

Hilde Lorentzen og
Marte Winsvold

E-initiativ

- en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

E-initiativ

- en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:12

Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?
Om kommunesektoren og EØS-avtalen

NIBR-rapport 2008:8

Lokalt demokrati i Longyearbyen
Engasjement og deltakelse ved valget i 2007

NIBR-rapport 2006:2

Demokrati i motvind
Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk

NIBR-rapport 2006:1

Lokalt e-demokrati
Om elektronisk deltakelse blant innbyggere med funksjonsnedsettelse

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Hilde Lorentzen og Marte Winsvold

E-initiativ

- en evaluering av forsøk med
elektronisk innbyggerinitiativ

NIBR-rapport 2008:19

Tittel: **E-initiativ**
- en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ

Forfatter: Hilde Lorentzen og Marte Winsvold

NIBR-rapport: 2008:19
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-741-5

Prosjektnummer: O-2334
Prosjektnavn: Elektronisk innbyggerinitiativ
Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Marte Winsvold

Referat: Elektronisk innbyggerinitiativ er gjennomført som et toårig forsøk i fjorten norske kommuner. Evalueringen av forsøket viser at elektronisk tilrettelegging har gjort initiativretten mer kjent i befolkningen. Videre blir initiativretten mer brukt i kommuner som har innført e-initiativ. I mindre, men likevel i noen grad, har ordningen ført til bedre innsyn i initiativprosessen og bedre informasjon rundt initiativene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2008

Antall sider: 81
Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Denne NIBR-rapporten, *E-initiativ. En evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ*, er utarbeidet med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet. Et toårig forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ har vært gjennomført i fjorten norske kommuner i perioden november 2005 - november 2007. Prosjektet har vært gjennomført av en gruppe bestående av representanter fra tre av forsøkskommunene, Eidsvoll, Hole og Lørenskog, samt av forskere fra Høgskolen i Vestfold og Norsk institutt for by- og regionforskning. Høgskolen i Vestfold har hatt ansvar for utviklingen av den tekniske løsningen for e-initiativ, og Norsk institutt for by- og regionforskning har hatt prosjektlederansvar.

Evalueringen er basert på intervjuer med initiativtakere, politikere og administrativt ansatte i syv av forsøkskommunene. Videre er det gjennomført spørreundersøkelser blant innbyggerne i et utvalg av forsøkskommunene samt blant et landsomfattende befolkningsutvalg. Det er også benyttet data fra Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase for 2008 og fra Norsk Samfunnsviten-skapelig Datatjeneste. Forfatterne vil takke alle som har stilt opp og delt sine erfaringer og synspunkter med oss. Uten deres velvillighet og interesse hadde denne evalueringen ikke latt seg gjennomføre.

Evalueringen er gjennomført i samarbeid mellom forskerne Marte Winsvold og Hilde Lorentzen. Førstelektor Lasse Berntzen, Høgskolen i Vestfold, har også bidratt i utarbeidelse av rapporten. Marte Winsvold har vært prosjektleder.

NIBR, september 2008

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	9
1 Innledning.....	12
2 Bakgrunn for forsøket	13
2.1 Initiativretten	13
2.2 E-initiativ	15
3 Systemet	19
3.1 Utforming.....	19
3.2 Bruk.....	23
3.3 Type initiativer – eksempler og diskusjon	26
4 Evaluering av forsøket - evalueringsdesign	30
5 Evaluering av det tekniske, utformingen og det sikkerhetsmessige.....	33
5.1 Det tekniske	33
5.2 Utformingen	34
5.3 Sikkerhet.....	35
6 Evaluering av målsettinger	38
6.1 Økt tilgjengelighet?	38
6.2 Økt innsyn?	48
6.3 Bedre informerte initiativer?	52
6.4 Aktivering av nye grupper?	54
6.5 Større dagsordenmakt til innbyggerne?.....	58
7 Demokratiske merverdi?	65
8 Anbefalinger.....	74
8.1 Nett eller papir?	74

8.2	Anbefalinger oppsummert.....	76
	Litteratur	78
Vedlegg 1	Retningslinjer for Lørenskog kommune.....	79

Tabelloversikt

Tabell 4.1	Folkemengde per 1.1.2008 og utvalgsstørrelse	31
Tabell 6.1	Andelen som kjenner til ulike former for innbyggerinitiativ. Prosent.	42
Tabell 6.2	Andel av kommuner med ulike folketall hvor det er fremmet innbyggerinitiativ i løpet av de siste fire årene (altså 2004 eller senere). Prosent.....	44
Tabell 6.3	Andel med kjennskap til e-initiativ i forskjellige aldersgrupper	55
Tabell 6.4	Andel blant forskjellige grupper som har kjennskap til ordningen med e-initiativ.....	56
Tabell 6.5	Forsøkskommuner. Lineær regresjon. Hvor lett eller vanskelig oppfatter du at det er for innbyggere i kommunen der du bor å få fremmet en sak for kommunestyret? Fra 4-svært lett, til 1 - svært vanskelig. Vet ikke utelatt. Signifikante effekter er merket med *. N=1603	61
Tabell 7.1	Andel i casekommunene som er fornøyd med lokaldemokratiet blant dem som opplever det som lett eller vanskelig å få tatt opp en sak i kommunestyret. Prosent.....	67
Tabell 7.2	Andel i casekommunene som er fornøyd med lokaldemokratiet blant dem som opplever at de har stor eller liten mulighet til å påvirke politiske beslutninger i kommunen.	68

Figuroversikt

Figur 6.1	Kunne du tenke deg å bruke internett til følgende? Andel blant de med nettilgang som har svart 'ja'. N=1608	40
Figur 6.2	Hvor lett eller vanskelig oppfatter du at det er for innbyggere å få tatt opp en sak i kommunestyret i kommunen der du bor?.....	58
Figur 6.3	Andel som mener det er svært eller nokså lett å fremme en sak for kommunestyret i kommunen der de bor. N=1902.....	59
Figur 6.4	Andel som opplever det som svært eller nokså lett å få tatt opp en sak i kommunestyret, etter kommune- størrelse. N=1008	60
Figur 6.5	Hvis du som innbygger hadde en sak du mente var viktig, og som du ønsket å få tatt opp i kommunestyret i kommunen der du bor, hvordan ville du da gått fram? Du kan gjerne nevne flere måter. N=1902/1008	62

Sammendrag

Hilde Lorentzen og Marte Winsvold

E-initiativ

- en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ
NIBR-rapport: 2008:19

Forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ er gjennomført som et toårig prosjekt i fjorten kommuner. Prosjektet hadde oppstart 1. november 2005 i de tre kommunene Eidsvoll, Hole og Lørenskog. Fra og med 1. november 2006 kom elleve nye kommuner med i forsøket: Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme og Tønsberg. Evalueringen baserer seg på erfaringene gjort i disse kommunene i løpet av de to årene forsøket har pågått. Fem av kommunene – Eidsvoll, Hole, Lørenskog, Sandefjord og Horten - har blitt valgt ut som case-kommuner og har blitt studert ekstra grundig. Noen intervjuer er også gjennomført i Holmestrand og Larvik.

Elektronisk innbyggerinitiativ (e-initiativ) er et program som gjør det mulig for innbyggere i en kommune å fremme og signere forslag til kommunestyret via kommunens hjemmesider. E-initiativ gjør det altså mulig å benytte seg av initiativretten, slik den er nedfelt i kommunelovens paragraf 39a, elektronisk.

I løpet av forsøksperioden ble det fremmet til sammen 31 forslag i ni av de fjorten forsøkskommunene. Ett av forslagene ble fremmet anonymt og ble derfor ikke behandlet. Av de 30 forslagene med navngitt initiativtaker, ble tretten åpnet for signering. Tre av disse hadde ved forsøkets slutt samlet tilstrekkelig mange underskrifter og var blitt behandlet i kommunestyret. Alle de tre behandlede forslagene fikk flertall i kommunestyret. Ett av de foreslåtte tiltakene, bygging av klatrevegg i Eidsvoll, er allerede gjennomført.

NIBR-rapport: 2008:19

Sytten forslag ble av forskjellige grunner ikke åpnet for signering: En del av dem falt utenfor kommunens ansvarsområde, andre hadde allerede blitt behandlet i inneværende valgperiode eller lå til utredning. Andre forslag igjen ble vurdert som meningsytringer og ikke som reelle forslag. Noen forslag ble dessuten løst administrativt.

Målsettingene med å tilrettelegge for elektronisk gjennomføring av innbyggerinitiativ var å lette tilgjengeligheten til ordningen, bidra til bedre innsyn i forslagsprosessen, gjøre initiativprosessen bedre informert, samt å aktivisere nye grupper, og da spesielt unge.

Evalueringen viser at forsøket med e-initiativ har gjort initiativretten noe mer tilgjengelig og mer brukt. Det er fremmet flere initiativer i forsøkskommunene enn i kommuner i landet for øvrig. En av grunnene til dette ser ut til å være at det vurderes som lettere å samle underskrifter på nett enn på papir. En annen grunn kan være at kjennskapen til initiativretten er langt større i forsøkskommunene enn i kommuner ellers i landet.

I mindre grad har forventningene til økt innsyn, informasjon og aktivisering blitt innfridd. Dette skyldes først og fremst at kommunene ikke har tatt ut potensialet som ligger i e-initiativsystemet.

Innsynsmuligheten var forventet å øke med elektronisk tilrettelegging fordi kommunene på hjemmesidene kunne informere befolkningen om initiativer som ble fremmet og hvordan disse ble behandlet. Den gjennomsiktigheten i saksgangen som systemet muliggjør, er imidlertid i liten grad utnyttet, og her er det et stort potensial for forbedring. Forslagene er blitt mer synlige for befolkningen i forsøkskommunene først og fremst fordi media fanger dem opp på et tidligere tidspunkt enn de ville gjort ved papirbaserte innsamlinger, og derfor har anledning til å dekke en større del av prosessen.

Informasjonen rundt initiativene var forventet å øke med elektronisk tilrettelegging fordi initiativtakerne kunne begrunne forslagene sine mer utførlig på hjemmesiden og nå ut til en større del av befolkningen med denne begrunnelsen. Dette har de langt på vei gjort. Videre var diskusjonsforaene som er knyttet til hvert enkelt forslag ventet å bidra med informasjon til administrasjonen

som skulle utrede forslagene og til politikerne som skulle behandle dem. Diskusjonsforaene blir imidlertid lite brukt og lite lest.

E-initiativ var forventet å aktivisere nye grupper, og da spesielt unge, som har høy nettkompetanse. Dette har i liten grad skjedd. Erfaringene fra forsøkskommunene viser at det stort sett er voksne, allerede politisk aktive mennesker som har benyttet seg av denne kanalen. Det er imidlertid unntak. Ett forslag er fremmet av en ungdom, mens andre er fremmet av personer som i liten grad har deltatt i lokalpolitikk tidligere.

E-initiativ innfrir altså i hovedsak forventningen om økt tilgjengelighet. For at e-initiativ også skal gi befolkningen bedre innsyn i initiativprosessen, gi bedre informasjon til potensielle underskrivere, utredere og politikere og aktivisere nye grupper av befolkningen, kreves det at kommunene som bruker ordningen gjør en innsats. Sist i rapporten er det listet opp en rekke anbefalinger for hva kommuner kan gjøre for at ordningen skal fungere etter hensikten.

Summary

Hilde Lorentzen and Marte Winsvold

E-initiative

An evaluation of a pilot scheme involving electronic inhabitant initiatives

NIBR Report: 2008:19

A two-year pilot scheme allowing the public to submit proposals via the web, the electronic inhabitant initiative, was conducted in fourteen municipalities. After starting in three municipalities – Eidsvoll, Hole and Lørenskog – in November 2005, the final eleven joined the scheme on November 1, 2006. They were Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme and Tønsberg. The evaluation is based on the experience of these municipalities accumulated during the scheme's twenty-four-month lifespan. Five of these municipalities – Eidsvoll, Hole, Lørenskog, Sandefjord and Horten – were chosen as case municipalities and studied particularly carefully. We interviewed officials on the Holmestrand and Larvik councils as well.

The electronic inhabitant initiative programme (Norwegian: *elektronisk innbyggerinitiativ*; e-initiative for short) allows residents of a municipality to submit and countersign proposals for council deliberation using the council's website. It represents an opportunity for the public to use its right of initiative as laid out in section 39a of the Local Government Act (*Kommuneloven*) electronically.

The pilot scheme saw thirty one proposals tabled in nine of the fourteen test municipalities over its lifetime. One of the proposals was anonymous and therefore discarded. Of the thirty proposals from named persons, thirteen were opened for countersigning.

NIBR-rapport: 2008:19

Three of these had attracted a sufficient number of signatures for eligibility as council business. All three received the majority vote in the council. Action to implement one of proposals, for a climbing wall in the municipality of Eidsvoll, has already been taken. Seventeen proposals were not opened for countersigning for various reasons. Some proposals fell outside the council's jurisdiction, some had already been considered during the current electoral term or were awaiting approval. Some were viewed as expressions of opinion rather than serious proposals. And some were dealt with administratively.

The purpose of the electronic resident initiative was to widen accessibility, facilitate public scrutiny of the proposal processes, improve the process in terms of information and activate new groups, particularly the young.

The evaluation found improved access to and use of the right of initiative as a result of the trial. More proposals were lodged in the pilot municipalities than across the country as a whole. One the reason was possibly because it is easier to collect endorsements via the Internet than by paper. Another could be that the public in the test municipalities are much more aware of the right of initiative than populations in other municipalities.

Aspirations for increased scrutiny, better information and wider group activation were not fulfilled to the same degree, mainly because local councils failed to tap into the full potential of the e-initiative system.

The initiative was expected to promote wider public scrutiny simply because submitted proposals could be posted immediately on the council web pages along with supplementary information regarding progression in the administration. Residents have not, however, availed themselves of the system's heightened procedural transparency. This is an area where significant improvements could be made. Proposals achieve higher public visibility in the trial municipalities not least because the media are alerted earlier than and can follow a greater part of process.

The public was expected to learn more about the right of initiative inasmuch as residents could set out their arguments and reasoning on the council's home pages in detail, reaching a larger segment of the population. And this was done, by and large. Each proposal

was allotted a dedicated forum where the public could respond. This particular measure was expected to provide important information for council officials in charge of approving or discarding proposals and politicians making the final decision. These forums were not used much either to post responses or read arguments posted by others.

The e-initiative was also expected to activate new groups, especially younger people to whom the Internet is no stranger. But here too, expectations were left wanting. Instead, the councils found, communicating via the Internet appealed more to older, already politically active members of the public. There were some exceptions. One proposal was submitted by a teenager, and others by people who had not been involved in local politics before.

The e-initiative satisfied most expectations of wider accessibility. But for the e-initiative to improve the public's opportunity to monitor initiative processes, inform potential endorsers, vetting officials and politicians, and activate other segments of the population, councils need to take action. The report offers in conclusion a series of recommendations on council action to get the scheme to work as intended.

1 Innledning

I denne rapporten evalueres et toårig forsøksprosjekt med elektronisk innbyggerinitiativ i fjorten kommuner. Prosjektet hadde formell oppstart 1. november 2005 og ble avsluttet 1. november 2007.

Elektronisk innbyggerinitiativ (e-initiativ) er et program som gjør det mulig for innbyggere i en kommune å fremme og signere forslag til kommunestyret via kommunens hjemmesider. Programmet ble utviklet av en prosjektgruppe bestående av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Høgskolen i Vestfold (HVE) og de tre kommunene Lørenskog, Hole og Eidsvoll. Systemet ble først prøvd ut i disse tre kommunene, og etter et år ble forsøket utvidet til å omfatte ytterligere elleve kommuner. Prosjektgruppen har fulgt forsøket underveis. HVE har hatt hovedansvar for den tekniske delen av forsøket, mens NIBR har hatt prosjektlederansvaret.

Vi vil i denne rapporten først si litt om bakgrunnen for forsøksprosjektet. Deretter vil vi beskrive selve systemet og bruken av det. Videre vil vi gjøre rede for evalueringsdesign og metode og deretter vil vi vurdere forsøket i lys av målsettinger fastsatt av prosjektgruppen. Vi vil også foreta en bredere diskusjon av de demokratiske konsekvensene av dette tiltaket og diskutere hvilke implikasjoner ulike former for demokratiltak kan ha for det lokale folkestyret. Basert på erfaringene med ordningen vil vi til sist komme med anbefalinger til andre kommuner som ønsker å innføre e-initiativ i sin kommune.

2 Bakgrunn for forsøket

2.1 Initiativretten

I 2003 ble det innført initiativrett i norske kommuner og fylkeskommuner, gjennom en endring i kommuneloven (paragraf 39a). Initiativretten innebærer at innbyggere i en kommune eller fylkeskommune kan kreve å få en sak behandlet i kommunestyret eller fylkestinget innen seks måneder, dersom de kan dokumentere støtte fra 2% av kommunens innbyggere. Dokumentert støtte fra 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylkeskommunen, er likevel alltid nok. Bare de saker som faller innunder kommunens eller fylkeskommunens myndighetsområde har krav på å bli behandlet. Videre kan ikke et forslag fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode, og et forslag kan ikke fremsettes på nytt før det er gått fire år siden sist det ble fremmet.

Bakgrunnen for å introdusere initiativretten var en bekymring for den stadig synkende valgdeltakelsen i norske kommuner og fylker. I 1997 ble det nedsatt et utvalg som skulle gjennomgå valgloven, blant annet med tanke på hvordan det lokale politiske engasjementet kunne høynes. Utvalget presenterte i 2001 sine konklusjoner i NOU'en "Velgere, valgordning, valgte" (NOU 2001:03), og det ble der foreslått at en initiativordning skulle innføres på lokalt nivå. Argumentet for å innføre ordningen på lokalt og ikke på nasjonalt nivå, var at man forutsatte at sakene, sammenhengene, og konsekvensene av forslag ville være bedre kjente for borgerne lokalt, og at politikken ville være mer konkret for den enkelte (NOU 2001:03:9.2.9).

Før forslaget ble vedtatt ble det sendt på høring til alle landets fylker og kommuner, samt til en rekke andre institusjoner, deriblant KS. Høringsrunden resulterte i enkelte endringer i det

opprinnelige forslaget. I utgangspunktet hadde utvalget ikke foreslått noen begrensninger i initiativretten, annet enn kravet om at forslag måtte falle under kommunens eller fylkets ansvarsområde. Etter innspill fra to kommuner ble ordningen endret til bare å gjelde saker som ikke var eller hadde vært til behandling i løpet av de siste fire årene. Argumentet for denne begrensningen var at initiativretten ikke skulle brukes til omkamp, men skulle være en kanal for nye ideer som ikke ble fanget opp av den politiske dagsorden på andre måter. Videre ble det foreslått å utvide initiativretten til å gjelde også dem under 18 år og folk uten norsk statsborgerskap, bosatt i kommunen eller fylket. Det opprinnelige forslaget om støtte fra 2 prosent av innbyggerne ble også vurdert som for strengt, og ble supplert med et øvre krav på 300 eller 500 underskrifter i henholdsvis kommunen og fylket.

Utvalgets begrunnelse for innføring av initiativretten var todelt: For det første ble den begrunnet med at folk trengte en kanal for det økende saksorienterte engasjement man syntes å ha observert i befolkningen. Initiativretten ville kunne kanalisere dette engasjementet inn i det representative demokratiet (Klausen og Christensen, NOU 2006:7). For det andre hevdet utvalget at initiativretten ville kunne styrke kontakten mellom politiske partier og velgere i periodene mellom valg. I forslaget lå således en kritikk av måten politiske partier fungerte på i norsk lokalpolitikk. I følge utvalget var partiene for sterkt orientert mot det interne arbeidet i kommunestyret og formannskapet og for lite orientert mot velgerne. Tanken var at initiativretten skulle få partiene til å fokusere mer på velgerne også mellom valgene. Det ble imidlertid innvendt at initiativretten ville kunne få innbyggerne til å kanalisere sitt engasjement utenom partiene og dermed bevege lokaldemokratiet i retning av et aksjonsdemokrati. Hvis dette ble tilfelle, ville initiativretten ende opp med å svekke heller enn å styrke kontakten mellom folk og partier (Klausen and Christensen 2006:191).

Før initiativretten hadde norske borgere ingen lovfestet rett til å påvirke dagsorden. Formelt sett har altså det norske demokratiet langt på vei vært et rent konkurransedemokrati, der innbyggerne i hovedsak har brukt stemmen sin for å gi tilslutning til eller avvise partiens valgprogrammer. Med initiativretten blir innbyggerne formelt invitert til å definere hvilke saker politikken skal befatte seg med, altså på et tidligere tidspunkt i den politiske prosessen. Initiativretten har dermed introdusert et fundamentalt nytt

prinsipp i norsk lokalpolitikk ved det at politikere ikke lenger har den eksklusive retten til å sette saker på dagsorden og få dem vurdert.

2.2 E-initiativ

Ideen om å tilrettelegge for at folk skal kunne gjennomføre innbyggerinitiativ via nett, kommer fra det skotske parlamentet, som har hatt en slik ordning (e-petition) siden 1999. I Skottland er ordningen mye brukt, og den ble etter to års bruk evaluert som et viktig demokratibyggende tiltak (Macintosh et al. 2002). Etter samme mal er det også innført elektronisk innbyggerinitiativ i to engelske kommuner (Kingston upon Thames og Bristol), samt direkte til den britiske statsministerens kontor. Ordningen er også innført i den tyske og den rumenske nasjonalforsamlingen, i to delstatsforsamlinger i Australia (Tasmania og Queensland), og i en bykommune i New Zealand. I tillegg tilbyr en rekke frivillige organisasjoner verden over systemer for elektronisk innbyggerinitiativ, men disse er ikke formelt knyttet til nasjonale eller regionale styringsnivåer.

Med utgangspunkt i de positive erfaringene fra Skottland, ønsket man å prøve ut dette systemet i Norge. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Høgskolen i Vestfold (HVE) tok kontakt med tre kommuner; Lørenskog, Hole og Eidsvoll, og sammen med disse ble det utarbeidet et forslag til forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ. Prosjektet ble støttet av Kommunal- og regionaldepartementet og hadde oppstart 1. mai 2005. Det første halve året gikk med til å utvikle programvare, utarbeide retningslinjer og planlegge implementering av systemet. 1. november 2005 ble ordningen tatt i bruk. En prosjektgruppe bestående av to forskere fra NIBR, en forsker fra HVE og fem representanter fra de tre kommunene har sammen utviklet ordningen og har sammen vært ansvarlige for å gjennomføre prosjektet. NIBR har hatt prosjektlederansvaret og har gjennomført evalueringen av forsøket, og HVE har hatt hovedansvaret for utvikling og oppfølging av programvaren. Underveis i prosjektperioden har systemet blitt endret etter hvert som erfaring har vist hva som har fungert og ikke fungert. Informasjon om prosjektet har også blitt lagt ut på prosjektets hjemmeside, www.e-initiativ.no.

Etter ett år, fra 1. november 2006, kom elleve nye kommuner med i forsøket. Disse kommunene kom med gjennom 12-K, et interkommunalt samarbeid mellom 12 kommuner i Vestfold. Elleve av kommunene i 12-K - Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme og Tønsberg - valgte å bli med i forsøket. En av kommunene – Lardal - avsto grunnet ressursmangel. Det andre av de to årene var altså til sammen fjorten kommuner med i forsøket. Etter forsøkets avslutning har ytterligere to kommuner, Alta og Sørum, kommet til. Per august 2008 er det i alt 16 kommuner som tilbyr e-initiativ.

Forsøket ble formelt avsluttet 1. november 2007, men ble i praksis videreført inntil evalueringsrapport fra NIBR foreligger. I forsøksperioden har programmet ligget på en tjenermaskin fysisk lokalisert på Høgskolen i Vestfold. Høsten 2008 vil de fjorten forsøkskommunene avgjøre om de ønsker å fortsette med ordningen eller ikke. Programmet vil i første omgang fortsette å ligge på Høgskolens tjenermaskin. Fra høsten 2008 vil programmet gjøres tilgjengelig for alle landets kommuner. Nye kommuner som ønsker å ta programmet i bruk kan enten benytte eksisterende løsning som driftes av Høgskolen i Vestfold eller laste ned kildekoden via Kommunaldepartementets hjemmesider og installere det på sin egen tjenermaskin. Prosjektets hjemmeside, www.e-initiativ.no, vil fungere som en formidlingsbase for ordningen etter forsøkets avslutning.

Hvorfor e-initiativ?

Bakgrunnen for å innføre e-initiativ var at man antok at en elektronisk tilrettelegging av initiativretten ville gjøre ordningen mer tilgjengelig, gi bedre innsyn og bedre informasjon i initiativprosessene, samt at man ville kunne aktivisere unge gjennom denne kanalen. Økt tilgjengelighet, innsyn, informasjon og aktivisering er hovedmålsettingene med forsøksprosjektet, og begrunnelsene for disse vil kort bli redegjort for under.

Tilgjengelighet: Det ble antatt at muligheten for å legge frem forslag og samle underskrifter på nett ville senke terskelen for å ta initiativretten i bruk. Tilgjengeligheten ville økes både fordi teknologien ville gjøre innsamling av underskrifter mindre arbeidskrevende og fordi prosedyrene rundt initiativretten ville bli formalisert ved tilrettelegging på nett. Videre ville tilgjengeligheten

øke fordi flere ville få kjennskap til ordningen når den lå synlig på kommunens hjemmesider.

Innsyn: Ved å tilby innbyggerinitiativ på nettet vil initiativene bli mer synlig for befolkningen som initiativene angår. Mens et papirbasert initiativ er synlig bare for dem som tilbys å skrive under, er et elektronisk innbyggerinitiativ tilgjengelig for alle kommunens innbyggere via de kommunale hjemmesidene, så sant de har nettilgang. Det betyr både at alle får lik mulighet til å undertegne, og at alle innbyggere har lik mulighet til å bli informert om initiativer og behandlingen av dem. Dermed økes innbyggernes mulighet for å få innsyn i hvilke saker som blir forsøkt satt på dagsorden, samt innbyggernes mulighet for å kontrollere at kommunen følger prosedyrene for innbyggerinitiativ.

Informasjon: Elektronisk innbyggerinitiativ vil også kunne gi en bedre informert initiativprosess. For det første gis initiativtakeren mulighet for å gi en grundig begrunnelse for forslaget og til å nå ut med denne begrunnelsen til et stort publikum. For det andre vil potensielle underskrivere i ro og mak kunne ta forslaget og begrunnelsen i betraktning før de tar stilling til hvorvidt de ønsker å støtte forslaget. For det tredje ble det lagt opp til nettbaserte debatter rundt forslagene, som ville kunne gi nyttige innspill både for initiativtakerne og underskrivere, for administrasjonen som skal utrede og for de folkevalgte som skal ta stilling til initiativene. E-initiativ vil dermed kunne føre til bedre begrunnede forslag, bedre funderte støtteerklæringer og bedre begrunnet behandling i kommunestyret. E-initiativ har dessuten det fortrinn fremfor tradisjonelt innbyggerinitiativ at all informasjon om og argumentasjon rundt forslaget blir lagret på samme sted og gjøres tilgjengelig for alle over et lengre tidsrom.

Aktivisering: Valgdeltakelsen og det politiske engasjementet blant unge er lavere enn i andre aldersgrupper, og det er synkende. Elektronisk tilrettelegging for innbyggerinitiativ vil kunne bidra til at denne ordningen blir lettere tilgjengelig for unge, som i større grad enn eldre er kompetente nettbrukere. Dette vil kunne føre til at saker som unge er opptatt av blir bedre representert på den politiske dagsorden, noe som i sin tur vil kunne bidra til å aktivisere flere unge, fordi politikken vil virke mer relevant for dem.

Som for initiativretten generelt, er et overordnet mål med e-initiativ å bidra til at det blir enklere for innbyggere å få fremmet saker for kommunestyret. Når saker som oppleves som relevante for befolkningen settes på dagsorden vil det kunne gjøre at følelsen av å kunne påvirke politiske prioriteringer øker, som igjen kan øke engasjementet rundt lokaldemokratiet og rundt lokale politiske spørsmål. Økt mulighet for folkelig *dagsordensetting* utgjør dermed en femte målsetting for forsøket. Dette er et mål med initiativretten som ordning generelt, og er ikke spesielt for forsøket med e-initiativ.

3 Systemet

3.1 Utforming

Fordi initiativretten i Norge har en noe annen innretning enn i Skottland, ble det vurdert som hensiktsmessig å utvikle et eget system tilpasset den norske ordningen, fremfor å kopiere programmet fra Skottland. Systemet er i all hovedsak likt i alle deltakerkommunene. Opprinnelig var det planlagt å utforme systemet litt forskjellig når det gjaldt sikkerhetsnivå for signering og diskusjonsforum. Når det kom til stykket ønsket imidlertid alle den samme løsningen.

Løsningen ble utviklet ved bruk av ASP (Active Server Pages), under Microsoft IIS (Internet Information Server). Løsningen ble utviklet i flere iterasjoner i tråd med prosjektgruppens ønsker. Forslag og signaturer lagres i en Access-database. Fordelen er at en Access-database ligger i en enkelt fil, og dette forenkler flytting og sikkerhetskopiering. Hverken datamengde eller belastning krever noe mer avansert databaseløsning.

Koden er organisert i fem ulike filer, hvor en fil er en konfigurasjonsfil som inneholder data som er spesifikke for den enkelte kommune. De fire andre filene inneholder programkode for brukerdelen, administrasjonsdelen, diskusjonsdelen og en del som gir forslagstillere mulighet til å redigere eget forslag før publisering.

Hver kommune får en egen mappe på tjenermaskinen som inneholder programkodefiler og database. Dette gir full isolasjon mellom de enkelte kommunene, noe som er en fordel ved sikkerhetskopiering og flytting. Siden både programkode og databasefil er relativt små i størrelse, er dette en gunstig løsning.

Fra et brukerperspektiv består løsningen av to deler:

1. en brukerdel, som er offentlig tilgjengelig og synlig for alle, og hvor innbyggerne kan fremme forslag, signere og diskutere
2. en administrasjonsdel, som er passordbeskyttet, og der administrasjonen i kommunen kan overvåke og redigere forslag, underskriftslistor og diskusjonsforum. (Her er det mulig å benytte operativsystemets autentiseringsmekanisme).

Brukerdelen har følgende funksjoner:

- En side som viser leverte initiativ, deres status, og lenker til egne sider for å:
 - Løvere et nytt forslag. Her oppgis også forslagsstillers kontakinformasjon og når signeringsperioden skal avsluttes.
 - Signere eksisterende forslag. Den som ønsker å gi sin støtte til et forslag må oppgi fullt navn, adresse og postnummer. Dette er for at kommunen skal kunne kontrollere at vedkommende er bosatt i kommunen.
 - Se hvem som har signert eksisterende forslag. Her vil kun navn og postnummer, ikke adressen, være synlig.
 - Informere om et forslag via e-post ("tips en venn").
 - Delta i diskusjon om et forslag.

Bruk initiativretten

Eidsvoll kommune har som en av de første kommunene i Norge åpnet for nettbasert innbyggerinitiativ ([Les retningslinjene](#)).

På denne siden kan du lese forslag andre har fremmet, og underskrive forslag du er enig i. Du kan også [fremme egne forslag](#)

Nr. 4	Fremmet dato: 11/10/2005	Fremmet av: Johanne Aurora Røkholt	Signering starter: 10.11.2005
		Kontaktperson: Johanne Aurora Røkholt	Signering avsluttes: 30.04.2006

Klatrevegg i Eidsvoll

SIGNERING ER AVSLUTTET OG FORSLAGET ER UNDER BEHANDLING

**Foreløpig godkjente
signaturer: 150**

Avviste signaturer: 26

Forslag: Eidsvoll kommune bør bygge en innendørs klatrevegg, noe som kunne være en positiv fritidsaktivitet for alle aldersgrupper. Klatreveggen bør være ihvertfall 10 meter høy, og 10 til 16 meter bred, med et varierende overheng på deler av veggen. Klatreveggen burde plasseres i en av de to eksisterende idrettshallene på Eidsvoll (Råholthallen eller Eidsvollhallen).

[Jeg ønsker å lese kommentarer \(11\) eller kommentere forslaget](#)

[Jeg vil se hvem som har signert forslaget](#)

[Jeg vil sende en e-post for å informere noen om forslaget](#)

(bildet er noe endret i en oppgradert versjon)

I administrasjonsdelen kan administrasjonen i kommunen

- Godkjenne eller fjerne forslag for visning. Når et forslag godkjennes, er det ikke lenger mulig for forslagsstiller å gjøre endringer i forslaget.
- Redigere forslag, endre dato for avslutning av signeringsperioden, samt endre teksten i statusfeltet
- Fjerne ugyldige underskrifter fra visning
- Overvåke diskusjon inkludert mulighet for å fjerne upassende diskusjonsinnlegg fra visning.

Når en initiativtaker har sendt et forslag, går det automatisk en e-post til de ansvarlige i kommunen. Samtidig sendes en e-post til forslagsstiller. Denne inneholder en kopi av forslaget, og også en lenke som gjør det mulig for forslagsstiller å redigere forslaget i tidsrommet før det publiseres. I forsøksperioden gikk denne e-posten også til prosjektgruppen.

Administrasjon av e-initiativ

Denne siden gir administrator mulighet for å godkjenne innsendte forslag for publisering, fjerne innlegg fra visning, samt korrigere overskrift og innhold. Innlegg fjernes ikke fra databasen. Et innlegg som er fjernet vises dersom det godkjennes på nytt.

Nr. 7.0	Fremmet dato: 3/28/2006	Fremmet av: Per-Olav Myrtrøen	Signering starter: 20060403
Vises: N	Kontaktperson:		Signering avsluttes: 20060603
	E-post: per-omy@online.no		Telefon: 92838189

Bedre parkeringsmuligheter ved Lørenskog stasjon

Forslag: Hei! Som kommunestyret sikkert er kjent med, er det per i dag ikke mulig å finne godkjente parkeringsplasser ved Lørenskog stasjon etter kl. 08.00 om morgenen. Samtidig som en av parkeringsplassene ble redusert ved etablering av en busshvileplass, er antallet som kjører bil til stasjonen stadig økende. Selv begynner jeg på jobb på Lysaker kl. 10.00, men har nå gitt opp å forsøke å reise med toget på grunn av mangel på parkeringsplasser. Når Posten med sine ansatte kommer til samme området, vil parkeringsforholdene bli enda dårligere. Kommunens helt nye regulering av parkeringsområdet vil gjøre mye av dagens "kreative" parkering ulovlig og dermed også ha som konsekvens at det blir minst 30-40 færre parkeringsplasser enn hva det i praksis er i dag. Mitt forslag er at kommunen bør gi innbyggerne bedre mulighet til å reise kollektivt ved å øke antall parkeringsplasser ved eller nær stasjonen. Er det for eksempel mulig å drenerer myrområdet ved stasjonen og få et stabilt dekke der? Etter hva jeg kan se må det være behov for minst 100 p-plasser i tillegg til dagens. Det er dumt å måtte ta bilen til jobb når man egentlig ønsker å reise kollektivt. Vennlig hilsen Per-Olav Myrtrøen

Lenke for endring: <http://einitiativ.hive.no/lorenskog/endre.asp?AK=pul80ba44HoKRodHQc48>

[Forslaget godkjennes for visning](#)

[Forslaget fjernes fra visning](#)

[Redigere teksten i forslaget](#)

[Se utfyllende signaturer](#)

[Overvåke diskusjon](#)

(bildet er noe endret i en oppgradert versjon)

Det er viktig at muligheten for å samle inn underskrifter manuelt eksisterer side om side med det elektroniske initiativet. Det er ikke alle som har tilgang til nett, og det kan tenkes situasjoner der det uansett er lettere å samle inn underskrifter på papir. Målet har hele tiden vært at det elektroniske systemet skulle speile det manuelle, men at prosedyrene skulle gjøres synligere og mer formelle. Noen forskjeller har det likevel blitt. Den viktigste er at et innkommet forslag kan avvises på administrativt grunnlag idet det fremmes, og før det har samlet underskrifter. Dette til forskjell fra papirbaserte initiativer, som avvises eller godkjennes for behandling etter at underskrifter er samlet inn. Det at administrasjonen godkjenner forslaget før det legges ut for signering vil også kunne føre til at det blir en dialog mellom initiativtaker og kommunen om forslagets utforming. Den ansvarlige i kommunen vil for eksempel kunne bidra til å forbedre forslaget, slik at det blir mer tydelig hva et eventuelt vedtak skal være.

Retningslinjer

Det ble utarbeidet retningslinjer for innbyggerinitiativ i kommunen. Retningslinjene ble laget med utgangspunkt i lovteksten for innbyggerinitiativ (kommunelovens paragraf 39a), men gikk noe utover denne ved at det beskrives mer utførlig hvordan en praktisk skal gå frem for å fremme et innbyggerinitiativ. Retningslinjene gjelder både for papirbaserte og elektroniske initiativer, men forskjellene i fremgangsmåte er presisert. Kommunene vedtok nesten likelydende retningslinjer. Retningslinjene for Lørenskog kommune er lagt ved (vedlegg 1). Retningslinjene for de andre kommunene er i all hovedsak like.

3.2 Bruk

I løpet av drøyt to og et halvt år, fra oppstart av forsøket i november 2005 til evalueringstidspunktet, juni 2008, er det blitt fremmet til sammen 31 forslag gjennom e-initiativsystemet. Listen under viser tema, dato, antall signaturer og status for de 31 forslagene. Avviste signaturer er oppgitt i parentes etter gyldige signaturer. Forsøk nummer 31, fremmet i Tønsberg er vist i oversikten, men er ikke tatt med i senere analyser, fordi det ble fremmet anonymt og dermed ikke kunne behandles (verken godkjennes eller avvises).

<i>Sak</i>	<i>Fremmet</i>	<i>Sign</i>	<i>Status</i>
Lørenskog			
1. Fortau i Haneborg Allé	24.09.07	322 (15)	Signering avsluttet 31.12.07. Vedtatt i kommunestyremøte 2008
2. Fotgjengerfelt og redusert hastighet på Nordliveien	19.04.07		Ikke åpnet for signering Utenfor kommunens ansvarsområde
3. Asfaltering av Losbyveien	13.03.07		Ikke åpnet for signering Løst administrativt
4. Lage skispor på gangveien	13.02.07	20 (1)	Signering avsluttet 31.03.07.

5. Bedre parkeringsmuligheter ved Lørenskog stasjon	28.03.06		Ikke åpnet for signering Utenfor kommunens ansvarsområde
6. Sikring av gangbro	06.02.06		Ikke åpnet for signering Løst administrativt
7. Utnyttelse av Hundremeterskogen på Kjenn	05.12.05	374 (23)	Signering avsluttet 31.01.06. Behandlet i kommunestyre 2006
Eidsvoll			
8. Opprett kommentarside for kommunens innbyggere	10.04.07		Ikke åpnet for signering Løst administrativt
9. Bygging av klatrevegg	01.11.05	450 (31)	Signering avsluttet 30.11.05. Behandlet i kommunestyret 2006
Hole			
10. Gratis leirskole	21.05.06		Avvist Vurdert som omkamp
Holmestrand			
11. Opprusting av Hakanområdet	05.03.07	2 (2)	Signering avsluttet 15.05.07
12. Parkering ved sykehjem	15.02.07	189 (2)	Signering avsluttet 15.04.07
13. Utvikle bryggeområdet	24.11.06		Ikke åpnet for signering Lå allerede til ekstern utredning iverksatt av bystyret
Horten			
14. Bygg bro over Oslofjorden	12.06.08		Ikke åpnet for signering Saken var allerede under politisk

			behandling
15. Opprette vindmøller i Horten	01.03.07	0 (0)	Signering avsluttet 03.01.07
16. Bomstasjon ved Skoppum	18.09.07		Ikke åpnet for signering Vurdert som omkamp – politisk vedtak om bompengefinansiering var fattet
17. Stopp utdeling av reklame (protest)	09.08.07		Ikke åpnet for signering Utenfor kommunens ansvarsområde
18. Folkeavstemning om Hortenlinjen	28.07.07		Ikke åpnet for signering Det var under behandling en politisk sak om jernbanelinje og bruk av nedlagt trase
19. Bygge bro mellom Horten og Moss	19.03.07	55 (0)	Signering avsluttet 01.05.07
20. Markedstårn	23.01.07	2 (0)	Signering avsluttet 01.04.07
21. Badested i Karjolhansvern	30.01.07	8 (0)	Signering avsluttet 01.04.07
22. Flytte fengsel ut av sentrum	30.11.06	52 (0)	Signering avsluttet 13.01.07
23. Utvikle havneområde	27.11.06	14 (0)	Signering avsluttet 24.01.07
24. Utnyttelse av Bastøya	22.11.06	6 (0)	Signering avsluttes 22.01.07
25. Nei til kino (protest)	03.11.06		Ikke åpnet for signering Vurdert som protest, ikke forslag
26. Forbud mot oppskyting av raketter på nyttårsaften	02.11.06		Avvist Politivedtektene inneholdt et generelt forbud allerede

Larvik			
27. Forskjønning av friareal	02.11.07		Ikke åpnet for signering Løst administrativt
28. Gratis kollektivtrafikk i Larvik sentrum	10.10.07		Ikke åpnet for signering
29. Fjern all motorisert ferdsel i sentrum	09.10.07		Ikke åpnet for signering
30. Oppgradering av skolegård	18.09.07		Ikke åpnet for signering
(Tønsberg)*			
31. Kommunens håndtering av tips fra publikum ang. ulovlig bygging	26.06.08		Ikke åpnet for signering Anonym forslagsstiller

Lørenskog har også hatt et initiativ som er levert på papir i forsøksperioden.

De 31 forslagene er fremmet i syv av de fjorten forsøkskommunene. I syv kommuner er det ikke fremmet forslag i forsøksperioden. Tretten av forslagene har vært åpnet for signering, og tre av dem har samlet tilstrekkelig mange underskrifter til at de har blitt behandlet i kommunestyret. Disse tre har alle fått gjennomslag. Ti av de fremmede forslagene samlet ikke nok underskrifter til å bli behandlet. Atten forslag har ikke vært åpnet for signering. Bare tre har vært avvist som omkamp. De øvrige har enten blitt løst administrativt, ligger allerede til behandling eller har falt utenfor kommunens ansvarsområde.

3.3 Type initiativer – eksempler og diskusjon

Det ser ut til at systemet har blitt brukt til forskjellige typer innspill, både slike innspill ordningen var tenkt til og andre typer innspill. Under har vi beskrevet de ulike forslagstypene.

Lokale forslag

En type innspill er de helt lokale forslagene, som bare berører en geografisk avgrenset del av kommunens befolkning. Forslaget i

Lørenskog om 'Fortau i Haneborg Allé' er av en slik karakter. Dette forslaget gjelder dem som bor i den nevnte veien, eller som ferdes der jevnlig på vei til skole eller jobb. Forslaget ble fremmet av en som selv bor i veien og som var bekymret for sine barns sikkerhet. Forslagsstiller ønsket at barna hennes skulle få en tryggere skolevei og henvendte seg derfor først til teknisk etat i kommunen for å høre om det var noe de kunne gjøre. Da de ikke kunne love henne noe, fremmet hun forslaget som innbyggerinitiativ. Signatørene er først og de som bor i området.

Interessegruppe

Noen forslag har vært rettet spesielt mot bestemte grupper. Et eksempel er forslaget om klatrevegg i Eidsvoll. Dette forslaget ble fremmet av en som selv klatret, men måtte reise ut av kommunen for å gjøre det. Hun samlet underskrifter blant andre hun visste var interessert i klatring. Hun la også igjen papirlister for innsamling av underskrifter i treningsstudio, der hun antok det fantes flere klatreinteresserte.

Gode ideer

En annen type forslag er ikke rettet mot et bestemt segment eller geografisk område, men retter seg mot en større del av kommunens befolkning. Et eksempel på et slikt forslag er forslaget i Lørenskog om å gjøre 1/3 av gangveien til lysløype for langrenn om vinteren. Forslagsstiller så for seg at i snøfattige vintre, kunne snøen på gangveiene måkes inn til siden og prepareres til langrennsløype.

Visjoner

Spesielt i Horten kommune har e-initiativet fungert som en slags idébank for visjonære forslag, som ikke er realiserbare på kort sikt. Forslag om opprettelse av vindmøllepark er et eksempel på en slik sak.

Protester

E-initiativsystemet har også blitt brukt for rene meningsyttringer. Forslaget om å stoppe all reklame og forby raketter på nyttårsaften er eksempler på slike protester. Disse har ikke vært utformet som forslag, mer som klager, og har derfor ikke blitt åpnet for signering.

Saker som kan løses administrativt

En annen kategori er forslag som ikke krever politiske vedtak, men

som kommunen kan løse administrativt. Forslaget i Larvik om 'forskjønning av friareal' er av en slik type. Forslagsstiller ønsket at de som ville det skulle kunne hogge trær til ved i friområder som Larvik kommune ikke selv hadde råd til å drive og som dermed grodde igjen. Saksbehandler i kommunen ga klarsignal til dette, og initiativtaker fikk ta med seg motorsagen sin og hogge, uten at forslaget samlet signaturer eller ble politisk behandlet.

Utenfor kommunens ansvarsområde

En del saker som er blitt fremmet, ligger utenfor kommunens ansvarsområde. En gjenganger er spørsmål som gjelder fylkeskommunal vei. Ingen av disse forslagene har endt opp som initiativer, men i noen tilfeller har kommunen akseptert at de kan samle signaturer og fremmes hvis initiativtaker ønsker det. Alle disse forslagene er imidlertid blitt trukket.

Omkamp

Tre saker har som nevnt blitt avvist fordi de ble vurdert som omkamp: forslaget om gratis leirskole, forslaget om bomstasjon og forslaget om forbud mot rakettoppkyting. Alle disse sakene hadde vært behandlet av kommunestyret i inneværende periode.

Ut fra de 30 initiativene som har kommet inn til nå, ser det ut til at det er de helt konkrete og ikke altfor kostnadskrevenne sakene som har best sjanse til å nå helt opp til politisk behandling. De tre sakene som har samlet nok underskrifter og er blitt behandlet, forslag om hinderløype, klatrevegg og fortau, har i hvert fall en slik karakter. Det er imidlertid flere av sakene som er både konkrete og gjennomførbare, men som ikke har evnet å samle nok underskrifter. Dette kan ha ulike årsaker som vi kommer tilbake til under evalueringen av målsettingene.

Et paradoks er at de konkrete sakene som har god sjanse til å lykkes ofte kan ligge i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon: Flere saker som minner om dem som nådde frem er blitt løst administrativt. Dette gjelder for eksempel saken om sikring av gangbro i Lørenskog og forslaget om forskjønning av friareal i Larvik. Med tanke på at det å gjennomføre et innbyggerinitiativ, også på nett, er mer krevende enn å ta en telefon til rette vedkommende i kommunen, kan det altså se ut som om denne kanalen ikke nødvendigvis er den mest egnede for en del av de sakene som kommer opp. Resultatet av at saker som administrasjonen har ansvar for er blitt fremmet som initiativer har likevel i

flere tilfeller vært lykkelig, fordi sakene har blitt løst og initiativ-taker har oppnådd det han eller hun ønsket. E-initiativ har dermed fungert som en kommunikasjonskanal inn til kommunens administrasjon. De administrativt ansatte i kommune som har ansvar for e-initiativ synes dette er en heldig bieffekt av ordningen og mener man ikke kan forvente at folk skal kunne skille skarpt mellom politikk og administrasjon:

Hva er det som krever politisk beslutning og hva kan administrasjonen ta seg av? Innbyggerne har ikke et bevisst forhold til det, og det skal de kanskje heller ikke ha. Mange av disse sakene ligger i grenseland, og det vil jo også variere fra kommune til kommune hvor mye fullmakter administrasjonen har. (Administrativt ansatt)

De ansvarlige i kommunen, politikere og innbyggere har ikke noe ensartet syn på hvilke typer forslag ordningen egner seg best for. Noen klager over at forslagene er altfor lokale og påpeker at ordningen var ment for å frembringe gode ideer som skulle gjelde hele kommunens befolkning. Andre synes forslagene som kommer er for overgripende og savner de helt lokale forslagene:

De overgripende tingene, fanger vi. Derfor savner jeg at e-initiativ blir enda mer lokalt. Jeg savner de lekeplass-sakene, de litt mer realistiske nærmiljøsakene. (Administrativt ansatt)

Omkampsaker vurderes også ulikt. I Horten, for eksempel, har de latt saker som allerede behandles av politikerne, ligge ute, slik som forslaget om bro mellom Moss og Horten. I andre kommuner har man avvist slike forslag med henvisning til regelverket.

4 Evaluering av forsøket - evalueringsdesign

Sluttevalueringen av prosjektet med e-initiativ har to formål. For det første skal det gjennomføres en evaluering i tradisjonell forstand, hvor det vurderes i hvilken grad målene med prosjektet er oppnådd. For det andre skal evalueringen være til nytte for kommunene i prosjektet som ønsker å videreføre ordningen og for nye kommuner som ønsker å ta ordningen i bruk. Evalueringen skal altså også peke på hvilke faktorer som kan bidra til at ordningen fungerer slik den er tenkt og på hvilke forhold som kan hindre ordningen i å fungere etter intensjonene. Begge disse to evalueringshensynene er behandlet i hvert underkapittel. Anbefalinger til hvordan ordningen kan brukes for å fungere etter intensjonene er i tillegg oppsummert i et siste kapittel 8. Det blir også produsert et kort erfaringshefte samt en bruksanvisning, som vil gjøres tilgjengelig sammen med selve programvaren. Videre vil all informasjon om prosjektet legges tilgjengelig på prosjektets hjemmeside, www.e-initiativ.no.

Utvalg:

Fem av de fjorten forsøkskommunene ble plukket ut for evalueringen: De tre opprinnelige kommunene som har hatt forsøket i to år; Lørenskog, Hole og Eidsvoll, samt to nye kommuner; Sandefjord og Horten. Sandefjord og Horten ble valgt fordi de har hatt ulik erfaring med ordningen. Begge er relativt store bykommuner, men mens Horten har hatt 12 initiativer, har Sandefjord ikke hatt noen. Sandefjord kjennetegnes dessuten av at de i liten grad har satset på å komme i kontakt med kommunens befolkning via nettet. Det var derfor spesielt interessant å se hvordan e-initiativ fungerte i en slik kommune. Horten har heller ikke vært spesielt langt fremme når det gjelder e-demokratiske tiltak. Det har derimot Hole, som har satset bredt på elektronisk

dialog med befolkningen i mange år. De tre opprinnelige kommunene ble valgt fordi de har lengst erfaring med ordningen.

Data:

Evalueringen baserer seg i hovedsak på intervjuer med administrasjon, politikere og initiativtakere, og på to spørreundersøkelser til befolkningen.

Ordførere, rådmenn, samt de i kommunen som hadde ansvaret for e-initiativordningen er intervjuet. I tillegg er den ansvarlige i Holmestrand kommune intervjuet, fordi det i denne kommunen hadde vært tre initiativer. Videre er fem initiativtakere intervjuet. I forbindelse med midtveiseevalueringen ble ytterligere tre initiativtakere intervjuet, og intervjuene med disse blir også brukt i evalueringen. Til sammen er det gjennomført 18 intervjuer i denne omgangen. Intervjuene ble gjennomført i april-juni 2008.

Det ble foretatt en spørreundersøkelse blant befolkningen i de fem utvalgte kommunene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført på telefon av meningsmålingsinstituttet Respons AS i januar 2008, og 1902 personer i de fem kommunene ble intervjuet. Antall respondenter ble avgjort av kommunestørrelsen. I den minste kommunen, Hole, ble 331 personer intervjuet, mens det i den største kommunen, Sandfjord, ble intervjuet 430 personer. Andelen personer fra hver enkelt kommune er ikke proporsjonal med kommunens andel av den samlede befolkningen i de fem kommunene. Grunnen til dette er at det er en nedre grense for hvor få man kan intervjuer før feilmarginene blir for store til at funnene kan generaliseres til befolkningen. Under vises utvalgsstørrelse og befolkningstall for de fem casekommunene.

Tabell 4.1 *Folkemengde per 1.1.2008 og utvalgsstørrelse*

Kommune	Kommunestørrelse	Utvalgsstørrelse
Sandfjord	42200	430
Lørenskog	31700	380
Horten	25100	380
Eidsvoll	19900	380
Hole	5600	331

Tallene for kommunestørrelse er hentet fra ssb.no og rundet ned til nærmeste hundre.

Respons AS gjennomførte også en spørreundersøkelse til et landsomfattende befolkningsutvalg på 1008 personer i januar 2008, der noen av de samme spørsmålene som i casekommunesurveyen ble stilt. Dette for å kunne sammenlikne resultatene med et landsrepresentativt gjennomsnitt.

Utvalgene til begge spørreundersøkelsene er tilfeldig trukket blant alle mobil- og fasttelefonabonnenter. For casekommuneundersøkelsen er det trukket et utvalg av innbyggere fra 16 år og oppover, for landet som helhet er det trukket blant innbyggere fra 18 år og oppover. Fordi utvalgene er tilfeldig trukket kan de generaliseres til henholdsvis casekommunene og landet. Forskjeller som faller innenfor feilmarginen med et signifikansnivå på 5%, er ikke signifikante og vil ikke tolkes som funn.

Videre er det brukt data fra KRDs organisasjonsdatabase for 2008. Data derfra er gjort tilgjengelig gjennom Sissel Hovik og Inger Marie Stigen ved Norsk institutt for by-og regionforskning, samt gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Evalueringen er gjennomført av to forskere fra NIBR, som også har vært med på å utvikle prosjektet, har sittet i prosjektgruppen og har hatt prosjektlederansvar underveis. Det betyr at evaluatorene i tillegg til å evaluere kommunenes innsats også evaluerer seg selv, sitt eget produkt og sin egen innsats. Dette krever ekstra forsiktighet i fortolkning av data.

5 Evaluering av det tekniske, utformingen og det sikkerhetsmessige

5.1 Det tekniske

Den tekniske siden av ordningen har i all hovedsak fungert godt. Det har oppstått noen små problemer underveis. Blant annet har sidene ved ett tilfelle vært inaktive i en periode etter at initiativtaker hadde endret signeringsdato. Høgskolen i Vestfold har overvåket systemet og gjort mindre endringer etter ønske fra prosjektgruppen, samt rettet feil ved behov. Ved en videreføring av systemet er det nødvendig at noen, enten i brukerkommunen eller eksternt har ansvar for overvåkning. Så lenge systemet ligger på Høgskolen i Vestfold sin tjenermaskin, vil de være ansvarlig for dette.

Overvåkning har omfattet følgende:

- At løsningen har vært tilgjengelig. I perioden har det vært et par mindre driftsavbrudd på grunn av problemer i datanettet.
- At innlegg i diskusjoner ikke har vært brukt til andre formål (f.eks. produktreklame).
- At signaturer med åpenbart ugyldig adresse har vært fjernet fra visning.

Det vurderes å legge inn en sterkere beskyttelse mot automatisk genererte diskusjonsinnlegg (spam) ved at brukeren f.eks. må skrive inn en oppgitt bokstavkombinasjon for å få lagt inn

innlegget. Samtidig utgjør en slik mekanisme en barriere i forhold til brukere av løsningen. Foreløpig har forekomsten av denne type innlegg vært relativt liten.

5.2 Utformingen

Ved sluttevalueringen melder de ansvarlige i kommunene tilbake at de i all hovedsak er fornøyde med måten systemet er utformet på, men at de ønsker seg noen tilleggsfunksjoner og noen endringer. Disse er beskrevet under.

1. Det ble opprinnelig lagt opp til at forslagene skulle ligge ute i 14 dager før de ble åpnet for signering. Tanken var at innbyggerne i de første 14 dagene skulle diskutere utformingen av forslaget og komme med innspill til eventuelle forbedringer. Deretter skulle det foredele forslaget åpnes for signering. Denne ordningen har ikke fungert etter hensikten. Det har ikke vært noen diskusjon om forslagene før signeringsperioden åpnet. Derimot har forslagene antakelig mistet noen signaturer på grunn av denne forsinkelsen. Forslagene har ofte fått pressedekning i det de har blitt lagt ut, og dette har ført til at innbyggere har gått inn på kommunens hjemmeside for å støtte forslaget umiddelbart. Der har de fått beskjed om at signeringen ikke er åpnet, og det er tvilsomt om alle disse har kommet tilbake og signert 14 dager senere, ved signeringsåpning. Flere av initiativtakerne har meldt tilbake om dette, og vi kan også spore det i loggen til sidene. I den versjonen som videreføres startes derfor signeringsperioden umiddelbart etter at kommunen har godkjent forslaget og lagt det ut.
2. For å øke kjennskapen til ordningen ønsker man dessuten mulighet for RSS-feed, som betyr at andre websider kan abonnere på innhold fra e-initiativside. En kommune kan da for eksempel vise de siste tre innbyggerinitiativer på sin hjemmeside.
3. Man ønsker seg videre muligheten for å kunne abonnere på informasjon om innkomne initiativer, med mulighet for å angi politikkområder.
4. Det har vært etterlyst et statusfelt på siden, der administrasjonen kan legge ut informasjon om hvor i

prosessen saken til enhver tid er – altså for å gi mer informasjon om saksgangen til allmennheten. I forsøksystemet har det bare blitt lagt inn standardmeldinger som ”innbyggerinitiativ er mottatt, men ikke behandlet” og ”signeringen er avsluttet og forslaget er under behandling”. Disse meldingene gir ikke mye informasjon, og de blir etter en tid utdatert, for eksempel hvis det innkomne forslaget løses administrativt eller hvis et forslag er ferdigbehandlet og kanskje til og med iverksatt. Dette er håndtert i den videreførte versjon.

5. Både blant initiativtakere, politikere og ansvarlige i kommunen vært det vært etterlyst et felt der det kan opplyses om innkomne initiativer som *ikke ble åpnet for signering*, samt en forklaring på hvorfor forslagene ikke ble åpnet for signering og forslagenes videre skjebne. Dette blir vurdert som viktig for å vise befolkningen i kommunen at det er aktivitet på siden og for å gi folk innsyn i kommunens behandling av innkomne initiativer.
6. Man ønsker at initiativene skal kunne kategoriseres i politikk-områder. Dette for å gi bedre oversikt på siden og for å gi innbyggere informasjon om hvilken del av kommunen som har ansvar for en eventuell utredning av det enkelte initiativet.
7. Videre bør det opplyses på e-initiativside om at det er mulig for initiativtaker eller andre å legge lenker til sider med mer informasjon.

5.3 Sikkerhet

Bare personer med bostedsadresse i kommunen har lov til å fremme og signere forslag. Alle andre underskrifter skal bli kjent ugyldige. Når det gjelder papirbaserte initiativer har det vært ulik praksis for hvordan kommuner sjekker om underskrifter er gyldige eller ikke. I noen kommuner nøyer man seg med å luke ut dubletter og åpenbart fiktive navn, i andre kommuner blir det tatt stikkprøver av underskriftene, og disse blir sjekket opp mot kommunens bostedsregister.

Utfordringen når det gjelder å sjekke underskrifter på nett, er en litt annen enn når det gjelder underskrifter på papir. I begge

tilfeller er det mulig å jukse, men muligheten for systematisk juks, er likevel større på nett fordi underskrifter lett kan masseproduseres elektronisk. Ved utvikling av programmet avveide man sikkerhetsnivået på underskriftene mot terskelen for bruk: Hvis en krever at mye personlig informasjon oppgis, vil det bli vanskelig å forfalske signaturer, men samtidig vil noen kunne bli skremt fra å signere forslag de ønsker å støtte. Er kravet til personlig informasjon lavt vil terskelen for å signere for mange oppleves som lavere, men det kan samtidig være lettere å jukse. I Skottland har de vurdert det slik at kvalitetssikringen av forslaget skjer gjennom den politiske behandlingen. Dersom det produseres falske underskrifter til støtte for et forslag, sees dette ikke på som et problem, fordi det er politikerne som uansett bestemmer utfallet i saken. I Skottland er det imidlertid tillat for personer bosatt utenfor Skottland å signere. I den norske lovteksten er det presisert at retten til å fremme og signere forslag bare gjelder dem som er bosatt i kommunen. Man vurderte på samme måte som i Skottland, at det ikke kreves et veldig høyt sikkerhetsnivå, fordi forslagene kvalitetssikres ved den politiske behandlingen. Likevel var det viktig å kunne kontrollere at signatørene hadde bostedsadresse i kommunen, slik det er bestemt i loven.

Etter konsultasjon med Datatilsynet ble det klart at det man ut fra personvernloven maksimalt kunne akseptere at det krevdes navn, adresse og postnummer. I diskusjon med Datatilsynet ble det også bestemt at kun navn og postnummer skulle vises på signeringslisten. Den fulle adressen skulle bare benyttes av kommunen til kontroll av underskrifter. Begrunnelsen for at navn og postnummer skulle være synlig for alle, var at det ga personer i kommunen anledning til selv å sjekke om de var urettmessig oppført. Det oppfordres på hjemmesiden til å ta kontakt dersom man finner sitt eget navn på listen uten å ha signert.

Når det gjelder initiativtaker, så oppgir vedkommende såpass mye kontaktinformasjon (navn, adresse, telefonnummer, e-postadresse), at det er lett å kontrollere at han eller hun er hjemmehørende i kommunen.

Signeringen har teknisk fungert bra, men det har vært nødvendig å overvåke den. I oversikten over de fremmede forslagene er det angitt i parentes hvor mange underskrifter som er blitt fjernet. Ingen av dem var åpenbare forsøk på forfalskninger, men de ble

fjernet fordi de manglet fullt navn eller fullstendig adresse. Vi ser at en del familier har signert i fellesskap. I to tilfeller har de oppgitt alder på barna som signerer ("Hans, 3 år"). Her er det åpenbart at vedkommende selv ikke har tatt initiativ til å støtte forslaget, men at foreldrene har benyttet seg av lovteksten som sier at også personer under 18 år kan underskrive initiativer. I mange av de andre tilfellene der hele familier har signert (personer med samme adresse og samme etternavn) er det grunn til å mistenke at det er én i familien som har undertegnet på vegne av alle for å øke antallet støtteerklæringer. Muligheten for å skrive under på vegne av familie eksisterer ikke i samme grad ved papirbaserte initiativer. Det ser altså ut som om den lavere sikkerheten som er resultat av at ordningen er tilgjengelig på nett, faktisk fører til flere "falske" underskrifter, og at det gjør at man lettere kan nå grensen på 300 underskrifter. På den annen side vil det nok også lett være slik ved papirbaserte kampanjer, at mange av underskriftene mer reflekterer en støtte til initiativtaker (som man kanskje kjenner) enn til saken selv. Hvis en person i en familie ønsker å støtte saken, vil de andre i familien lett kunne overtales til å gjøre det samme. De må likevel samtykke og rent faktisk underskrive selv. Det behøver de ikke i den elektroniske versjonen. Verken politikere eller administrasjon i kommunene har imidlertid uttrykt bekymring over muligheten for å jukse. De betrakter, slik man gjør i Skottland, den eventuelle behandlingen i kommunestyret som en god nok kvalitetssikring av forslaget.

Flere av forslagsstillerne vurderer det at signatørens navn ligger synlig som en barriere mot å signere, og de mener de mister flere signaturer på det. Noen ønsker derfor muligheten for å signere "anonymt". Ulempen med dette er selvfølgelig at det i enda større grad åpner for signaturforfalskning. Ved en ordning med elektronisk signatur kunne en eventuelt vurderer muligheten for anonym signering.

6 Evaluering av målsettinger

Tilrettelegging for innbyggerinitiativ på nett hadde fem målsettinger, som vil bli evaluert i det følgende: Økt tilgjengelighet til ordningen, bedre innsyn i fremmede initiativer, bedre informerte initiativer, aktivisering av nye grupper og generelt bedre muligheter for å sette saker på dagsorden. Initiativretten gjelder jo i alle kommuner, så det som først og fremst vil bli vurdert er hva tilretteleggingen på nett har bidratt med i denne sammenheng.

6.1 Økt tilgjengelighet?

Det ble antatt at muligheten for å legge frem forslag og samle underskrifter på nett ville gjøre det lettere å ta initiativretten i bruk, og at initiativretten dermed ville oppleves som mer tilgjengelig for flere: Det ville bli lettere å fremme forslag fordi prosedyrene rundt initiativretten ville bli formalisert - det ville finnes en oppskrift på hvordan en skulle gå frem, og det ville bli lettere å samle underskrifter til støtte for et forslag fordi en kunne gjøre det fra sin egen pc og ikke ville være tvunget til å oppsøke folk fysisk. Det ble også antatt at tilretteleggingen på nett ville øke kjennskapen til ordningen, fordi den ville bli synlig for alle som var innom kommunens nettsider. Dersom nettvarianten skal oppleves som mer tilgjengelig, forutsetter det imidlertid at folk har tilgang til nettet og ønsker å bruke det til politiske aktiviteter.

I dette underkapitlet vil vi først vurdere tilgjengeligheten til e-initiativet ved å se på hvem som har forutsetninger for å bruke det og hvem som har kjennskap til ordningen. Videre vil vi se på den faktiske bruken av e-initiativet, målt mot bruk av initiativretten i kommuner uten e-initiativ. Dette kan gi oss en indikasjon på om initiativretten faktisk oppleves som mer tilgjengelig i kommuner som har den elektroniske varianten. Deretter vil vi se på brukernes

erfaringer med e-initiativ: Vurderer de som har brukt ordningen det som lettere å fremme forslag og samle underskrifter på nett?

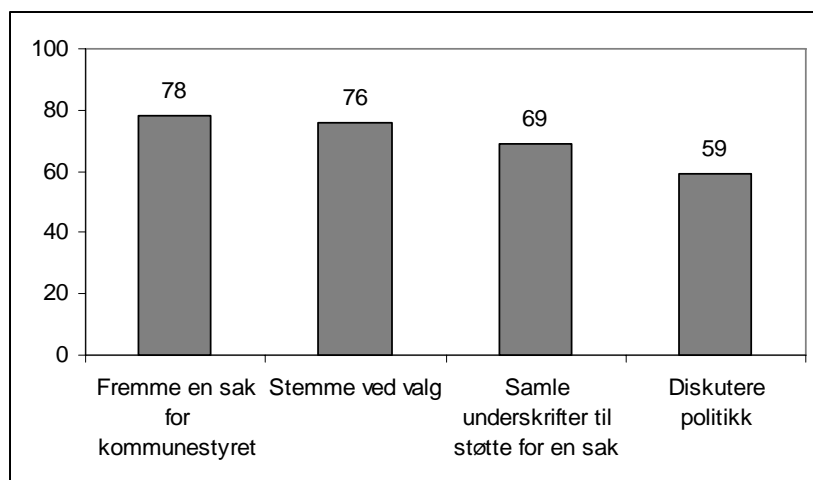
Forutsetninger for bruk: Tilgang, holdning til teknologi og kjennskap

Vi antok at tilgjengeligheten til ordningen ville bedres for de fleste grupper, men at noen grupper ville oppleve den nettbaserte løsningen som mindre tilgjengelig enn den papirbaserte, fordi de enten manglet teknologisk kompetanse eller fordi de av andre grunner ikke ønsket å bruke nettet til politisk aktivitet.

Spørreundersøkelsen viser at 88 prosent av befolkningen i de fem undersøkte forsøkskommunene har internettilgang. Det var ingen signifikant variasjon mellom kommunene. På landsbasis var tilgangen på 87 prosent i januar 2008 (www.tns-gallup), altså så å si den samme. Blant de 12 prosentene som ikke har nettilgang er det en overvekt av eldre og av personer uten utdanning utover grunnskolen. Færre i denne gruppen stemte dessuten ved kommunevalget eller foretok seg andre politiske handlinger. E-initiativordningen er altså mindre tilgjengelig for en del av de eldre og en del av dem med lavere utdanning, samt blant de politisk inaktive. Det er alder som har mest å si for tilgang, kontrollert mot de andre variablene.¹

Tilgang er en forutsetning for å kunne bruke internett til politisk handling, men det er likevel ikke slik at alle som har tilgang til internett ønsker å bruke det til politiske formål. I spørreundersøkelsen spurte vi om hvilke typer politiske handlinger innbyggerne i forsøkskommunene kunne tenke seg å gjøre på nett. Vi spurte ikke direkte om e-initiativ fordi vi antok at få kjente til ordningen, men spurte om de kunne tenke seg å utføre de to handlingene som inngår i prosessen med å fremme et initiativ; fremme en sak for kommunestyret og samle underskrifter til støtte for en sak. Vi har også spurt om villigheten til å foreta seg to andre former for politisk aktivitet på nettet; stemme ved valg og diskutere politikk. Svarene er vist i figur 6.1.

Figur 6.1 *Kunne du tenke deg å bruke internett til følgende? Andel blant de med nettilgang som har svart 'ja'. N=1608*



Som vi ser kunne om lag tre fjerdedeler av dem med nettilgang tenke seg å fremme en sak for kommunestyret og samle underskrifter til støtte for en sak på nett. For de som ikke har tilgang til internett er andelen som kunne tenke seg å gjøre de forskjellige politiske aktivitetene mye lavere, henholdsvis 23%, 15%, 28% og 16% (N=213). Samlet er det 72% av befolkningen som kunne tenke seg å fremme en sak for kommunestyret, mens 64% kunne tenke seg å samle underskrifter via nett.

Det er ingen signifikante forskjeller mellom kommunene når det gjelder andelen som kunne tenke seg å gjøre de forskjellige politiske aktivitetene på nett. Det er altså ikke slik at for eksempel folk i Hole kommune er mer tilbøyelige til å bruke nettet til politiske formål enn innbyggerne i andre kommuner, til tross for at Hole har et utstrakt tilbud på nett og at innbyggerne, som vi skal se senere, later til å være oppmerksomme på dette. Ellers ser vi at det er de samme bakgrunnsvariabler som predikerer ønske om nettdeltakelse og nettilgang; alder, utdanning og politisk aktivitet. Alder har også her mest å si.²

Nettilgang og positiv holdning til politisk bruk av internett holder imidlertid ikke. Dersom e-initiativ skal gjøre initiativretten mer tilgjengelig må folk kjenne til at ordningen finnes. Tall fra spørreundersøkelsen til forsøkskommunene og fra

spørreundersøkelsen til det landsomfattende befolkningsutvalget, viser at kjennskapen til initiativretten som sådan er noe større i forsøkskommunene.

Respondentene i de to utvalgene ble bedt om å nevne ulike måter en kunne gå frem på for å fremme forslag for kommunestyret. I forsøkskommunen nevnte 3,9 prosent innbyggerinitiativ som en mulig måte, mens tallet for øvrig befolkning var 0,4. Flere i forsøkskommunen kom altså på denne ordningen uhjulpel, men andelen som har initiativretten forrest i hodet er uansett svært lav.

Videre ble de respondentene som ikke hadde nevnt innbyggerinitiativ uhjulpel spurt om de kjente til en ordning som heter innbyggerinitiativ. I forsøkskommunene svarte 4,9 prosent korrekt at det var en ordning som gikk ut på å samle underskrifter for å få tatt opp en sak i kommunestyret, mens 3,3 prosent av øvrig befolkning svarte det samme. (Henholdsvis 5,3 og 5,8 prosent svarte at de hadde hørt om det, men ikke visste helt hva det var.) Samlet visste altså 8,8 prosent av innbyggerne i casekommunene om innbyggerinitiativ, mens tallet for øvrig befolkning var 3,7. Selv om andelen med kjennskap er mer enn dobbelt så høy i forsøkskommunene er den likevel svært lav.

I spørreundersøkelsen til forsøkskommunene ble respondentene også spurt om de kjente til om kommunen hadde en ordning med elektronisk innbyggerinitiativ (e-initiativ). Det viste seg at langt flere, 14,7 prosent, visste om denne ordningen. Totalt var det 19,5 prosent i forsøkskommunene som kjente til ordningen på en eller annen måte³. De fleste hadde imidlertid ikke oppfattet at e-initiativ og innbyggerinitiativ var samme ordning. Dette betyr likevel at kjennskapen til initiativretten er større i kommuner med e-initiativ, noe som gjør ordningen tilgjengelig for en større del av befolkningen i disse kommunene.

Som vi ser av tabell 6.1, er det stor forskjell på forsøkskommunene når det gjelder hvor mange som kjenner til ordningen med e-initiativ, mens andelen som kjenner til innbyggerinitiativ varierer mindre mellom kommunene.

Tabell 6.1 *Andelen som kjenner til ulike former for innbyggerinitiativ. Prosent.*

	Kjenner til e-initiativ	Kjenner til innbyggerinitiativ	Kjenner til minst en av ordningene	N
Lørenskog	14,7	11,1	19,5	380
Eidsvoll	9,8	10,0	16,7	380
Hole	30,8	8,8	33,2	331
Horten	14,5	7,4	18,4	380
Sandfjord	7,0	7,0	12,3	430
Alle	<i>14,7</i>	<i>8,8</i>	<i>19,8</i>	<i>1901</i>

Hole kommune skiller seg spesielt ut når det gjelder andelen av befolkningen som har kjennskap til ordningen med e-initiativ. De skiller seg imidlertid ikke ut når det gjelder andelen som har kjennskap til initiativretten. En forklaring på den høye andelen som kjenner til e-initiativ kan være at kommunen har vært god til å informere om forsøket. De har hatt flere store oppslag i media, og de har opplyst om ordningen i informasjonsskriv til alle husstander. Andre kommuner, som for eksempel Lørenskog og Horten har imidlertid hatt minst like god mediedekning av ordningen. En annen forklaring er derfor at Hole kommune har mange forskjellige demokratiltak på nett, og kommunen har profilert seg som en såkalt e-kommune. De har flere år på rad vunnet priser for beste e-kommune. Befolkningen kjenner antakelig til denne profileringen og svarer uten videre ja på spørsmål om kommunen deres har en ordning med elektronisk innbyggerinitiativ. Det er altså ikke helt sikkert at det er e-initiativ de egentlig kjenner til, men heller at det finnes mange politiske deltakelsesmuligheter på nett i kommunen.

Det er også verdt å nevne at i alle kommunene er andelen som er usikre på om kommunen har en slik ordning, svært høy (mellom 45 og 51 prosent). Andelen som feilaktig mener at kommunen ikke har en slik ordning er mellom 24 og 42 prosent.

De fleste initiativtakerne melder om at de har fått kjennskap til ordningen gjennom lokalavisen. I spørreundersøkelsen sier 41 prosent av de som har hørt om ordningen det samme, mens tre prosent har hørt om ordningen gjennom TV eller radio. Lokale medier er altså klart den viktigste kilden til kunnskap om

ordningen. Dessuten er kommunens egen hjemmeside en viktig informasjonskilde. I spørreundersøkelsen rapporterer 27 prosent at de lærte ordningen å kjenne gjennom kommunens hjemmesider. Mange av kommunen hadde en artikkel om ordningen på forsiden i månedene etter at den ble lansert. Dette ser altså også ut til å ha vært en nokså effektiv måte å formidle kunnskap om ordningen på.

Av de som kjenner til ordningen med e-initiativ, rapporterer 37 prosent at de har vært inne på kommunens e-initiativsider. Dette utgjør imidlertid bare seks prosent av befolkningen i kommunene, sett under ett.

Har økt tilgjengelighet ført til økt bruk?

Et mål på tilgjengelighet er bruken av ordningen. Dersom den oppleves som mer tilgjengelig skulle en anta at den også brukes mer. (Dette er imidlertid forutsatt at folk føler at de trenger en kanal for å sette saker på dagsorden. Mer om dette i kapittel 6.5)

Tall fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at i 21 prosent av landets kommuner har det vært fremmet innbyggerinitiativer i løpet av de siste fire år. Til sammenlikning har det vært fremmet e-initiativer i seks av de fjorten kommunene som var med i forsøket, i løpet av de siste to og et halvt år, hvilket tilsvarer 43 prosent av disse kommunene. Det ser altså ut til at initiativretten brukes mer i kommuner med e-initiativ enn i kommuner uten. Tallene er imidlertid ikke helt sammenliknbare. For det første gjelder våre tall bare for de to siste årene i tre av kommunene og bare for det siste året i elleve av kommunene. Tallene fra organisasjonsdatabasen gjelder for de siste fire år. Dette skulle tilsi at forskjellen mellom forsøkskommunene og de øvrige kommunene er større enn det som fremkommer av disse tallene. For det andre så registreres i våre kommuner også forslag som blir avvist eller løst og dermed aldri kommer så langt som til signaturinnhenting. I de øvrige kommunene blir ikke initiativer avvist på dette tidspunktet i prosessen, fordi kommunen ikke får initiativene i hende før etter at underskrifter er samlet. Det er vanskelig å si om dette ville gjort forskjellen i antall initiativer større eller mindre sammenliknet med andre kommuner. For det tredje stiger bruken av innbyggerinitiativ så å si lineært med folketall. I tabellen under ser vi hvor stor andel av kommunene i ulike størrelseskategorier som har hatt

innbyggerinitiativ. Tallene er hentet fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (Hovik og Stigen 2008).

Tabell 6.2 *Andel av kommuner med ulike folketall hvor det er fremmet innbyggerinitiativ i løpet av de siste fire årene (altså 2004 eller senere). Prosent.*

Folketall	Fremmet i løpet av de siste 4 år	Antall kommuner
Under 5.000	14	160
5.000-9.999	19	64
10.000-19.999	32	44
20.000-39.999	31	13
40.000-99.999	46	11
100.000+	100	5
<i>Totalt</i>	<i>21</i>	<i>297</i>

Innbyggertallet i forsøkskommunene ligger på mellom 4.500 (Tjøme) og 42.000 (Sandefjord og Larvik). Gjennomsnittsstørrelsen er på ca 18.000 og ligger altså i kategorien 10.000-19.999, hvor gjennomsnittlig andel kommuner med innbyggerinitiativ er på i overkant av 30 prosent. Andelen er i gjennomsnitt dermed fortsatt noe høyere i forsøkskommunene.

Folk i kommunen har i liten grad fått med seg at det har vært fremmet initiativer. Femten prosent av innbyggerne mener at det har vært fremmet et initiativ i deres kommune, enten på nett eller på papir. Det er folk i Lørenskog og Eidsvoll som i størst grad har fått med seg at initiativer har blitt fremmet. Ni prosent oppgir selv å ha signert et initiativ, en prosent av dem på nett. Den faktiske andelen av befolkningen som har signert initiativer er langt lavere enn ni prosent, og antakelig betyr det at en del ikke skiller mellom underskriftskampanjer og innbyggerinitiativ.

Informantene har ulike forklaringer på hvorfor initiativretten ikke har vært brukt mer enn den har. I Horten, som har hatt mange initiativer, tror den ansvarlige i kommuneadministrasjonen at forslagsiveren har dabbet av fordi ingen har klart å samle tilstrekkelig mange underskrifter og at ingen saker er behandlet:

Det at det har dabbet av etter hvert tror jeg skyldes at ingen har fått gjennomslag. Jeg skulle gjerne hatt én sak som kom gjennom. Da hadde ordningen hatt et ankerfeste.

Andre forklaringer er at folk ikke kjenner til ordningen og at det finnes andre og mer lettvinde måter å få fremmet forslag på.

Faktisk bruk

De initiativtakerne som er blitt intervjuet melder alle om at det var lett å bruke systemet til å fremme forslag. Ingen hadde problemer med å forstå hvordan programmet fungerte teknisk. To andre forhold bidro imidlertid til å senke tilgjengeligheten noe. Det ene var at e-initiativet i noen tilfeller var vanskelig å finne:

Det var greit teknisk, men det var vanskelig å finne det. Det var lang vei å gå, mange klikk, og det lå litt gjemt under noe e-greier. (Initiativtaker)

Det andre som gjorde ordningen vanskelig å bruke, var de formelle kravene til forslagsformulering, som er presisert i lovteksten. Mange av initiativtakerne syntes det var vanskelig å formulere seg i tråd med retningslinjene, og de syntes det var vanskelig å formulere et forslag det kunne stemmes over.

Kravene til formulering gjør e-initiativet på sett og vis vanskeligere tilgjengelig enn et papirinitiativ. De samme kravene eksisterer både på nett og papir, men ved et papirinitiativ trenger ikke initiativtakeren å forholde seg til formuleringskravene. Faren for at forslaget skal bli avvist på formelt grunnlag er da selvfølgelig større. Ved et e-initiativ kreves det at forslaget utformes korrekt allerede før signaturer samles. Sånn sett blir e-initiativet mer krevende å formulere, men det er antakelig også mer effektivt fordi det ikke risikerer å bli avvist etter at underskrifter er samlet.

I alle kommunene som har hatt initiativ har den kommuneansatte med ansvar for e-initiativ hjulpet initiativtakeren med formuleringen. Initiativtakerne melder tilbake at dette har vært svært nyttig. Det er imidlertid noen dilemmaer knyttet til å yte en slik hjelp, som de ansvarlige i kommunen er klar over. Blant annet er de bevisste at de må passe seg for å endre meningsinnholdet i forslagene:

Jeg har hatt dialog med forslagsstillerne på mail hvor jeg har utfordret litt det som står i forslagene uten å ta noe kontroll fra dem. (Administrativt ansatt).

En annen barriere som minsket tilgjengeligheten til ordningen, var det at det i lovteksten er presisert at forslag som har vært behandlet i inneværende periode kan avvises. Dette gjelder ikke spesielt for e-initiativordningen. Selv om flere mente at dette var en nødvendig begrensning, så de også at det kunne virke demotiverende på folk som ønsket å fremme forslag. Det ble videre påpekt at folk ikke kunne forventes å ha oversikt over hvilke saker som var behandlet. For å lette tilgjengeligheten til ordningen er en mulighet å åpne for forslag som har vært behandlet. I noen kommuner gjør de dette allerede, men i de fleste kommuner har de den innstillingen at slike forslag blir avvist.

Vi forventet også at e-initiativ skulle være lettere å bruke enn papirinitiativ, fordi det ville være lettere å samle underskrifter. Her har initiativtakerne blandede erfaringer, men alle har opplevd at underskriftene ikke kom av seg selv. De ansvarlige i kommunene har vært nøye på å understreke at det er forslagsstillerens ansvar å samle underskrifter, men ikke alle har gjort noe for det, og ikke alle synes det er slik det skal være:

Jeg gjorde ingenting selv for å samle underskrifter. Det synes jeg er litt av svakheten med ordningen. Få er innom siden. Hvis folk ikke gidder å engasjere seg, spiller det ikke noen rolle for meg. Synes de det er et godt forslag, bør de gå inn og signere. (Initiativtaker).

Andre har jobbet hardt med å skaffe tilstrekkelig mange underskrifter. En initiativtaker klarte å samle en del på nett, ved å sende mail til alle hun kjente, men måtte siden gå ikke-elektronisk til verks:

Jeg lagde ett skriv og la rundt i postkassene, men fortsatt fikk jeg for liten respons. Da jeg hadde fått 150 stemmer gikk jeg inn og skrev at barn også kunne skrive under. Da kom det noen flere, men ikke nok. Det er vanskelig å få folk til å gå inn på siden. Jeg sto nede ved Rema og gikk i blokkene og fikk underskrifter på papir, fra 150 til 315 (Initiativtaker)

En liknende erfaring hadde initiativtakeren som samlet underskrifter til støtte for klatrevegg i Eidsvoll. Det er altså ikke nødvendigvis lettere å samle underskrifter på nett enn på papir, med mindre man har e-postadressen til minst 300 av kommunens innbyggere. Her er det to utfordringer: For det første må forslagsstillerne selv ta ansvar for å samle underskrifter, også på nett. Det kan se ut som om flere har en forventning om at det skal gå av seg selv så fort de har lagt inn forslaget. Sann sett kan det at det er så enkelt å fremme forslaget hindre at ordningen blir effektiv som redskap for å sette dagsorden, fordi forslagene ender opp uten underskrifter. For det andre har initiativtakerne en utfordring når det gjelder å få folk til å gå inn på kommunens hjemmeside, for det gjør de ikke av seg selv. Selv om flertallet av befolkningen har vært inne på kommunens hjemmeside, er ikke dette sider folk oppsøker verken jevnlig eller ofte (Winsvold 2007). Alt i alt mente likevel forslagsstillerne at det var lettere å samle underskrifter på nett enn på papir.

Anbefalinger

Hovedutfordringene for å oppnå målsettingen om økt tilgjengelighet, er å gjøre ordningen mer kjent. Det ser ut til at to måter er spesielt effektive for å informere om ordningen: gjennom media, og spesielt lokalavisen, og ved å legge ordningen synlig på hjemmesiden. Dette siste er også viktig for å gjøre det lettere for folk som allerede vet om ordningen eller som vil signere forslag, å få gjort det.

Det later også til å være viktig at de ansvarlige i kommunen hjelper forslagsstiller med å formulere forslag som er i tråd med lovteksten. En måte å gjøre ordningen enda enklere på, vil være å endre på ordlyden i lovteksten og i retningslinjene, slik at den oppleves som mer gjennomtrengelig.

Tiltak for økt tilgjengelighet:

- informere om ordningen i media
- informere om ordningen på hjemmesiden
- legge e-initiativ lett synlig på hjemmesiden
- hjelpe til med spørsmålsformuleringen
- informere initiativtakere om at de selv må jobbe for å samle underskrifter

- endre lovteksten slik at det blir mulig å fremme forslag som har vært behandlet i inneværende periode

6.2 Økt innsyn?

Opplevelse av innsyn

E-initiativets andre målsetting er knyttet til et ønske om å gi befolkningen økt innsyn i forslagene som fremmes, både når det gjelder deres innhold og kommunenes saksbehandling av disse.

Den nettbaserte løsningen bidrar åpenbart *potensielt* til større mulighet for innsyn i hvilke saker som blir forsøkt satt på dagsorden, hvem som underskriver sakene og hvilke argumenter og diskusjoner som oppstår i tilknytning til forslagene. Spørsmålet er om ordningen i vesentlig grad *faktisk* har ført til økt innsyn. Det er ikke tilstrekkelig at muligheten finnes, den må også tas i bruk.

Videre har det vært et ønske å synliggjøre *kommunenes håndtering* av forslagene. Har kommunene benyttet seg av muligheten til å informere om den videre saksgangen, om hvorfor noen saker er avvist og om utfallet av saker som har blitt fremmet for kommunestyret? Og på hvilken måte har kommunene fulgt opp sakene, gjennom egne hjemmesider eller i samarbeid med andre medier?

Den prinsipielle begrunnelsen for målet kan knyttes til to mer grunnleggende demokratiske verdier: deltakelse og rettssikkerhet. Rask og enkel tilgang til den politiske dagsordensettingen, til debattene og til vedtakene kan potensielt skape engasjement og deltakelse. I et deltakerdemokratisk perspektiv ansees høy deltakelse som et gode fordi det bidrar til politisk integrasjon, til gode og legitime beslutninger og til demokratisk læring som øker selvspekten.

Innsyn i saksbehandlingsprosedyrer gir mulighet for tilbakemelding til administrasjon og politikere og er generelt viktig for å styrke borgernes mulighet for å etterprøve politiske vedtak, for å redusere vilkårlighet og for å sikre legitimitet til beslutningene.

Gjennomsiktige prosedyrer bidrar på denne måten til å sikre borgernes rettssikkerhet, som er viktig i et representativt konkurransedemokratisk perspektiv.

De to spørsmålene, innsyn i saksinnhold og prosess, blir belyst med informasjon fra intervjuene og fra kommunenes hjemmesider.

I følge disse datakildene ser det ut til at målsettingen om økt innsyn ikke har blitt nådd slik det var ønsket. Elektroniske innbyggerinitiativ vil per definisjon selvfølgelig være synlige for dem som leter dem opp på kommunenes hjemmesider. Flere informanter er imidlertid av den oppfatning at for få kjenner til ordningen, og selv blant de som gjør det kan forslagene forbli skjulte, fordi man ikke gjøres oppmerksom på at initiativ er fremmet.

I midtveisevalueringen ble det konkludert med at muligheten for å informere offentligheten om initiativene via hjemmesidene ikke ble benyttet i særlig grad. Selv om det varierer noe mellom kommunene, er dette også hovedkonklusjonen denne gangen. En typisk kommentar er:

Ja, initiativene er synlige dersom folk bare går inn på nettet. Hvis forslagene kun finnes på papir så er det ikke så lett. Men det som er viktig er å gjøre hjemmesidene – og e-initiativet – mer kjent. Dersom de blir det så vil e-initiativ skape mer synlighet.
(Ordfører).

Også ansatte i kommunenes administrasjon gir uttrykk for det samme. Flere nevner i tillegg at andre medier – enn kommunenes hjemmesider – bør bidra til å skape blesst om ordningen. Det er ikke tilstrekkelig at informasjon om ordningen, initiativene og saksgangen legges på nettet.

Erfaringene når det gjelder andre mediers oppfølging varierer imidlertid noe. Mens noen mener at mediene dekker e-initiativordningen og innkomne forslag på en god måte, synes andre at kontakten burde vært bedre. Oppfatninger om hvem som har ansvar for oppfølgingen varierer også. Noen uttaler at de selv burde vært flinkere til å kontakte lokale medier, mens andre uttrykker skuffelse over at kontakt fra deres side ikke følges opp:

Vi har tatt kontakt med avisa flere ganger. Jeg litt skuffet over lokalavisa som ikke har vært mer inne og kikket. Vi kunne nok gjort en bedre jobb med å foreslå artikler, men de kunne også hatt en spalte med for

eksempel disse og disse sakene ligger inne nå osv..
(Administrativt ansatt).

Også prosjektgruppens medlemmer mener at det ikke er gjort nok for å øke innsynsmulighetene for innbyggerne:

Jeg synes ikke vi har klart å ta ut det potensialet. Det kunne gjøres mer på markedsføringssiden. Ikke der det har skjedd noe, men der det ikke har skjedd noe. Man legger ut en lenke, også tror man det er nok. Det må på en eller annen måte formidles, ordningen må gjøres kjent. Der tror jeg ikke kommunene har vært særlig flinke, til å formidle verken initiativretten eller den elektroniske varianten. (Prosjektgruppemedlem).

Denne kritiske merknaden avstedkom imidlertid en noe annen reaksjon, nemlig at man ikke bør gjøre for mye ut av denne kanalen fordi den kan fortrenge andre – og viktigere saker:

Men mener du med det å si at den må ha mer sentral plass på forsiden, fordi det er den ikke verdt. Vi har så mye å informere om. Men presse og artikler er viktig. Men alle kan ikke ha en link øverst på forsiden.
(Prosjektgruppemedlem).

Når det gjelder initiativtakeres og allmennhetens innsyn i saksgangen, har kommunene helt klart ikke tatt ut det potensialet som ligger i at ordningen er tilgjengelig på nett. Ikke i noen av kommunene har det vært informert på nett om sakenes skjebne etter avsluttet signering. Informasjonen direkte til initiativtakerne har heller ikke vært tilstrekkelig, og de er gjennomgående lite fornøyde med tilbakemeldingen fra kommunen etter avsluttet signering. Dette sier en initiativtaker som fikk samlet tilstrekkelig underskrifter til at forslaget ble behandlet i kommunestyret:

Jeg er redd for at det bare skal renne ut i sanden. Jeg skulle gjerne hatt litt info om hvordan det går. Jeg savner tilbakemelding om når det ble tatt opp og hva resultatet ble. (Initiativtaker).

For å få til en god oppfølging av et initiativ i alle ledd i prosessen ser det ut til å være viktig at en bestemt person eller posisjon i kommunen har ansvar for å informere, og at denne personen er seg ansvaret bevisst. I flere kommuner har de ordnet seg på denne

måten, og oppfølgingen av initiativtakere og allmennhet har vært god, i hvert fall i første fase av initiativprosessen. I andre kommuner har det vært mer uklart hvem har ansvaret, eller ansvaret har ikke blitt videreført når den ansvarlige har sluttet eller gått ut i permisjon. Dette har ført til dårlig informasjon både til initiativtaker og til innbyggere.

En annen innsynsmulighet som ikke er benyttet er muligheten til å informere om innkomne initiativer som enten er avvist eller løst administrativt. Det at administrasjonen har mulighet til å avvise forslag på formelt grunnlag gjør at avviste forslag ikke på noe tidspunkt blir synlig for politikerne eller for offentligheten, med mindre initiativtaker selv tar kontakt med politikere eller media. Ved et papirinitiativ vil forslag som siden bli avvist uansett komme politikerne i hende, fordi initiativer ofte blir overrakt ordfører. Dette skjer ikke nødvendigvis ved et elektronisk initiativ. For at innbyggerne i kommunen skal kunne kontrollere at administrasjonen forvalter initiativretten på riktig måte og for at politikere skal få sjansen til å gripe fatt i forslag de mener det er verdt å ta opp til tross for at de ikke innfrir formelle kriterier, er det derfor ekstra viktig å opplyse om slike saker, begrunnelsen for avvisningen og eventuelt hvordan de ble løst, på hjemmesiden.

Hva skal til for at e-initiativ skal føre til økt innsyn?

Gjennomgangen har vist at det finnes et forbedringspotensial for kommunene når det gjelder målsettingen om økt innsyn i forslagene som stilles og saksbehandlingen av disse. Noe kan kommunene gjøre helt på egen hånd ved å bruke hjemmesidene mer aktivt for å øke befolkningens innsynsmuligheter. Det er viktig at kommunen etter avsluttet signering både opplyser om videre saksgang, beslutninger fattet i kommunestyret og eventuell implementering av vedtatte forslag. Videre er det også viktig at kommunen på hjemmesiden opplyser om skjebnen til saker som ikke ble lagt ut for signering, men som ble avvist eller løst administrativt. I tillegg kan kommunen forsøke å få andre lokale medier til å følge opp forslag og initiativtakere, for slik å gi allmennheten innsyn i initiativer som kommer.

Tiltak for økt innsyn:

- informere om innkomne forslag på hjemmesiden
- informere media om innkomne forslag

- informere om administrativt løste eller avviste forslag og begrunnelse for avvisning på hjemmesiden
- informere om saksgangen på hjemmesiden
- gi en bestemt person eller posisjon i kommunen informasjonsansvar og lage retningslinjer for når i prosessen det skal informeres på hjemmesiden eller ut til media

6.3 Bedre informerte initiativer?

Opplevelse av informasjon

En tredje målsetting med ordningen var å etablere en bedre informert prosess rundt initiativene. Dette muliggjøres ved at forslagsstiller kan begrunne forslaget på nettsiden og nå ut til en stor del av befolkningen med denne begrunnelsen. Videre er det via diskusjonsforumet mulig å komme med kommentarer til forslagene.

Begrunnelse og diskusjon er nyttig både for potensielle underskriver, for ansatte i kommunene som eventuelt skal forberede sakene til politisk behandling og for politikere som skal fatte beslutninger. Informasjonsplikten er regulert gjennom kommuneloven som pålegger administrasjonen å legge forslagene fram for kommunestyret så raskt som mulig og også holde kommunestyret fortløpende orientert om forslag som avvises. Videre skal kontaktpersonen for forslaget informeres om saksgang, vedtak som fattes og eventuelle tiltak som gjennomføres som følge av vedtaket.

Nedenfor gjør vi rede for i hvilken grad man har lyktes i å nå målsettingen om bedre informerte initiativer. Beskrivelsen bygger i all hovedsak på intervjudata samt gjennomgang av kommunenes hjemmesider. Først gjøres det rede for i hvilken grad hjemmesidene inneholder informativ begrunnelse og diskusjon. Benyttes mulighetene som finnes til å opplyse sakene som foreslås? Deretter vil vi gjennom intervjudata undersøke i hvilken grad ulike aktører mener at denne muligheten er utnyttet på en god måte – eventuelt hvorfor ikke, og om den har gitt dem nyttig informasjon.

De fleste forslag som er fremmet har blitt kommentert på kommunenes hjemmesider. Antall kommentarer varierer og ikke overraskende er det særlig mange i de tilfeller hvor mange har

signert forslaget. Det høyeste antall kommentarer i en sak er tretten.

I Lørenskog har alle tre forslagene blitt kommentert, det ene fikk mange kommentarer. Eidsvoll's ene forslag fikk også relativt mange kommentarer mens i Holmestrand fikk de to forslagene ingen. Av Hortens syv forslag, er fem kommentert, men bare ett av dem oppnådde relativt mange kommentarer.

Selv om hovedregelen er at forslagene blir kommentert, ser det ut til at både administrasjonens og politikerens kunnskap om og vektlegging av dette er liten. Generelt blir det understreket at aktiviteten er laber. I ett tilfelle, der det fantes noen kommentarer til et forslag var rådmannen uvitende om dette. Også i de tilfeller der diskusjonsforumet brukes relativt flittig, og der administrasjonen og politikerne er klar over dette, ser det ut til at de ikke tillegger dette særlig verdi. Verken administrativt ansatte eller politikere vi intervjuet nevner at diskusjonsforumet er en viktig kilde for dem i saksbehandling og beslutningsfatting.

Representanter i prosjektgruppa ser ut til å være opptatt av det potensialet som ligger i diskusjonsforumet. Selv om det ikke alltid blir brukt så mye, og man kunne ønske seg mer, er det viktig at det finnes som en mulighet:

Det har vært noen seriøse innlegg, men det kunne vært mye mer. Det har vært en relativt laber aktivitet i forhold til det vi tenkte. Noen har prøvd seg på noe ekstra, utvide forslaget. (Representant fra prosjektgruppa).

Men det er greit at det har vært der, så folk har kunne skrive noe hvis de føler for det. Det bidrar til følelsen av dialog. Hadde vi tatt det vekk hadde det vært for lite. (Representant fra prosjektgruppa).

Hovedinntrykket er altså at de fleste forslagene blir diskutert og kommentert i kommunenes diskusjonsforum, men verken politikere eller administrativt ansatte ser ikke ut til å bruke den informasjonen som ligger der.

Kun én initiativtaker rapporterer å ha endret forslaget i tråd med kommentarer fra diskusjonsforumet. Initiativtakerne sier imidlertid

at de setter pris på kommentarene, og spesielt støtteerklæringene, fordi disse viser at flere enn dem selv synes forslaget er viktig.

Hva skal til for at e-initiativ skal føre til bedre informerte initiativer?

Oppsummert kan vi si at målsettingen om bedre informerte initiativer og grundigere begrunnede forslag bare delvis har blitt innfridd. Ordningen kan utnyttes bedre når det gjelder politikernes og de administrativt ansattes kunnskap om og bruk av argumenter og synspunkter som fremmes gjennom diskusjonsforumet. Initiativtakerne kan også i større grad oppfordres til å begrunne og informere om forslaget på hjemmesiden, eventuelt ved å legge lenker til andre nettsteder.

Tiltak for bedre informerte initiativer:

- Oppfordre initiativtakere til å legge ut mer informasjon
- Innarbeide synspunkter fra nettsidene i utredningsgrunnlaget

6.4 Aktivisering av nye grupper?

Ungdom

Det ble antatt at e-initiativ ville kunne aktivisere nye grupper av befolkningen, og spesielt unge, som har høy nettkompetanse. Slik har ordningen ikke fungert.

Bare en av sakene er fremmet av en ungdom – forslaget om klatrevegg i Eidsvoll. I Lørenskog har det dessuten i forsøksperioden kommet et forslag på papir fra ungdomsskoleelever som ønsker seg en skaterampe. Den ansvarlige i kommunen som var i kontakt med disse ungdommene, spurte dem om hvorfor de ikke fremmet forslaget på nett og fikk til svar at de ikke ville sitte inne foran pc'en, de ville heller være ute å skate. Da var det enklere å samle inn underskrifter på skatebanen.

Et av problemene med å tiltrekke seg ungdom er antakelig at de er lite politisk interesserte i utgangspunktet. Tall fra spørreundersøkelsen i casekommunene viser at bare 36% av dem under 30 år betrakter seg som svært eller nokså interessert i kommunepolitikk, mot 61% av dem mellom 30 og 44 år og 75% av dem som er 45 år eller eldre. Og slik mange av de intervjuede uttaler, er det ikke kanalen som skaper engasjementet, det er det

sakene som må gjøre. Kanalen er kun et redskap. En ny kanal vil ikke i seg selv få unge til å bry seg om kommunepolitikk. En annen utfordring når det gjelder å trekke til seg unge er at de til tross for å være aktive nettbrukere, ikke er flittige brukere av kommunens hjemmesider. Andelen som har vært inne på kommunens hjemmesider er signifikant lavere blant dem under 30 år (68%) enn blant dem mellom 30 og 59 (80%). Som vi ser i tabell 6.3 hadde dessuten færre unge kjennskap til ordningen med e-initiativ, noe som er en forutsetning for å kunne bruke den:

Tabell 6.3 *Andel med kjennskap til e-initiativ i forskjellige aldersgrupper*

Alder	Andel med kjennskap til e-initiativ
Under 30	6,6
33-44	15,3
45-59	19,0
60+	15,8
Totalt	14,7

Flere poengterer at en må nå ungdom der de er, en kan ikke forvente at de skal gå inn på kommunens hjemmesider:

Ungdom må skjønne at politikken har noe med dem å gjøre. Det tror jeg ikke vi forklarer med dette instrumentet. Vi må være der de er, på YouTube og skatebanen. Hvis ungdom er målgruppa er det ikke tekst-tv som er mediet (administrativt ansatt)

For å engasjere unge via denne kanalen, må det gjøres en aktiv jobb, er det en annen som påpeker:

Ungdom vil bare bite på hvis de er styrt gjennom skolen og hvis en aktiv lærer hjelper dem på. Da kan de lære seg å bruke demokratiets treige hjelpemiddel. Men hvis det skal springe ut fra dem, fra deres miljøer, da må de i hvert fall håndledes (administrativt ansatt)

De allerede politisk aktive

Alt overveiende tilhører forslagsstillerne den samme gruppen voksne personer som er politisk aktive i andre kanaler. De fleste forslagsstillerne er eller har vært politisk aktive eller har tidligere forsøkt å fremme saker gjennom andre kanaler. Mange har også

forsøkt å fremme den gjeldende saken på andre måter først. Inntrykket, både blant politikere, administrasjon og initiativtakere selv er at de som fremmer forslag er ”de samme som skriver leserbrev i avisen”. Kanalen bidrar altså i liten grad til å aktivisere innbyggere som ikke allerede var aktive.

Antallet initiativtakere er for lite til at vi kan si noe statistisk om hvordan de skiller seg fra resten av befolkningen, men profilen til dem som kjenner til ordningen kan gi oss en pekepinn. Som vi ser av tabell 6.4 er de gjennomgående mer politisk aktive, har større følelse av å kunne påvirke saker i kommunene og er generelt mer tilfreds med lokaldemokratiet.

Tabell 6.4 *Andel blant forskjellige grupper som har kjennskap til ordningen med e-initiativ.*

Utdanning, år utover grunnskolen	
6+	17,5
4-6	15,8
1-3	11,3
Ingen	13,9
Politisk aktivitet	
Høy	20,5
Middels	15,2
Lav	11,1
Ingen	8,8
Følelse av å kunne påvirke	
Høy	23,7
Middels	15,7
Lav	10,4

Noen av initiativtakerne opplever denne kanalen som spesielt egnet, fordi den tillater dem en form for punktengasjement: akkurat nå er de bare opptatt av denne saken og vil gjerne bidra til at den blir satt på dagsorden, men de føler ikke for å engasjere seg på et bredere grunnlag. Videre oppgir et par av initiativtakerne at de ikke kjente noen i kommunen de kunne ta kontakt med. Dette kan altså også være en egnet kanal for dem som ikke kjenner noen, for eksempel innflyttere.

Til tross for at det er aktive og til dels politisk organiserte personer som fremmer e-initiativ, oppgir nesten alle at de fremmer

forslagene på vegne av seg selv, selv om de også føler at de gjør det på vegne av en større, men ofte uorganisert gruppe (gaten de bor i, nabolaget, skigåere). Noen få oppgir å ha fremmet saken for eksempel på vegne av Foreldrenes arbeidsutvalg i skole eller barnehage (FAU). Dette ser altså ut til å være en kanal for individualiserte initiativer, ikke en kanal for organiserte interesser.

Det er imidlertid ikke alle som tenker at det de gjør når de fremmer et e-initiativ er å være politisk aktive. En av initiativtakerne trekker spesielt frem at hun liker ordningen fordi den ikke er spesielt ”politisk”.

Jeg diskuterte dette på jobben, om dette er politikk eller ikke. Det er jo bare et ønske om å få til noe. Det er et bra forum, e-initiativ. Jeg er ikke typen som drar på kjøpesentret og diskuterer politikerne, det tror jeg ikke det kommer noe ut av. Man må foreslå konkrete ting og få tatt dem opp.

Et interessant dilemma som oppsto i en av kommunene med hensyn til hvem denne ordningen er ment å aktivisere, er et forslag om utbedring av parkeringsplass utenfor et sykehjem. Dette forslaget kom fra vaktmesteren på det omtalte sykehjemmet, og det ble diskutert i kommunen om e-initiativ var ment for kommunens egne ansatte. Konklusjonen var at ordningen først og fremst var ment for kommunens innbyggere, altså som privatpersoner, og at ansatte burde ”gå linja”, til sin overordnede i kommunen for å få slike saker løst.

Hva kan gjøres for å aktivisere nye grupper?

For å få ungdom til å bruke denne kanalen må det antakelig informeres aktivt om den i skolen. Ellers er vel en hovedutfordring når det gjelder ungdom å få dem til å fatte interesse for kommunepolitikk. Blir de først interessert, kan det godt tenkes at de tar kanalen i bruk.

Tiltak for å aktivisere:

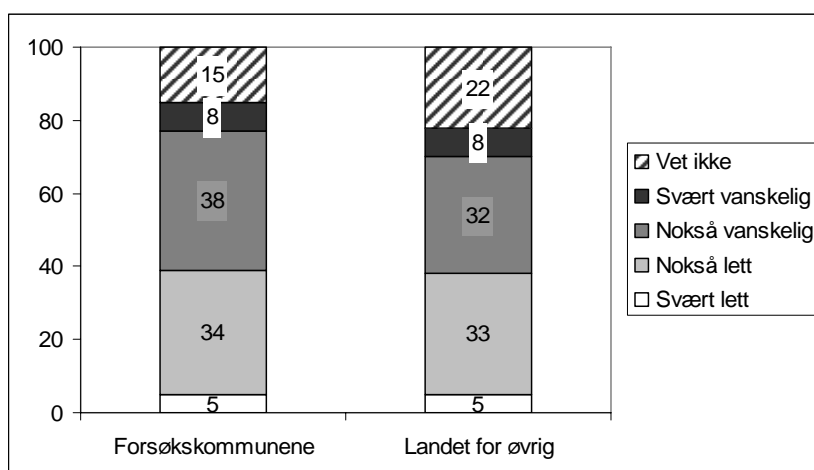
- Informere om ordningen i skolen
- Sørgje for informasjon til frivillige organisasjoner etc. som aktiviserer ungdom. For eksempel bør ungdomsledere kjenne til ordningen når unge spør om muligheten for påvirkning.

6.5 Større dagsordenmakt til innbyggerne?

Opplevelse av dagsordenmakt

En hovedmålsetting med initiativretten var å gjøre det enklere for folk å få satt saker de var opptatt av på dagsorden, i periodene mellom valg. I hvilken grad har ordningen med e-initiativ bidratt til dette? Som vi så i kapitlet om tilgjengelighet, er flere initiativer fremmet i kommuner med ordningen enn i kommuner uten. Dette er en indikasjon på at tilretteleggingen på nett har gjort det enklere for folk å bruke initiativretten til å ta opp saker. Det er imidlertid svært få av kommunens innbyggere som har fremmet en sak på denne måten. Et spørsmål er derfor om folk generelt opplever muligheten til å sette dagsorden som bedre i kommuner med e-initiativ enn i kommuner uten. Tall fra de to spørreundersøkelsene, vist i figuren under viser at det ikke nødvendigvis er slik.

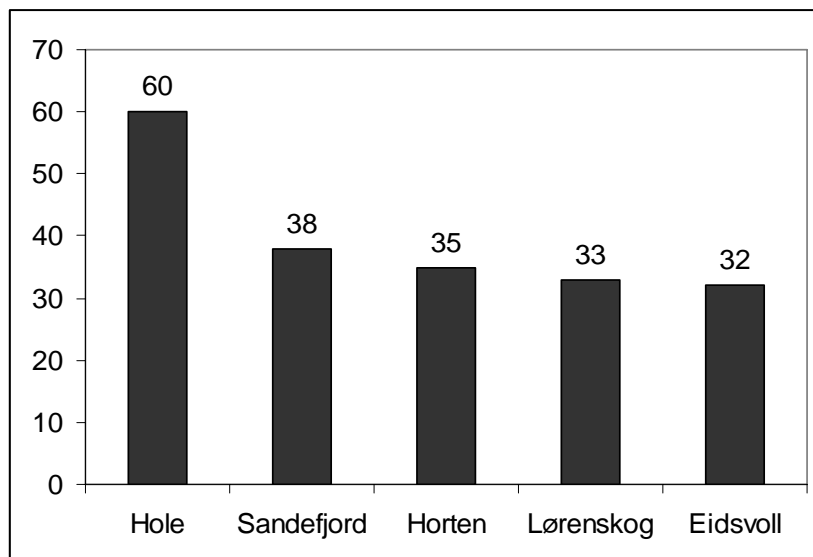
Figur 6.2 *Hvor lett eller vanskelig oppfatter du at det er for innbyggere å få tatt opp en sak i kommunestyret i kommunen der du bor?*



Som vi ser av figur 6.2 er det ikke store forskjeller mellom innbyggere i forsøkskommunene og innbyggere i landet for øvrig når det gjelder hvor lett eller vanskelig de synes det er å få tatt opp en sak i kommunestyret. Litt flere i forsøkskommunene synes det er ”nokså vanskelig”, og litt flere i landet for øvrig svarer at de ikke vet.

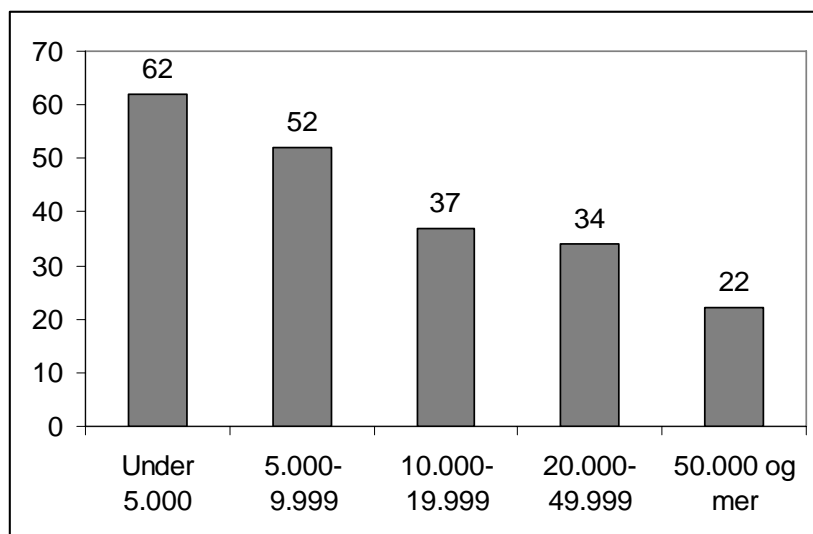
Når vi ser på forskjellen mellom kommunene i forsøket ser vi at de er store. I figur 6.3 er andelen i de forskjellige kommunene som mener det er svært eller nokså lett å fremme forslag angitt.

Figur 6.3 *Andel som mener det er svært eller nokså lett å fremme en sak for kommunestyret i kommunen der de bor. N=1902*



Hole kommune skiller seg klart ut fra de andre kommunene. Hole har gjennom flere år satset bredt på å ulike demokratiløsninger for å involvere folk i politiske prosesser i kommunen. En kan derfor tenke seg at det er summen av demokratiltak og ikke e-initiativ alene som kan forklare hvorfor innbyggerne i denne kommunen opplever det som lettere å sette saker på dagsorden i kommunestyret. Aller størst forklaringskraft har likevel antakelig kommunestørrelse. Hole kommune er den eneste lille kommunen i utvalget, de hadde per 1. januar 2008, ca 5600 innbyggere. Resultatene fra den landsomfattende undersøkelsen viser at opplevelse av dagsordenmakt synker lineært med kommunestørrelse, og Hole kommune ligger omtrent på gjennomsnittet for sin størrelseskategori, som vi ser av figur 6.4. Sandefjord, med sine drøyt 40.000 innbyggere, ligger over gjennomsnittet for sin kategori.

Figur 6.4 *Andel som opplever det som svært eller nokså lett å få tatt opp en sak i kommunestyret, etter kommunestørrelse. N=1008*



En annen mulig forklaring på forskjellene mellom kommunene kunne være befolkningssammensetningen i den enkelte kommune. Ikke overraskende er det slik at enkelte grupper opplever det som lettere enn andre å få satt saker på dagsorden i kommunestyret. Spørreundersøkelsen til forsøkskommunene viser at de med høy utdanning, stor interesse for lokalpolitikk, samt de som er politisk aktive opplever det som lettere å få tatt opp ting i kommunestyret. De under 30 år opplever det som noe vanskeligere enn eldre aldersgrupper, men denne tendensen forsvinner når man kontrollerer for utdanning, politisk interesse og aktivitet. Resultatene fra en lineær regresjonsanalyse med opplevelse av mulighet for å fremme saker, som avhengig variabel, fremkommer i tabell 6.2

Tabell 6.5 **Forsøkskommuner.** Lineær regresjon. Hvor lett eller vanskelig oppfatter du at det er for innbyggere i kommunen der du bor å få fremmet en sak for kommunestyret? Fra 4-svært lett, til 1 - svært vanskelig. Vet ikke utelatt. Signifikante effekter er merket med *. N=1603

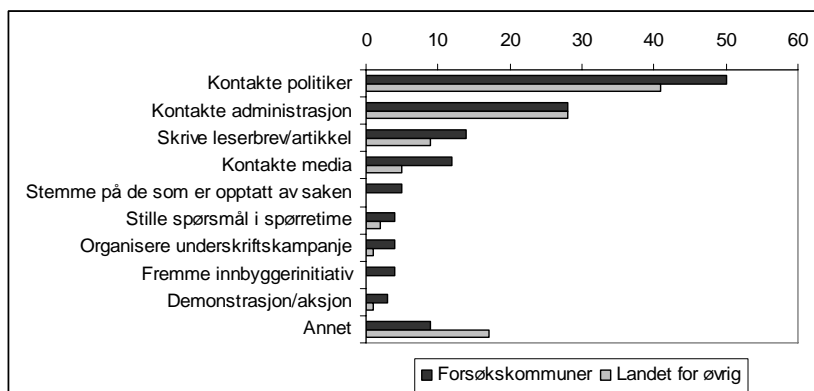
	B	Beta
Kjønn	0,014	0,009
Alder	0,001	0,019
Utdanning	0,056*	0,070*
Lokalpolitisk interesse	0,097*	0,101*
Politisk aktivitet	0,024*	0,074*
Kommune		
Hole	0,553*	0,284*
Sandefjord	0,134*	0,076*
Horten	0,013	0,007
Lørenskog	0,068	0,036
Eidsvoll (referanse)
Konstant	2,707*	
Justert R²	0,096	

Også kontrollert for kjønn, alder, utdanning, interesse og aktivitet, viser det seg at effekten av å være bosatt i Hole kommune er stor når det gjelder tendensen til å oppleve det som lett å sette saker på dagsorden. Dette tolkes delvis som effekten av å bo i en liten kommune. Effekten av å bo i Sandefjord er også signifikant og positiv.

Initiativrettens plass blant andre kanaler

Å fremme innbyggerinitiativ er imidlertid ikke den viktigste måten for folk å fremme saker på. I de to spørreundersøkelsene spurte vi hva folk ville gjort dersom de ønsket å fremme en sak for kommunestyret. Andelen som oppgir ulike alternativer i casekommunene og i landet for øvrig er vist i figur 6.4.

Figur 6.5 Hvis du som innbygger hadde en sak du mente var viktig, og som du ønsket å få tatt opp i kommunestyret i kommunen der du bor, hvordan ville du da gått fram? Du kan gjerne nevne flere måter. N=1902/1008



Som vi ser av figur 6.4 er det andre måter enn innbyggerinitiativ innbyggerne både i forsøkskommunene og i landet for øvrig trekker frem. Kontakte politikere direkte er den måten flest trekker frem, men både å kontakte administrasjonen i kommunen og å bruke media blir av mange trukket frem som måter å fremme saker på. Forsøkskommunene skiller seg fra landet for øvrig ved at nesten alle måter nevnes oftere i forsøkskommunene.

Befolkningen i de andre kommunene oppgir oftere kategorien 'annet'. Når en leser svarene som er notert under kategorien 'annet', vitner dette om at spredningen i demokratiltak er stor i landet for øvrig, og at de forhåndsbestemte kategoriene således bedre fanget opp spredningen i demokratiltak i forsøkskommunene. En måte som nevnes hyppigere i landet for øvrig enn i forsøkskommunene er 'Ta kontakt med partiets lokallag'.

Også i intervjuene ble det hevdet at det finnes andre og mer effektive kanaler for dagsordenssetting enn e-initiativordningen. Ikke minst dersom kommunen er liten:

Vi har spørretimeordning. [...] Der har vi fått flere innspill. Det er nok lettere å bruke enn nett-tiltak. Det er veldig fint at denne muligheten er der. Men jeg tror nå den uformelle dialogen er viktigst. At man snakker sammen. (Rådmann)

Også andre er opptatt av valg av kanal. På spørsmål om hvilken demokratisk kanal som er den viktigste svarer en informant:

Det kommer an på saken. I reguleringsplaner er det folkemøter. Vi inviterer til brede prosesser. [...] Også har vi gått inn i skolen og sagt at nå skal dere engasjere dere. Der er tvang nødvendig, men det gir dem mye (ungdomsskoleelevene). Ellers går de direkte til politikere hvis de skal få satt en sak på dagsorden. Vi er mer sånn at enten så er det i budsjettet eller ikke, vi i administrasjonen. Men ordføreren har en dag i måneden når han sitter ute og prater med folk, og politikerne de er mer fleksible, de vil gjerne lytte til folk, så det er en måte å få saken sin på dagsorden på. Dessuten fanger lokalavisa opp en del. Men det er de meningsbærende i samfunnet som går igjen og igjen. Det irriterer meg litt, for det gir et skjevt bilde av hva folk mener. (Administrativt ansvarlig)

Sitatet overfor er interessant av flere grunner. For det første viser det en bredt spekter av kanaler som kan være effektive til ulikt bruk. Dernest viser det også at ulike kanaler inviterer til deltakelse på ulike tidspunkt i de politiske prosessene. Det synliggjør også det demokratiske problemet som kanalene kan utgjøre fordi det er bestemte grupper som gjør bruk av dem. Disse og andre diskusjoner tas noe videre i neste kapittel.

Selv de som i utgangspunkt stiller seg positive til ordningen ut fra en målsetting om at den kan bidra til dagsordensetting, er noe tilbakeholdne på grunn av ordningens begrensede effekter. Det legges blant annet vekt på at selv om forslagene blir fremmet for kommunestyret, er det økonomiske mulighetsrommet så lite at forslagene sjelden får noen betydning:

Mye er lagt i budsjettet. [...] Fra administrasjonens side er budsjettet tynt. Det blir vedtatt med noen justeringer fra politikere, men det blir stort sett helt på marginen, så å få til noe ekstra er vanskelig. Folk burde fremme e-initiativ om hvordan kommunen kunne spare. (Administrativt ansvarlig).

Ordningens positive dagsordeneffekt blir imidlertid også nevnt. Én informant understreker at det er behov for denne type kanal, uansett om saken ender her eller der:

Det er jo en kunstform det der, grensen mellom politikk og administrasjon. Hvem har ansvar for hva? Men innbyggerne burde slippe å mene noe om hvorvidt en sak bør rettes mot den ene eller den andre. Det viktige er bare at de har en kanal, som blir lest, slik at ting blir fanget opp (Administrativt ansvarlig)

En annen positiv kommentar legger vekt på ansvarsfordelingen i kommunen når saker fremmes av innbyggerne:

Fordelen med e-initiativ er at det er veldig tydelig på at her er det innbyggerne som eier initiativet. Det er enklere for administrasjonen, som ellers ofte får en dobbeltrolle når innbyggere henvender seg. Det skapes lett en forventning om at administrasjonen skal ordne opp når kommunikasjonen bare går mellom en i administrasjonen og en innbygger. Men et e-initiativ er veldig tydelig *ditt* forslag. Ingen i administrasjonen er forpliktet eller har lovt noe. Vår rolle er å hjelpe folk til å få frem det de vil. Det er byråkratiet tradisjonelt veldig gode på. (Administrativ ansvarlig).

Hva skal til for at e-initiativ skal føre til større dagsordenmakt blant innbyggerne?

I delkapittel 6.1 viste vi at elektronisk tilrettelegging av innbyggerinitiativet kan forenkle tilgangen til initiativretten og muligvis øke bruken av den. Resultatene fra de to spørreundersøkelsene viser at opplevelse av dagsordenmulighet først og fremst er knyttet til kommunestørrelse. Det betyr at det behovet for å høyne dagsordenmuligheten er størst i store kommuner og at det dermed er størst behov for e-initiativ i store og mellomstore kommuner. Tall fra den landsomfattende undersøkelsen viste oss at det spesielt er i kommuner med over 10.000 innbyggere at opplevelsen av dagsordenmulighet er lav. Det er derfor i disse kommunene e-initiativ vil være best egnet.

7 Demokratiske merverdi?

I de siste tiårene har tradisjonelle kanaler for politisk deltakelse blitt svekket; politiske partier mister medlemmer og oppslutningen ved valg synker. I lys av denne utviklingen kan vi forstå oppblomstringen av nye kanaler for medvirkning i et forsøk på å øke borgernes deltakelse og oppslutningen om politikken. I dette kapitlet vil vi drøfte noen konsekvenser som de nye medvirkningskanalene har for vårt demokratiske system. Vårt utgangspunkt er også her innbyggerinitiativordningen og data fra evalueringen, men gjennomgangen reiser også mer allmenne diskusjoner om sammenhengen mellom deltakelse og demokratiske grunnverdier.

Type deltakelse

Mange av tiltakene som iverksettes av lokale myndigheter har som mål å øke den politiske deltakelsen og engasjementet i befolkningen. Tiltakene griper inn på forskjellige stadier i de politiske prosessene og fordrer dermed ulike typer deltakelse: mens noen har betydning for hva som defineres som ”politikk”, bidrar andre til engasjement i allerede definerte saker, mens atter andre har betydning for selve implementering av sakene etter at en politisk beslutning er fattet. Selv om alle er ment å berike lokaldemokratiet, vil vurderingen av deres demokratiske fortrinn langt på vei avhenge av hvilket demokratiperspektiv man har som ideal.

Den politiske hovedmålsettingen med innbyggerinitiativordningen er å øke innbyggernes mulighet for å sette saker på den politiske dagsorden. Det mer analytiske og normative spørsmålet vi kan stille er imidlertid: Gir dagsordenmakt mer og bedre demokrati? Er det – demokratisk sett – et ønske å gi innbyggerne mulighet til å definere hva som skal være politikk?

På hvilket tidspunkt i prosessen det ansees som viktig å inkludere innbyggerne varierer med ulike demokratiske idealer. I et typisk

representativt konkurransedemokrati er ikke folkelig dagsordenmakt viktig. Dagsorden settes av politikerne, og innbyggerne kan velge mellom ulike dagsordener og ulike prioriteringer partiene forelegger dem i sine valgprogrammer. I et *brukerorientert demokrati* er heller ikke dagsordenmakt spesielt viktig. Her er fokus på velgernes involvering senere i den politiske prosessen, nemlig når de politiske vedtakene implementeres. I et typisk *deltakerdemokrati*, slik det er beskrevet av blant annet Carol Pateman (1970) vil dagsordenmakt være noe viktigere, idet innbyggerne forventes å gjøre seg tanker om hvordan ulike saker skal prioriteres i forhold til hverandre. Dette demokratiidealet åpner også for politisering av områder som tidligere har blitt sett på som å tilhøre den sivile sfære, hvilket krever at den politiske dagsorden utvides. Det demokratiidealet som legger mest vekt på dagsordenmakt er likevel det *diskursdemokratiske*, representert ved blant annet Jürgen Habermas (1989, 1996). I diskursdemokratiet fokuseres det imidlertid på at dagsorden skal settes og vurderes av innbyggerne gjennom offentlig debatt. Initiativretten følges i svært liten av grad av offentlige debatter og passer således ikke helt inn i dette demokratiidealet heller.

Er dagsordenmulighet demokratisk viktig for innbyggerne?

Vi vet nå litt om hvordan befolkningen i kommunen vurderer sin mulighet for å få tatt opp saker i kommunestyret og hvor viktig initiativretten er som redskap for å få gjort dette. For å vurdere betydningen av disse resultatene er det imidlertid interessant å se på hvor viktig folk opplever at det er å kunne få satt saker på dagsorden. Det er ikke gitt at det å kunne sette saker på dagsorden er det som gir størst demokratisk merverdi, eller det folk tenker på som politisk innflytelse. Kan hende er det viktigere for folk å bli hørt i saker som allerede er satt på dagsorden. I Lørenskog kommune rapporterer de for eksempel at de ofte har demonstrasjoner og fakkeltog utenfor kommunestyresalen når kontroversielle saker skal behandles, men at det aldri er liknende aksjoner rettet mot saker som ikke står på den politiske dagsorden. Det kan være at folk primært engasjeres når de kan reagere på ting som blir foreslått, og at mindre engasjement er rettet mot å utvide den politiske dagsorden.

Vi så dessuten av figur 6.2 at nærmere halvparten av befolkningen i forsøkskommunene synes det er svært eller nokså vanskelig å få tatt opp ting i kommunestyret (46%), og at et flertall er helt eller

delvis enige i at de har liten mulighet til å påvirke beslutninger i kommunen sin (67%). Likevel svarer et stort flertall (76%) at de er svært eller nokså fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på i deres kommune. Mulighet til å fremme saker er et godt mål på dagsordenmakt, mens mulighet til å påvirke saker er et mål på mer tradisjonell påvirkningsmakt, rettet mot saker som allerede står på dagsorden. Hva er viktigst, for folks syn på demokratiet? Vi ser av tabell 7.1 at opplevelsen av hvor lett det er å få tatt opp en sak i kommunestyret har ganske mye å si for hvor fornøyde folk er med lokaldemokratiet. Hele 90 prosent av dem som mener det er lett, er fornøyde, mot 66 prosent av dem som ikke er fornøyd.

Tabell 7.1 *Andel i casekommunene som er fornøyd med lokaldemokratiet blant dem som opplever det som lett eller vanskelig å få tatt opp en sak i kommunestyret. Prosent.*

Hvor fornøyd vil du si du er alt i alt med måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?				
	Fornøyd	Mis-fornøyd	Vet ikke	Totalt
Lett å få tatt opp en sak	90	8	2	100 (741)
Vanskelig å få tatt opp en sak	66	29	4	100 (869)
Vet ikke	70	16	14	100 (293)
<i>Totalt</i>	<i>76</i>	<i>19</i>	<i>5</i>	<i>100</i> <i>(1902)</i>

Av tabell 7.2 ser vi at opplevelsen av å kunne påvirke har mindre å si for tilfredsheten med lokaldemokratiet enn opplevelsen av å kunne fremme saker. Her er forskjellen i tilfredshet mellom de som mener de har stor og liten påvirkningsmulighet bare 8 prosentpoeng, mens forskjellen i tilfredshet mellom dem som mente det var lett og vanskelig å få tatt opp en sak var på hele 24 prosentpoeng.

Tabell 7.2 *Andel i casekommunene som er fornøyd med lokaldemokratiet blant dem som opplever at de har stor eller liten mulighet til å påvirke politiske beslutninger i kommunen.*

Hvor fornøyd vil du si du er alt i alt med måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?				
	Fornøyd	Mis-fornøyd	Vet ikke	Totalt
Stor mulighet til å påvirke	83	13	4	100 (577)
Liten mulighet til å påvirke	75	22	4	100 (1265)
Vet ikke	50	15	35	100 (60)
<i>Totalt</i>	<i>76</i>	<i>19</i>	<i>5</i>	<i>100</i> <i>(1902)</i>

Det ser altså ut til at opplevelsen av dagsordenmulighet er viktigere for folks tilfredshet med lokaldemokratiet enn opplevelsen av påvirkningsmulighet. Det betyr på sett og vis at det er viktigere for folk å bli hørt enn å bli tatt hensyn til, eller i hvert fall at det er en forventning folk har til et godt lokaldemokrati, at de skal ha mulighet til å få tatt opp saker de er opptatt av. Dagsordenmakt eller dagsordenmulighet er altså viktig for folks tilfredshet med lokaldemokratiet, og det rettfærdiggjør initiativrettens plass i kommuneloven.

Mulighet viktigere enn praksis?

Flere av intervjuinformantene understreker at høyt engasjement og deltakelse i befolkningen – også mellom valg – er veldig viktig. Enkelte understreker at dette er en nødvendig konsekvens av partienes synkende oppslutning. Det argumenteres med at kontakt er nødvendig for å kunne konsentrere oppmerksomheten om saker som innbyggerne er opptatt av. I andre tilfeller understrekes viktigheten av oppmerksomhet og diskusjon av saker som politikerne er opptatt av. Men deltakelsen vurderes også som problematisk til tider:

Problemet med slike ordninger kan være at de som roper høyest blir hørt på bekostning av de som har

større behov. Dette stiller krav til politikerne som må balansere innspillene. (Rådmann).

Spørreundersøkelsen til befolkningen i forsøkskommunene viser at folk mener det er svært viktig både at kommunen tilbyr arenaer eller kanaler for at folk skal kunne delta i lokalpolitiske beslutninger (54% mener det er svært viktig) og at det er viktig at innbyggerne engasjerer seg når lokale beslutninger skal treffes (55% mener det er svært viktig). Langt færre (24%) mener at det er viktig for dem personlig å kunne delta når viktige politiske beslutninger skal fattes i kommunen. Dette vitner om at folk synes det er viktig at muligheten for deltakelse finnes, at engasjementet i befolkningen er høyt, men at mange likevel ikke ser det som nødvendig å delta selv.

Viktigheten av at det finnes arenaer for deltakelse ble også understreket av våre informantintervjuer:

Det positive er mulighetsperspektivet – og det er kanskje det viktigste – det at det finnes muligheter. Det legitimerer politikerne og politikken. Tiltaket har den mulige negative konsekvens at det ikke fungerer for de veldig sjenerte – de som ikke tør eller ønsker å stå fram i offentlighetens lys. Men det gjelder jo de fleste andre tiltakene også. (Rådmann).

Informanten berører her et interessant poeng – nemlig at de fleste nye kanalene krever mer av innbyggerne hva gjelder åpenhet og synlighet – enn det tradisjonell deltakelse gjennom valg gjør. Dette reiser viktige prinsipielle drøftinger om utforming av tiltak. Er åpenhet når det gjelder hvem som mener hva ønskelig ut fra demokratiske idealer, eller er anonymitet å foretrekke. Og: I hvilken grad – og på hvilken måte – kan man eventuelt hindre at kanalenes utforming systematisk bidrar til utstegning av grupper av befolkningen.

Nye roller

Selv om mange mener at høy deltakelse og engasjement er viktig og ønskelig – er det noen som ser betenkeligheter ved den nye rollen *innbyggerne* har fått gjennom deltakelse i de nye kanalene. Én informant peker på det faktum at flere av kanalene inviterer til en individualisert form for deltakelse. Informanten mener dette er uheldig ut fra effekthensyn:

Bare i den grad slike kanaler bidrar til en eller annen form for selvorganisering vil den ha effekt. Det er ikke mangel på kanaler. Det er mangel på tiltak som bidrar til en organisering rundt felles saker. Eller til nettverksdannelser. Kanalen opprettholder en individualisert form for påvirkning som har liten effekt. Kanaler bør bidra til at folk slår seg sammen. (Administrasjonssjef).

Det mest slående når det gjelder oppfatninger om innbyggernes rolle i denne og liknende kanaler er likevel at den vurderes forskjellig. Selv om de fleste synes at deltakelse er av det gode, så er begrunnelsen for dette ganske forskjellig – avhengig av den rollen som de tilegner innbyggerne. Enkelte mener innbyggerne på denne måten får mulighet til å være gode informanter til politikerne, slik at politikerne får greie på hva folk er opptatt av. Andre er mer opptatt av at kanaler gir politikerne den legitimiteten de er avhengig av i sitt politiske virke. Det viktige her er ikke informasjonsflyt fra innbygger til politiker, men heller motsatt ved at politikerne gis anledning til å forsvare og legitimere sin politikk.

Initiativretten innbærer *at politikernes rolle* blir tonet ned i kontakt med innbyggerne. Det er eventuelt det administrative apparatet som bidrar med veiledning og kontakt med initiativtaker. Demokratisk sett kan det være problematisk at politikerne ikke oppfattes som innbyggernes allierte og advokater, men heller som motstandere som må passes på og irettesettes av innbyggerne gjennom å bestemme hvilke saker politikerne skal vie oppmerksomhet til. Ingen av politikerne vi har vært i kontakt med i denne runden opplever imidlertid dette som problematisk.

Politikkens innhold

Ut fra et demokratihensyn kan det synes problematisk at ulike påvirkningskanaler bidrar til å favorisere enkeltgruppers - eller personers interesser på bekostning av andre. Dette ble nevnt av flere informanter. I forlengelse av dette ligger også faren for at politikernes oppmerksomhet blir dratt mot enkeltsaker snarere enn mot helheten av de politiske beslutningene. Politiske saker som kommer inn fra sidelinjen utenom de tradisjonelle politiske prosessene, unnslipper de mer helhetlige prioriteringene som gjøres i budsjettarbeidet. Én informant uttrykker det sånn:

Generelt skal man ha fokus på at denne type tiltak kan bidra til en opptatthet av enkeltsaker der helheten i politikken forsvinner. Jeg synes det er viktig at de økonomiske forholdene må tas i budsjettssammenheng der helhet diskuteres. Eksempel er skolefrukt. Alle er for dette. Men det må ses i sammenheng med andre politiske tiltak som har budsjettmessige konsekvenser. (Administrativt ansatt).

En annen informant - for øvrig fra den samme kommunen som forrige informant - er ikke særlig redd for denne effekten:

(Jeg) opplever ikke fokus på enkeltsaker som denne og andre kanaler gir som et problem for å vurdere helheten. Vi blir ikke akkurat overøst med saker til kommunestyret. (Politiker)

For mange kanaler?

Som vi har vist er alle kommunene i forsøket opptatt av å ha mange åpne kanaler mellom kommunenes politikere og ansatte på den ene siden og innbyggerne på den andre. Den generelle holdningen er at mange kanaler er bra og jo flere som deltar – jo bedre, både ut fra demokratiske hensyn og effektivitetshensyn. Spørsmålet er likevel: Er mange kanaler effektivt. Og: er mange kanaler demokratisk?

Kanalene krever energi og ressurser til oppstart og vedlikehold. E-initiativordningen krever elektroniske løsninger tilpasset hver enkelte kommunes IT-løsning. Ordningen må kringkastes og forklares. De elektroniske forslagene må leses, bearbeides, følges opp på administrativt og eventuelt politisk nivå, og initiativtaker har krav på tilbakemelding og veiledning. Tilsvarende krever andre tiltak oppmerksomhet og ressurser: ordføreren må bruke mye av sin tid til å snakke med en håndfull borgere på torget, svare på e-mail og SMS og settes seg inn i relativt ubetydelig saker. Administrasjonen må utarbeide tekniske løsninger som åpner nye kanaler for innsyn og forslag. Spørsmålet er om det kan bli for mange kanaler. Om oppmerksomheten om kanaler og enkeltsaker går på bekostning av ressursinnsatsen til de store og viktige sakene i kommunen. Dersom saker med enorm betydning for mange oppnår relativt sett liten oppmerksomhet sammenliknet med de mindre sakene, kan det utgjøre et demokratisk problem.

Det er heller ikke sikkert at valgdeltakelsen er upåvirket av floraen av deltakelsesformer; det kan endog tenkes at den påvirkes i negativ retning. Dersom folk først og fremst er engasjert i enkeltsaker, og de føler at de får gitt uttrykk for sin mening i disse sakene gjennom andre kanaler enn valgkanalen, kan det gjøre at de opplever det som enda mindre meningsfullt å stemme ved valg. Alternative kanaler kan således redusere folks behov for å stemme og dermed senke valgdeltakelsen. Hvis det er tilfellet, betyr det en ytterligere svekkelse av det representative demokratiet, uten at lokaldemokratiet i sum får økt legitimitet.

En noe annen demokratisk utfordring kan sies å oppstå dersom kanalene først og fremst er virkemidler for å oppnå demokratisk legitimitet og ikke arenaer for å skape reelle diskusjoner og prioriteringsbeslutninger. Det kan ligge en fare i at kanalene *i seg selv* blir benyttet som uttrykk for et velfungerende demokrati uavhengig av deres innhold og konsekvenser.

Til nå har vi møtt lite skepsis som beskrevet overfor. Alle parter ser i hovedsak ut til å applaudere både e-initiativordningen og andre kanaler for påvirkning. Mange mener de representerer et demokratisk gode som potensielt kan bidra til verdifull demokratisk merverdi. Som vi også har sett så mener noen at det viktige ikke er bruken av disse kanalene, men det at de faktisk eksisterer. Dermed står vi overfor en mulig situasjon der politikerne oppnår demokratisk legitimitet uavhengig av de faktiske politiske beslutningene og/eller innbyggernes involvering i disse. Under intervjuene ble denne bekymringen uttrykt på følgende måte:

Men først og fremst tror jeg at lokaldemokratiet er der når de riktige sakene er der. Det er ikke verktøyene som skaper demokrati men de politiske sakene. E-initiativ er greit nok som verktøy – men ikke mer enn det. (Rådmann).

En beslektet bekymring ble også uttalt:

Jeg ser det (IT) kun som et verktøy. Er litt redd for at varmen mellom folk kan bli borte med denne måten å gjøre det på. Det er liksom noe annet å bare trykke på en knapp, sammenliknet med å stå med underskrifts-

lista på ICA. Tror det kan være bedre. Det skaper en samtale. (Ordfører).

I denne siste kommentaren ligger en bekymring av mer grunnleggende karakter, nemlig at elektroniske løsninger kan hindre samfunnsdeltakelsens potensielle samfunnsintegrerende konsekvenser.

Alle de idealtypiske perspektivene understreker at tilgjengelige kanaler er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for å karakterisere et samfunn som demokratisk velfungerende. Kanaler må finnes, men de må også initiere deltakelse. Evalueringen har vist at ulike kanaler for medvirkning åpenbart er viktig for kommunene, både sett fra innbyggernes og politikernes side. Noen – og for mange – kanaler kan imidlertid ha negative effekter både vurdert ut fra effektivitets- og demokratihensyn. Det er disse viktige avveiningen mellom antall og typer kanaler som kommunene står oppe i.

8 Anbefalinger

8.1 Nett eller papir?

E-initiativ ble innført som et forsøk i 14 kommuner. Det ble antatt at ordningen ville bidra til å gjøre initiativretten mer tilgjengelig for folk, at den ville gi økt innsyn i initiativprosessen, at den ville gi bedre informerte initiativer og at den ville bidra til å aktivisere nye grupper av innbyggere, spesielt unge. Alt i alt skulle den bidra til at initiativretten ble mer brukt og dermed at folks dagsordenmakt skulle øke.

E-initiativ ser ut til å ha gjort initiativretten noe mer kjent og noe mer brukt, og den bidrar derfor i noen grad til å øke folks mulighet til å sette saker på dagsorden. Dette er først og fremst fordi den elektroniske tilretteleggingen har gjort initiativretten mer tilgjengelig – det vil si enklere å bruke. I mindre grad har e-initiativ innfridd forventningene til økt innsyn, bedre informerte initiativer og aktivisering av nye grupper. Årsakene til at e-initiativ ikke har innfridd forventningene til økt innsyn og bedre informerte initiativer later først og fremst til å være at brukerne, både i kommunen og i befolkningen, ikke har utnyttet e-initiativets potensial. Her er det altså ytterligere rom for forbedring.

Ordningen ser ut til å være mest egnet i kommuner over en viss størrelse. I mindre kommuner, der folk kjenner hverandre og avstanden mellom folk og politikere er liten, later det til at andre og mer uformelle kanaler er mer egnet.

Evalueringen viser at både det elektroniske og de papirbaserte innbyggerinitiativet har fordeler og ulemper. I tabellen under er fordeler og ulemper ved de to typene forsøkt oppsummert:

	Elektronisk innbyggerinitiativ	Papirbasert innbyggerinitiativ
Tilgjengelighet +	Bedrer kjennskapen til initiativretten i befolkningen Mindre risiko for at forslaget blir avvist fordi kommunen må godkjenne forslaget før det legges ut til signering Enklere å samle underskrifter	Krever ikke nettilgang eller nettkompetanse Lavere terskel for å fremme et forslag fordi initiativtakeren ikke må forholde seg til lovteksten Mer egnet ved helt lokale forslag der underskrifter kan samles for eksempel på en skole
-	<i>Ekskluderer dem uten nettilgang eller nettkompetanse</i> <i>Mindre egnet ved helt lokale forslag som det ikke er behov for at skal nå alle kommunens innbyggere</i>	<i>Storre risiko for at ferdigsignerte forslag blir avvist fordi det ikke oppfyller lovteksten</i> <i>Mer arbeidskrevende å samle underskrifter</i>
Innsyn +	Gir befolkningen mulighet for økt innsyn i hvordan sakene behandles Likere tilgang for innbyggerne til å signere initiativer	
-	<i>Mindre innsyn for dem uten nettilgang</i>	<i>Innsyn i hvilke forslag som blir forsøkt fremmet og hvordan forslagene blir behandlet avhengig av at media dekker sakene</i> <i>Mulighet for å signere avhengig av at initiativtaker</i>

		<i>benvider seg direkte</i>
Informasjon		
+	Større muligheter for initiativtakere til å argumentere og begrunne forslaget sitt utførlig for en større del av befolkningen	
-	<i>Informasjon om initiativet når ikke de som ikke har nettilgang</i>	<i>Mer krevende å informere, og informasjon når bare dem initiativtaker spesifikt benvider seg til</i>
Sikkerhet		
+	Lett for innbyggerne å sjekke om de er urettmessig oppført som signatører	Vanskeligere å produsere falske underskrifter
-	<i>Lettere å produsere falske underskrifter</i>	<i>Mindre mulighet for innbyggerne til å sjekke om de er urettmessig oppført som signatører</i>

8.2 Anbefalinger oppsummert

Her følger en punktvis fremstilling av hvilke forhold som bør legges vekt på i kommuner som ønsker å benytte seg av ordningen med e-initiativ for å øke folks mulighet til å sette saker de er opptatt av på dagsorden:

Tilgjengelighet:

- Ordningen bør gjøres kjent for befolkningen. Evalueringen har vist at oppslag i lokale medier samt en sentral plassering og omtale på kommunens hjemmesider er den mest effektive måten å gjøre ordningen kjent på
- Kommuneadministrasjonen bør hjelpe initiativtakerne med spørsmålsformuleringene, slik at de innfrir kravene i lovteksten og ikke blir avvist på formelt grunnlag

-
- Kommuneadministrasjonen bør understreke for initiativtaker at de selv er ansvarlig for å samle underskrifter
 - Lovteksten bør endres slik at det åpnes for forslag som allerede har vært behandlet i inneværende periode

Innsyn:

- Kommuneadministrasjonen bør informere på hjemmesiden og i media om alle innkomne initiativer, også de som blir avvist eller løst administrativt
- Kommuneadministrasjonen bør informere på hjemmesiden om initiativenes videre skjebne etter avsluttet signering; saksgang, beslutninger, iverksetting av beslutninger. De bør også informere om skjebnen til saker som løses administrativt
- Kommuneadministrasjonen bør informere på hjemmesiden om saker som er avvist på formelt grunnlag og begrunnelsen for at disse er avvist
- Det bør etableres klare rutiner og prosedyrer internt i kommunen for hvordan det skal informeres om forslagene, både til initiativtakere og til allmennheten

Informasjon:

- De som utreder sakene som blir fremmet bør i større grad skjele til kommentarene til forslaget
- Initiativtakere bør oppfordres til å bidra med informasjon til utredningen dersom de har slik informasjon

Aktivisering:

- Ordningen bør gjøres kjent for ungdom gjennom skolen, og det bør gis informasjon til andre kommunalt ansatte som har med ungdom å gjøre.

Litteratur

Habermas, Jürgen (1971) *Borgerlig offentlighet – dens framvekst og forfall* (The Structural Transformation of the Public Sphere). Oslo: Gyldendal

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008), *Rapportering fra kommunaldepartementets organisasjonsdatabase*, ikke publisert

Klausen, Jan Erling og Dag Arne Christensen (2006) 'Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati', i NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring*

Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Winsvold, Marte og Hilde Lorentzen (2006) *Forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ i tre kommuner*, NIBR-Notat 2006:136

Winsvold, Marte (2007) 'Municipal websites in the local public debate: Supplying facts or setting agenda?' *Nordicom Review* 2/2007

Vedlegg 1

Retningslinjer for Lørenskog kommune

Retningslinjer for fremsetting og behandling av forslag etter kommunelovens § 39a om innbyggerinitiativ

1. Hva er et innbyggerinitiativ ?

Med innbyggerinitiativ menes at innbyggerne i Lørenskog kommune kan kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret, forutsatt at visse minimumsvilkår er oppfylt.

Forslaget kan fremmes elektronisk via kommunens hjemmeside (e-initiativ) eller manuelt via vanlig postgang. Kommunestyret har plikt til å ta stilling til forslaget.

2. Fremsetting av forslag

2.1 Hvem kan benytte seg av initiativretten

Initiativretten kan benyttes av innbyggere i Lørenskog kommune. Forslag kan også fremmes av personer under 18 år.

2.2 Krav om støtte til forslaget

Forslag kan fremmes hvis minst 300 innbyggere bosatt i Lørenskog kommune stiller seg bak forslaget. Støtten skal dokumenteres i form av navn, adresse og postnummer på de som støtter forslaget.

De som stiller seg bak et forslag kan være under 18 år.

2.3 Forslagets innhold

Forslag som fremmes må gjelde kommunens virksomhet, enten oppgaver kommunen faktisk er engasjert i (lovpålagt eller frivillig) eller oppgaver kommunen

kan drive med, forutsatt at kommunestyret har myndighet til å ta beslutning på det aktuelle saksområdet.

Initiativretten kan ikke brukes for å omgjøre vedtak fattet av kommunestyret i budsjettssammenheng.

2.4 Tidligere behandlet forslag

Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode.

Et forslag kan heller ikke settes fram på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet/behandlet av kommunestyret.

2.5 Krav til formulering

Det må fremgå av forslaget hva en ønsker at kommunestyret skal ta stilling til.

Forslaget bør være så presist formulert at det er mulig for kommunestyret å vedta forslaget slik det fremstår.

2.6 Informasjon om initiativtaker og kontaktperson

Det må fremgå av forslaget hvem som er initiativtaker (e), samt navn, adresse, telefonnummer og eventuelt e-post adresse på kontaktperson.

2.7 Hvor sendes forslaget

Forslaget med underskriftsliste sendes Lørenskog kommune

- enten elektronisk via kommunens hjemmeside www.lorenskog.kommune.no
- eller manuelt via posten til: Lørenskog kommune, Rådhuset, 1470 Lørenskog

3. Behandling og oppfølging av forslag

3.1 Rådmannens behandling av mottatte forslag

Rådmannen mottar innkomne forslag og legger disse sakene fram for kommunestyret så raskt som mulig.

Forslag som åpenbart ikke oppfyller lovens vilkår for behandling kan avvises av

rådmannen. Kommunestyret skal holdes fortløpende orientert om forslag som avvises.

Er rådmannen i tvil om lovens vilkår er oppfylt, legges forslaget frem for kommunestyret til avgjørelse.

3.2 Kommunestyrets behandling av mottatte forslag

Kommunestyret plikter selv å ta stilling til et forslag som oppfyller lovens krav, jf. pkt

2.1- 2.4 i retningslinjene.

Kommunestyret kan velge å ta stilling til et forslag selv om det ikke oppfyller lovens krav.

Kommunestyret skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet.

3.3 Oppfølging

Den oppgitte kontaktperson for forslaget skal informeres om saksgang, vedtak som fattes, og om de eventuelle tiltak som gjennomføres som følge av vedtaket.

3.4 Klage

Forslag som er fremmet etter reglene for innbyggerinitiativ og som blir nedstemt av kommunestyret kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler, for eksempel forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak. Vedtatt av kommunestyret 19.10.05

¹ Binær logistisk regresjon. Avhengig variabel: ”Har du tilgang til internett”

	B	Wald	Signifikans	Exp (B)
Kjønn	-0,078	0,209	0,647	0,925
Alder	0,088	204,985	0,000	1,092
Utdanning	-0,613	45,175	0,000	0,542
Politisk aktivitet	-0,165	13,486	0,000	0,848
Konstant	-4,749	89,138	0,000	0,009

Cox & Nell R square=0,178

² Binær logistisk regresjon. Avhengig variabel: ”Kunne tenke meg å gjøre en eller flere av de nevnte aktivitetene på nett”

	B	Wald	Signifikans	Exp (B)
Kjønn	0,140	0,844	0,358	1,150
Alder	0,075	213,838	0,000	1,078
Utdanning	-0,482	34,629	0,000	0,618
Politisk aktivitet	-0,234	30,387	0,000	0,791
Konstant	-4,191	94,804	0,000	0,015

Cox & Nell R square=0,173

³ 3,9 prosent hadde hørt om begge ordningene, 10,8 prosent hadde bare hørt om ordningen med e-initiativ, og 4,8 prosent kjente bare til innbyggerinitiativ.