argumenter. Sartori skiller mellom direkte demokrati og ”referendum-demokrati”, hvor folkeavstemning er den eneste mekanismen for beslutningstaking. Han medgir at referendum-demokratiet er en form for direkte demokrati, siden det ikke finnes mellomliggende ledd mellom valget og beslutningene. Samtidig er det imidlertid en form for demokrati hvor et annet aspekt ved det direkte demokratiet faller bort, nemlig den direkte kontakten mellom mennesker. Han betegner det som et direkte demokrati av isolerte, enkeltstående individer – ikke deltagere som interagerer og opptrer i fellesskap:

(...) the referendum actor is like the electoral actor: He performs in solitude, by himself, without a ”debating participation”. His deliberation is not preceded by a dialogue that goes to shape the deliberation. Thus the “enlightenment of discussion”, crucial (...) to the betterment of decisions – is ruled out. Certainly the issues submitted to referendum will be debated in the media; but the referendum-type decider remains, if he listens, a passive listener who does not contribute, not even minimally, in that debate. (s.103)

For Sartori er det bare en talemåte å snakke om valgdeltagelse som ”deltagelse” i det hele tatt, jf. side 32. Han understreker passiviteten og mangelen på deltagelse i opplysende diskusjon som særtrekk ved folkeavstemninger, og mener det er lite sannsynlig at deltagerdemokratiets idealer om selvrealisering og selv-styring kan oppnås på denne måten.

Andre forfattere vurderer folkeavstemning noe annerledes, ikke minst ”deltagister” som gjerne vil se sterkere innslag av direkte folkestyre selv om de innser at millionbyer og nasjonalstater ikke fullt ut kan

styres av folket i plenum. I Barbers fremstilling er folkeavstemninger en av flere institusjoner som bør utvikles for å styrke det ”sterke” demokratiet (Barber 1984). Dette er imidlertid betinget av at folkeavstemningene legges opp på en spesiell måte. Det må blant annet gjennomføres interaktive, TV-overførte debatter hvor lokale forsamlinger kan delta, stemmesedlene bør ha flere enn to valgalternativer, og det bør gjennomføres to avstemninger med et halvt års mellomrom som kan benyttes til ytterligere deliberasjon. Dermed er ikke Barber grunnleggende uenig med Sartori, men han hevder at folkeavstemninger kan gis en utviklende dimensjon ved at de gjennomføres med dette formålet for øye.

## 2.10 Folkeavstemninger, partisystem og representasjon

Folkeavstemninger er nå plassert i det demokratiteoretiske landskapet. Ut ifra generelle argumenter kan vi fastslå at bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett er en form for direkte demokrati, som er en av to hovedformer for demokrati – den andre er representativt demokrati. Slike avstemninger er motsetningsbaserte, og er ikke basert på deliberasjon og konsensus-søking. I seg selv ligger de nærmest en beskyttende demokratiforståelse, ved at de er basert på stemmelikhet og ved at valghandlingen i seg selv foregår i isolasjon. Men ved utbygging av institusjonen, slik for eksempel Barber foreslår, kan også en utviklende demokratiforståelse gis spillerom.

Selv om det finnes innslag av direkte demokrati også i det norske styringssystemet, er dette systemet utvilsomt basert på representasjon. Et viktig tema videre i rapporten vil være forholdet mellom folkeavstemninger og det etablerte representative systemet. Dette temaet skal belyses gjennom diverse empiriske kilder, inklusive erfaringer fra Norge og andre land. I det følgende avsnittet skal det kort presenteres noen momenter fra den mer generelle debatten.

### **Enkelt saker eller sammensatte saker**

*Social choice* er en retning innenfor samfunnsvitenskapelig beslutningsteori som analyserer hvordan individuelle oppfatninger og ønskemål (kalt ”preferanser”) kan omdannes eller aggregeres til kollektive valg. Det forutsettes blant annet at hvert individ er i stand til å rangere sine preferanser. Formålet med analysene er ofte å vise hvordan ulike institusjonelle ordninger fører til at det samme settet av

---

individuelle preferanser gir ulike utfall – altså en påpekning av institusjoners betydning for kollektive valg.

Innenfor denne retningen er det gjennomført analyser hvor direkte demokrati sammenlignes med representativt demokrati. Spørsmålet blir da hvilke av disse ordningene som gir kollektive valg som ligger nærmest opp til velgernes preferanser.

Et viktig premiss i mange av disse analysene er at valgsituasjoner i representativt demokrati innebærer at flere saker tas opp samtidig, for eksempel ved at det avgis stemme på partilister, mens direkte demokrati dreier seg om en sak av gangen.<sup>15</sup> Dette kan ha implikasjoner for graden av samsvar mellom preferanser og kollektive beslutninger. Et illustrerende eksempel er det såkalte ”Ostrogorski paradoks”, som ble fremsatt av Rae og Daut (1976) basert på argumenter fra den russiske statsviteren Moise Ostrogorski.<sup>16</sup> Dette paradokset tar utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- (1) Det finnes mer enn to politiske saker. Hver gruppe av velgere kan rangere sine preferanser knyttet til disse sakene.
- (2) I hver sak er det to alternativer (for eksempel for og imot), og et av disse støttes av en majoritet av velgerne.
- (3) De politiske sakene er uavhengige av hverandre.
- (4) Det finnes to partier, A og B, som har klare standpunkt i hver sak.
- (5) Ved parlamentsvalg stemmer hver velger på det partiet som han er enig med i flest saker. Valget er fullt ut basert på preferanser.
- (6) Valgsystemet er fullt ut proporsjonalt, slik at fordelingen av mandater tilsvarer fordelingen av stemmer.

Paradokset er det følgende: Det kan demonstreres at selv om parti A i hver sak inntar det standpunktet som det er flertall for, kan det hende at parti B får majoriteten av seter i parlamentet. Dette kan skje på følgende måte:

Si at det finnes tre politiske saker (sak 1 – sak 3), og to mulige oppfatninger i hver sak, *a* og *b*. Parti A støtter *a* i hver sak mens Parti B alltid støtter *b*. Det finnes fem grupper av velgere (gruppe *x*, *y*, *z*, *v*, *w*). Hver av disse gruppene er like store, slik at hver av dem har 20% av stemmene. Denne situasjonen vises i Tabell 2.2.

---

<sup>15</sup> Man sier at representativt demokrati er en ”compound social choice method”, mens direkte demokrati er en ”single issue social choice method”.

<sup>16</sup> Fremstillingen her er basert på Setälä (1999).

Tabell 2.2 *Ostrogorskis paradoks*

|                           | Saker  |          |          | 60%<br>stemmer<br>for B |
|---------------------------|--|----------|----------|-------------------------|
|                           | Sak 1  | Sak 2    | Sak 3    |                         |
| Gruppe x (20%)            | <i>a</i>                                       | <i>b</i> | <i>b</i> |                         |
| Gruppe y (20%)            | <i>b</i>                                       | <i>a</i> | <i>b</i> |                         |
| Gruppe z (20%)            | <i>b</i>                                       | <i>b</i> | <i>a</i> |                         |
| Gruppe v (20%)            | <i>a</i>                                       | <i>a</i> | <i>a</i> |                         |
| Gruppe w (20%)            | <i>a</i>                                       | <i>a</i> | <i>a</i> |                         |
|                           |  |          |          |                         |
| Utfall av folkeavstemning | <i>a</i>                                       | <i>a</i> | <i>a</i> |                         |
|                           | 60% foretrekker alternativ <i>a</i> i hver sak |          |          |                         |

Hvis det var folkeavstemning om sakene, ville standpunktet *a* fått 60% oppslutning i hver av avstemningene. Men hvis velgerne skal stemme på alle sakene under ett, vil flertallet av gruppene (gruppe x, y og z) gi flest stemmer til parti B. Dermed vil det føres en politikk hvor alternativet *b* velges i hver av de tre sakene, selv om det hadde vært flertall for *a* i hvert tilfelle om det hadde blitt avholdt folkeavstemning.

Paradokset viser altså at det å stemme over flere saker samtidig, slik det representative systemet legger opp til, kan føre til en politikk som er i strid med flertallsviljen. Paradokset er imidlertid basert på forutsetninger som sjelden vil være realistiske. Det å undersøke disse forutsetningene er en måte å identifisere tre viktige problemstillinger som vil bli drøftet senere i rapporten. Disse er:

- Variasjoner i preferansenes *intensitet*
- Sammenheng mellom saker
- Antallet mulige standpunkter

*Intensitet:* Det vil ofte være slik at den enkelte velger er mer opptatt av noen saker enn av andre. I eksempelet nedenfor er det tre grupper

av velgere. Hver av disse gruppene har en sak de er spesielt opptatt av, og denne er understreket.

Tabell 2.3 *Variasjoner i preferansenes intensitet*

|                | Saker    |          |          |
|----------------|----------|----------|----------|
|                | Sak 1    | Sak 2    | Sak 3    |
| Gruppe X (33%) | a        | a        | <u>b</u> |
| Gruppe Y (33%) | a        | <u>b</u> | a        |
| Gruppe Z (33%) | <u>b</u> | a        | a        |

I en folkeavstemning vil alternativ a vinne i hver sak. Men hvis hver gruppe stemmer etter den saken de er mest opptatt av, vil parti B (og dermed løsning b) vinne. Det betyr at representativt demokrati gir beslutninger som er bedre i samsvar med flertallets vilje hvis variasjoner i preferanser tas i betraktning.

Setälä (1999) påpeker at dette illustrerer at folkeavstemninger er en mindre finjustert form for flertallsstyre enn representasjon, siden variasjoner i preferansenes intensitet ikke tas i betraktning. Dette kan være spesielt alvorlig hvis det finnes minoritetsgrupper med spesielle preferanser. Disse kan bli nedstemt hver gang, i saker som betyr mye for dem, selv om flertallet egentlig ikke bryr seg så mye om sakene det stemmes over. Dermed kan det hende at folkeavstemning ikke er så godt egnet i saker som har veldig ulik virkning på ulike grupper i samfunnet.

*Sammenheng mellom saker:* I Ostrogorskis paradoks er det ingen sammenheng mellom sakene. I virkelighetens verden vil mange politiske saker ha noe med hverandre å gjøre. Dette innebærer at velgernes standpunkt i en sak påvirkes av beslutninger som fattes i andre saker. Et eksempel kan være oppfatningene til miljøbevisste velgere. Si at man er imot utbygging av vassdrag, men så viser det seg at det er flertall for å bygge ut nye kraftanlegg. Si videre at alternativet er å bygge kjernekraftverk. Da kan det hende at den miljøbevisste velger vil stemme for vannkraft, fordi han oppfatter kjernekraft som et større onde.

Det kan demonstreres at en folkeavstemning på en slik sak vil kunne føre til at flertallet av velgere får et utfall som i mindre grad er i samsvar med ens totale preferanser enn det man ville fått ved valg til et representativt organ. Dette skyldes blant annet at representative organer er bedre egnet til strategisk stemmegivning og "handel" med stemmer. Man kan gi uttrykk for primær og subsidiær stemmegivning, og inngå politiske "hestehandler" i vandrehallen eller i komitérommet. Dette gir nok en illustrasjon på det "finjusterte" preget til politikk som føres i representative organer, sammenlignet med folkeavstemningenes "grovere" flertallsmekanikk.

*Antallet mulige standpunkter og agenda-manipulasjon:* Setälä fremholder at folkeavstemninger er svært sårbare for manipulasjon av den politiske agenda. Dette innebærer at den som utformer folkeavstemning kan påvirke utfallet gjennom valget av alternativer som det skal stemmes over. Hennes sentrale poeng er knyttet til antallet mulige standpunkter. I de fleste folkeavstemninger stemmes det over to alternativer.<sup>17</sup> I noen tilfeller kan det gi mening å snakke om "naturlig binære" spørsmål, altså saker hvor det logisk sett bare kan tenkes to standpunkt. Kroneksempelen her er den svenske folkeavstemningen om høyre- eller venstrekjøring. Men i andre tilfeller kan det være et tredje eller fjerde alternativ som ikke gjenfinnes på stemmeseddelen. Det kan hende at politiske eliter forsøker å skyve unna dette alternativet ved å legge opp til et valg hvor dette alternativet ikke fremkommer.

En beslektet problemstilling har å gjøre med formuleringene det stemmes over. Det er en kjent sak fra meningsmålinger at oppslutningen om en og samme sak varierer etter hvordan man ordlegger seg. Det vil ofte være vanskelig å formulere alternativene i en folkeavstemning slik at denne typen effekter helt unngås.

Hovedkonklusjonen er dermed den følgende: Det er slett ikke opplagt at folkeavstemninger gir et bedre samsvar mellom "flertallsviljen" og politikken som føres, enn det man kan oppnå gjennom representasjon. Videre kan det argumenteres for av folkeavstemninger utgjør en litt primitiv eller "grov" form for flertallsstyre. Det representative systemet er bedre egnet til å ta hensyn til variasjoner i preferansenes intensitet, samt til at det kan være sammenheng mellom ulike saker. Endelig innebærer folkeavstemninger en risiko for manipulasjon gjennom utformingen av stemmeseddelen.

---

<sup>17</sup> I noen ganske sjeldne tilfeller er det avholdt folkeavstemning med flere enn to alternativer, for eksempel den svenske folkeavstemningen om kjernekraft i 1980.

## Direkte demokrati og partisystemet

En innarbeidet idé i demokratidebatten går ut på at direkte demokrati, og da ikke minst folkeavstemninger, svekker partienes rolle. Susan Scarrow (1999) har vist hvordan denne oppfatningen har virket inn på den politiske reformdebatten siden i alle fall forrige århundreskifte. På 1890-tallet vokste interessen for de Sveitsiske erfaringene med folkeavstemninger, og det ble skrevet en mengde bøker om dette emnet. Scarrow forklarer dette i lys av fremveksten og utviklingen av "massepolitikken" i denne perioden. Stemmeretten ble utvidet i mange land, og partisystemene var under dannelse. I flere land var det utbredt skepsis til partivesenet og til politisk representasjon mer generelt, og man oppfattet direkte demokrati som et relevant virkemiddel for å bøte på svakheter ved dette.

Noen betraktet direkte demokrati som et effektivt virkemiddel mot korrupte politikere. I USA var mange også skeptiske til de politiske partiene, som mange oppfattet som rigorøse og lite responsive "maskiner" hvor folkelige ideer og følelser fikk lite spillerom. Ordninger med primærvalg samt tilbakekalling av representanter (recall) ble innrettet for å styrke velgernes direkte kontroll, og svekke partienes makt. De som gikk inn for å innføre bindende folkeavstemninger argumenterte eksplisitt med at dette ville svekke partienes maktposisjon. Ikke minst ble partiene betraktet som altfor tett knyttet til særinteresser, og folkeavstemninger skulle styrke flertallets vilje overfor slike ressurssterke grupper.

I Storbritannia ble partiene oppfattet annerledes. I motsetning til USA, fryktet man at partiene skulle representere folkeviljen *for* godt, noe som kunne gjøre politikken uansvarlig. Folkeavstemninger ble forsvart som et konserverende virkemiddel, ved at man regnet med at oppslutningen om radikale løsninger ville være mindre blant flertallet av innbyggerne enn i underhuset (Scharrow 1999). Bjørklund (1999, s.57) viser til at den radikale britiske bevegelsen *Fabianerne* gikk imot folkeavstemninger fordi de oppfattet dem som en kraft i favør av det bestående. Han viser også til at Norske Høyre på 1880- og 1890-tallet gikk inn for folkeavstemninger for å tøyte Stortinget.<sup>18</sup>

Siden utvidelse av direkte demokrati reduserer betydningen av alle mellomledd mellom "folkeviljen" og politiske beslutninger, er det generelt rimelig å anta at partiene svekkes av økt bruk av folkeavstemning. Dette spørsmålet kan imidlertid betraktes som en

<sup>18</sup> En "added bonus" ved dette standpunktet var at man fremsto som mer demokratisk, noe som var ønskelig fordi det var venstresiden som gikk sterkest inn for utvidelse av stemmeretten.

empirisk problemstilling. I avsnittene om erfaringer med folkeavstemninger i andre land vil resultater fra slike undersøkelser bli referert.

### **Særinteresser og fraksjonsproblemer**

Når mange i USA ønsket å utvide innslagene av direkte demokrati (heriblant folkeavstemninger) for å svekke partiene, var det altså delvis fordi de mente at partiene var redskaper for særinteresser. Problemet knyttet til avveiningen mellom særinteresser og en bredere allmennvilje har imidlertid også blitt koblet til spørsmålet om direkte eller representativt demokrati mer generelt.

I forbindelse med dannelsen av USA som føderal stat, altså omkring 100 år tidligere enn debatten som er referert i avsnittet ovenfor, ble det argumentert for at representasjon var et middel for å tøyte særinteresser og fraksjonsdannelse. James Madison, Alexander Hamilton og de andre forkjemperne for føderasjonen var opptatt av å fremheve fordelene knyttet til representasjon, siden dette var en forutsetning for å kunne danne en stat som var for stor til å kunne styres direkte. Madison fremhevet for eksempel i det tiende av *The federalist papers* at

AMONG the numerous advantages promised by a wellconstructed Union, none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and control the violence of faction. (...) it may be concluded that a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. A common passion or interest will, in almost every case, be felt by a majority of the whole; a communication and concert result from the form of government itself; and there is nothing to check the inducements to sacrifice the weaker party or an obnoxious individual. (...) A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking. (...) The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism



---

and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations.<sup>19</sup>

Legg merke til at Madison setter ”republikken” – den store staten med representative ordninger – opp som en kontrast til det ”rene” demokratiet. Denne siste statsformen beskrives som samfunn bestående av små antall personer, som styrer seg selv gjennom allmøter. Madison var dermed bevisst på at innføringen av republikken innebar et brudd med de *demokratiske* tradisjoner. Ross Harrison har i tråd med dette bemerket at Madison med dette for så vidt ikke regnet seg som ”demokrat”, i og med at han forsvarte et representativt system. I vår tid vil Madison likevel betegnes som demokrat, og dette skyldes at representative ordninger har blitt etablert som forenlige med demokratiske normer (Harrison 1993).

Madison hevder at representasjon kan motvirke fraksjonsdannelse og majoritetstyranni. Dessuten kan representasjon raffinere politikken, og gjøre den mindre kortsiktig. Det grunnleggende premisset er at det alltid vil dannes et folkelig flertall rundt en ”common passion” eller en interesse, at disse gruppene vil overkjøre mindretallet og at deres visdom ofte vil ofres for å oppnå kortsiktige eller snevre mål.

### **Frykten for pøbvelvedet**

Madisons oppfatninger har gjenklang av en tematikk som har vært sentral i demokratidebatten siden antikken, nemlig demokratiet som pøbvelde eller styre av det uopplyste flertall. Platon begrunnet sin motstand mot demokratiet og sitt forsvar for aristokratiet ut ifra slike betraktninger, og en fullstendig gjennomgang av dette argumentets idehistorie ville bli svært omfattende. I nyere tid finnes disse argumentene ikke minst hos forsvarerne av konkurransedemokratiet i rendyrket form, hvor medborgerne ikke tiltros evne til å gjøre annet enn å velge mellom konkurrerende politiske eliter med noen års mellomrom. Et slikt syn ble for eksempel forfektet av den østerrisk-amerikanske økonomen og sosiologen Joseph Schumpeter.

---

<sup>19</sup> *The Federalist Papers* utgjør i alt 85 essays som ble publisert i aviser i New York i 1787. Foranledningen var fremleggelsen av utkastet til de forente staters grunnlov, som var utarbeidet av representanter for de 13 statene som hadde erklært sin uavhengighet fra Storbritannia 11 år tidligere. De fleste er skrevet av Alexander Hamilton og James Madison, som senere ble USAs fjerde president og som har status som den amerikanske grunnlovens fremste opphavsmann. Essayene ble publisert for å overbevise elektoratet i New York om at den foreslåtte unionsopprettelsen var å foretrekke, slik at staten skulle ratifisere grunnlovsutkastet. Sitatet er hentet fra essay nr. 10, som gjengitt i Rakove, J.N. (red., 2003: 51-59).

Schumpeters pessimistiske syn på menneskers evne og vilje til å delta på en meningsfull og verdifull måte kommer klart til uttrykk i hans *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter 1975). Han viser blant annet til Gustav Le Bon, en tidlig gruppepsykolog, for å underbygge et heller pessimistisk syn på menneskers muligheter til å opptre kollektivt i en politisk sammenheng:

(...) the sudden disappearance, in a state of excitement, of moral restraints and civilized modes of thinking and feeling, the sudden eruption of primitive impulses, infantilisms and criminal propensities – he made us face gruesome facts that everybody knew but nobody wished to see and he thereby dealt a serious blow to the picture of man's nature which underlies the classical doctrine of democracy and democratic folklore about revolutions. (*ibid.*, s. 257)

Schumpeter viser også til reklamens kraft (og konsumentenes mangelfulle evner til å ta selvstendige ”rasjonelle” beslutninger) for å vise utopien i det å la aggregatet av individuelle preferanser ligge til grunn for statsstyret. Den alminnelige velger stiller seg likegyldig til hvordan selv den lokale forvaltning der han bor, utfører sine affærer, han opptrer ansvarsløst, og generelt legger han for dagen mer klartenkhet og intelligens når han deltar i et parti bridge, enn når han deltar i en politisk diskusjon:

Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again. (*ibid.*:262)

Dette skyldes delvis at individene ikke er helt ”til stede” når politiske affærer kommer opp til drøfting. Mennesker lever sine daglige liv i en ganske snevert definert sfære, som består av de forhold som oppleves som ”reelle” (*”a sense of reality or familiarity”*, s. 259) og som man opplever å stå i et ansvarsforhold overfor. Også innenfor denne sfæren opptrer mange riktignok på en til tider uintelligent, snever og egoistisk måte, men *utenfor* denne sfæren, hvor blant annet politiske forhold hører til, er atferden selv hos ressurssterke personer oftest håpløst preget av manglende interesse, manglende handlingskraft og en sviktende virkelighetsfølelse. Schumpeter illustrerer dette med en advokat som legger hele sitt intellekt og all sin persepsjonsevne i å føre en sak. Hans holdning til en politisk affære han leser om i avisen, vil være preget av en manglende vilje til å sette seg skikkelig inn i

---

saken som han aldri ville drømme om å legge for dagen i sitt arbeid som sakfører.

Det er altså ikke først og fremst ressursvake personer Schumpeter advarer mot; det er noe iboende i politiske affærer som gjør at individer ikke vil bidra på en særlig fortjenestefull måte. Dette innebærer at "allmenviljen"<sup>20</sup> vanligvis vil være en fabrikkert vilje. Den er et *produkt* av den politiske prosessen, frembrakt av drevne politiske pressgrupper og partier, ikke et *premiss* for prosessen. Schumpeter foreslår derfor at man revuderer det han refererer til som *den klassiske doktrinen om demokratiet*. I stedet for å se for seg at medborgerne først gjør seg opp en mening om politiske spørsmål, og deretter velger representanter som skal se til at disse meningene legges til grunn for offentlige beslutninger, skal borgerne oppgave først og fremst være å velge de styrende.

Selv om Schumpeters argumenter først og fremst ble fremført til forsvar for en spesiell form for konkurransedemokrati, retter de seg enda mer mot innslag av direkte demokrati. I våre dager ville få eller ingen seriøse politiske aktører forsvare disse synspunktene på en så direkte og utilslørt måte. Men det er liten grunn til å tro at argumentet om elites visdom og massenes dårskap har blitt fremført for siste gang i debatten om direkte vs. representativt demokrati.

---

<sup>20</sup> Schumpeter bruker her det franske uttrykket, "*volonté générale*", antagelig som en henvisning til Rousseau.

## 3 Folkeavstemninger i andre land

### 3.1 Innledning

Bruken av folkeavstemninger ser ut til å være tiltagende i mange land. I en oversikt over nasjonale folkeavstemninger i 20 konsoliderte demokratier i det vestlige Europa (eksklusive Sveits) viser Morell (2001) at antallet avstemninger steg fra 12 i på 1960-tallet til 18 på 1970-tallet, 20 på 80-tallet og 52 på 90-tallet. Det meste av denne veksten fant imidlertid sted i Irland og Italia. I Sveits steg antallet nasjonale avstemninger fra 62 på 80-tallet til 98 på 90-tallet – det høyeste antallet i noe tiår i det 20. århundre. Magleby (1994) viser at en tilsvarende utvikling har funnet sted i mange av delstatene i USA, fra 1970-tallet og fremover.

I dette kapitlet skal det fokuseres på bruken av folkeavstemning i Sveits og på delstatsnivå i USA – spesielt i California. Når disse to er valgt ut, skyldes dette deres spesielt hyppige bruk av folkeavstemning. Mens Sveits gjennom de siste tiårene har avviklet to til tre ganger så mange folkeavstemninger som de 20 demokratiene i Morells studie til sammen, var det bare to-tre av de amerikanske delstatene som kom i nærheten av Californias 127 avstemninger i perioden 1950-1992 (Magleby 1994). I begge systemer gjennomføres det dessuten folkeavstemninger på undernasjonalt nivå i ganske stort omfang, noe som utvider erfaringstilgangen.

## 3.2 USA

### 3.2.1 Typer av folkeavstemning

USA har aldri gjennomført riksdekkende folkeavstemning. Derimot har et knapt flertall av delstatene innført ulike ordninger med folkeavstemning, som brukes i meget varierende omfang.<sup>21</sup> Det er opp til delstatsmyndighetene å regulere ordningene, noe som gir opphav til variasjon. Vanligvis avholdes folkeavstemningene i forbindelse med ordinære valg til representative organer.

Folkeavstemninger i de amerikanske delstatene betegnes som *direct legislation*. Ordningene kan klassifiseres på forskjellige måter, men et nyttig skille er mellom *initiative* og *referendum*. Den første kategorien innbefatter ordninger hvor det tas initiativ til ny lovgivning, mens den andre dreier seg om å kreve at et vedtak som er fattet i den lovgivende forsamling ratifiseres gjennom folkeavstemning. De fleste stater som har innført folkeavstemning har gjerne begge typer ordninger. Dette skyldes at formålet med de to typene avstemning er utfyllende; nemlig å korrigere "sins of ommission" og "sins of commission" i den lovgivende forsamling – altså henholdsvis unnlåtelsessynder og uønsket myndighetsutøvelse (Hahn og Morton 1977:926).

Ordningen med "referendum" gir de stemmeberettigede anledning til å bifalle eller avvise vedtak som allerede er fattet i den lovgivende forsamling. Dette omfatter ikke bare lovgivning, men også andre typer vedtak alt etter lokale bestemmelser. I delstaten Illinois er disse folkeavstemningene rådgivende, mens de ellers er bindende. I noen delstater har også den lovgivende forsamling anledning til å utskrive folkeavstemning, og man kan da skille mellom "referendum" og "popular referendum".

Når det gjelder "initiative" (folkeinitiativ) kan disse klassifiseres på ulike måter. Det skilles mellom ordinære lovforslag og forslag til konstitusjonell endring, og folkeavstemninger etter "initiative" er således enten *statutory* eller *constitutional*. Dette skillet er først og fremst relevant fordi utfallet av konstitusjonelle initiativ bare kan endres ved en ny folkeavstemning. I de fleste stater vil lover som vedtas gjennom *statutory initiative* kunne endres av delstatsforsamlingen på et senere tidspunkt på ordinær måte, slik lovgivende forsamlinger generelt har myndighet til å gjøre. Derfor

---

<sup>21</sup> I følge Setälä (1999) har 23 delstater innført ordningen med *initiative*.

ønsker initiativtagere oftest å få definert sitt forslag som *consitutional initiative* (Magleby 1994:219).

Det kan videre skilles mellom *direkte* og *indirekte* initiativ. I begge tilfeller stemmes det over et lovforslag, og med direkte initiativ blir forslaget uten videre gjort til gjeldende lov hvis det oppnås flertall for forslaget. Indirekte initiativ innebærer derimot at lovforslaget sendes over til delstatsforsamlingen for vurdering og eventuelt vedtak. Indirekte initiativ blir dermed en form for rådgivende folkeavstemning med folkelig initiativrett. Direkte initiativ blir tilsvarende en form for bindende folkeavstemning, selv om denne definisjonen blir litt upresis. Ved direkte initiativ trer de stemmeberettigede selv inn som lovgivende myndighet. Delstatsforsamlingen "bindes" ikke, men settes helt til side.

Det er dermed tre hovedtyper av folkeavstemninger med folkeinitiativ i delstatene, nemlig *statutory*, *constitutional* og *popular referendum*. Alle disse utløses gjennom underskriftskampanjer. I delstatenes lovgivning spesifiseres det hvor mange underskrifter som må samles inn for at folkeavstemning skal gjennomføres, og dette varierer fra stat til stat og ofte mellom de tre hovedtypene. Kravet til antall underskrifter spesifiseres ikke i absolutte tall, men i en spesifisert prosentvis andel av antall stemmer ved siste guvernørvalg. Dermed blir kravet til antall underskrifter strengere jo høyere valgdeltagelsen ved guvernørvalget er. Videre har et antall stater innført geografiske krav til distribusjonen av stemmene som samles inn, i tillegg til kravet om antall. Disse kravene spesifiserer typisk hvor mange fylker (counties) prosentkravet må være oppfylt i. En illustrasjon av dette er den følgende artikkelen i konstitusjonen for delstaten Montana.<sup>22</sup> Her spesifiseres det at

(1) The people may enact laws by initiative on all matters except appropriations of money and local or special laws.

(2) Initiative petitions must contain the full text of the proposed measure, shall be signed by at least five percent of the qualified electors in each of at least one-half of the counties and the total number of signers must be at least five percent of the total qualified electors of the state. Petitions shall be filed with the secretary of state at least three months prior to the election at which the measure will be voted upon.

---

<sup>22</sup> Article III, Section 4. Initiative.

Begrepet “qualified electors” spesifiseres i en annen artikkel som ”antallet stemmer avgitt ved det foregående guvernørvalg”.<sup>23</sup> I Montana kreves det altså et antall signaturer som tilsvarer 5% av antall avgitte stemmer ved siste valg, og dette kravet gjelder både for staten som helhet og for minst halvparten av fylkene. Når det gjelder konstitusjonelle initiativer er kravet 10%.

Ved siden av kravene til antall underskrifter stilles det ulike krav til tidsfrister, innholdet i saker som kan fremmes, formuleringer av lovforslag, titler og sammendrag. I noen stater kreves det at folkeavstemningen dreier seg om en enkeltstående sak. Det finnes også forskjellige flertallsregler, som simpelt flertall, absolutt flertall eller kvalifisert flertall.

Amerikansk høyesterett vedtok i 1988 at det er grunnlovsstridig å innføre begrensninger på betalt innhenting av signaturer. Dette har skapt gode markedsbetingelser for politiske konsulentfirmaer, som påtar seg å skaffe det tilstrekkelige antall underskrifter for å bringe et forslag frem til folkeavstemning (Magleby 1994). De samme firmaene tilbyr gjerne også andre relaterte tjenester, slik som postalbasert ”fundraising” og rettslige tjenester, og kan påta seg ansvaret for å gjennomføre kampanjer i forkant av folkeavstemningene.

### 3.2.2 Folkeavstemninger i California

I delstaten California er folkeavstemninger et gjennomgående element i valgsystemet. Valglovgivningen<sup>24</sup> gir velgerne adgang til å fremme saker til avstemning samtidig med alle valg til folkevalgte forsamlinger. Disse bestemmelsene gjelder på fire forvaltningsnivåer, nemlig delstatsnivå (state), fylkesnivå (county), kommunenivå (municipality) og distriktnivå (district). På hvert av disse nivåene kan så vel *initiative* som *referendum* benyttes. I tillegg gis det anledning til å kreve avstemning om vedtak innenfor skolesektoren (school district elections). Dermed kan man si at folkeavstemninger er et integrert ledd i selve valgsystemet, og ikke en separat institusjon slik som i Norge og andre land.

#### **Delstatsnivå**

Når en folkeavstemning resulterer i flertall for det aktuelle forslaget, skal forslaget tre i kraft allerede dagen etter valget (Shelley 2002). Dette innebærer at Guvernøren ikke kan legge ned veto, og at

---

<sup>23</sup> Article III, Section 7. Number of electors.

<sup>24</sup> California elections code

forslaget ikke kan revideres eller avvises av den lovgivende forsamlingen uten en ny avstemning. Dette understreker at folkeavstemninger i California *forbigår* lovgivende myndigheter. Dette er altså noe forskjellig fra det man i Norge ofte tenker på som ”bindende” folkeavstemning, hvor tanken er at den lovgivende forsamling vil være bundet til å fatte vedtak i samsvar med utfallet av folkeavstemningen.<sup>25</sup>

Alle folkeavstemninger som dekkes av valgloven i California er nå direkte, altså slik at positive utfall trer i kraft uten behandling av lovgivende organ. California hadde tidligere en ordning med indirekte initiativer, som ga velgerne adgang til å kreve at en sak ble tatt opp til drøfting og vedtak i den lovgivende forsamling, men denne ordningen ble avvirket i 1965 fordi den ikke ble brukt. Denne ordningen innebar at forslaget som fikk flertall i en folkeavstemning ble oversendt til den lovgivende forsamling, som så hadde 40 dager til å vedta, avvise eller revidere forslaget. Ordningen hadde dermed mange fellestrekk med de rådgivende folkeavstemningene vi er kjent med fra Norge, men også til bestemmelsen i kommunelovens §39a om innbyggerinitiativ. Kravene var likevel strengere enn de som pt. gjelder i Norge, siden man altså måtte oppnå flertall i en folkeavstemning for å fremme en sak for lovgivende forsamling, i tillegg til at det (som med innbyggerinitiativ) måtte samles underskrifter for å få avholdt folkeavstemningen. Reglene for dette tilsvarte reglene for direkte folkeavstemninger, som beskrives nedenfor.

Prosessene som leder opp mot avvikling av direkte folkeavstemninger, i form av *initiative* så vel som *referendum*, starter med at det skrives en petisjon som inneholder utkast til forslaget man ønsker at det skal stemmes over. Denne petisjonen rettes til riksadvokaten i California (*attorney general*), eller til sekretæren for den lovgivende forsamling (*Legislative Counsel*) i de tilfeller hvor riksadvokaten er enig i forslaget. Riksadvokaten skal så utarbeide en tittel og et sammendrag. Finansdepartementet og Finanskomiteen skal vurdere hvorvidt forslaget vil påvirke delstatsmyndighetenes inntekter eller utgifter, og sende denne vurderingen til Riksadvokaten.

---

<sup>25</sup> Dette avspeiles i Californias konstitusjon, hvor det heter at “*The legislative power of this State is vested in the California Legislature which consists of the Senate and Assembly, but the people reserve to themselves the powers of initiative and referendum*” (article 4).



Forslaget oversendes dermed til hvert av de to husene i delstatens lovgivende forsamling, (*senate* og *assembly*).<sup>26</sup> De relevante komiteene i hvert hus kan velge å avholde offentlige høringer om saken.

Petisjonen som brukes til innsamling av underskrifter har dermed tittel og sammendrag som er utarbeidet av myndighetene. Når petisjonen gjelder *referendum*, skal det spesifiseres at det dreier seg om en avstemning mot et vedtak fattet i den lovgivende forsamling.

Det krever betydelig innsats for å få brakt en sak til folkeavstemning. I California er det i inneværende periode (2003-2006) nødvendig å innhente 373816 underskrifter for et statutory initiative eller referendum, og 598105 for de konstitusjonelle. Dette tilsvarer henholdsvis 5% og 8% av antall avgitte stemmer ved siste guvernørvalg. Det gis en frist på 150 dager til å samle disse signaturene. Underskriftslistene overleveres til myndighetene på fylkesnivå (county) i fylkene de er samlet inn, som kontrollerer antallet. Det tas også stikkprøver for å kontrollere av signaturene er valide.<sup>27</sup> Når en petisjon er godkjent, skal det holdes offentlig høring av lovgivende forsamling.

Mellom 1912 og 2002 ble i alt 1187 petisjoner behandlet og sirkulert.<sup>28</sup> Av disse var det hele 824 tilfeller hvor petisjonen ikke nådde kravet til underskrifter, og dermed ble avvist. Et antall ble tatt ut av sirkulasjon av ulike grunner, og i alt ble 290 petisjoner lagt ut til avstemning. Av disse var det 99 som fikk flertall, og dermed ble gjeldende lov. Selv om dette for så vidt er et betydelig antall, viser det at terskelen er forholdsvis høy for å få gjennomført saker ved å initiere en folkeavstemning. De siste ti årene har det jevnt over vært 2 – 7 forslag ved hvert valg (annethvert år) som har nådd gjennom alle nåløyer og blitt vedtatt som lov. Vedtakene dreier seg om mange slags saker, for eksempel legalisering av Marijuana for medisinsk bruk, økt straffeutmåling ved gjentatte lovbrudd, skolefritidsordninger og casinoer drevet av indianerstammer.

---

<sup>26</sup> Californias lovgivende forsamling består av to hus, Senatet og forsamlingen (assembly). Senatet består av 40 medlemmer som velges for fire år av gangen, fra distrikter som er avgrenset slik at velgergrunnlaget er noenlunde likt. Forsamlingen (assembly) har 80 medlemmer, med to valgdistrikter innenfor hvert ene valgdistrikt for senatsvalg.

<sup>27</sup> Dette gjøres ved at tilfeldig valgte signaturer sammenlignes med velgernes signaturer på skjemaet som brukes til å registrere velgere.

<sup>28</sup> Kilde til dette avsittet: Shelley 2002

En faksimile av folkeavstemning etter "statutory initiative" i 2000 er gjengitt i Figur 3.1. Legg merke til tittel og sammendrag, som er skrevet av riksadvokaten, samt sammendrag av en analyse av finansielle konsekvenser. I denne folkeavstemningen vedtok et flertall på 62,1% at barn ned til 14 år kan straffeforfølges som voksne, og eventuelt idømmes dødsstraff.

Figur 3.1 *Faksimile av et "statutory initiative" som gikk til folkeavstemning i California i 2000.*

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>Proposition</b>      | 21  |
| <b>Title</b>            | <b>Juvenile Crime.</b>  |
| <b>Year</b>             | <b>2000</b>   |
| <b>Proposition type</b> | Initiative Statute  |
| <b>Popular vote</b>     | Yes: 4,491,166 (62.1%); No: 2,742,148 (37.9%)   |
| <b>Pass/Fail</b>        | Pass  |
| <b>Summary</b>          | <p><b>Official Title and Summary Prepared by the Attorney General</b></p> <p><b>JUVENILE CRIME. INITIATIVE STATUTE.</b></p> <p>Increases punishment for gang-related felonies; death penalty for gang-related murder; indeterminate life sentences for home- invasion robbery, carjacking, witness intimidation and drive-by shootings; and creates crime of recruiting for gang activities; and authorizes wiretapping for gang activities.</p> <p>Requires adult trial for juveniles 14 or older charged with murder or specified sex offenses.</p> <p>Eliminates informal probation for juveniles committing felonies.</p> <p>Requires registration for gang related offenses.</p> <p>Designates additional crimes as violent and serious felonies, thereby making offenders subject to longer sentences.</p> <p><b>Summary of Legislative Analyst's Estimate of Net State and Local Government Fiscal Impact:</b></p> <p>State costs: Ongoing annual costs of more than \$330 million. One-time costs of about \$750 million.</p> <p>Local costs: Potential ongoing annual costs of tens of millions of dollars to more than \$100 million. Potential one- time costs in the range of \$200 million to \$300 million.</p> |
| <b>Proponents</b>       | <p>Maggie Elvey; <i>Assistant Director, Crime Victims United</i></p> <p>Grover Trask; <i>President, California District Attorneys Association</i></p> <p>Chief Richard Tefank; <i>President, California Police Chiefs Association</i></p> <p>Sheriff Hal Barker; <i>President, California Peace Officers Association</i></p> <p>Elaine Bush; <i>Former Director, California Mentor Initiative</i></p> <p>Collene Campbell (Thompson); <i>Founder, Memory of Victims Everywhere</i></p>  |
| <b>Opponents</b>        | <p>LAVONNE McBROOM; <i>President, California State PTA</i></p> <p>Gail Dryden; <i>President, League of Women Voters of California</i></p> <p>Raymond Wingerd; <i>President, Chief Probation Officers of California</i></p>  |

I California (som eneste stat) kan folkeavstemninger enten arrangeres sammen med ordinære valg, eller som "special elections". Instituttet *Initiative and Referendum Institute Europe* anbefaler at slik praksis

---

ikke følges, fordi det kan føre til at partipolitikk og sakspolitikk blandes sammen (Kaufmann 2004).

### Fylkesnivå

*Initiative:* På fylkesnivå åpner valgloven for at velgerne kan skrive en petisjon som rettes til *The board of supervisors*, som er fylkets øverste folkevalgte organ og som ofte har forholdsvis få medlemmer, for eksempel 4-8.<sup>29</sup> Man skal først underrette valgmyndighetene om at en slik petisjon skal sirkuleres, og oppgi kontaktadresser samt full tekst for initiativet og ønskemål om at fylket lager en tittel og sammendrag. Poenget er at fylket skal utforme tittelen og sammendraget på en slik måte at formuleringene ikke virker fordelaktig eller ufordelaktig inn på avstemmingens utfall. Tittel og sammendrag skal så publiseres i avisa, av de som står bak initiativet. Enhver velger kan protestere på utformingen av tittel og sammendrag, og slike disputer avgjøres rettslig.

Valgmyndighetene fastslår så hvor mange underskrifter som kreves for å bringe saken videre, og dette avgjøres igjen som en prosentsats av antall avgitte stemmer ved siste guvernørvalg. Petisjonen sirkuleres deretter for underskrift av så mange velgere man greier. Mens underskriftene samles inn, kan *The board of supervisors* innhente uttalelser fra ulike offentlige instanser om forslagetts finansielle virkninger, virkninger på andre planer, arealbruk, næringsutvikling eller andre forhold.

Den valgansvarlige skal så avgjøre om antallet underskrifter er tilstrekkelig. Etter kontroll av antallet, utføres det kontroll av underskrifter i form av stikkprøver, eller randomiserte utvalg som inkluderer minimum 3% av underskriftene (men ikke under 500). Det utstedes et sertifikat på at det nødvendige antall underskrifter er innhentet.

Deretter er det litt ulike prosedyrer alt etter hvor mange underskrifter som er blitt innhentet. Hvis antallet underskrifter tilsvarer minst 20% av antall avgitte stemmer ved siste guvernørvalg, kan *the board of supervisors* enten velge å vedta petisjonen, eller vedta at det skal avvikles et spesielt valg (folkeavstemning) for å avgjøre saken. Det går også an å utsette saken for å innhente uttalelser slik som beskrevet ovenfor, men etter at disse er kommet inn må man enten vedta petisjonen eller vedta at det skal avholdes folkeavstemning.

---

<sup>29</sup> Fylkesmyndighetene i California kjennetegnes ved sine høye antall styrer og råd (boards og commissions) hvor medborgere, politikere og tjenestemenn er representert. Det er *the board of supervisors* som oppnevner disse.

Hvis det er færre underskrifter, mer enn 10% men færre enn 20% av avgitte stemmer ved siste guvernørvalg, skal folkeavstemningen avholdes samtidig med det neste delstatsdekkende valget.

Det kan avholdes folkeavstemning om et hvilket som helst antall saker samtidig. Hvis et forslag får flertall, skal det regnes som gjeldende så snart *The board of supervisors* presenterer valgresultatet. Disse vedtakene kan bare reverseres ved ny folkeavstemning.

*Referendum:* Valgloven åpner også for referendum på fylkesnivå. Slike avstemninger handler altså om å omgjøre et tidligere fattet vedtak, og tittelen på slik avstemninger vil være "Referendum Against an Ordinance Passed by the Board of Supervisors". Slike avstemninger kan skrives ut av *the Board of Supervisors*, uten at det samles inn underskrifter.

Det kan skrives petisjoner som protesterer mot ordinanser (vedtak) som allerede er iverksatt, men også mot vedtak som ennå ikke er iverksatt. I sistnevnte tilfelle skal iverksettelsen utsettes til saken er avgjort. Det samles inn et antall underskrifter som tilsvarer minst 10% av antall avgitte stemmer i fylket ved siste guvernørvalg. Når dette er gjort, kan *the Board of Supervisors* enten velge å ta protesten til følge (og oppheve det tidligere vedtaket), eller at det skal gjennomføres folkeavstemning.

Ved både initiativ og referendum har velgerne anledning til å fremme argumenter for eller imot forslaget til fylkesmyndighetene. Dette er en formalisert prosedyre, hvor det er begrensninger på antall ord og regler for tittel mv. Valgansvarlig velger ut et argument for og ett imot. Disse distribueres så til de to partene som sendte dem inn, og hver part får anledning til å utarbeide et motsvar til den andres argument – en *rebuttal*. Valgmyndighetene utarbeider og trykker en pamflett som deles ut til velgerne, hvor det fremkommer *arguments* og *rebuttal arguments*.

Dermed er fylkesmyndighetene og valgmyndighetene tett involvert i prosessen rundt folkeavstemninger, på alle stadier av prosessen. Tittel og sammendrag for forslaget formuleres av myndighetene, og altså i tillegg selve valg-pamfletten. Det hele er innrettet for at avstemningen skal avvikles på en så "nøytral" måte som mulig, og denne nøytraliteten vernes gjennom ganske inngående prosedyrer.

### **Kommunenivå**

*Initiative:* På kommunenivå rettes petisjoner til byens "lovgivende forsamling", som er kommunestyret. Reglene tilsvarer grovt sett reglene på fylkesnivå. Valgmyndighetene skal tilskrives før man

starter å samle inn underskrifter, og det utarbeides tittel og sammendrag. Man må annonsere i avisen at det skal samles inn underskrifter, og dette må dokumenteres med blant annet vitnemål fra avisen. Hvis det ikke finnes noen lokalavis må man informere gjennom posten, og da må man få en tilfeldig innbygger til å avgi vitnemål om at dette har skjedd.

Man har maksimalt 180 dager til å samle underskrifter. Antall underskrifter reguleres som på fylkesnivå, og krever samme godkjenningprosedyre (utført lokalt). Bystyret kan innhente uttalelser. Når det er fastslått at antall underskrifter er tilstrekkelig, kan bystyret enten vedta initiativet, eller vedta at det skal gjennomføres folkeavstemning. Også på kommunenivå gjennomføres systemet med arguments og rebuttal arguments. Utfallet av en folkeavstemning trer i kraft så snart resultatet foreligger.

Også når det gjelder *referendum*, er reglene tilsvarende de på fylkesnivå. Tittelen på slike avstemninger blir "Referendum Against an Ordinance Passed by the City Council".

### **Distriktsnivå**

Distriktsnivået i California tilsvarer det norske begrepet *særkommune*. Dette er altså territorielle enheter for spesielle oppgaver. Det finnes for eksempel distrikter for vannforsyning, avløp mv. Valgloven regulerer bruk av initiativ og referendum i alle distrikter hvor det finnes et folkevalgt organ – *the district board*. Det foretas tilfeldig basert kontroll av underskriftene tilsvarende prosedyrene som brukes på fylkesnivå. Kravet er at 10% av de stemmeberettigede i distriktet skriver under, eller 5% hvis antallet stemmeberettigede er over 500 000.

*The district board* kan vedta forslaget, eller sende saken ut til avstemning. Hvis forslagsstillerne har bedt om dette, kan det avholdes folkeavstemning som spesielt valg. Hvis ikke, kan avstemningen avholdes samtidig med neste valg. Også på dette nivået anvendes systemet med *arguments* og *rebuttal arguments*, og utfallet av folkeavstemningen gjøres bindende med en gang resultatet foreligger.

### **Skolenivå**

På skolenivå kan valg til skolestyre inkludere avstemning om vedtak i dette organet. Valgloven ser ikke ut til å regulere folkelig initiativ til slike valg. For øvrig gjelder omtrent samme prosedyrer for innlevering av "ballot arguments" (argumenter og motargumenter) som på valg ved andre nivåer.

### 3.2.3 Erfaringer fra USA

I California ble i alt 30 initiativer på fylkesnivå (county) sirkulert i skoleåret 2001-2002 (Shelley 2002). Disse fant sted i 17 av de 58 fylkene. I seks tilfeller valgte the board of supervisors å vedta forslaget uten endringer, og dermed ble det ikke avholdt folkeavstemning. Ett av initiativene ble avvist rettslig som ukonstitusjonelt, og gikk dermed ikke til avstemning selv om det for øvrig tilfredstilte kravene. Fem initiativer oppnådde ikke det tilstrekkelige antall stemmer til at folkeavstemning ble aktuelt. Det ble gjennomført i alt 18 folkeavstemninger. Syv fikk flertallet mot seg, mens 11 fikk flertall og ble dermed gjort gjeldende.

På kommunenivå ble i alt 130 initiativer sirkulert i samme periode, i 78 kommuner. Det er i alt ca 500 kommuner i California, og dermed var det altså bare rundt en sjettedel av kommunene som hadde slike avstemninger.

Bruken av folkeavstemning steg kraftig på 1970-tallet. Aktivister på høyresiden oppdaget at instrumentet kunne brukes til å senke offentlige utgifter, og i Nevada har velgerne fått endret grunnloven slik at inntektsskatt er forbudt. Venstresiden brukte folkeavstemninger blant annet i sin motstand mot kjernekraft og atomvåpen.

Det har blitt utbredt at politikere støtter folkeavstemninger for å fremme egen politisk karriere. Dette er attraktivt fordi det gir medieoppmerksomhet og profilering, ikke minst blant grupper man kanskje ellers ikke ville nådd ut til. For media er folkeavstemninger svært attraktive, fordi sakene er kontroversielle og fordi de ofte involverer sterke personligheter og mektige institusjoner.

I USA er det i overveldende grad profesjonelle politiske konsultantselskaper som står bak folkeavstemninger på delstatsnivå (Magleby 1994, Setälä 1999). Den føderale høyesterett vedtok i 1988 at statene etter grunnloven ikke hadde anledning til å forby betalt innhenting av stemmer, og dette ga grobunn for et politisk "næringsliv" i stor skala. Politiske konsulentfirmaer samler inn underskrifter i posten, og ber gjerne samtidig om kampanjebidrag. Det er ikke uvanlig at disse firmaene sender ut flere saker samtidig. Dermed får husstandene en "katalog" av initiativer i posten, og kan velge hvilke av dem de vil støtte med sin signatur eller i form av pengebidrag (Magleby 1994, s. 228). Man kan for eksempel sitte komfortabelt i sitt eget hjem og velge mellom skatt på tobakk, rettigheter for homoseksuelle, reguleringer av bilforsikringer eller penger-følger-brukeren i skolene!

Konsulentfirmaene kan i praksis ta seg av hele kampanjen fra initiativ via finansiering og innsamling av underskrifter til selve kampanjen før folkeavstemningen. De leverer alle slags tjenester, som for eksempel juridisk bistand. Disputter om juridiske spørsmål er hyppige, og brukes som et virkemiddel for å stikke kjepper i hjulene på initiativer man ønsker å motarbeide. En nyere strategi for disse firmaene har vært å fremme motinitiativer som tilsynelatende dekker samme felt som et annet initiativ, men hvor intensjonen er å slå det andre initiativet ved å få flere stemmer. Motforslaget kan være en utvannet versjon av det opprinnelige, som vil slå mildere ut for interessegruppen som fremmer det. Man kan videre fremme motforslag som skal forvirre velgerne til å stemme nei på begge forslag, eller motforslag hvor teksten er så lang at velgerne faller av lasset og stemmer nei i ren frustrasjon (Magleby 1994, s. 234).

Implikasjonen av dette er logisk sett at folkeavstemningsinstituttet favoriserer velorganiserte og/eller ressurssterke grupper. Magleby (1994) spør seg om man fremdeles kan betegne folkeavstemninger som grasrot-politikk. Det viser seg at to tredjedeler av kampanjefinansieringen i California kommer fra næringsinteresser, og bare en tiendel fra individer (Magleby 1994, s.244). I de 18 dyreste initiativene finansierte næringslivet 83% av utgiftene.

Et viktig spørsmål er hvorvidt folkeavstemningene gir en politisk dreining fordi de gruppene som har ressurser til å få gjennomført folkeavstemning har en spesiell politisk agenda. Magleby (1994, basert på diverse kilder) finner at den største mengden av initiativer har dreiet seg om offentlige utgifter, alminnelig moral (særlig gambling og abort) eller politisk reform. Dette er saker som vanligvis kjøres frem av høyresiden. Miljøspørsmål og saker om arbeidstageres rettigheter, som oftere fremmes av de "liberale" (det man i Norge kanskje ville kalle venstresiden) utgjør en langt lavere andel av sakene. Saker om borgerrettigheter, helse, velferd og utdanning forekommer sjelden.

Det kan være en tendens til at folkeavstemningene har favorisert skattelettelser, innskrenking av offentlig myndighet og slanking av offentlig administrasjon. Frykten for at folkeavstemninger kan gå ut over permanente mindretall (minoritetsgrupper) har delvis vært begrunnet, ved at folkeavstemninger for eksempel har avskaffet lover som skulle verne mot diskriminering på boligmarkedet, begrenset ordninger med gratis skolebuss for å unngå segregasjon og ghettofisering, eller avskaffe ordninger for å beskytte homoseksuelle mot diskriminering.

Det er en tendens til at saker som kommer opp til folkeavstemning i en stat sprer seg til andre stater. Dermed setter ressurssterke grupper mye inn på å unngå at forslag som går imot deres interesser vinner frem i en stat og dermed kan danne en nasjonal bevegelse. Dermed kan kampanjer om nye saker ofte oppnå veldig høy finansiering, for eksempel fra tobakksindustrien eller bilforsikringsselskaper.

Bruk av folkeavstemning ser ikke ut til å ha positive virkninger for alminnelig valgdeltagelse. Deltagelsen ved folkeavstemningene er også ganske lav, i følge Magleby deltar omtrent 25% av de stemmeberettigede i folkeavstemninger som avholdes separat. Det at det kan stemmes over flere saker i samme avstemning kan være en av faktorene som slår negativt ut her. Ved valget i 1988 ble velgerne bedt om å stemme over hele 52 forskjellige spørsmål. Valgpamfletten som utarbeides av delstatsmyndighetene, hvor sakene presenteres, har på det meste omfattet to bind med til sammen 221 sider. Mange faller av lasset når dokumentene blir så omfattende. Det er også en risiko for at velgerne stemmer nei i ren frustrasjon, eller at de ikke tør å stemme for saker de ikke har kunnet sette seg inn i. Det viser seg også at flertallet av folkeavstemninger som initiativ blir nedstemt – Magleby anslår at to av tre forslag nedstemmes.

I USA har bruken av folkeavstemning styrket rettsvesenets rolle i de politiske prosessene. Grunnen til dette, er delvis at domstolene avgjør alle disputer om kampanjer, tittel, sammendrag og slike forhold, men også at domstolene har gått inn i en ganske offensiv rolle når det gjelder vurderinger av utfallet av folkeavstemninger. I ganske mange tilfeller har en domstol erklært hele eller deler av forslag som ukonstitusjonelle, selv etter at folkeavstemningen har funnet sted. Siden domstolene i USA er politisert i større grad enn i Norge, ved at dommere utnevnes politisk eller velges, kan slike avgjørelser være ekstra kontroversielle.

## 3.3 Sveits

### 3.3.1 Innledning

Sveits er antagelig det land i verden hvor direkte demokrati, spesielt i form av folkeavstemning, brukes i størst omfang (Ladner og Brändle 1999). Etter andre verdenskrig har om lag to tredjedeler av alle nasjonale folkeavstemninger i demokratiske land funnet sted i Sveits



(Setälä 1999, s. 137, Morell 2001).<sup>30</sup> Den historiske bakgrunnen for dette, har blitt knyttet til landets heterogene befolkningssammensetning (Jerkert 1998). Frem til midten av 1800-tallet var ikke Sveits et enhetlig samfunn, men besto av et antall folkegrupper med ulike språk og religioner. Bruken av direkte demokrati ble sammen med den føderale organiseringen en strategi for å støtte opp under utviklingen av en felles statsmakt. Andre forfattere trekker frem meget gamle tradisjoner for lokalt selvstyre og direkte demokrati, for eksempel blant de germanske stammene på 1200-tallet (Setälä 1999).

### 3.3.2 Det politiske systemet i Sveits

Sveits har tre forvaltningsnivåer, og folkeavstemninger finner sted på alle disse tre nivåene.

- På *nasjonalt nivå* finnes den føderale regjeringen og det føderale parlamentet, som har to kamre. Førstekammeret, det nasjonale rådet, har 200 folkevalgte medlemmer, mens andre kammeret har 46 medlemmer valgt i de enkelte fylkene (kantonene), en eller to fra hver kanton.
- De 26 *kantonene* har også egne regjeringer og parlamenter, som begge velges direkte av folket. Det var kantonene som gikk sammen om å opprette den føderale staten i 1848. Det er nå bare to av kantonene som utøver direkte demokrati i form av folkemøter, såkalte "Landgemeinde" eller friluftsmøter. I de øvrige kantonene brukes folkeavstemninger som direkte demokratisk virkemiddel. Folketallet i kantonene varierer meget sterkt, fra 1,2 millioner til ca. 14000. Kantonenes utgifter er større enn utgiftene på nasjonalt og kommunalt nivå, og finansierer utdanning, helse, sosialhjelp og veier.
- Det nederste nivået er de 2873 *kommunene*. En femtedel av disse har valgte kommunestyre, mens de andre har folkeforsamlinger som besluttsende organ. Siden Sveits har ca. 7,2 millioner innbyggere, er mange av kommunene små – gjennomsnittlig folketall er ca. 2500. Dermed muliggjør størrelsen den direkte demokratiske styringen. De Sveitsiske kommunene har ansvar for et omfattende spektrum av oppgaver, inklusive skoler, sosialpolitikk, infrastruktur og planlegging, og forvalter ca. 35% av offentlige utgifter.

---

<sup>30</sup> Siden USA ikke har avholdt nasjonale folkeavstemninger, inkluderes ikke California i dette utsagnet.

Graden av lokalt selvstyre varierer imidlertid mellom kantonene.

### 3.3.3 Folkeavstemninger på nasjonalt nivå

Sveits har mange typer av folkeavstemninger. Alle er bindende. Noen er obligatoriske i følge konstitusjonen, andre kan initieres av et antall innbyggere eller kantoner. Også parlamentariske majoriteter kan initiere folkeavstemninger, men da bare i form av parlamentariske motforslag eller konstitusjonelle initiativer. På nasjonalt nivå kan ordningene klassifiseres i fire kategorier:<sup>31</sup>

*1. Obligatorisk konstitusjonell referendum.* Alle grunnlovsendringer må legges ut til folkeavstemning. Hvis de to kamrene i nasjonalforsamlingen er uenige om en revisjon av grunnloven, må det utskrives forberedende folkeavstemning. Hvis denne avstemningen gir flertall for forslaget, oppløses nasjonalforsamlingen og det skrives ut nyvalg. Det nye parlamentet forventes deretter å presentere et nytt grunnlovsforslag, som legges ut til ny folkeavstemning. Her kreves det flertall av både innbyggere og kantoner, såkalt dobbelt flertall.

Siden 1977 er det også obligatorisk folkeavstemning i saker som gjelder overnasjonale organisasjoner og organisasjoner for kollektiv sikkerhet, som EU og NATO. Medlemskap krever også her dobbelt flertall.

*2. Referendum om internasjonale avtaler.* Hvis mer enn 50 000 innbyggere eller 8 kantoner krever det, skal det avholdes folkeavstemning om internasjonale avtaler. Disse avstemningene er såkalt avvisende referendum, som innebærer at et flertall hindrer føderasjonen i å undertegne avtalen.

*3. Referendum om lovgivning.* Slike avstemninger kan være enten avvisende eller opphevende (*rejective* eller *abrogative*), og retter seg mot alle typer lovgivning og andre typer bestemmelser. Når en lov er vedtatt, trer den ikke i kraft før etter en 90 dagers interim - periode. I løpet av denne perioden har innbyggerne rett til å kreve at det avholdes folkeavstemning, hvor det kreves flertall for at loven skal tre i kraft. Minst 50 000 innbyggere eller åtte kantoner må undertegne kravet om folkeavstemning.

---

<sup>31</sup> Inndelingen og presentasjonen av den er basert på Kobach (1993, ref. av Setälä 1999).

Kravet om hindrende folkeavstemning kan imidlertid omgås hvis begge kamre i nasjonalforsamlingen er enige i at loven er ”presserende”. I slike tilfeller vil loven gjelde et år, uten imterimperiode. Denne klausulen ble mye brukt frem til 1949, da denne retten ble innskrenket. Innbyggere og kantoner fikk da anledning til å kreve at det gjennomføres opphevende (*abrogative*) referendum også om presserende lover. Hvis en slik folkeavstemning gir flertall mot loven, vil den bli opphevet etter et år og kan ikke fornyes.

*4. Folkelig initiativ om grunnlovsendringer og andre lovendringer.* Det gis anledning til å kreve folkeavstemning med forslag til endringer av hele eller deler av grunnloven. Man kan enten foreslå generelt hva man ønsker endret, og få det nasjonale parlamentet til å utarbeide et presist forslag til ny tekst, eller selv presentere forslag til ny tekst. Slike initiativer kan igangsettes av syv stemmeberettigede. Disse har 18 måneder på seg til å samle inn 100 000 underskrifter til støtte for kravet om folkeavstemning.

Så sent som i februar 2003 ble ordningen med folkeinitiativ utvidet til også å omfatte forslag om endringer i føderal lovgivning, altså ikke bare grunnlovsendringer. Også her er imidlertid kravet 100 000 underskrifter.

### **Hyppe avstemninger og lav deltagelse**

I perioden 1900-1997 ble det gjennomført 174 obligatoriske folkeavstemninger, 104 avvisende eller opphevende folkeavstemninger samt 118 eller folkelig initiativ – altså i alt 396 nasjonale folkeavstemninger.

En første observasjon er at valgdeltagelsen er til dels lav – gjerne ned mot 35%, men med visse unntak, særlig en avstemning om medlemskap i EØS. Dette forklares ofte med henvisning til den generelt økende apatien blant Europeiske velgere, men også lokale forklaringer er blitt fremsatt.

”Metningsteorien” sier at elektoratet blir trett av de hyppige folkeavstemningene og derfor ikke deltar. Dette understøttes av data, som viser at deltagelsen synker når avstemningene blir hyppigere (Setälä 199, s.144). Et annet forklaringsperspektiv henviser til at Sveitsisk politisk kultur er preget av forhandlinger og konsensus-søking blant politiske eliter, og at dette kan få deltagelse til å virke irrelevant.

Samtidig har det blitt hevdet at den moderate deltagelsen ikke er et problem, fordi den bare viser at folk er opptatt av ulike saker. De som

ikke er opptatt av en sak, lar være å stemme. Hvis dette er korrekt, bidrar den lave valgdeltagelsen til å dempe problemet knyttet til *varierende preferanseintensitet* som ble drøftet i andre kapittel (se side 40).

### **Folkeavstemningenes virkninger på det politiske systemet**

Kobach (1993, ref. i Setälä) fremholder at den utstrakte bruken av folkeavstemninger påvirker de Sveitsiske parlamentarikere i ganske høy grad. Politikere som havner i mindretall i en sak betrakter folkeavstemning som et middel til å vinne frem med sine synspunkter, ved at en interessegruppe med samme oppfatning som dem selv kan initiere en folkeavstemning om saken.

Det hevdes at folkeavstemningene påvirker koalisjonsdannelsen i det Sveitsiske parlamentet ved at koalisjonene blir løse og kortvarige.<sup>32</sup> Dette skyldes at folkeavstemningene gir parlamentarikere og mindretallsgrupper på tvers av partiskillene økt mulighet for politisk manøvrering. Det er vanskelig for partier og koalisjoner å fremsette konsistente programmer som omfatter mange saker, fordi deler av slike forslag fort kan "vannes ut" gjennom folkeavstemninger. Politisk "hestehandel" blir mindre attraktivt for partigrupper, fordi de i stedet kan bruke folkeavstemning til å hindre eller trenere vedtak.

Siden folkeavstemning gjør det viktigere å finne politiske løsninger som er akseptable for velgerne, øker viktigheten til de lovforberedende faser. Dette gjelder særlig nødvendigheten av å konsultere med interessegrupper og den parlamentariske opposisjonen. Man ønsker å integrere potensielle initiativtagere til folkeavstemning i den politiske prosessen, for å unngå risikoen for at folkeavstemning utløses.

Folkeavstemningene blir et middel for velgerne til å motvirke de politiske elitenes hegemoni. Slik sett kan folkeavstemningene være et korrektiv når lovgivende myndigheter fjerner seg for mye fra alminnelige oppfatninger. Samtidig gir folkeavstemningene utløp for motstand mot byråkratisering og inn gripen fra myndighetene. For eksempel har det blitt avvirket folkeavstemninger resulterte i at forslag om økt lønn til politikere og bedre administrative støttetjenester for politikere ble avvist.

Prosedyrene for folkeavstemning med folkelig initiativ har ført til at *forhandlinger om tilbaketrekking av krav om folkeavstemning* har blitt en viktig del av initiativprosessen. Når det tas folkelig initiativ til

---

<sup>32</sup> Argumentene i dette avsnittet er hentet fra Setälä (1999), s. 144ff.

folkeavstemning, gjøres dette av en komité på syv medborgere. Disse formulerer en forslag til tekst, som må godtas av myndighetene<sup>33</sup> før innsamlingen av 100 000 underskrifter starter. Hvis dette lykkes, blir forslaget forelagt nasjonalforsamlingen, og en *parlamentarisk fase* som kan vare i flere år starter. I denne fasen forhandler regjeringen (Bundesrat) med folkeavstemningens initiativtagere. Både regjeringen og nasjonalforsamlingen har anledning til å formulere motforslag. I noen tilfeller tar disse motforslagene form av grunnlovsendring, som går til folkeavstemning. I så fall kan folkeavstemningen omhandle både forslaget og motforslaget, men det er like aktuelt at bare motforslaget inkluderes. Dette kan skje hvis initiativtaker-komiteén er tilfreds med de innrømmelser som ligger i motforslaget, som resultat av forhandlingene.

I andre tilfeller fremmes motforslaget som et ordinært lovforslag, som ikke går til folkeavstemning. Igjen kan det hende at det er gitt konsesjoner til komitéén som tok initiativ til folkeavstemningen, og at disse konsesjonene får komitéén til å trekke forslaget.

Motforslagene vil ofte være mer akseptable for velgerne enn selve forslaget, siden motforslagene har parlamentarisk støtte. Dette kan gjøre det attraktivt for initiatorene å trekke forslaget, hvis de får tilstrekkelige politiske innrømmelser.

Resultatet er at mindre enn halvparten av alle innleverte folkelige initiativer om folkeavstemning faktisk har gått til avstemning, samtidig som mindre enn 10% av de som faktisk gikk til avstemning fikk flertall. Men dette reflekterer sannsynligvis ikke *betydningen* av ordningene. En av grunnene til dette, er at det man kan kalle ”spillet om tilbaketrekking” i seg selv har stor politisk slagkraft. Det har således blitt hevdet at *de viktigste folkeavstemningene er de som aldri ble avholdt* (Bogdanor 1994, ref. i Setälä 1999, s. 148). Når folkeavstemninger initieres, er det ikke sikkert at intensjonen er å bringe saken frem til folkeavstemning i det hele tatt – det kan hende at intensjonen er å vinne frem gjennom forhandlinger med myndighetene.

Myndighetene kan på sin side iverksette tiltak som ligger i motforslaget, før selve forslaget går til folkeavstemning. Dette kan bidra til å overbevise velgerne om at en folkeavstemning er unødvendig eller at ytterligere forslag er unødige, fordi man allerede har gjort noe med saken det dreier seg om. Myndighetene har også

---

<sup>33</sup> Avgjørelsen om dette i *The Federal Office* kan ankes til den føderale domstolen.

andre strategier for å ”vanne ut” folkelige initiativ. Man kan trekke ut saken i mange år, siden det ikke er begrensninger på hvor lenge nasjonalforsamlingen kan bruke til å vurdere innkomne forslag. Dermed mister forslaget politisk momentum.

### 3.3.4 Kantonene

Også i kantonene gjennomføres det folkeavstemning i stor utstrekning, både som referendum og som initiativ.<sup>34</sup> I mange av kantonene kan det arrangeres folkeavstemning (referendum) om politiske handlingsplaner som utløser nye offentlige utlegg. Slike avstemninger kalles noen ganger ”finansielle folkeavstemninger” eller *expenditure referendum*, da reglene retter seg eksplisitt mot offentlige utgifter.

I 1996 var det *obligatorisk referendum* i 17 kantoner over alle politiske handlingsplaner vedtatt i parlamentet, hvor utleggene overskred et visst beløp. Pengene vil da ikke kunne brukes før det er oppnådd flertall. Beløpsgrensen fastsettes enten nominelt eller som en andel av kantonens forrige budsjett. I følge en undersøkelse av slike folkeavstemninger, ble det avvirket hele 461 slike obligatoriske folkeavstemninger i perioden 1980-98 (Feld og Matsusaka 2002)<sup>35</sup>.

I 20 kantoner kan det avholdes *ikke-obligatorisk referendum* om samme emne. 12 kantoner har både den obligatoriske og den ikke-obligatoriske varianten. Forskjellen er at den ikke-obligatoriske slår inn ved lavere beløpsgrenser, og at det stilles krav til innsamling av underskrifter. I alt 90 slike avstemninger ble avholdt i 1980-1998.

Den tredje varianten av folkeavstemninger i kantonene er *folkeinitiativet*, som finnes i alle 27 kantoner. Som beskrevet tidligere, skiller initiativ seg fra referendum ved at det foreslås nye lover eller

<sup>34</sup> Direkte demokrati utøves altså også i form av folkemøter i to små kantoner. Jerkert (1998) gir en levende beskrivelse av det årlige *stormøtet* i kantonen Appenzell-Interrhoden, som er en av to kantoner som fremdeles har direkte demokrati i form av folkemøter. Noen mener at dette møtet handler mer om tradisjon og turistjippo enn direkte demokrati. Klokkeren tolv går regjeringen, domstolen og inviterte gjester i prosisjon fra kirken mot torget, med kostymer og hornmusikk. De stemmeberettigede står innenfor en ring av tau på torget, og hører på foredrag fra kantonens ledende politikere. Det stemmes ved håndsopprekning om saker som gater, sykehus, arbeidsformidling og næringsutvikling. De fleste sakene har allerede blitt vedtatt i parlamentet, og avstemningene tar bare om lag en time.

<sup>35</sup> Alle opplysningene om folkeavstemninger på kantonnivå om utleggsdrivende handlingsprogrammer er hentet fra denne referansen.

vedtak i stedet for at det stemmes over vedtak som allerede foreligger. Hvis en velgergruppe ønsker å stoppe finansieringen av et mindre politisk vedtak, hvor utleggene ligger lavere enn beløpsgrensen for ikke-obligatorisk referendum, kan man foreslå en lov som eliminerer programmet. Det stilles også her krav til et antall underskrifter, og dette kravet har variert fra 1 (!) til 15000 kantonene imellom. Fra 1980 til 1996 ble det avholdt i alt 373 slike avstemninger.

Dermed har antallet folkeavstemninger i kantonene vært totalt 924 over en periode på 19 år, i gjennomsnitt nesten to i året i hver kanton.

Feld og Matsusaka (2002) analyserer bruken av slike folkeavstemninger opp mot kantonenes utgifter, og finner at obligatoriske folkeavstemninger assosieres med lavere offentlige utgifter. Utslagene er overraskende sterke. Det viser seg også at disse virkningene forsterkes når beløpsgrensen for obligatorisk referendum synker. Forfatterne tolker disse funnene dit hen at valgte politikere av ulike grunner vil ønske å bruke mer penger enn det velgerne ønsker. Bredere innslag av direkte demokrati vil dermed senke offentlige utgifter (eller dempe veksten av slike utgifter).

Ladner og Brändle (1999) har analysert virkningene av direkte demokrati for de politiske partiene, ut ifra testen om at direkte demokrati svekker partiene. Datagrunnlaget for deres empiriske analyser er hentet fra kantonene. Sveitsiske partier regnes generelt som svake, men virkningene av det omfattende direkte demokratiet på partiene betegnes likevel som tvetydige. Partiene vokste frem tidlig, fordi alminnelige politiske rettigheter også kom til på et tidlig stadium. Men samtidig gjorde det sterke direkte demokratiet at innbyggerne lett lot seg mobilisere, noe som gjorde sterke partiorganisasjoner mindre nødvendige.

Et annet argument er at trusselen om folkeavstemning har drevet frem en politisk tradisjon hvor forhandlinger og konsensus-søking har en fremtredende plass. I politiske prosessers før-parlamentariske faser er partiene mindre viktige enn brede interessebaserte fellesskap. Partiene får en mindre rolle i både det å uttrykke preferanser, sette dagsorden og ta avgjørelser. Og interessegrupper kan være mye mer profilerte enn partier, og dermed har de større evne til massemobilisering.

De store forskjellene mellom kantonene kombinert med den føderale statsformen skaper mye uenighet innen partiene, noe som svekker deres profil og generelle slagkraft. Partiene har dessuten ikke ressurser til å innta en ledende rolle i forbindelse med alle de mange folkeavstemningene. Endelig hevdes det at den omfattende bruken av folkeavstemning og andre former for direkte demokrati skaper

motstand mot partiene, og mot hele tanken om å organisere all politisk konflikt inn i en partistruktur. Valg i Sveits er da også preget av lav deltagelse, og er under 50% på nasjonalt nivå.

Noen forfattere hevder imidlertid at det direkte demokratiet også kan ha fordelaktige virkninger for partiene.<sup>36</sup> En gruppe argumenter er knyttet til *det politiske systemets åpenhet*. Det kan hende at et politisk system med mye direkte demokrati favoriserer nye og mindre politiske partier, og nye politiske ideer. Nykommere stimulerer til økt politisk konkurranse, og absorberer motstand mot de etablerte koalisjonene inn i aksepterte former for politisk opposisjon. Folkeavstemninger kan gi innflytelse til mindre partier, som ikke har mulighet til å komme i posisjon, ved at disse kan true med å initiere en folkeavstemning eller ved at de kan holde en sak på agendaen gjennom direkte virkemidler. Men også store partier kan bruke folkeavstemning og andre former for direkte demokrati produktivt for å håndtere nye saker som kommer opp.

En annen kategori av argumenter i favør av folkeavstemning og andre former for direkte demokrati, er at slike virkemidler gir partiene en *god arena for å fremme sine politiske ideer*. De får anledning til å uttale seg i media, og det skapes dermed oppmerksomhet ikke bare rundt selve saken men også rundt partiene og politikerne.

For det tredje kan folkeavstemninger og annet direkte demokrati hjelpe partiene med å *oppretholde et høyt nivå av politisk deltagelse*. Hvis det arrangeres folkeavstemninger forholdsvis hyppig, er det ikke tilstrekkelig å mobilisere partiapparatet hvert annet eller fjerde år, i forbindelse med valgene. Partiene må gå inn i en rolle hvor det å aktivisere organisasjonsapparatet, ta nye standpunkter og fronte disse, informere og arrangere møter og så videre, blir en mye mer fremtredende del av partienes daglige drift. Men dette krever også mer ressurser av partiene.

En siste gruppe argumenter kan kalles "*trykkventil-argumentet*". Det retter seg spesielt mot konsensus-kulturen som preger Sveitsisk politikk, men kan også være relevant andre land. I Sveits hender det at politiske partier støtter folkeavstemninger mot lover som har vært fremmet av koalisjoner i parlamentet, hvor partiets egen gruppe har deltatt. Selv om dette kan oppleves som illojalt, kan det også være en sikkerhetsventil for frustrasjoner som kan oppleves i partiorganisasjonen når en koalisjon i høy grad tvinger et parti inn i avtaler som ikke passer helt overens med partiets øvrige oppfatninger.

---

<sup>36</sup> Også disse argumentene er sitert fra Ladner og Brändle (1999).



---

Konklusjonene fra Ladner og Brändles (1999) empiriske analyser av virkningene av direkte demokrati for de politiske partiene i kantonene, er særlig de følgende:

- De politiske partiene er organisatorisk *sterkest* i de kantoner hvor direkte demokrati er mest utstrakt. Organisatorisk styrke er her operasjonalisert som formalisert organisasjon og profesjonell stab.
- Jo mer direkte demokrati det er i en kanton, jo *færre* medlemmer og lokallag har partiene. Dette kan være konsistent med forrige funn på følgende måte: Når et parti må mobilisere medlemmene ofte, er det mest effektivt å bruke en profesjonell stab. Og effektiv ”produksjon” av standpunkter i mange nye saker på en demokratisk måte krever en klar avgrensning av hvem som har rett til å delta i disse parti-interne prosessene, samt en forholdsvis slank organisasjon.
- Partienes innflytelse ser ut til å være *lavest* i kantonene hvor det er mest direkte demokrati. Her er partienes innflytelse målt som andelen av lokalpolitikere som har tilhørighet til de politiske partiene, samt surveydata om oppfatninger om partienes innflytelse.
- I kantoner med mye direkte demokrati er partistrukturen mer flyktig og fragmentert. Disse effektene er veldig sterke og systematiske. Det er flere partier og større andel seter i folkevalgte forsamlinger for små, uetablerte partier som ikke er aktuelle i regjeringsposisjon. Dette er altså et funn som støtter antagelsene knyttet til et mer åpent politisk system.

Dette er svært interessante funn sett i forhold til spørsmålet om å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i Norske kommuner. Erfaringene fra Sveits tilsier at en slik reform vil kunne påvirke partiene ganske sterkt, hvis slike folkeavstemninger blir hyppige. Partiene må satse mer på massemobilisering, og vil kanskje gjennomgå en ”profesjonalisering” og ”effektivisering” for å håndtere nye krav som stilles til partiorganisasjonene. Vektleggingen av tunge interne beslutningsprosesser og bred mobilisering bare annethvert år må erstattes av raskere produksjon av nye standpunkter og mer vektlegging av eksterne aktiviteter, informasjon, hyppig mobilisering og lignende tiltak. Andelen seter for de etablerte partiene vil kanskje synke, og det blir større rom for småpartier og nye ideer. Alt dette innebærer ikke nødvendigvis at partiene svekkes – dette er i alle fall ikke Ladner og Brändles konklusjon.

## 4 Erfaringer fra Norge

### 4.1 Innledning

Dagens lovgivning inkluderer ikke bestemmelser om bindende folkeavstemninger.<sup>37</sup> Dette betyr at virkningene av å introdusere bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i Norsk lokalforvaltning ikke kan studeres empirisk. I dette kapittelet skal det derfor brukes sekundære kilder, som hovedsakelig har å gjøre med bruken av rådgivende folkeavstemninger. Selv om bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett sannsynligvis vil ha en del andre utslag enn frivillige, rådgivende folkeavstemninger, kan det være mulig å knytte an resonnementer til erfaringene som finnes med de rådgivende avstemningene.

Det førstkomende avsnittet presenterer en del funn og resonnementer fra et lite antall norske studier av folkeavstemninger, spesielt på lokalt plan. Denne litteraturen er riktignok forholdsvis sparsommelig.

I det etterfølgende avsnittet skal oppfatningene til et utvalg norske kommunepolitikere presenteres. Disse politikerne hører hjemme i kommuner som har gjennomført lokale folkeavstemning i perioden 2000 – 2004, og mange av dem vil dermed ha gode forutsetninger for å vurdere virkningene av folkeavstemninger på lokalpolitikken.

I det siste avsnittet skal det refereres til en del observasjoner og argumenter som har fremkommet i regional- og lokalaviser i forbindelse med lokale folkeavstemninger. Noen av disse

---

<sup>37</sup> Som nevnt i første kapittel, har det tidligere vært lovfestet bindende folkeavstemning med folkelig initiativrett i spørsmål etter alkohollovgivningen, mer spesifikt om det skulle kunne gis salgs- og skjenkebevillinger i en kommune. Det har også vært skiftende regler om folkeavstemning om opplæringsmål i skolen (Adamiak 2001).

resonnementene er av generell karakter, andre dreier seg om konkrete folkeavstemninger.

## 4.2 Norske studier av folkeavstemninger

### Tema og hyppighet

Den mest omfattende empiriske undersøkelsen av lokale folkeavstemninger i Norge er utført av Aimée Lind Adamiak, og er presentert i hennes hovedoppgave i Statsvitenskap (Adamiak 2001), samt et kapittel i boka *Valgdeltagelse og lokaldemokrati* (Adamiak 2002). Adamiak har undersøkt bruken av helt eller delvis kommunedekkende folkeavstemninger i alle norske kommuner i perioden 1970 – 2000. Hun finner at det er avholdt hele 514 slike folkeavstemninger i denne 30-årsperioden. Dette innebærer at hver kommune i gjennomsnitt har arrangert en lokal folkeavstemning om lag hvert 25. år. Hyppigheten er dermed større en mange kanskje har trodd – Bjørklund (1997) hevdet for eksempel at *"lokale folkeavstemninger i tiden etter 1945 har det ellers vært få av"*. Likevel er det langt frem til omfanget av lokale folkeavstemninger i California og Sveits, som ble beskrevet i forrige kapittel. Til tross for at 514 er et betydelig antall, har folkeavstemning vært et sjeldent og sporadisk fenomen i de fleste eller alle Norske kommuner, og ikke et ledd i kommunens etablerte beslutningssystemer.

I Adamiaks undersøkelse er folkeavstemningene klassifisert etter innhold. Det viser seg at bortimot halvparten av avstemningene, 251 i alt, har dreiet seg om opplæringspråket i skolen. Den nest største gruppen, 136 eller drøyt en fjerdedel, dreier seg om salgs- og skjenkebevillinger for alkohol. Deretter følger avstemninger om skolekretsreguleringer (12,3 %) og territoriale avstemninger, slik som kommunesammenslåing eller grensejustering (11,3 %). Fire av de 514 folkeavstemningene er klassifisert som miljørelaterte, og har dreiet seg om utbygging av for eksempel industrianlegg eller småflyplasser. Endelig er det registrert to folkeavstemninger om identitet, forstått som bystatus og navneendring.

Dette betyr at lokale folkeavstemninger i denne perioden i hovedsak har dreiet seg om målsak og avholdssak – to av de tradisjonelle "motkulturelle" fanesakene. Hele tre av fire folkeavstemninger har hatt dette som tematikk. Det er grunn til å tro at resultatene av en slik undersøkelse vil bli annerledes, hvis en ny undersøkelse av denne sorten en gang gjennomføres for perioden 2000-2030. Adamiak påpeker at alkoholavstemningene har tørket ut etter 1990, fordi det nå

er svært få eller ingen kommuner hvor det ikke omsettes alkohol gjennom lovlige kanaler. Lovfestingen av disse avstemningene har dessuten falt bort.

Folkeavstemningene om målform har fluktuert en del, men så sent som i 2000 var det hele 13 folkeavstemninger om målform (opplæringsmål eller hovedmålform i kommunen). I årene etter at Adamiaks undersøkelse var slutført, har de territoriale folkeavstemningene øket kraftig i omfang. I en enkel undersøkelse i forbindelse med utviklingen av postalsurveyen som presenteres i neste kapittel, ble det registrert 28 lokale folkeavstemninger i perioden 2001 – 2003. Av disse dreide hele 20 seg om territoriale spørsmål, som kommunesammenslåing, grensejustering eller bytte av fylke. De territoriale avstemningene ser dermed ut til å seile opp som en ny hovedkategori.

Noen kommuner har hatt flere folkeavstemninger i perioden som omfattes av Adamiaks undersøkelse. Omtrent halvparten av landets kommuner har hatt folkeavstemning minst en gang. Det er verdt å merke seg at bare om lag 200 av de 514 folkeavstemningene har omfattet hele kommunen. Dette har å gjøre med det store antallet avstemninger om opplæringspråk og skolekretsregulering. Her har avstemningene ofte bare blitt avholdt i kretsene som berøres.

## 4.3 Kommunepolitikernes oppfatninger

### 4.3.1 Om undersøkelsen

NIBR har i samarbeid med Sentio AS gjennomført en undersøkelse rettet mot i alt 455 kommunepolitikere i forbindelse med dette prosjektet. Det er sendt ut spørreskjema til alle medlemmene av kommunestyret i 17 kommuner. Disse kommunene har det til felles at de har gjennomført folkeavstemning minst en gang i årene 2001 – 2003. Kommunene som inngår i undersøkelsen er presentert i Tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1 *Kommunene som inngår i undersøkelsen til kommunepolitikere. N=212 (46,9%)*

| <i>Kommune</i> | Tema (Antall besvarelser) |
|----------------|---------------------------|
| Bodø           | Kommunesammenslåing (11)  |
| Etnedal        | Målform i skole (13)      |
| Harstad        | Kommunesammenslåing (20)  |
| Hobøl          | Kommunesammenslåing (7)   |
| Horten         | Kommunenavn (13)          |
| Kristiansund   | Bomring (34)              |
| Nesodden       | Plan Tangen (17)          |
| Rollag         | Målform i skole (7)       |
| Sauda          | Alkohol (7)               |
| Skånland       | Kommunesammenslåing (7)   |
| Spydeberg      | Kommunesammenslåing (10)  |
| Sør-Odal       | Plan, RV 2 (13)           |
| Tjeldsund      | Kommunesammenslåing (4)   |
| Tromsø         | Grensejustering (20)      |
| Vanylven       | Grensejustering (8)       |
| Vestre Toten   | Grensejustering (12)      |
| Vindafjord     | Bytte fylke (9)           |

Kommunene ble hovedsakelig identifisert ved en gjennomgang av nettutgavene til et stort antall regional- og lokalaviser. Utvalget er ikke alle kommuner som har gjennomført folkeavstemning i årene 2001-2003. For å unngå altfor stor overrepresentasjon at de territorielle sakene, ble syv kommuner med slike folkeavstemninger holdt utenfor.

Svarprosent er 46,9%. Tatt i betraktning at dette er en postalsurvey som ble mottatt i privat postboks, er dette ikke spesielt lavt. For å hindre frafall ble det ikke inkludert spørsmål om individuelle data, som kjønn eller alder. Dermed lar det seg ikke gjøre å gjennomføre en frafallsanalyse.

Antallet respondenter er forholdsvis lavt, og presentasjonene vil i hovedsak fokusere på kommunestyrepolitikernes oppfatninger sett under ett. Tanken med undersøkelsen var ikke primært å analysere de enkelte case, men å velge ut kommunepolitikere som har spesielle forutsetninger for å vurdere folkeavstemninger og deres virkninger.

### 4.3.2 Folkelig engasjement

Den første problemstillingen som ble tatt opp i undersøkelsen var knyttet til virkningene av folkeavstemning på innbyggernes lokale politiske engasjement. Det ble stilt et generelt spørsmål med følgende formulering:

Tror du at folk alt i alt vil bli mer eller mindre engasjerte i kommunepolitikken hvis det blir flere lokale folkeavstemninger?<sup>38</sup>

Sett under ett var kommunepolitikerne ganske positive i sin tro på at folkeavstemninger kan utløse engasjement "i kommunepolitikken". 63,5% trodde folk ville bli "litt mer" engasjerte. Mens 21,3% trodde folk ville bli "mye mer" engasjerte, var det 11,4% som trodde folk ville bli "litt mindre" engasjerte, og 3,8% som trodde folk ville bli "mye mindre" engasjerte.

Dermed var det 84,8% som trodde at flere lokale folkeavstemning er veien å gå for å øke folks engasjement i kommunepolitikken, men de fleste av disse trodde virkningene ville bli "litt mer" engasjement, og ikke "mye mer".

Politisk engasjement kan være så mangt. For å nyansere disse svarene, ble det satt frem et sett med fire påstander om forskjellige mulige virkninger av folkeavstemning. Disse påstandene var formulert som følger:

Hvis det blir mange lokale folkeavstemninger, vil færre innbyggere engasjere seg i de politiske partiene i kommunen

Lokale folkeavstemninger styrker interessen for kommunepolitikk, fordi disse sakene får stor oppmerksomhet

Flere lokale folkeavstemninger vil føre til at folk går inn i aksjonsgrupper i stedet for å engasjere seg i de politiske partiene og i kommunestyret

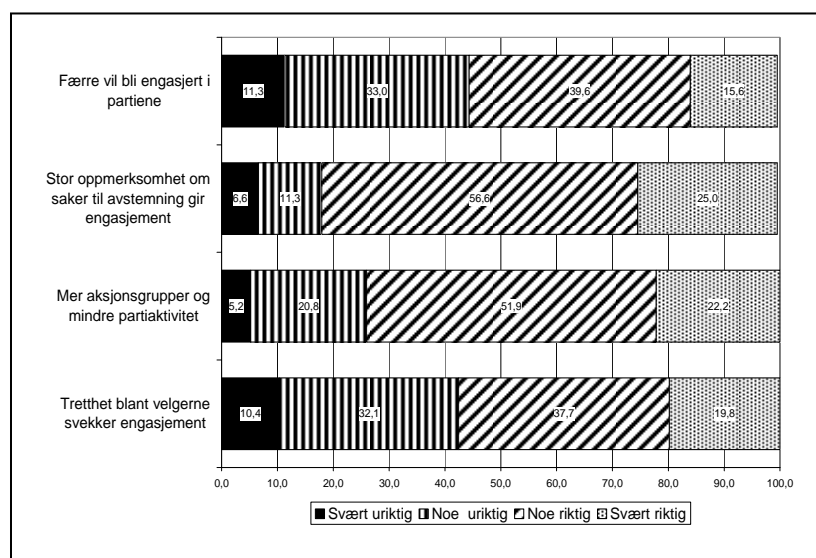
Folkeavstemninger fører til tretthet blant velgerne, slik at det politiske engasjementet synker på sikt

---

<sup>38</sup> Svaralternativene var: Jeg tror at folk alt i alt vil bli mye mer engasjerte, litt mer engasjerte, litt mindre engasjerte, mye mindre engasjerte.

To av disse påstandene retter seg mot avveiningen mellom partipolitikk i det representative systemet på den ene side, og folkeavstemninger og aksjonspolitikk på den andre. Resultatene er presentert i Figur 4.1.

Figur 4.1 *Påstander om hvordan flere folkeavstemninger vil påvirke innbyggernes politiske engasjement. Kommunepolitikere i 17 kommuner (N=212)*



Det er spesielt stor enighet i den andre påstanden. Hele 81,6% tror at flere folkeavstemninger vil styrke interessen for kommunepolitikk fordi sakene får stor oppmerksomhet. En enkel statistisk analyse viser at det er denne påstanden som er tettest koblet til oppfatningene om det generelle spørsmålet om engasjement i kommunepolitikken, som ble presentert først i avsnittet.<sup>39</sup>

Den siste påstanden i figuren står delvis i motsetning til påstanden om økt oppmerksomhet, når det gjelder konsekvensene for interesse og engasjement. Det er ikke noen absolutt motsetning, man kan kanskje mene at folkeavstemninger vil styrke interessen på grunn av oppmerksomheten sakene får, men at selve avviklingen av folkeavstemninger vil føre til tretthet på sikt. Hvis vi sammenligner svarene på disse to påstandene, har de spurte mer tro på de positive, stimulerende virkningene enn på de som trekker den andre veien i

<sup>39</sup> Bivariat korrelasjonsanalyse

form av tretthet. Det er i alt 57,5% som tror at tretthet vil gjøre at engasjementet vil *synke* på sikt, mens det altså er 81,6% som tror at interessen vil *øke*.

Hva så med påstandene om partipolitikk og aksjonsgrupper? Det er tydelig at en betydelig andel av politikerne mener at det er en reell risiko for at folkeavstemninger kan *tappe* lokalpolitikken for engasjement, hvis man først og fremst ser på partiaktivitet og deltagelse i det representative systemet. Drøye halvparten av de spurte, 55,2%, tror at færre vil engasjere seg i de politiske partiene. Og tre av fire (74,1%) tror at aksjonsgrupper vil bli mer attraktive enn partiaktivitet og kommunestyredeltagelse. Dermed ser mange av kommunepolitikerne en risiko for at den første formen for deltagelse går på bekostning den andre.

Som drøftet i andre kapittel, vil folkeavstemninger vil vanligvis innebære en sterk polarisering mellom politiske alternativer. Hvordan vil dette slå ut for innbyggerne? Her er det spurt om oppfatningene til de politikerne som satt i kommunestyret sist gang kommunen arrangerte en lokal folkeavstemning. Denne silingen gjorde at 93 respondenter falt fra. Følgende spørsmål ble fremsatt:

Oppløpde du at folkeavstemningen skapte et motsetningsforhold mellom innbyggerne og kommunestyret, eller oppløpde du ikke dette?<sup>40</sup>

Førte folkeavstemningen til sterkere motsetninger mellom forskjellige grupper av innbyggerne?

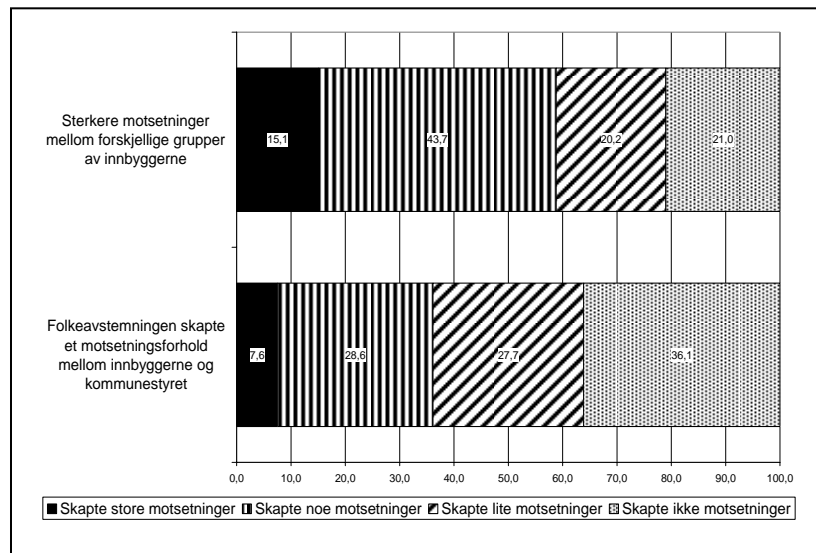
Svarfordelingene er presentert i Figur 4.2.

---

<sup>40</sup> Svaralternativer for begge disse spørsmålene: Skapte store motsetninger, Skapte noe motsetninger, Skapte lite motsetninger, Skapte ikke motsetninger



Figur 4.2 *Motsetninger som følge av folkeavstemning. Kommunepolitikere som hadde verv da siste folkeavstemning ble gjennomført i kommunen (N=119)*



Her fremkommer det at et flertall av de spurte – 58,8% – mener at folkeavstemning skapte motsetninger mellom forskjellige grupper av innbyggere. En god del færre (36,2%) mener at folkeavstemningen skapte motsetninger mellom innbyggerne og kommunestyret. Disse vurderingene understreker til en viss grad preget av motsetningsbasert demokrati som folkeavstemninger representerer, jf. vurderingene til Mansbridge som ble presentert i avsnitt 2.5. Ved siden av at selve folkeavstemningen er basert på motsetningene mellom to standpunkt, kan økt bruk av folkeavstemning kanskje øke den generelle motsetningsorienteringen i kommunepolitikken, og svekke muligheten for deliberasjon og bred konsensus.

#### 4.3.3 Er folkeavstemninger en god beslutningsmekanisme?

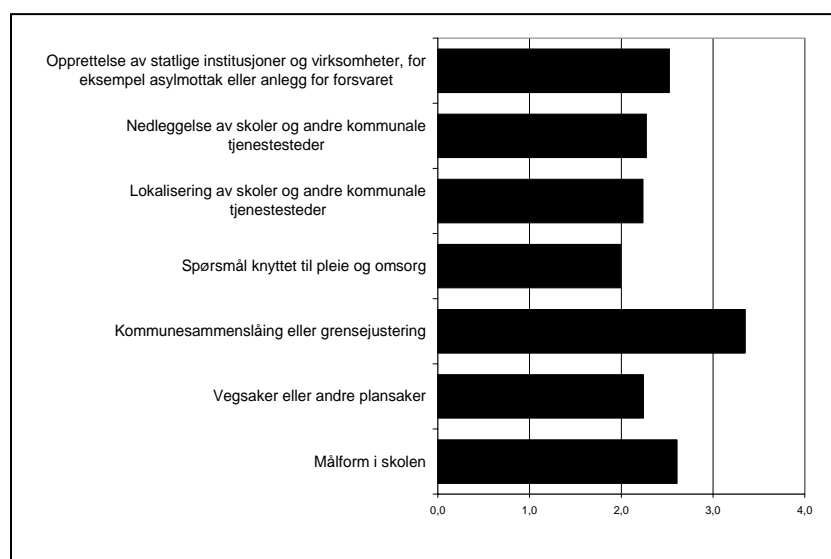
I undersøkelsen ble de spurte bedt om å gi en generell vurdering av hvordan de oppfatter folkeavstemning som beslutningsmekanisme. Spørsmålet ble formulert som følger:

Mener du generelt at folkeavstemninger er en god måte å avgjøre viktige saker i kommunepolitikken?<sup>41</sup>

Det viser seg at et klart flertall av de spurte politikerne er positive til folkeavstemninger, ut ifra denne formuleringen. 67,5% mente at folkeavstemninger i høy grad eller i noen grad er en god måte å avgjøre viktige saker i kommunepolitikken på. De fleste av disse krysset imidlertid av på ”i noen grad”, og det var kun 13,7% i den mest entusiastiske gruppen (”i høy grad”). Såpass mange som 32,5% mente altså at folkeavstemninger er lite egnede, men av disse var det bare 5,3 prosentpoeng som var helt avvisende.

En reservasjon mot å bruke folkeavstemninger i kommunepolitikken, kan være at ikke alle saker er like egnede til denne typen beslutningsmekanisme. De spurte ble bedt om å vurdere hvor godt et antall kommunalpolitiske saksfelt passer for folkeavstemning. Svarfordelingen er presentert i

Figur 4.3 *Noen mener at visse sakstyper passer bedre for folkeavstemning enn andre sakstyper. Hvor godt mener du at de følgende sakene passer for avgjørelse gjennom lokal folkeavstemning? Kommunepolitikere (N=212).*



Svaralternativer: 1: Passer svært dårlig. 2: Passer dårlig. 3: Passer godt. 4: Passer svært godt.

<sup>41</sup> Svaralternativer: Ja i høy grad, Ja i noen grad, Nei i liten grad, Nei ikke i det hele tatt

Det viser seg altså at kommunepolitikerne har reservasjoner mot bruken av folkeavstemning på mange saksfelt. Faktisk er svarfordelingen slik at den gjennomsnittlige oppfatningen blant de spurte er at alle unntatt tre av saksfeltene passer "dårlig".

To av saksfeltene får gjennomsnittsverdiene 2,5 og 2,6. Dette betyr at gjennomsnittet av de spurte ligger midt i mellom "passer dårlig" og "passer godt". Disse to saksfeltene er *målform i skolen* og *Opprettelse av statlige institusjoner og virksomheter, for eksempel asylmottak eller anlegg for forsvaret*.

Det er imidlertid et stort flertall som mener at *Kommunesammenslåing og grensejustering* passer godt for folkeavstemning. Her er gjennomsnittsverdien 3,4. Dette er omtrent midt imellom "godt" og "svært godt".

Det ser altså ut til at de fleste i utgangspunktet mener folkeavstemninger er en god ting, men når det kommer til stykket så passer det dårlig på de fleste saksfelt!

#### 4.3.4 Innvirkninger på kommunepolitikken

Det er stilt mange spørsmål som skal si noe om hvordan folkeavstemninger virker inn på kommunepolitikken. Først skal vi se på to batterier av spørsmål hvor alle de spurte har avgitt sine synspunkter, deretter noen spørsmål som retter seg spesielt mot politikere som har konkrete erfaringer med folkeavstemning.

Et sett med følgende tre påstander skulle si noe om virkningene for *kommunestyret*.<sup>42</sup>

Lokale folkeavstemninger gjør det mindre attraktivt å være medlem av kommunestyret, fordi avstemningene binder opp kommunestyret

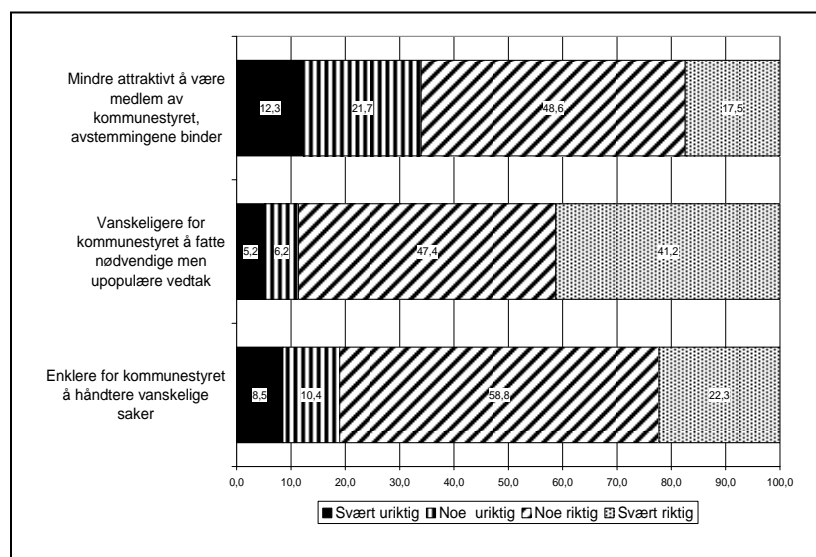
Hvis det blir mange lokale folkeavstemninger, kan dette gjøre det vanskeligere for kommunestyret å fatte vedtak man mener er nødvendige selv om de er upopulære

En folkeavstemning kan gjøre det enklere for kommunestyret å håndtere vanskelige saker

Dette spørsmålet ble stilt til alle, uavhengig av deres erfaringer med folkeavstemning. Svarfordelingene presenteres i Figur 4.4 nedenfor.

<sup>42</sup> Svaralternativene var: Svært riktig, Noe riktig, Noe uriktig, Svært uriktig

Figur 4.4 *Virksomheter av folkeavstemninger for kommunepolitikken. Kommunepolitikere (N=212).*



Det sterkeste utslaget i figuren er på den andre påstanden. Legg merke til at formuleringen her er "Hvis det blir mange lokale folkeavstemninger..." Denne påstanden er altså hypotetisk, og dreier seg om en tenkt situasjon med flere folkeavstemninger enn i dag. Denne formuleringen finnes ikke i de to andre påstandene, og dette kan ha bidratt til at utslagene her er noe mindre, altså mindre entydig positiv eller negativ vurdering samlet sett.

I alle fall mener hele 88,6% av de spurte at mange folkeavstemning kan gjøre det vanskelig for kommunestyret å fatte vedtak man mener er nødvendige selv om de er upopulære.<sup>43</sup> Dette er for så vidt konsistent med svarene på den første påstanden. Et betydelig flertall, 66,1%, mener det er "noe" eller "svært" riktig at lokale folkeavstemninger gjør det mindre attraktivt å være medlem av kommunestyret, fordi avstemningene binder opp kommunestyret.

Politikerne frykter altså en situasjon hvor kommunestyret bindes opp, og hvor det blir vanskeligere å fatte nødvendige men upopulære tiltak. Men samtidig mener et stort flertall at det er noe eller svært riktig at "en folkeavstemning kan gjøre det enklere for kommunestyret å håndtere vanskelige saker". Kanskje den beste tolkningen er at i *visse saker* (antagelig siktes det spesielt til kommunesammenslåing og

<sup>43</sup> "Noe riktig" pluss "svært riktig".

---

grenseendring, siden dette ble regnet som det mest egnede saksfeltet) er det en god ting for kommunestyret å kunne håndtere en sak ved å skrive ut folkeavstemning, men at denne typen beslutningsprosess er mindre egnet og har mindre heldige konsekvenser for mange andre sakstyper.

Det er forholdsvis ubetydelige forskjeller på disse spørsmålene, når man sammenligner kommunepolitikere med og uten erfaring med folkeavstemning i egen kommune (mens man selv har sittet i kommunestyret). Men det er en tendens til at de som har erfaring med folkeavstemning fra sin egen tid i kommunestyret, er noe mindre positive til påstanden om at en folkeavstemning kan gjøre det enklere for kommunestyret å håndtere vanskelige saker.

Et annet batteri med påstander dreide seg om virkninger for *politikken som føres* i kommunen – helhetlighet, konsekvens over tid og forutsigbarhet. De tre påstandene var formulert som følger:<sup>44</sup>

Lokale folkeavstemninger kan gjøre kommunepolitikken mindre helhetlig, fordi de alltid dreier seg om enkeltsaker

De fleste velgerne har gjennomtenkte og konsekvente politiske holdninger. Dermed vil ikke flere folkeavstemninger føre til at kommunepolitikken blir altfor skiftende over tid

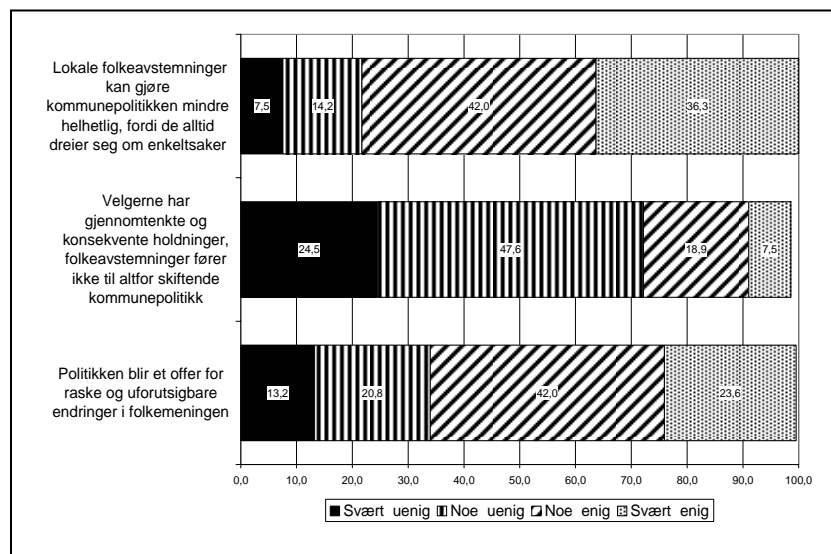
Folkeavstemninger gjør at kommunepolitikken blir et offer for raske og uforutsigbare endringer i folkemeningen

Svarfordelingen presenteres i Figur 4.5 nedenfor.

---

<sup>44</sup> Svaralternativer: Svært uenig, Noe uenig, Noe enig, Svært enig

Figur 4.5 Virkninger av folkeavstemning på kommunepolitikken.  
Kommunepolitikere (N=212)



Oppfatningene om disse tre påstandene er ganske konsistente. Legg merke til at de fleste av de spurte er enige i den første og den siste påstanden, som slår negativt ut i forhold til folkeavstemninger, mens de fleste er uenige i den andre av de tre. Kommunepolitikere frykter at kommunepolitikken vil bli mindre helhetlig, på grunn av at folkeavstemninger alltid dreier seg om enkeltsaker. Bare 21,7% var svært eller noe *uenige* i dette. Dette er altså et argument som får stor tilslutning blant de spurte.

Kommunepolitikere har også lite optimistiske oppfatninger om konsekvensene av å innføre en mer direkte kobling mellom ”folkemening” og politikk. Det er bare en av fire kommunepolitikere (26,4%) som går med på at de fleste velgerne har gjennomtenkte og konsekvente politiske holdninger, og at flere folkeavstemninger dermed vil føre til at kommunepolitikken blir altfor skiftende over tid. De aller fleste betrakter altså folkemeningen som lite gjennomtenkt og inkonsekvent, noe som vil gi omskiftelig kommunepolitikk.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Man hadde ganske sikkert fått lavere oppslutning enn 75% på en påstand om at ”folks politiske oppfatninger er vanligvis inkonsekvente og lite gjennomtenkte”! Poenget med å bruke spissformulerte påstander i en undersøkelse som dette, er å få sammenhengene klarere frem.

Samtidig er 65,6 noe eller svært enige i at folkeavstemninger gjør at kommunepolitikken blir et offer for raske og uforutsigbare endringer i folkemeningen. Denne påstanden er altså formulert med motsatt ”fortegn” av den forrige påstanden. Når det er stor uenighet med den forrige og stor *enighet* med denne siste, indikerer dette at de spurte har holdt seg våkne, og dessuten har konsistente oppfatninger om litt forskjellige spørsmål – altså en evne de mener er mer fraværende hos de stemmeberettigede!<sup>46</sup>

#### 4.3.5 Konsekvenser av avholdte folkeavstemninger

Som tidligere nevnt, ble noen av spørsmålene bare besvart av politikere som var medlemmer av kommunestyret da det sist ble gjennomført folkeavstemning i kommunen. Dette var 119 av de 212 som besvarte skjemaet. Spørsmålene tok for seg noen virkninger av disse folkeavstemningene på kommunepolitikken.

I dag er folkeavstemninger rådgivende, og dette innebærer at kommunestyret ikke er formelt bundet av utfallet av slike avstemninger. Innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil endre dette, men noen vil hevde at det i alle fall er vanskelig for kommunestyret å fatte vedtak i strid med utfallet av en folkeavstemning også slik denne institusjonen fungerer i dag. To spørsmål var formulert som følger, for å fange opp denne problemstillingen:

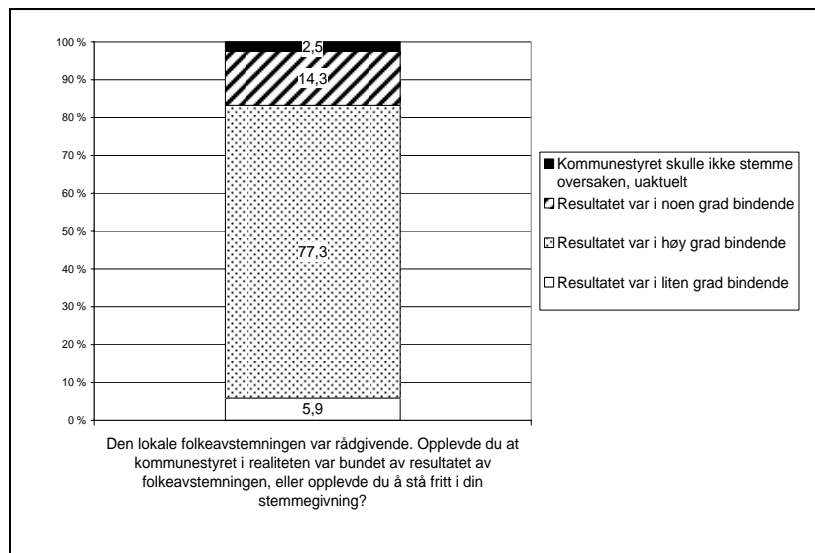
Den lokale folkeavstemningen var rådgivende. Opplevde du at kommunestyret i realiteten var bundet av resultatet av folkeavstemningen, eller opplevde du å stå fritt i din stemmegivning?

Mener du at kommunestyrets handlefrihet i årene fremover er redusert eller økt som følge av folkeavstemningen, eller ble ikke kommunestyrets handlefrihet endret?

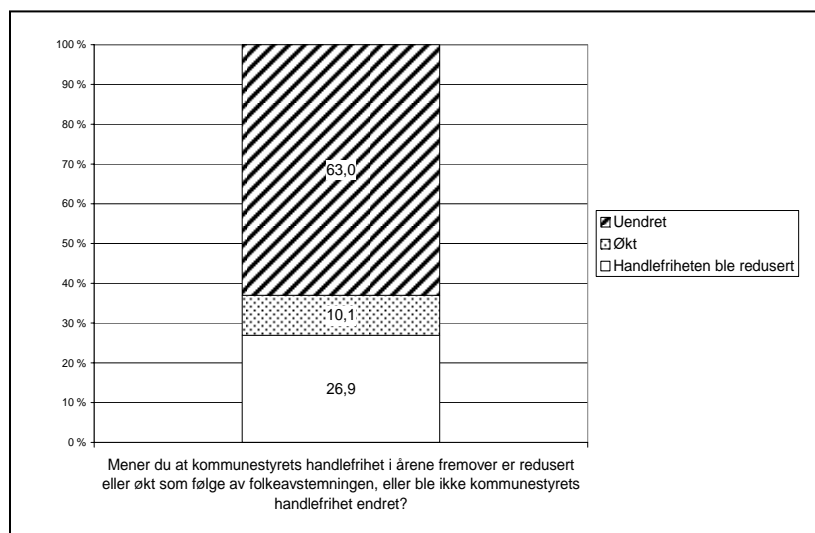
Svarfordelingen er presentert i nedenfor.

<sup>46</sup> Den tilsiktete ironien i observasjonen ovenfor skal illustrere at visse oppfatninger som ble drøftet i andre kapittel fremdeles er fremtredende. Oppfatningene om den uopplyste allmennhet og følgelig behovet for styre av det opplyste mindretall som fremkommer i denne undersøkelsen tilsvarer de som fremkommer hos Platon, i hans kritikk av demokratiet som styreform. Når disse oppfatningene har holdt stand i 2500 år, på tvers av et kontinent, må vi regne med at de er en uomgjengelig del av idéfloraen i demokratidebatten.

Figur 4.6 *Reelle bindinger på kommunestyret som følge av folkeavstemning. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119)*



Figur 4.7 *Virkninger av folkeavstemning på fremtidig handlefrihet. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119)*





Disse resultatene bidrar til å torpedere oppfatningen om at dagens lokale folkeavstemninger i realiteten er rådgivende. Bare 5,9% - syv av de spurte – mener at resultatet av folkeavstemningen i liten grad var bindende for kommunestyret. Hele 77,3% mente at resultatet i høy grad var bindende, og 14,3% i noen grad.

Dette innebærer likevel ikke at folkeavstemningene vanligvis bidro sterkt til å binde opp kommunepolitikken i årene fremover. Som det fremkommer i Figur 4.7, var det bare en av fire kommunepolitikere som mente dette. En av ti mente faktisk at handlefriheten var økt som følge av folkeavstemningen.

Hvordan skal dette tolkes? Svarene på disse spørsmålene er krysskjørt med tematikken for folkeavstemningene.

Tabell 4.2 *Reelle bindinger på kommunestyret som følge av folkeavstemning. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119, fordeling mellom sakstyper satt i parentes). Svar fordelt mellom tematikken for siste folkeavstemning i kommunen.*

|   | Terri-<br>torie-<br>ll<br>(49) | Målform<br>(10) | Alkohol<br>(4) | Plansaker<br>(50) | Kommune-<br>navn (6) |
|---|--------------------------------|-----------------|----------------|-------------------|----------------------|
| Resultatet var i liten grad bindende                  | 6,1 %                          |                 |                | 6,0 %             | 16,7 %               |
| Resultatet var i høy grad bindende                    | 73,5 %                         | 70,0 %          | 100,0 %        | 84,0 %            | 50,0 %               |
| Resultatet var i noen grad bindende                   | 14,3 %                         | 30,0 %          |                | 10,0 %            | 33,3 %               |
| Kommunestyret skulle ikke stemme over saken, uaktuelt | 6,1 %                          |                 |                |                   |                      |
|   | 100,0 %                        | 100,0 %         | 100,0 %        | 100,0 %           | 100,0 %              |

Siden det er ganske få respondenter i hver sakstype, må disse resultatene tolkes med varsomhet. Svarfordelingen indikerer en viss variasjon mellom sakstypene. Det er ikke overraskende at folkeavstemning om alkoholomsetning oppleves som mest bindende, siden dette tidligere var nedfelt i lovverket. En tentativ rangering tilsier at plansakene oppfattes som svært bindende, deretter følger de territoriale og målform, og til slutt kommunenavn.

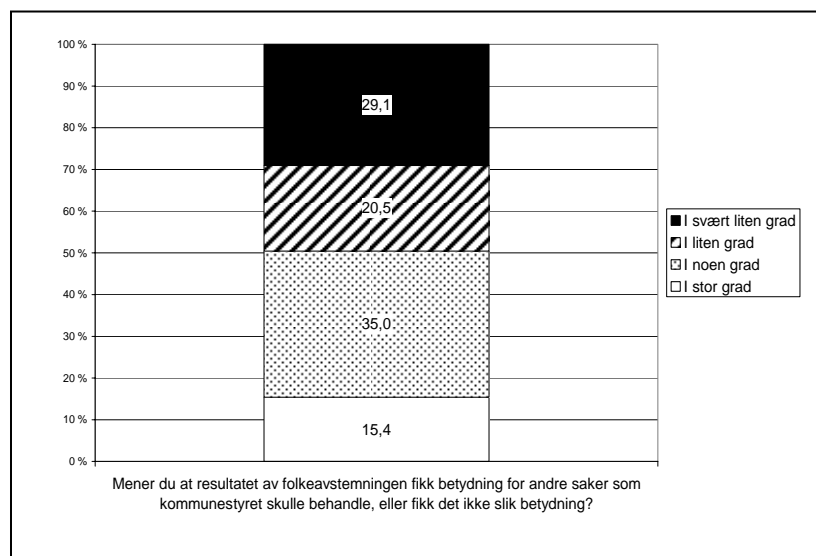
Et annet argument om virkninger av folkeavstemning som ofte trekkes frem, og som ble drøftet i andre kapittel, er argumentet om at

folkeavstemning hindrer helhetstenkning. Logisk sett er dette et problem i avgjørelser hvor utfallet påvirker andre saker. For å få politikernes vurderinger av dette, ble følgende spørsmål inkludert:

Mener du at resultatet av folkeavstemningen fikk betydning for andre saker som kommunestyret skulle behandle, eller fikk det ikke slik betydning?

Svarfordelingen er gjengitt i Figur 4.8.

Figur 4.8 *Betydning for andre saker. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119)*



Her er det ingen klar tendens i svarene, men det er forholdsvis få (15,4%) som mener at folkeavstemningen *i stor grad* fikk betydning for andre saker kommunestyret skulle behandle. Også disse svarene er fordelt mellom sakstyper.

Tabell 4.3 *Konsekvenser for andre saker. Politikere som var medlemmer av kommunestyret ved siste folkeavstemning i kommunen (N=119, fordeling mellom sakstyper satt i parentes). Svar fordelt mellom tematikken for siste folkeavstemning i kommunen.*

| <i>Mener du at resultatet av folkeavstemningen fikk betydning for andre saker som kommunestyret skulle behandle, eller fikk det ikke slik betydning?</i> | <i>Terri-<br/>torie-<br/>ell<br/>(49)</i> | <i>Målform<br/>(10)</i> | <i>Alkohol<br/>(4)</i> | <i>Plansaker<br/>(50)</i> | <i>Kommune-<br/>navn (6)</i> |
|--|---|-------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------------|
| I stor grad  | 20,4                                      |                         |                        | 14,3                      | 16,7                         |
| I noen grad  | 22,4                                      | 20,0                    | 33,3                   | 49,0                      | 50,0                         |
| I liten grad   | 20,4                                      | 40,0                    | 33,3                   | 16,3                      | 16,7                         |
| I svært liten grad   | 36,7                                      | 40,0                    | 33,3                   | 20,4                      | 16,7                         |
|  | 100,0 %                                   | 100,0 %                 | 100,0 %                | 100,0 %                   | 100,0 %                      |

Her ser det ut til at saker om målform og alkohol – de tradisjonelt hyppigste temaene – i minst grad vurderes som beslutninger med konsekvenser for andre saker. Derimot mener mange at territoriale saker, plansaker og saken om kommunenavn i større grad fikk konsekvenser for andre saker. De territoriale sakene er forståelige, siden mange av disse dreier seg om kommunesammenslåing. Hvis dette vedtas, vil kommunene gå gjennom vidtrekkende politiske og administrative reformer, som vil ha vidtrekkende konsekvenser. Det mest interessante her er kanskje påpekningen av at plansakene virker inn på mange andre vedtak. Det er kanskje i slike saker at ”trusselen” om at folkeavstemninger kan føre til dårligere helhetspolitikk er mest aktuell.

#### 4.3.6 Ønsker kommunepolitikere bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett?

Det ble stilt tre spørsmål for å fange opp kommunepolitikernes oppfatninger om en mulig innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. For å nyansere svarene, ble det inkludert separate spørsmål om hvorvidt lokale folkeavstemninger bør være bindende, om det bør være anledning til å kreve at folkeavstemninger gjennomføres i en kommune, og til sist om det bør innføres bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Svarfordelingen presenteres nedenfor.

Tabell 4.4 *Holdninger til bindende folkeavstemning og til folkeavstemning med initiativrett. Kommunepolitikere (N=212)*

| <i>Mener du at lokale folkeavstemninger bare bør være rådgivende, slik som i dag, eller mener du at det bør åpnes for bindende lokale folkeavstemninger?</i> |        | <i>Mener du at innbyggerne bør få lovfestet rett til å kreve at det avholdes en lokal folkeavstemning, hvis de klarer å samle et bestemt antall underskrifter, eller mener du at innbyggerne ikke bør ha en slik rett?</i> |        |
|--|--------|--|--------|
| Bør bare være rådgivende   | 57,5 % | Bør få lovfestet rett ved et bestemt antall underskrifter  | 39,5 % |
| Bør også kunne gjøres bindende   | 34,9 % | Bør ikke ha en slik rett   | 36,2 % |
| Usikker  | 7,5 %  | Usikker  | 24,3 % |
| Total  | 100 %  | Total  | 100 %  |

Når det gjelder bindende folkeavstemning, er flertallet motstandere av dette. Men det er interessant at såpass mange som en av tre kommunepolitikere likevel er åpne for et slikt forslag.

Når det gjelder initiativretten, er de spurte mer usikre – en av fire har ingen klar oppfatning om dette spørsmålet. Blant de som har gjort seg opp en mening, er det noe flere som mener at innbyggerne *bør* få en slik rett, enn de som mener de ikke bør få det. Det er altså en svak velvilje til dette forslaget, men de fleste er usikre eller motstandere.

Endelig inneholdt skjemaet et spørsmål som konkret rettet seg mot innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Svarfordelingen er gjengitt i Tabell 4.5 nedenfor.

Tabell 4.5 *Oppfatninger om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Kommunepolitikere (N=212)*

| <i>Det diskuteres nå om det skal innføres bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Hvis dette innføres, kan et antall innbyggere kreve at det avholdes bindende lokal folkeavstemning. Hvordan stiller du deg til et slikt forslag?</i> |        |
|--|--------|
| Sterkt negativ   | 23,2 % |
| Noe negativ  | 32,7 % |
| Noe positiv  | 23,2 % |
| Sterkt positiv   | 18,0 % |
| Ingen oppfatning   | 2,8 %  |
| Total  | 100 %  |

Tabell 4.5 viser at kommunepolitikere som har besvart undersøkelsen alt i alt er forholdsvis lite entusiastiske til innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Færre enn en av fem er sterkt positive. Men det er helle ikke snakk om overveldende motstand, i og med at 41,2 % enten er noe positive eller sterkt positive. Legg merke til at svært få, bare seks av de som svarte, ikke hadde en oppfatning om dette spørsmålet.

#### 4.4 Innbyggernes oppfatninger

NIBR gjennomførte i 2003-2004 i samarbeid med Opinion AS og på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet prosjektet ”Undersøkelse om kommunesammenslåing – innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggere og politikere”. Prosjektet analyserte rådgivende folkeavstemning om kommunesammenslåing i åtte kommuner, som ble avviklet i forbindelse med lokalvalget i 2003.<sup>47</sup> Disse åtte kommunene fordeler seg på tre foreslåtte kommunesammenslåinger: Aure og Tustna på kysten av Nord-Møre, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal i Indre Sunnfjord i Sogn og

<sup>47</sup> Sluttrapporten for dette prosjektet er Klausen (2004).

Fjordane fylke, og Skånland og Tjeldsund på hver sin side av grensen mellom Troms og Nordland fylker. Det var bare forslaget om sammenslutning av Aure og Tustna kommuner som fikk flertall i alle (begge) de lokale folkeavstemningene, og det er bare denne sammenslåingen som ligger an til å bli gjennomført. I de to andre sakene fikk henholdsvis tre av fire (Indre Sunnfjord) og en av to (Skånland og Tjeldsund) folkeavstemninger negativt utfall, og begge disse sakene er nå lagt til side.

Som et ledd i dette prosjektet ble det gjennomført en undersøkelse (telefonintervju) med et tilfeldig basert utvalg på i alt 2322 innbyggere i disse åtte kommunene.<sup>48</sup> I denne undersøkelsen ble det inkludert et spørsmål som skulle fange opp innbyggernes oppfatninger om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Spørsmålet var formulert som følger:

Mener du velgerne bør ha en rett til å forlange bindende folkeavstemning om saker i kommunepolitikken, eller bør velgerne ikke ha en slik rett?<sup>49</sup>

Svarfordelingen for alle respondenter presenteres i

Tabell 4.6 *Oppfatninger om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Stemmeberettigede i åtte kommuner, 2004 (N=2322)*

| <i>Mener du velgerne bør ha en rett til å forlange bindende folkeavstemning om saker i kommunepolitikken, eller bør velgerne ikke ha en slik rett?</i> |        |
|--|--------|
| Bør ha rett  | 58,9 % |
| Bør ikke ha rett   | 25,7 % |
| Ikke sikker  | 15,4 % |
| Total  | 100 %  |

Når disse resultatene sammenlignes med svarene til kommunepolitikerne som ble presentert i forrige avsnitt, viser det seg altså at innbyggerne er langt mer positive enn politikerne. Et betydelig flertall av innbyggerne ønsker at en slik rett innføres, mens kun en av

<sup>48</sup> Se Klausen (2004) for ytterligere dokumentasjon.

<sup>49</sup> Svaralternativer: Bør ha rett, Bør ikke ha rett, Ikke sikker

fire går imot. Imidlertid er andelen usikre ganske mye større blant innbyggerne.

Hvem vil ha bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett? En statistisk analyse<sup>50</sup> viser at økende utdanning entydig er assosiert med *synkende* oppslutning om innføring av en slik ordning. Kommuneansatte er svakt negative, mens kvinner er noe mer positive enn menn. Hvordan skal dette tolkes? Utdanning tolkes gjerne som en politisk ressurs i seg selv, og det kan hende at de mest ressurssterke gruppene i utgangspunktet føler mindre avmakt overfor kommunepolitikken enn de lavere utdannede, noe som gir dem mindre ønske om å innføre direkte demokrati i denne formen.

## 4.5 Argumenter fra debatten

Som et ledd i forberedelsene til politikerundersøkelsen ble det gjennomført et søk i internettutgavene til et landsdekkende utvalg regional- og lokalaviser. Hensikten var først og fremst å identifisere kommuner hvor det har blitt gjennomført folkeavstemning de senere årene. Det viste seg imidlertid at mange av avisartiklene inneholdt argumenter og observasjoner som er relevante også ut over dette. Materiale fra noen av disse artiklene skal derfor presenteres kort i dette avsnittet.

### ”Gelépolitikere” – Folkeavstemning som ansvarsfraskrivelse

I noen tilfeller hevdes det at folkeavstemning er en form for ansvarsfraskrivelse:

Lokale folkeavstemninger lanseres stadig oftere av det jeg kaller «gelépolitikere», folkevalgte som ikke tør bruke det mandatet de selv har bedt velgerne om å få. (Ordfører Gunnar T. Stenseng (Ap) i Nord-Fron, Kommunal rapport 2000-09-28)

Dette argumentet fremmes gjerne av politikere som går inn for beslutninger i tilfeller hvor det er betydelig motstand i deler av befolkningen. Et eksempel er vedtaket i Trøgstad kommune i mars 2000 om å selge 49 prosent av Trøgstad Elverk til Østfold Energi. Høyre var mot, og Frp ønsket å gjennomføre folkeavstemning om saken. Sp var tilhengere av vedtaket. I følge Kommunal Rapport advarte ordfører Ellen Løchen Børresen (Sp) kraftig mot bruk av folkeavstemning i denne saken:

---

<sup>50</sup> Logistisk regresjon

Kommunestyret er valgt for å ta ansvar. Folkeavstemning er ansvarsfraskrivelse. Vi har et representativt demokrati som gjenspeiler hva folk mener. (Kommunal Rapport 2000-03-29)

Det er åpenbart slik at det noen ganger er vanskelig for det politiske systemet å håndtere saker, for eksempel når de er upopulære eller splitter partier. Da kan det være opportunt å bruke folkeavstemning i stedet. Men politikere som ønsker å fatte upopulære vedtak kan bruke dette argumentet for å avvise folkeavstemninger hvor de selv ville risikere å bli nedstemt.

### **Folkeavstemning som redskap for politiske mindretall**

Mens det kan være opportunt for politikere i posisjon å gå imot folkeavstemning i saker hvor man har usikker folkelig støtte, kan det være hensiktsmessig å gå inn for folkeavstemning hvis man tilhører opposisjonen men mener man har folkelig støtte.

Et eksempel er hentet fra Eigersund kommune. Kommunestyret vedtok i januar 2003 å selge 42 prosent av sine aksjer i energiverket Dalane Energi. Vedtaket ble fattet av et flertall i kommunestyret bestående av Ap og Krf. Høyre var motstander av dette. For å holde saken på dagsorden, signaliserte kommunestyrerepresentant Widar Skogly fra Høyre at han ville starte en underskriftskampanje med krav om folkeavstemning om energisalg. Ideen var å bruke denne kampanjen i henhold til kommunelovens bestemmelser om folkeinitiativ. Spørsmålet om folkeavstemning ville måtte tas opp som egen sak i kommunestyret.<sup>51</sup>

### **Folk mangler innsikt i saken**

Noen ganger argumenteres det for at tjenelige avgjørelser er avhengig av innsikt i tekniske forhold eller andre ting, som de fleste stemmeberettigede mangler. Dette argumentet er noen ganger preget av at man usynliggjør de ikke-tekniske sidene ved et vedtak. Et eksempel på dette, er beslutningsprosessen knyttet til et forslag om å etablere et anlegg for spesialavfall i Mo i Rana. Da forslaget om å etablere dette anlegget var oppe, uttalte sjefen for Nord-Norsk EnergiGjenvinning AS (NNEG) at

---

<sup>51</sup> Kilde: Stavanger Aftenblad/Kommunal Rapport 2003-01-16



Jeg mener denne saken er lite egnet å avgjøre ved en folkeavstemning. Fagfolk bør få avgjøre dette. (...) Jeg skjønner at folk er skeptiske, noe som skyldes at man ikke har kunnskaper om hva dette er. Når anlegget først står der, tror jeg pipa vil få en annen lyd. Da vil folk forstå at det er bedre å håndtere avfall på et vis som vil gi minimalt med forurensning, fremfor at man fortsetter med å grave det ned ute i naturen. (Rana blad, 30.12.2002)

Rana blad siterer i samme artikkel Bjørn Bjørkmo, direktøren i Mo Industripark. Han mente også at det ville være ufornuftig å la folkets mening avgjøre om anlegget skal bygges eller ikke: - *Da blir saken avgjort på basis av lite viten og mye følelser, mener Bjørkmo, som karakteriserer en etablering av et spesialforbrenningsanlegg i Mo Industripark som fornuftig.*

I følge Rana blad<sup>52</sup> ville et klart flertall av innbyggerne foretrukket at NNEG-saken ble avgjort ved folkeavstemning. Lederen for Folkeaksjonen Stopp forbrenningsanlegget, mente imidlertid at det ville være ”skandaløst” om kommunestyret sa nei til folkeavstemning:

Hvis politikerne bøyer av for dette så viser det at det ikke er de folkevalgte, men toppene i industriparken, som styrer i Rana (...) Innholdet [i et brev fra NNEG til ordføreren] er skamløs utpressing. Like skamløs som mye av den propaganda som er servert om dette anlegget og dets påståtte fortreffelighet. (Rana blad 19.03.2002)

Her avvises argumentet om manglende sakkunnskap med at politikerne er prisgitt industrilederne. Det argumenteres for at en folkeavstemning kan gi en bedre folkelig kontroll over politikken. I andre innlegg argumenteres det for at en etablering vil ha konsekvenser for turisme og reiseliv, samt andre forhold som påvirker lokalsamfunnet.

### **”Betente” saker og folkeavstemninger som redskap for populistisk politikk**

Populisme defineres noen ganger som det å innta et politisk standpunkt for å vinne oppslutning. Det hevdes i noen tilfeller at krav om folkeavstemning skal tolkes i denne sammenheng: Politikere kan gå inn for folkeavstemning i kontroversielle saker som et signal om

---

<sup>52</sup> 29.12.2002, referanse til undersøkelse utført av ”Polarfakta” rettet mot 500 tilfeldig valgte innbyggere.

hva de mener. Men det vil sjelden være mulig å fastslå om dette egentlig er tilfelle. Kanskje er argumentet om populisme rett og slett et taktisk argument fra de som er uenige med forslagstilleren.

Argumentet om populisme er ikke minst fremme i saker knyttet til innvandrings- og asylsøkerpolitikken. Slike saker betegnes noen ganger som "betente" i den forstand at debatten noen ganger går over i personkarakteristikk og gjensidig mistenkeliggjøring. Det kan hende at disse sakene er en god illustrasjon av Mansbridge's tanker om det *motsetningsbaserte* demokratisynet, som ble drøftet i andre kapittel. Forslag om folkeavstemning kan bidra til at motsetningene mellom partene aksentueres.

I 2003 ble Bamble kommune anmodet av UDI om å bosette 25 flyktninger. I kommunestyrets møte 18. desember foreslo Frp<sup>53</sup> at *"Det avholdes folkeavstemning om bosetting av flyktninger i Bamble kommune våren 2004"*. Forslaget ble nedstemt mot Fremskrittspartiets stemmer. I debatten rundt saken fremkom det at

Flyktningene i Bamble føler seg undertrykte og diskriminerte etter at Frp lanserte folkeavstemning i forhold til økt mottak. - Denne gruppen "bruker" oss i sine politiske markeringer, sier Parviz Panahi og Ana Lopez Taylor. (Varden, 23.11.2003)

Lederen for AUF i Telemark, Eskil Pedersen, mente likeledes at forslaget var "spekulativt":

Men det verste med forslaget er at det er spekulativt. Fordi det handler om mennesker. Hvordan tror egentlig Frp og de som var for en folkeavstemning at flyktningene ville oppfattet dette fra sidelinja? En måneds tid hvor politikere, naboer og andre meningsytrere ville kjempa for å overdøve hverandre. Noen ville mene at flyktningene førte med seg mye positivt, andre vil fokusere på at "disse folka" bare bidro til problemer i samfunnet. (...) Valgkamp kan være spekulativt. Det er jeg i hvert fall overbevist om at en slik folkeavstemning ville blitt. (Varden 02.01.2004)

Fremskrittspartiets gruppe i kommunestyret ble altså beskyldt for å bruke kravet om folkeavstemning for å markere en restriktiv holdning til dette spørsmålet. En lignende situasjon fant sted i Evje kommune. Det ble samlet underskrifter for et krav om folkeavstemning, i

---

<sup>53</sup> Sak i kommunestyret: 0094/03

forbindelse med en anmodning fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om å etablere en transittleir for grunnløse asylsøkere på Evjemoen. Det ble ikke folkeavstemning i denne saken, men kommunestyret i Evje og Hornes vedtok å avbryte forhandlingene.

### **Folkeavstemninger lite egnet til helhetlig politikk?**

Argumentet om at folkeavstemninger innebærer fragmentering av kommunepolitikken, og risiko for at beslutninger ikke sees i sammenheng, forekommer hyppig. En interessant utveksling i Tønsberg Blad illustrerer mange av argumentene som bringes opp i disse debattene. Her var det mye debatt rundt utbygging av veinettet i området. En motstander mot folkeavstemning fremholdt at:

Svakhetene ved bruk av folkeavstemninger er åpenbare. For det første er det vanskelige å utforme en helhetlig politikk. Politikk handler nemlig i stor grad om å avveie ulike interesser og hensyn. Politiske prosesser lar seg vanskelige fange opp av enkle rubrikker med ja eller nei som eneste alternativer. I et fragmentert samfunn er det viktigere enn noen gang at politikere våger å ta ansvar for helheten. (...)

Veipakke Tønsberg kan bli det første eksempelet på bruk av folkeavstemninger i utformingen av politikk på lokalt og regionalt nivå. Ja eller nei til bompengefinansiering av veiutbygging kan være hovedalternativene ved en folkeavstemning, men det gjenstår mange ubesvarte spørsmål som er lite egnet til å avklare gjennom en folkeavstemning.

For eksempel: Hvordan skal regningen for utførte oppgaver betales dersom veipakken stoppes? Skal bomringen etableres for en kort periode eller skal kommunene betale? Skal en eventuell videre planlegging av nye transportsystemer i Tønsberg-regionen baseres på bruk av privatbil (Frps modell) eller økt satsing på kollektivtrafikken (SVs hovedkrav)? Slik spørsmål viser at det blir vanskelig å avklare veipakke Tønsberg gjennom en folkeavstemning. Antagelig må de politiske partiene gjennom prosesser finne fram til kompromisser som kan samle flertall. (Dag N. Kristoffersen, Tønsbergs blad, 3.10.2003)

Andre debattanter var mer skeptiske til troen på politikernes evne til å ta helhetssyn. I et motinnlegg ble det fremholdt at

Om vi nå skulle få en [folkeavstemning], tror jeg neppe den vil virke mer politisk defragmenterende enn det lokalpolitikere selv klarer å stille i stand via valgflesk, hestehandler og indre stridigheter. (...) Dag N. Kristoffersen skriver: "Politikk handler nemlig i stor grad om å avveie ulike interesser og hensyn. Politiske prosesser lar seg vanskelige fange opp av enkle rubrikker med ja eller nei som eneste alternativer. I et fragmentert samfunn er det viktigere enn noen gang at politikere våger å ta ansvar for helheten." Så hva gjør man hvis majoriteten av lokalbefolkningen mener at politikere ikke har klart akkurat det? Ikke har klart å avveie ulike interesser og hensyn, ikke har klart å utforme alternativer, men har gått for et prosjekt som ikke finner gehør hos lokalbefolkningen? Og hva vil det si å ta ansvare for helheten? Finnes det noe rom for helhet uten befolkningen?

For noen generasjoner siden trodde man det kun var presten, legen og politikere som satt med den hele og fulle oversikten. Slik er det ikke i dag. Folk er engasjerte og orientert og vil være med på å utforme sitt eget miljø. Vi kan ikke alle bli politikere, men det må likevel være rom for påvirkning når behovet skriker en i ørene.

Her påpekes det elitistiske preget ved argumentet om at evnen til helhetssyn ført og fremst (om ikke bare) ligger hos kommunepolitikere.

#### **Virkemiddel for kommunen**

Folkeavstemninger er ikke alltid et krav nedenfra, men kan være et ledd i en kommunes strategi for innbyggerkontakt og politisk deltagelse. Larvik kommune vedtok 12.03.03 kommunedelplan for Larvik by, hvor det blant annet heter at

Larvik kommunestyre er opptatt av at dialog og deltakelse fra kommunens innbyggere prioriteres høyt i planarbeidet. Rådmannen bes om å tilrettelegge for en inkluderende brukermedvirkning for å sikre en åpen og aktiv debatt om byens framtid. Som del av planprosessen benyttes rådgivende folkeavstemning i sentrale retningsvalg.

Det ser altså ut til at dette vedtaket er et ledd i en bredere konsultativ praksis i kommunen. Det skal også arrangeres arbeidsgrupper og andre deltagelsesformer.

### ”Bru- og bygdliste”

En observasjon som skal vies en del plass i neste kapittel, er folkeavstemning som ledd i strategien til lokale aksjonsgrupper. Det er mange eksempler på dette, selv om dagens folkeavstemning ikke er bindende og selv om det ikke er initiativrett.

Et illustrerende eksempel er ”Nøtterøylisten mot bomring”, som fikk 11,9% oppslutning og fem representanter i kommunestyret ved kommunevalget i 2003. Denne listen har gått sammen med Frp og en felleliste om å påvirke vegpolitikken for området, herunder bompengefinansiering. De tre gruppene la frem en interpellasjon hvor formannskapet bedt om å vurdere tidspunkt for og innholdet i en folkeavstemning om Tønsbergpakken.<sup>54</sup>

Et annet eksempel er Elverum, hvor rådmannen i 2002 foreslo å få bygget en ny bro over Glomma. Østlendingen beskriver den betydelige lokale motstanden mot forslaget:

I den indre kretsen av brumotstandere i Elverum har det seriøst blitt diskutert å danne ei by-og bygdliste til neste års kommunevalg. Og nå vil de også kreve folkeavstemning om ny bru i Elverum. (...) Ei by- og bygdliste vil ha nei til ei fjerde bru i Elverum som den viktigste kampsaken. Derfor vil lista fort kunne bli døpt om til ei bru- og bygdliste. (Østlendingen, 10. Juli 2002)

Begrepet ”bru- og bygdliste” er hermed innført som betegnelse på politiske aksjonsgrupper med sterkt fokus på en enkelt sak, som har representasjon i folkevalgte organer som en av sine strategier. Det er grunn til å legge spesiell vekt på muligheten for slike grupper til å velge en sammensatt strategi for å oppnå maksimal innflytelse. Når listen i Elverum tar sikte på å kombinere et krav om folkeavstemning med å stille liste ved kommunevalget, illustrerer dette at det man kan kalle *aksjonsgruppedemokratiet* har til rådighet en ganske bred ”meny” av mulige virkemidler, som senest ble utvidet da Stortinget innførte innbyggerinitiativ i kommuneloven.<sup>55</sup> En introduksjon av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil representere en ytterligere utvidelse av denne menyen. De mulige implikasjonene av dette vil bli drøftet i det neste, avsluttende kapitlet.

<sup>54</sup> Kilde: *Tønsberg Blad* 09.10.2003

<sup>55</sup> Kommunelovens §39a. Tilføydd ved lov 20. juni 2003 nr. 46

## 5 Oppsummering

### 5.1 Innledning

Innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil gripe inn i det svært sammensatte systemet av institusjoner, tradisjoner og politisk kultur som utgjør rammene for Norsk kommunepolitikk. Observasjonene og argumentene som er fremstilt i de foregående kapitler gir flere innfallsvinkler for å resonnerer rundt dette. De generelle resonnementene som ble drøftet i andre kapitler kan knyttes til den spesielle blandingen av demokratiske ideer, institusjoner og praksis som kjennetegner kommunesektoren i Norge. Erfaringene fra andre land må også vurderes ut ifra forskjeller og likheter mellom Norges og andre lands politiske systemer og tradisjoner. Erfaringene med bruk av lokale folkeavstemninger i Norge, og oppfatningene om hvordan disse har slått ut, må tolkes i lys av de endringer det vil innebære å innføre en ny type avstemninger, hvor utfallet er bindende og hvor det er lagt til en allmenn initiativrett.

I litteraturen om folkeavstemninger finnes det mange eksempler på at denne institusjonen har betydelige virkninger på det representative systemet. Folkeavstemninger påvirker politiske strategier, politiske partier, innholdet i politikken og andre forhold. Men en viktig observasjon er at disse effektene (naturlig nok) fremstår klartest i de ganske få politiske systemene hvor folkeavstemninger brukes i stort omfang, som en integrert del av beslutningssystemet. Butler og Ranney (1994, s. 206) påpeker at den alltid nærværende muligheten for at det skrives ut folkeavstemning som finnes i Sveits og i de amerikanske statene, påvirker politikernes strategier på måte som stort sett er ukjente i de fleste andre politiske systemer. Dette innebærer at mange av de mulige virningene av å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i Norge vil være veldig avhengig av hvor stort omfanget av slike avstemninger faktisk blir, noe det er vanskelig å vite på forhånd. Resonnementene som skal

fremføres i dette kapitlet, må sees i lys av denne usikkerheten. Det er antagelig en risiko for at de problematiske aspektene overdrives, når erfaringer fra ”storforbrukerne” av folkeavstemninger skal overføres til Norge.

Mange av observasjonene og argumentene skal presenteres i form av tre strategiske valg som Stortinget står overfor, når et eventuelt vedtak om innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett skal fattes. Her kombineres argumenter fra demokratilitteraturen med referanser til observasjoner og argumenter som er presentert i andre kapitler.

## 5.2 Tre strategiske valg

Innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil måtte skje ved at Stortinget vedtar en lovendring. Argumentene som vil bli fremført i favør av en slik ordning, vil sannsynligvis konsentrere seg om bekymring for det som oppfattes som fallende deltagelse og engasjement i kommunepolitikken. Det er et generelt ønske om å øke folks politiske interesse, og få dem til å delta mer aktivt i politiske prosesser. Debatten i Odelstinget 4. juni 2003 indikerer at noen representanter vil betrakte innføring av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett som et hensiktsmessig tiltak i denne sammenheng.

Et slikt syn er ikke ubegrunnet. For eksempel virker det som om *innbyggerinitiativet* som i skrivende stund nærmer seg sin første fødselsdag, allerede er i aktiv bruk, selv om det ikke finnes systematiske data om dette. Men det finnes ulike typer deltagelse, og ulike måter å drive kommunepolitikk på. Observasjoner og argumenter som er presentert i de foregående kapitler indikerer at innføringen av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil favorisere visse former for politisk virksomhet, og styrke visse former for deltagelse – men kanskje gå på bekostning av andre former. Innføring av en slik institusjon vil derfor være et strategisk valg, og dette avsnittet skal løfte frem tre dimensjoner i dette valget.

### **Motsetningsbasert, aggregativ kommunepolitikk**

For det første: Folkeavstemninger støtter opp om de *motsetningsbaserte* trekkene ved kommunepolitikken. De tar ikke sikte på deliberasjon og søking etter en bred, omforent konsensus. De republikanske idealene om at man gjennom en informert debatt skal

kunne finne frem til en løsning som alt i alt er ”best for bygda” avvises til fordel for en beslutningsprosedyre som aksentuerer motsetningene mellom to klart definerte alternativer. Beslutningene finner sted i form av kampvotering, og politikken blir et rent aggregat av individuelle og gruppebaserte interesser og preferanser.

Folkeavstemninger er slik sett knyttet til den ene av to grunnleggende forskjellige tolkninger av den demokratiske prosessen; om demokratiet dreier seg om å aggregere individenes preferanser, som er basert på egeninteresse, eller om å gjøre en kollektiv vurdering av hva som er den beste løsningen på kollektive problemer.

Det er hevdet, med betydelig støtte fra mange kilder, at det finnes en kultur for motsetningsbasert politikk i de skandinaviske land, som skiller seg fra en påstått konsensus-kultur på kontinentet.<sup>56</sup> Innføring av denne typen avstemninger vil være i tråd med denne oppfatningen. Her er det relevant å påpeke at det finnes mange andre ordninger som kan innføres for å styrke folkelig deltagelse i kommunepolitikken, og mange av disse er ikke motsetningsbaserte. Mange byer på kontinentet har erfaringer med borgerråd og politiske komiteer, hvor innbyggerne kan delta i utformingen av planer og politiske løsninger innenfor utvalgte kommunale virksomhetsområder. For eksempel har den tyske byen Heidelberg i betydelig omfang satt opp tematiske workshops innenfor lokalplanlegging, hvor innbyggere og interessenter kan delta sammen med nøkkelpersoner fra kommunen (Haus og Klausen 2004).

Poenget i denne sammenheng er ikke å si at det ene er bedre enn det andre, men å synliggjøre at innføring av denne typen folkeavstemninger er et strategisk valg, og at det finnes alternativer. Man bør spørre seg om hva man ønsker at innholdet i det lokale selvstyret skal være.

### **Den politiske deltagelsens former og hensikter**

For det andre: Ønsket om å styrke den alminnelige deltagelsen i politiske prosesser er basert på visse hensikter. Disse hensiktene ble kort presentert i andre kapittel, med henvisning til litteraturen om ”deltagerdemokratiet”. De er ganske mangfoldige, og inkluderer blant annet oppslutning om det politiske systemet, reell medbestemmelse, og utvikling av innbyggere som demokratiske medborgere. Dette er

---

<sup>56</sup> Denne forfatter fikk sist bekreftet dette i sin deltagelse i en undersøkelse av politisk kultur i 32 europeiske byer. Aksepten for kampvoteringer og for det at politiske ledere kan støtte seg på et flertall i stedet for å søke bred konsensus var svært markert høyere i Bergen, Oslo, Gøteborg og Stockholm enn i de øvrige byene (Swianiewich 2004).



argumenter som ikke minst har blitt sett i sammenheng med det lokale selvstyret. Siden det lokale demokratiet finne sted innenfor en kontekst preget av nærhet og små antall, har mange ment at det lokale selvstyret på en spesiell måte kan bidra til en *demokratisk læring* som kan ha indirekte betydning også for oppslutningen om det nasjonale demokratiet. Gjennom lokal deltagelse kan folk opparbeide kompetanse som styrker demokratiet i stort, og bidrar til dets overlevelse og videreutvikling.

Dette er attraktive argumenter, som har vunnet betydelig gjenhør opp gjennom historien. Spørsmålet i denne sammenheng er imidlertid om folkeavstemninger innebærer en form for deltagelse som støtter opp om disse hensiktene. En kritisk oppfatning om dette ble presentert på side 37. Sartori påpekte at velgeren utfører sin deltagelse alene og for seg selv, uten en debatterende deltagelse. Hans avveininger i stemmeboksen er ikke et resultat av en dialog, og de fleste vil ha vært ganske passive tilhørere til den offentlige debatten i forkant. Sartori vegrer seg dermed mot å kalle valghandlingen en form for deltagelse i det hele tatt, og fremholder eksplisitt at det ikke er grunn til å tro at de attraktive virkningene av politisk deltagelse kan oppnås ved å øke bruken av folkeavstemninger.

Den enkelte må selv gjøre seg opp en mening om Sartoris argumenter. Men igjen er det relevant å påpeke at det å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett er et strategisk valg, siden det finnes alternative ordninger for å styrke deltagelse. Slik sett er denne andre strategiske avveiningen beslektet med den første. Det kan hende at de motsetningsbaserte, aggregative løsningene legger mindre til rette for lærende og myndiggjørende deltagelse enn de enhetlige og deliberative løsningene.

### **En styrking av ”aksjonsdemokratiet”**

For det tredje: Ønsket om å styrke folkelig politisk interesse og deltagelse i politiske prosesser fremføres ofte med henvisning til observasjoner av fallende oppslutning om representative institusjoner, for eksempel fallende valgdeltagelse og avtagende medlemsmasse i de politiske partiene. Dette er opplagt viktige problemstillinger, og empiriske studier levner liten tvil om at slike observasjoner er korrekte. Men spørsmålet er igjen om bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett er et relevant virkemiddel for å avhjelpe problemene. Grunnen til at dette kan trekkes i tvil, er at folkeavstemninger er en form for deltagelse som finner sted utenfor det representative systemet.

Det er grunn til å tro at bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett i praksis først og fremst vil bli brukt av organiserte grupper i lokalsamfunnet. Hvis innbyggerinitiativet brukes som forbilde, vil det stilles krav til innsamling av et stort antall underskrifter for å få avviklet en folkeavstemning. Andre krav kan også være aktuelle, for eksempel bruk av ekspertise for å utforme forslagene.<sup>57</sup> Dermed vil det antagelig være lite aktuelt for individuelle medborgere å sette i gang slike prosesser. Man kan skille mellom permanente organisasjoner, slik som idrettslag, velforeninger og menigheter, og grupper som organiserer seg *ad hoc* i forbindelse med en spesiell politisk sak – såkalte aksjonsgrupper. Slike grupper har allerede en ganske omfattende ”meny” av virkemidler til rådighet, og kan velge en sammensatt strategi. Her kommer begrepet ”bru- og bygdeliste” inn, som ble introdusert i avsnitt 4.5 (side 97). En aksjonsgruppe kan stille liste ved kommunevalget, og slike lister har i mange tilfeller fått betydelig oppslutning. De kan bruke innbyggerinitiativet, og dermed bringe saken på kommunestyrets dagsorden. De kan også blant annet arrangere demonstrasjoner og folkemøter, skrive avisinnlegg, kontakte politikere, og gjennomføre underskriftskampanjer. *Den fremste praktiske konsekvensen av å innføre bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett vil antagelig være at nok et virkemiddel føyes til menyen av virkemidler for disse aksjonsgruppene.* Logisk sett fører dette til at det ”utenomparlamentariske” demokratiet styrkes, i forhold til deltagelsen innenfor det representative systemet, særlig i partilagene. Det strategiske valget blir dermed om dette er et ønsket utfall eller ikke.

La oss se nærmere på hva konsekvensene kan bli av å styrke aksjonsgruppedemokratiet. Først bør det påpekes at bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett innebærer å innføre et element av direkte demokrati som er bortimot fraværende i det Norske politiske systemet. I andre kapitler ble direkte demokrati definert som ordninger hvor innbyggerne gis anledning til å fatte politiske beslutninger, direkte og uten mellomledd. Dette er altså en avgrensning mot det blant andre Susan Scarrow kaller *advocacy democracy* eller ”forkjemperdemokratiet”, som tar sikte på å påvirke det politiske systemet utenifra (se fotnote 14 på side 32). Hvis utfallet av folkeavstemningene faktisk blir bindende, innebærer dette at det representative systemet omgås på en måte som det egentlig ikke finnes

<sup>57</sup> Hvis en ordning med bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett skal ta en form som minner om *direct legislation* på ulike nivåer i de amerikanske delstatene, må forslagene forberedes meget godt før de går til avstemning. Det kan også hende at juridisk og annen kompetanse vil være nødvendig for å få forslaget gjennomført.

paralleller til i dagens system. Aksjonsgruppene vil dermed få en ny status, ved at de får til rådighet et virkemiddel med et annet potensial for maktutøvelse enn før.

Det er generelt vanskelig å vurdere hvor mye dette vil bety i praksis. Men det er allerede flere forhold som teller i aksjonsgruppenes favør, når det gjelder evnen til å mobilisere folkelig engasjement. Ikke minst kan det hevdes at *aksjonsgruppedemokratiet er den mest kostnadseffektive måten å oppnå politisk innflytelse på*, for folk flest. Her er det illustrerende å sammenligne deltagelse i aksjonsgrupper med deltagelse i det representative systemet. Den som velger å gå inn i et partis lokallag, eller la seg velge inn i kommunestyret, må for det første sette seg inn i et mangfold av saker, til forskjell fra aksjonsgrupper, hvor all energi konsentreres om en enkelt sak. Han må videre forplikte seg til å stille opp på regelmessige møter, og kan bli bundet opp for fire år. Deltagelse i aksjonsgrupper er langt mindre forpliktende, selv om i alle fall elitene i disse gruppene må regne med å bruke mye tid og krefter på aksjonen mens den pågår.<sup>58</sup> Dessuten kan altså deltagerne i aksjonsgruppe konsentrere all sin energi mot en enkelt sak. Dermed er aksjonsgrupper antagelig den mest kostnadseffektive strategi for å kjempe for en spesiell sak allerede, og innføring av et nytt, potensielt slagkraftig virkemiddel vil gjøre aksjonsgruppedemokratiet enda mer attraktivt sammenlignet med deltagelse i det representative demokratiet.

Dette er ikke i seg selv et motargument. Det er hevdet at det direkte demokratiet er på fremmarsj i mange land (Cain, Dalton og Scarrow 2003, Bjørklund 2002), og det er en utbredt oppfatning at løsningen på tiltagende politisk apati er å styrke det direkte demokratiet (Budge 1996, Barber 1984). Men det strategiske valget som det å styrke aksjonsgruppedemokratiet innebærer, har visse potensielle konsekvenser det er grunn til å ta i betraktning. Her er noen resonnementer:

(1) Hvis aksjonsgruppedemokratiet blir et mer attraktivt alternativ for å oppnå innflytelse, blir det kan hende tilsvarende mindre attraktivt å velge det representative systemet som modus for påvirkning. Det er en fare for at folk ledes over fra regulær politikk og over på

---

<sup>58</sup> I den forrige maktutredningen ble det undersøkt om "grasrothypotesen" er rimelig (Olsen og Sætren 1980). Denne hypotesen tilsa at aksjonsgruppene var et alternativt virkemiddel for grupper som ekskluderes fra den elitepregede representative politikken. Hypotesen ble avvist fordi det viste seg at det å organisere en aksjonsgruppe er minst like ressurskrevende som å gå inn i det representative systemet.

aksjonspolitikk, altså slik at deltagelsesmønsteret endres. Dette kan føre til en ytterligere utarming av ”deltagelsespoolen” som det lokale representative systemet bygger på. Men et motargument her, er at mengden av tilgjengelig deltagelse, ”deltagelsespoolen”, ikke trenger å være en fast størrelse. Hvis den totale mengden av deltagelse øker, trenger ikke deltagelsen i representativ politikk avta, selv om deltagelse i aksjonsgruppedemokratiet øker. Men det er likevel litt vanskelig å se hvorfor innbyggerne i *større* grad skulle delta i partilag eller ønske å være kandidater til kommunestyret hvis bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett innføres.

Et tilknyttet argument her, er at folkeavstemninger bidrar til politisk interesse og engasjement fordi det er fokus på spesielt store og interessante saker. Over fire av fem kommunepolitikere er enige i dette (se Figur 4.1 på side 75). Men man kan spørre seg om ikke dette kan føre til en ytterligere tapping av ”engasjementspoolen” for det representative systemet. Kanskje det blir enda kjedeligere å delta i partier og i kommunestyret når de mest engasjerende sakene løftes ut!<sup>59</sup> Men betydningen av slike effekter lar seg ikke underbygge empirisk. Sannsynligvis vil mye være avhengig av hvor hyppig folkeavstemninger avvikles.

(2) Aksjonsgrupper organiseres ofte for å protestere mot offentlig politikk. Det kan hende at en styrking av aksjonsgruppedemokratiet fører til økt *antagonisme* mellom kommune og innbyggere, ved at deltagelse i politiske prosesser avtar til fordel for deltagelse *mot* politiske beslutninger. Undersøkelsen som ble presentert i fjerde kapittel viste at ganske mange kommunepolitikere allerede opplever dette som et problem. Figur 4.2 på side 77 viser at flere enn en av tre kommunepolitikere med konkret erfaring med folkeavstemninger opplevde at disse skapte et motsetningsforhold mellom innbyggere og kommunestyret. Dermed må dette betraktes som en reell risiko, og resonnementet er forankret i oppfatningene til kommunepolitikere med relevant erfaring.

(3) I avsnitt 2.10, på side 38, ble det vist til at representativt demokrati innebærer at det stemmes over flere saker ad gangen, mens valg i direkte demokrati er ensaks-basert. Det kan diskuteres hvorvidt Ostrogorskis paradoks er relevant i praksis, men resonnementet leder over på en viktig problemstilling. Det hevdes ofte at direkte demokrati med sitt fokus på enkeltbeslutninger gjør at man mister helheten av syne, og at representativt demokrati tilsvarende *stryker* helhetssynet.

---

<sup>59</sup> Dette argumentet ble fremført av forsker Dag Arne Christiansen ved Rokkansenteret i en samtale med forfatteren, og han krediteres herved.

Hvis dette er tilfelle, vil introduksjon av bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett kunne føre til at konsekvensene av en sak for andre saker ikke tas tilstrekkelig i betraktning, og at det blir vanskeligere å føre det som noen vil kalle ”helhetlig, langsiktig politikk”.

Anførselstegnene rundt denne noe svulmende frasen skal antyde et motargument: Det er vel ikke sikkert at alle representative organer alltid makter å føre politikk som er verken helhetlig eller langsiktig. Som valglovutvalget sier er det lett å finne argumenter ”i litteraturen om offentlig politikk, utformet innenfor rammene av et tradisjonelt representativt systemet, (...) for at en også her behandler sakene etter hvert som de oppstår”. Men dette er det vanskelig å avgjøre på en systematisk måte, så her står man fritt til selv å avgjøre hvor stor vekt dette argumentet bør tillegges.<sup>60</sup> Det kan også anføres at folkeavstemninger etter folkelig initiativ vel oftest vil være aktuelle i ganske store og spesielle saker. Det kan tenkes at kommunepolitikerne opptrer mer som forsvarere av spesielle grupper eller synspunkter i slike saker enn i andre saker, og i så fall vil ikke innføring av folkeavstemning endre så mye.

(4) Det kan hevdes at det representative demokratiet er en mer finjustert og fleksibel form for flertallsstyre enn beslutninger gjennom folkeavstemninger. Det er flere generelle argumenter som kan fremføres til støtte for dette synet. I andre kapittel ble det vist til at folkeavstemninger kan være mindre følsomme overfor variasjoner i preferansers intensitet enn beslutninger i representative organer. Selv om begrepet ”politisk hestehandel” har negative konnotasjoner, henspeler det også på det faktum at representanter kan gi støtte i saker de bryr seg lite om i bytte for støtte i saker som er viktigere for gruppene de selv representerer. Dermed kan man kanskje få en politikk som er mer i samsvar med det innbyggerne alt i alt ønsker, enn hvis alle stemmer skal telle likt – også de som avgis av velgere som i liten grad berøres av et forslag, eller egentlig har sterke oppfatninger om det. Dette er ikke minst viktig når forslag berører permanente minoriteter. Disse gruppenes intense preferanser kan overkjøres av et uengasjert flertall – eller i verste fall av et antagonistisk flertall.

---

<sup>60</sup> Som tidligere nevnt, er tre av fire kommunepolitikere *uenige* i en påstand om at ”De fleste velgerne har gjennomtenkte og konsekvente politiske holdninger. Dermed vil ikke flere folkeavstemninger føre til at kommunepolitikken blir altfor skiftende over tid”.

(5) Noen vil hevde at representativ politikk er mer egnet til å gjennomføre ”upopulære men nødvendige tiltak” enn det folkeavstemninger vil være. I forrige kapittel ble en ordfører sitert på at det å skrive ut folkeavstemning i en sak ville være en form for ansvarsfraskrivelse (se side 92). Men det er selvsagt grunn til å problematisere frasen ”upopulære men nødvendige tiltak”, siden den bygger på en oppfatning om at velgerne ikke vet sitt eget beste. Argumentet er en variant av argumentet om ”det uopplyste flertall” eller sterkere sagt, ”pøbelveldet”, som har fulgt med på lasset i demokratidebatten siden antikken (se side 45). Ideen om at *likhet* er en grunnleggende demokratisk verdi bygger ikke minst på at alle skal ha lik rett til å påvirke beslutninger som angår en selv. Selv om prinsippet om politisk representasjon har blitt knyttet til ideen om at man kan velge inn ledere med spesielle kvalifikasjoner, står argumentet om ”upopulære men nødvendige tiltak” i alle fall ganske fjernt fra deltagerdemokratiets idealer om den ansvarlige og myndiggjorte medborger.

### 5.3 Virkninger for de politiske partiene

Det foreligger en del litteratur om erfaringene med folkeavstemninger for de politiske partiene, ikke minst fra Sveits, på delstatsnivå (kantonene). Dette materialet er presentert i avsnitt 3.3.4. I Sveits regner man med at de politiske partiene påvirkes ganske dramatisk av den hyppige bruken av folkeavstemning. Men som påpekt i begynnelsen av dette kapitlet, vil slike virkninger sannsynligvis være sterkt betinget av hvor hyppige folkeavstemningene blir.

Generelt antas det at partiene blir svakere når bruken av folkeavstemning øker. Begrunnelsen for dette, er at partienes rolle først og fremst er knyttet til det representative systemet, som kan omgås ved direkte lovgivning og andre former for bindende folkeavstemning. Historisk har folkeavstemninger og andre direkte demokratiske virkemidler blitt brukt for å svekke partienes makt (side 43). Men erfaringene fra Sveits tyder vel så mye på at partiene omdannes. Partiene må satse mer på massemobilisering, og vil kanskje gjennomgå en ”profesjonalisering” og ”effektivisering” for å håndtere nye krav som stilles til partiorganisasjonene. Vektleggingen av tunge interne beslutningsprosesser og bred mobilisering bare annethvert år må erstattes av raskere produksjon av nye standpunkter og mer vektlegging av eksterne aktiviteter, informasjon, hyppig mobilisering og lignende tiltak. Andelen seter for de etablerte partiene vil kanskje synke, og det blir større rom for småpartier og nye ideer.

## 5.4 Virkninger for virksomheten i representative organer

Det er uttalt at de viktigste folkeavstemningene i Sveits er de som aldri ble avholdt (se side 65). Når folkeavstemninger initieres, er det ikke sikkert at intensjonen er å bringe saken frem til folkeavstemning i det hele tatt – det kan hende at intensjonen er å vinne frem gjennom forhandlinger med myndighetene. I Sveits utløses forhandlinger mellom forslagstillere og regjeringen, hvor hensikten er å komme frem til en løsning hvor begge parter gir og tar, og hvor forslaget om folkeavstemning trekkes.

Her er valglovutvalgets forslag om ”modell 2” relevant å trekke inn. Dette forslaget inneholder elementer som kan innebære at visse trekk ved det Sveitsiske systemet også oppstår i Norge. ”Modell 2” presenteres slik:

1. Innbyggerne i en kommune/fylke har rett til å ta initiativ i saker som gjelder kommunens/fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret/fylkestinget er forpliktet til å ta stilling i en sak som berører kommunestyrets/fylkestingets kompetanseområdet om for eksempel minst 2 prosent av de stemmeberettigede krever det.
2. Kommunestyret/fylkestinget skal ta det angitte spørsmålet opp til behandling innen 6 måneder etter at initiativet ble tatt.

Modell 1 er en kopi av den finske regelen, og stanser her. Hvis så kommunestyret/fylkestinget tar en beslutning som er i tråd med initiativtakerne sine preferanser, stanser også modell 2 her. Hvis så ikke er tilfelle, kan initiativtakerne gå videre etter følgende prosess;

1. For å utløse en lokal folkeavstemning må 5 prosent av de stemmeberettigede i kommunen/fylkeskommunen skrive under. Tidsfristen for å samle inn underskriftene er 6 måneder etter at kommunestyret/fylkestinget har behandlet saken. Kommunestyret bør ha plikt til å utløse en folkeavstemning.

Klarer initiativtakerne å samle inn et tilstrekkelig antall underskrifter bør dette etterfølges av en debattpause på tre

måneder. En folkeavstemningen avholdes senest 3 måneder etter denne pausen. Resultatet av avstemningen bør være bindende.<sup>61</sup>

I denne modellen er det altså en fase hvor kommunestyret kan vurdere å fatte en beslutning som ”er i tråd med initiativtagerne sine preferanser”. Innføring av en slik fase kan lede over i en situasjon hvor interessegrupper tar initiativ for å komme i en forhandlingsfase overfor kommunestyret eller fylkestinget, som kan være villige til å delvis imøtekomme forslagsstillerne mot at noen endringer i forslaget gjøres. Dette blir altså en helt ny form for lobbyisme, og det er omtrent slik systemet fungerer i Sveits.

I Sveits er observasjonen at muligheten for folkeavstemning påvirker koalisjonsdannelse, ved at disse blir løse og kortvarige (se side 64). Politisk hestehandel blir mindre attraktivt for små partigrupper, fordi de heller kan vinne frem gjennom folkeavstemning. Nødvendigheten av å oppnå bred enighet med berørte grupper øker, fordi disse kan kreve folkeavstemning hvis de ikke er fornøyde. Men slike effekter vil antagelig være avhengig av at antallet avstemninger er høyt.

Det finnes ikke empirisk grunnlag for å vurdere hvor fremtredende slike mekanismer vil bli i Norge. Dette vil vel også være avhengig av hvordan ordningen med bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett legges opp.

## 5.5 Virkninger for politikken innhold

Rapporten har vist til undersøkelser i både Sveits og USA, hvor virkninger av folkeavstemning på politikken innhold analyseres. I Sveits var et hovedfunn at offentlige utgifter er lavere jo mer en kanton benytter folkeavstemningsinstituttet (se side 67). Men det ble samtidig vist til at Sveits har egne regler for ulike typer folkeavstemning som retter seg direkte mot offentlig finansiering. Dette innebærer at systemet legger opp til at innbyggerne kan senke offentlige utgifter ved å bruke slike avstemninger. Dermed er det ikke gitt at denne observasjonen har relevans for Norge.

I USA har undersøkelser vist at folkeavstemningene har en overvekt av forslag som dreier seg om offentlige utgifter, alminnelig moral (særlig gambling og abort) eller politisk reform (se side 59). Dette er saker som vanligvis kjøres frem av høyresiden. Miljøspørsmål og

---

<sup>61</sup> Referert fra NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* (valglovutvalget), avsnitt 9.2.9



saker om arbeidstageres rettigheter, som oftere fremmes av de ”liberale” (det man i Norge kanskje ville kalle venstresiden) utgjør en langt lavere andel av sakene. Saker om borgerrettigheter, helse, velferd og utdanning forekommer sjelden. Det viser seg også at næringslivet finansierer mange av folkeavstemningskampanjene, som i sin natur favoriserer pengesterke grupper. Den utbredte bruken av politiske konsulentfirmaer tilsier at de som kan skaffe ressursene har et fortrinn. Det er vanskelig å si hvor relevant dette er for Norske forhold. Selv om også Norge har politiske konsulentfirmaer, vil antagelig kampanjene i små kommuner neppe være så massive og ressurskrevende at disse virkningene slår sterkt ut her.

## 5.6 Avgrensning mot statlig politikk

Valglovutvalget går inn for at kommunestyrene eller fylkestingene *”skal kunne vedta å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger i saker som hører inn under kommunens/fylkeskommunens kompetanseområde”* (avsnitt 9.2.9). De forutsetter imidlertid at *”reglene utformes slik at en lokal folkeavstemning ikke binder statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til nasjonal styring ikke blir tilstrekkelig ivarettatt.”* Denne problemstillingen er relevant også i forhold til bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett. Norsk kommunepolitikk er tett integrert i nasjonal politikk, særlig ved at det meste av kommunenes virksomhet er regulert i særlovgivningen og tilhørende forskrifter. Spørsmålet er hvordan en ordning med bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett kan slå ut for statlig styring, og hvordan en slik ordning kan legges opp for å unngå at denne problemstillingen aktualiseres.

Også i dagens situasjon har lokale folkeavstemninger konsekvenser for statlig politikk. Det klareste eksempelet på dette, er folkeavstemningene om kommunestrukturen. Stortingets gjeldende politikk er at kommunesammenslåing ikke skal gjennomføres mot de berørte kommuners vilje.<sup>62</sup> Men også på andre områder kan lokale folkeavstemninger gripe inn i nasjonal politikk. Tidligere i denne rapporten har det blitt vist til at UDI ikke opprettet transittmottak for

<sup>62</sup> I inndelingslova av 2001 heter det (§3) at *”(...) Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd”*. I Stortingsvedtak 1. juni 1995 heter det at *”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.”*

asylsøkere på Evje fordi kommunen gikk i mot det (side 94). Det ble samlet underskrifter for et krav om folkeavstemning, som riktignok ikke ble avholdt, men dette kan ha vært fordi kommunestyret trodde utfallet av en slik avstemning ville gå imot opprettelsen.

Stortinget kan velge å omgjøre sin praksis, og gå inn for kommunesammenslåing også der det er lokal uenighet. Det kan hende at staten også kunne valgt å opprettet mottaket på Evje tross lokal motstand. Men hvis folkeavstemninger gjøres bindende, kan det bli forbundet med større politiske kostnader for nasjonale myndigheter å overprøve lokale vedtak. Konsekvensene av dette er ikke så lett å overskue. En risiko er at "bindende" folkeavstemninger kjennes ugyldige fordi de går på tvers av statlig politikk. Dette vil kunne undergrave tilliten til avstemningsinstitusjonen.

Den kanskje enkleste måten å håndtere dette problemet på, er å lovfeste bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett som *referendum*, altså folkeavstemning som gjelder vedtak som fattes i kommunestyret eller fylkestinget. Som tidligere vist, kan slike folkeavstemninger være enten avvisende eller opphevende (*rejective* eller *abrogative*) slik som i Sveits og i USAs delstater. I det første tilfellet kan det reises krav om folkeavstemning om saker som er vedtatt, men som ennå ikke er trådt i kraft. Det må da defineres en interimperiode som utgjør fristen for å fremsette krav om folkeavstemning. I det siste tilfellet vil folkeavstemningen kunne oppheve tidligere fattede vedtak, som allerede har trådt i kraft. Dermed er det tilstrekkelig at det opprinnelige vedtaket i kommunestyret eller fylkestinget ble fattet på lovlig måte, altså blant annet i samsvar med særlovgivningen og tilhørende forskrifter. Bindingene på staten vil da ikke øke som følge av introduksjonen av folkeavstemninger.

Situasjonen er noe mer problematisk hvis det er tale om bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett som *initiativ*. Men heller ikke her burde problemene være uoverkommelige. I USA kan rettsvesenet avgjøre om utfallet av en folkeavstemning er ukonstitusjonelt, og tilsvarende vil det norske rettsystemet (eventuelt fylkesmannen) kunne avgjøre om utfallet av en folkeavstemning er i strid med lover og forskrifter. Det kan også fastsettes en godkjenningssprosedyre i forkant, for eksempel ved at fylkesmannen skal behandle alle forslag til folkeavstemning før de gjennomføres –

eventuelt før det gis klarsignal til å starte innhenting av underskrifter.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Som tidligere beskrevet skal innhenting av underskrifter (på delstatsnivå i USA) skje etter at riksadvokaten har utformet tittel og sammendrag for initiativet. Også valgplakaten utformes av myndighetene. Dermed er det ikke noe i veien for at en judisiell godkjenningssprosedyre slår inn også på dette tidlige stadiet.

## Litteratur

- Aardal, B., red. (2002): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget
- Adamiak, A. L. (2001): *Lokale folkeavstemning i Norge. Med særlig vekt på perioden 1970-2000*. Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Adamiak, A. L. (2001): Lokale folkeavstemning i Norge – omfang, temaer og deltakelse. Kapittel 8 i Aardal, B., red. (2002)
- Baldersheim, H. m.fl., red. (2001): *Statsvitenskapelige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Barber, B. (1983): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press
- Bergh, T., red. (1983): *Deltagerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bjørklund, T. (1997): *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bjørklund, T. (2001): Folkeavstemninger. Fra elitedirigerte til eliteutfordrende. I Baldersheim m.fl., red. (2001)
- Bjørklund, T. (2002): Den stadig synkende deltagelsen ved lokalvalg – noen årsaker og konsekvenser. Kapittel 3 i Aardal, B., red. (2002)
- Bogdanor, V. (1994): Western Europe. Kapittel 5 i Butler og Ranney, eds. (1994)
- Butler, D. og Ranney, A., eds. (1994): *Referendums around the world: the growing use of democracy*. Washington, D.C.: AEI Press

- Budge, I. (1996): *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press
- Cain, B. E., Dalton, R. J. og Scarrow, S. (2003): New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. Kapittel 1 i Cain, Dalton og Scarrow, eds. (2003).
- Cain, B. E., Dalton, R. J. og Scarrow, S., eds. (2003): *Democracy transformed? : expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Dahl, R. A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven, Conn. : Yale University Press
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row
- Elster, J. (1983): Offentlighet og deltagelse. To teorier om deltagerdemokratiet. I Bergh, T., red. (1983)
- Feld, L. P. og Matsusaka, J. G. (2002): Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons. *Journal of Public Economics*, December 2003
- Habermas, J. (1975): *Legitimation crisis*. Boston: Beacon press
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Hahn, G. og Morton, S. C. (1977): Initiative and Referendum: Do They Encourage or Impair Better State Government? *Florida State University Law Review*, vol. 5.
- Harrison, R. (1993): *Democracy*. London: Routledge
- Haus, M. og Klausen, J. E. (2004): Urban leadership and community involvement: ingredients for good governance? Findings from the PLUS project. Presentert på konferansen *City futures - International conference on globalism and urban change*, arrangert av College of Urban Planning and Public Affairs at the University of Illinois at Chicago 8-10 Juli 2004

- Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R. and Swyngedouw, E., eds. (2002): *Participatory governance in multilevel context. Theoretical debate and the empirical arena*. Opladen: Verlag Leske + Budrich
- Held, D. (1996): *Models of democracy* (second ed.). Cambridge: Polity press
- Hyland, J. L. (1995): *Democratic Theory. The philosophical foundations*. Manchester: Manchester University Press.
- Kaufmann, B., ed. (2004): *Initiative and Referendum Monitor. The IRI Europe Toolkit*. Utgitt av "The Initiative and Referendum Institute Europe", <http://www.iri-europe.org/>
- Jerkert, B. (1998): *Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz*. SOU 1998:85, Demokratiutredningens skrift nr. 3
- John, P. (2001): *Local governance in Western Europe*. London: Sage
- King, A. (1981): Referendums and the European Community. Kapittel i Ranney, A. (ed, 1981): *The Referendum device*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research
- Klausen, J. E. (2004): *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5. Oslo: NIBR
- Kobach, K. W. (1993): *The referendum: direct democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth
- Ladner, A. og Brändle, M. (1999): Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical test in the Swiss Cantons. *Party politics*, vol. 5, no. 3 july 1999, pp. 283-302
- Lafferty, W. (1983): Deltagelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog. I Bergh, T., red. (1983).
- Magleby, D. B. (1994): Direct Legislation in the American States. Kapittel 7 i Butler og Ranney (1994).
- Mansbridge, J. J. (1983): *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press

- 
- Mendelson, M. og Parkin, A. (2001): *Referendum Democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Basingstoke: Palgrave
- Morell, L. (2001): The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. Kapittel 2 i Mendelson og Parkin (2001).
- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte* (valglovutvalget)
- Olsen, J. P. og Sætren, H. (1980): *Aksjoner og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pateman, C. (1977): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rae, D. og Daut, H. (1976): The Ostrogorski Paradox: a Peculiarity of Compound Majority Decision. *European Journal of Political Research*, Vol. 4, No. 4, pp. 391-8
- Ramney, A., ed. (1981): *The Referendum Device*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Rawls (1993): *Political liberalism*. New York: Columbia University Press
- Rousseau, J.-J. (1968/1762): *The social contract*. Penguin classics. London: Penguin Books
- Sartori, G. (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, inc.
- Scarow, S. (1999): Party democracy and direct democracy. *Party politics* ; Vol. 5, no 3
- Schmalz-Bruns, R. (2002): The normative desirability of participatory governance. I Heinelt, Getimis, Kafkalas, Smith, og Swyngedouw, eds. (2002)
- Schumpeter, J. A. (1975): *Capitalism, Socialism and Democracy* (første utgave publisert 1942). New York: Harper & Row, publishers

- Setälä, M. (1999): *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Basingstoke: MacMillian Press Ltd.
- Shelley, K. (2002): *A history of California Initiatives*. Publisert av Secretary of state's publications, California, USA.
- Swianiewich, P. (2004): City Political Culture – What is Expected from Policy Actors? Planlagt for publisering i Heinelt, Sweeting og Getimis, eds.: *Leadership and Participation: Searching for sustainability in European cities* (forthcoming)



Tittel: **Bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett**

Forfatter: Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2004:17

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 82-7071-490-9

Prosjektnummer: O-2203  
Prosjektnavn: Bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Rapporten vurderer mulige virkninger av å innføre bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett i Norge. Analysene er basert på teoretiske resonnementer, erfaringer fra andre land, en undersøkelse rettet mot et utvalg norske lokalpolitikere samt debattinnlegg i aviser.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2004

Antall sider: 116

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2004