

Innbyggerinitiativet

En studie av implementeringen av loven i tre kommuner

Tirill Aslesen



Hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2007

Forord

Under arbeidet med oppgaven har jeg vært i kontakt med en rekke mennesker og oppgaven hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten hjelp fra dem.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Lawrence Rose for nyttige innspill og god oppfølging under arbeidet med oppgaven gjennom våren og høsten 2006. Han fikk meg dessuten til å innse at jeg måtte gjøre en rekke metodiske valg i begynnelsen av veiledning, noe som har vært av vesentlig betydning for at arbeidet ble ferdigstilt.

Videre bør jeg også takke Rose og Tore Hansen for et inspirerende og hyggelig design-seminar og ikke minst gode master-kurs om lokal politikk og administrasjon.

Jeg vil også takke alle politikerne og de ansatte i Bergen, Bærum og Oslo kommune som tok seg tid til å svare på mine spørsmål og som viste interesse for oppgaven. Deres velvillige innstilling til arbeidet har vært av stor betydning for innsamlingen av empirien. Besøket i Bergen er et spesielt hyggelig minne ; Det var strålende sol og fantastisk sommerstemning de dagene jeg tilbrakte i byen.

Jeg vil også takke mine venninner Ingjerd og Ingvild for korrekturlesing, Jenny og Petter for hjelp og gode samtaler og Jan Erling Klausen for faglig tips i forhold til valg av case.

Jeg har helt siden jeg var liten følt en sterk tilknytning til min hjem kommune og hatt en spesiell interesse for utviklingen i denne kommunen. Et opphold ved Rotterdam Universitet i tilknytning til studiene i statsvitenskap åpnet øynene mine for lokaldemokratisk fornying og mangfoldet i den kommunale organiseringen i Europa. Jeg er derfor takknemlig for å hatt muligheten til å fordype meg i dette temaet gjennom arbeidet med oppgaven.

Tirill Aslesen

Lysaker, april 2007.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDENDE KAPITTEL	1
1.1 INNLEDNING:	1
1.2 BAKGRUNN OG AKTUALITET	1
1.3 NÆRMERE OM VILKÅRENE OG MÅLSETTINGEN	3
1.4 PROBLEMSTILLINGEN OG AVGRENSINGER	4
1.5 TIDLIGERE FORSKNING OG TEORETISK UTGANGSPUNKT	6
1.6 VALG AV METODE OG DATAGRUNNLAGET	9
1.7 DEN VIDERE GANGEN I OPPGAVEN	9
2. TEORETISK TILNÆRMING	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2. ULIKE PERSPEKTIVER PÅ IVERKSETTING	12
2.2.1. <i>Ovenfra-og-ned-tilnærmingen</i>	12
2.2.2. <i>Nedenfra-og-opp- tilnærmingen</i>	16
2.2.3. <i>Forholdet mellom tilnærmingene og analysemodell</i>	18
2.3. FORVENTNINGER OMKRING IVERKSETTINGEN AV LOVEN	20
3 METODE	22
3.1 INNLEDNING	22
3.2 CASEMETODEN OG VALG AV CASE	22
3.3 DATAGRUNNLAGET	26
3.3.1. <i>Skriftlig materiale</i>	26
3.3.2. <i>Intervju</i>	26
3.3.3 <i>Valg av respondenter</i>	28
3.4 TESTING AV HYPOTESER OG OPERASJONALISERING AV BEGREP	30
3.5 VURDERING AV VALIDITET OG RELIABILITET - NOEN REFLEKSJONER	31
3.6 EN OPPSUMMERING	32
4. IVERKSETTINGEN AV LOVEN OM INNBYGGERINITIATIV I BERGEN, OSLO OG BÆRUM KOMMUNE	33
4.1 INNLEDNING	34
4.2 BERGEN KOMMUNE	35
4.2.1 <i>Bakgrunn</i>	35
4.2.2 <i>Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven</i>	38
4.2.3 <i>Etableringen av retningslinjer og tolking av loven</i>	40
4.2.4 <i>Rutiner rundt saksgangen</i>	44
4.3 OSLO KOMMUNE.....	46
4.3.1 <i>Bakgrunn Oslo kommune</i>	46
4.3.2 <i>Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven</i>	49
4.3.3 <i>Etableringen av retningslinjer og tolking av loven</i>	51
4.3.4 <i>Rutiner rundt saksgangen</i>	55
4.4. BÆRUM KOMMUNE	57
4.4.1 <i>Bakgrunn om Bærum kommune</i>	57

4.4.2 Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven.....	57
4.4.3 Etableringen av retningslinjer og tolking av loven.....	58
4.4.4 Rutiner rundt saksgangen.....	59
4.5 EN SAMMENLIKNING OG OPPSUMMERING.....	60
5. EN ANALYSE AV IVERKSETTINGSPROSESSEN I DE TRE KOMMUNENE OG HVA SOM KAN FORKLARE FORSKJELLENE MELLOM DEM.....	63
5.1 INNLEDNING.....	63
5.2 ADMINISTRASJONENS ROLLE I IVERKSETTINGSPROSESSEN.....	63
5.2.1 Bergen.....	64
5.2.2 Oslo.....	66
5.2.3 Bærum kommune.....	68
5.2.4 Oppsummering.....	69
5.3 POLITIKERNES HOLDNING TIL LOVEN.....	69
5.3.1 Bergen kommune.....	70
5.3.2 Oslo kommune.....	72
5.3.3 Bærum.....	74
5.3.4 Oppsummerende.....	75
5.4. BETYDNINGEN AV POLITISK ORGANISASJONSMODELLO.....	76
5.4.1 Holdninger til loven blant politikerne i kommuner med ulik styringsmodell.....	76
5.4.2 Forskjeller mellom posisjon og opposisjon.....	77
5.4.3 Ordførerens rolle i de to styringsmodellene.....	78
5.5 EN OPPSUMMERING.....	80
6. AVSLUTNING.....	81
6.1 INNLEDNING.....	81
6.2 DE VIKTIGSTE FUNNENE.....	82
6.3 NOEN REFLEKSJONER RUNDT NYTTEVERDIEN AV STUDIEN.....	85
6.4 VIDERE FORSKNING.....	87
LITTERATURLISTE.....	89
VEDLEGG.....	95
VEDLEGG 1.....	95
VEDLEGG 2.....	96
VEDLEGG 3.....	97

1 Innledende kapittel

1.1 Innledning:

Stortinget vedtok en endring i kommuneloven i juni 2003 som trådte i kraft 1. juli samme året. Endringen innebar at det i en ny bestemmelse, § 39a, ble tatt inn regler om initiativrett for innbyggerne (Rundskriv H-18/03). Kjernen i den nye loven, heretter referert til som innbyggerinitiativet, er at innbyggerne i kommunene under visse vilkår har rett til å få sin sak behandlet i kommunenes øverste politiske organ (ibid). Formålet med oppgaven er å se nærmere på hvordan den nye loven om initiativrett fungerer i ulike norske kommuner.

1.2 Bakgrunn og aktualitet

De norske kommunene har vært i konstant endring i årene etter andre verdenskrig, og mange av reformene, særlig på 1980-tallet, hadde som hensikt å gjøre kommunene til mer effektive produsenter av velferdsgoder (for eksempel Aars og Offerdal 1999:9). Kommuner betegner her både primær- og fylkeskommuner, om ikke annet er oppgitt. Fra 1990-tallet har det imidlertid også vært et økende fokus på kommunene som lokale demokratiske arenaer og politiske institusjoner (for eksempel NOU 2001:3). Dette fokuset er ikke overraskende tatt i betraktning av at frihet, demokrati og effektivitet er tre verdier som ofte blir brukt til å begrunne det lokale selvstyret (for eksempel Sharpe 1970). Aars og Offerdal (1999:9) argumenterer eksempelvis for at det ikke gir mening i å betegne kommuner for kommuner dersom de ikke i hovedsak blir betraktet som politiske institusjoner. Kommunenes viktigste oppgave blir dermed å prioritere mellom og samordne ulike lokale interesser, noe som igjen fordrer bred politisk deltakelse gjennom lokalt demokrati (ibid). Lokalt demokrati blir dermed både et middel og et viktig mål i seg selv for å opprettholde det lokale selvstyret.

Det økende fokuset på kommunene som demokratiske og politiske arenaer kommer til uttrykk på flere måter. Kommunenes Sentralforbund, KS, valgte temaet ” Deltakelse, demokrati og styring” som satsingsområde fra 1996. Dette innebar en berøring av en

rekke temaer som bl.a. partienes rolle og enkeltgruppers deltakelse i lokalpolitikken. Hovedmålet for satsingen var å styrke lokaldemokratiet gjennom bl.a. å bedre dialogen mellom kommunen og innbyggerne (www.ks.no).

Videre har fornyelse av lokaldemokratiet, riktignok i ulik grad, vært et viktig tema i de fleste kommuner på 1990-tallet. Det har vært tatt i bruk ulike virkemidler for å trekke innbyggerne mer med i den politiske beslutningsprosessen (for eksempel NOU 2005: 7, side 16). Blant tiltakene som kan nevnes er folkeavstemninger, folkemøter, innbyggerhøringer direkte valg til ordførere og debatter på internett arrangert av kommunene. Andre omfattende demokratiforsøk som kan nevnes er iverksetting av parlamentarisme i Oslo og Bergen. I følge kommuneloven som trådte i kraft fra 1993, har kommunene nå større frihet til å organisere kommunen på den måten de selv finner mest hensiktsmessig, være seg i et demokratisk eller et økonomisk øyemed.

Sist, men ikke minst, ble det i 2004 oppnevnt en kommisjon som hadde som mandat å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling. Videre ble kommisjonen bedt om å komme med forslag til hva som kan gjøres for å styrke det lokale demokratiet (www.krd.no). Lokaldemokratikommisjonen la fram resultatet av arbeidet sitt i to omganger. En av hovedkonklusjonene i den første utredningen kalt ”*Samspill og tillit*”, var at de ulike forvaltningsnivåene har et felles ansvar for et velfungerende lokaldemokrati (NOU 2005: 7).

Loven om initiativrett kan derfor betraktes som den del av en bred trend som har satt og setter fokus på kommunene som lokaldemokrati, og som ikke minst stiller spørsmål ved hvordan det lokale demokratiet fungerer og kan utvikles videre. I tråd med dette er et viktig premiss for oppgaven at demokrati, her forstått som folkestyre, ikke er gitt, men stadig må utvikles og tilpasses endringer i samfunnet. I et historisk perspektiv har den generelle utviklingen av demokratiet i Norge gått i retning av at flere grupper blir involvert og at det er åpnet for andre former for deltakelse enn stemmegivning, jf. diskusjonen av nye virkemidler ovenfor. Loven om initiativrett kan sees på som et ledd i denne utviklingen og betraktes her i så måte som en demokratisk fornying. Jeg vil

imidlertid i hovedsak diskutere loven innenfor rammen av det norske politiske system og ikke gå inn i en drøfting av ulike former for demokrati og forholdet mellom disse (se for eksempel Rose 2000:61). Et generelt mål for oppgaven blir derfor å belyse hvordan det lokale norske representative demokratiet fungerer gjennom en studie av initiativretten.

1.3 Nærmere om vilkårene og målsettingen

Vilkårene som må oppfylles for at et initiativ fra innbyggerne har krav på å bli behandlet er spesifisert i loven, og kan sammenfattes slik;

1. Minst 2 prosent, eller alternativt minst 300 av innbyggerne i primærkommune og 500 i fylkeskommunen, må stå bak forslaget som gjelder den respektive kommunes eller fylkeskommunens virksomhet.
2. Forslaget kan ikke ha vært oppe til politisk behandling tidligere i samme valgperiode.

Dersom disse to kravene er oppfylt plikter kommunestyret eller fylkestinget å ta stilling til saken innen 6 måneder etter at innbyggerinitiativet har vært fremmet. Initiativretten innebærer imidlertid ikke retten til å få en sak vedtatt, bare behandlet. Følgelig forplikter kommunene seg til å informere initiativtakerne om de avgjørelser som treffes og tiltak som eventuelt følger av vedtaket. Det spesifiseres også at et forslag som fremmes gjennom initiativretten, men ikke blir vedtatt, ikke kan påklages med mindre dette følger av andre regler.

Loven ble vedtatt på bakgrunn av en anbefaling fra en offentlig utredning som omhandlet valgordningen og fornyelse av denne (NOU 2001:3). Loven kan bli tolket som en reaksjon på fallende valgdeltakelse og tilbakegangen av partiene som masseorganisasjoner (Klausen og Christensen 2006:3). I den offentlige utredningen fra 2001 hevdes det for eksempel at partiene ikke lenger fungerer godt nok som bindeledd mellom folket og beslutningstakerne og at det dessuten er et stadig bredere politisk engasjement rundt enkeltsaker som går på tvers av partiene (NOU 2001: 3). I tråd med disse synspunktene er formålet med loven følgende: Den skal bidra til å bedre dialogen

mellom de politiske partiene og velgerne i perioden mellom valgene, fremme interessen for de avgjørelser og prosesser som finner sted i kommunestyret og fylkestinget, og sist, kanalisere den økende interessen for enkeltstående politiske saker (Veileder H-2149).

1.4 Problemstillingen og avgrensinger

En mulig tilnærming til studiet av innbyggerinitiativet er å se på hvilke ulike sosiale grupper som benytter seg av loven og om den i så måte bidrar til å forsterke eller redusere velkjente skjevheter i valgkanalen (for eksempel Olsen og Sætren 1980). Jeg kommer imidlertid i denne oppgaven ikke til å foreta en systematisk undersøkelse av hvem som bruker denne kanalen, men heller rette fokus på hvordan kommunene implementerer loven om innbyggerinitiativ. Det er flere grunner til at jeg finner en slik vinkling interessant.

For det første åpner loven for ulike tolkinger og bruk av skjønn fra kommunenes side. Dette gjelder bl.a. når kommunene skal avgjøre om saker som blir fremmet gjennom initiativretten har blitt behandlet tidligere (Veileder H-2149). Her åpnes det både for skjønn når det gjelder å avgjøre om sakens innhold har vært behandlet tidligere og om den i så fall kan sies å ha vært politisk behandlet. I mange kommuner har kommunenes øverste politiske organ delegert bort myndighet eller gjort generelle vedtak, for eksempel gjennom å vedta rammebudsjetter. Dersom et ikke-politisk organ i kommunen har fattet et vedtak på bakgrunn av for eksempel et budsjettvedtak behandlet i kommunestyret, kan en da si at saken har vært til politisk behandling? Det er også verdt å merke seg at om det er tvil om et initiativ oppfyller kravene for behandling, så anbefaler Kommunal- og Regionaldepartementet kommunene å la kommunestyret og fylkestinget avgjøre om saken har rett til å bli behandlet (ibid). Mye tyder imidlertid på at praksisen er forskjelling i kommunene på dette punktet, og at kommunene generelt ikke alltid har fulgt Kommunal- og Regionaldepartementet sin veileder (Klausen og Christensen 2006:12). Videre oppfordres kommunene til å opplyse og hjelpe initiativtakerne så langt det lar seg gjøre, slik at forslagene oppfyller

kravet om behandling (Veileder H-2149). Igjen åpner dette for ulik praksis. Kommunene har dessuten rett til å behandle forslag som blir fremmet gjennom initiativretten selv om de formelle kravene ikke er oppfylt, dersom de ønsker det (ibid). Både tolking av lovens innhold og rutiner rundt behandlingen av innkomne forslag åpner altså for variasjon mellom kommunene.

Videre er det ting som tyder på at loven er et sentralt fattet vedtak implementert av lokale organer som ikke er udelt positive til innbyggerinitiativet. KS sa for eksempel nei til forslaget. I *Kommunal Rapport* fra 22.8.2001 heter det at dette standpunktet bunner i en skepsis mot at alle grupper kan fremme forslag. I *Kommunal Rapport* 31 fra 2003 blir det videre argumentert for at innbyggerinitiativet gir fritt spillerom til kverulanter og at det er god nok kontakt mellom innbyggerne og lokalpolitikere. Et annet eksempel er Bærum kommunes hjemmeside, her uttaler ordføreren seg kritisk og sier han har liten tro på loven. Videre har det vært uttrykt bekymring for at ordningen skal kunne misbrukes (Klausen og Christensen 2006:1). Et kjent eksempel er delstaten California i USA, hvor det har forekommet at ressurssterke innbyggere har leid profesjonelle byråer til å samle inn nok underskrifter for å kreve at saker skal bli behandlet i politiske organer (Kommunal rapport 31).

Erfaringer med tilsvarende ordninger i andre land er dessuten delte. I Finland har man en liknende lov som bare blir brukt i moderat grad (Klausen og Christensen 2006:4). I en casestudie av byen Turku in Finland i perioden 1978-79, konkludere Sjøblom (1988) for eksempel med ordningen bare medfører små endringer i den politiske agendaen. Det er dermed grunn til å se nærmere på hvordan kommunene håndterer loven. Jeg vil derfor operere med følgende overordnede problemstilling:

Hvordan fungerer loven i kommunene i praksis?

Jeg vil avgrense drøftingen til perioden fra vedtaket ble fattet til 1.juni 2006. Videre ønsker jeg å fokusere både på kommuneadministrasjonen sin håndtering av initiativretten og hvordan de ulike partiene i kommunestyret og fylkestinget forholder

seg til loven. Dette fokuset leder til flere underproblemstillinger som jeg går nærmere innpå i neste avsnitt.

1.5 Tidligere forskning og teoretisk utgangspunkt

Det er tidligere utført en annen systematisk studie av innbyggerinitiativet i Norge: ”*Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati*” (Klausen og Christensen 2006). Denne tar for seg alle landets kommuner og ser bl.a. på hvilke typer saker som fremmes, kommunenes reaksjon og kommunal variasjon på et aggregert nivå. Studien baserer seg på tall som ble innhentet gjennom en survey og må sies å være ekstensiv. Funn fra denne studien danner utgangspunktet for en videre presisering av problemstillingen og valg av case. Jeg vil derfor her kort ta for meg noen av det jeg anser for å være de viktigste funnene for min problemstilling og underproblemstillingene som følger av disse.

Klausen og Christensen (2006:7) argumenterer for at innbyggerinitiativet er relativt utbredt i de norske kommunene tatt i betraktning av at loven har vært virksom i relativt kort tid. Bruken av innbyggerinitiativ må likevel til en viss grad betraktes som et storbyfenomen, der Oslo og Bergen klart skiller seg ut i antall mottatte initiativ. Men på den annen side fantes det også store kommuner som pr 28.8.05, da undersøkelsen ble utført, ikke hadde mottatt noe innbyggerinitiativ. Dette fordrer spørsmål rundt hvorfor det er så stor variasjon mellom kommunene i antall mottatte innbyggerinitiativ. Det vil på bakgrunn av dette bli drøftet følgende: Er det forskjell mellom kommunene i måten de promoterer loven om innbyggerinitiativ på og hvilke informasjon mottar innbyggerne dersom de henvender seg til kommunene med spørsmål om loven?

Videre er det et viktig funn at innbyggerinitiativ må betraktes som en relativt lite effektiv måte å påvirke lokale politiske beslutninger (Klausen og Christensen 2006:10). Klausen og Christensen (2006) foretok en systematisk gjennomgang av hva som hadde skjedd med de registrerte innbyggerinitiativene. De konkluderer med at

70,8 % av initiativene enten blir nedstemt eller avvist av administrasjonen fordi de ikke oppfyller de formelle kravene i loven for behandling. I følge Klausen og Christensen (2006) er det spesielt forslagene som ikke blir politisk behandlet som er problematisk i et demokratisk henseende. De antyder at flere kommuner ser ut til å legge seg på en streng tolking av loven. Disse funnene fordrer videre spørsmål vedrørende rutiner og tolkingen av loven om innbyggerinitiativ: Er det ulike prosedyrer, rutiner og sedvaner de forskjellige kommunene har rundt innkomne forslag? Hvordan har kommunene tolket loven? Videre bør det systematisk undersøkes hvilken støtte og hjelp kommunene gir til innbyggerne som ønske å benytte seg av initiativretten for å sikre at kravene i loven er oppfylt.

Et tredje viktig funn i undersøkelsen gjelder innbyggerinitiativenes innhold. Klausen og Christensen (2006:8) kategoriserer de innrapporterte initiativene i 5 kategorier. De konkluderer med at det er en relativt jevn spredning mellom følgende 4 kategorier: Samferdsel, en samlekategori som bl.a. innlemmer kommunal politikk og administrasjon, utbyggingssaker og kutt i kommunale tjenester. Den siste kategorien som aggregert står for en færre andel av initiativene enn de andre 4, er vern av bygninger og områder. Til tross for at sakene er svært ulike, kjennetegnes innbyggerinitiativene altså av at de dreier seg om konkrete og fysiske lokale forhold og at de har en kortsiktig karakter (ibid). En viktig følge av dette er at innbyggerinitiativene i all hovedsak ikke kan plasseres inn i de ideologiske konfliktmønstrene, men går på tvers av de etablerte partiene. Et viktig spørsmål som følger av dette er hvordan de partiene i kommunestyret og fylkestinget forholder seg til innbyggerinitiativene som ikke blir fremmet av et politisk parti og ofte er tverrpolitisk i karakter. Denne underproblemstillingen kan derfor formuleres som følgende spørsmål: Hvilke holdning har de kommunale politiske partiene til loven og er det forskjeller mellom de ulike partiene og mellom kommuner?

Hensikten med loven om initiativrett var å kanalisere det saksorienterte engasjementet inn i det representative politiske system, men fungerer det slik i praksis? Det er verdt å merke seg at et mindretall av lokaldemokratikommisjonens andre utredning mener at

denne typen tverrpolitiske saker bør tas ut av det representative demokratiet og avgjøres ved folkeavstemninger (NOU 2006:7). Et viktig spørsmål blir dermed hvilke erfaringer de politiske partiene har med innbyggerinitiativet. Ser de på det som et viktig supplement til partiene, eller som en trussel mot deres rolle i det norske demokratiske systemet? Et sentralt spørsmål her er også om det er forskjeller mellom de partiene i en parlamentarisk styringsmodell som er i posisjon og de som er i opposisjon sin erfaring.

Som redegjort for ovenfor antyder Klausen og Christensen (2006) sin undersøkelse at det er grunn til å tro at det er variasjoner med hensyn på hvordan kommunene håndterer ulike aspekter ved innbyggerinitiativet. Det er videre også en kjent sak fra såkalte implementeringsstudier at i en prosess der et sentralt fattet vedtak skal iverksettes på lokalt plan, innebærer det en konfrontasjon mellom aktører med ulike oppfatninger om hvordan vedtaket bør iverksettes og håndheves (eks. Klokkeide 1987 og Offerdal 2000). Det er derfor grunn til å tro at kommunene vil forholde seg ulikt til innbyggerinitiativet avhengig av de respektive lokale aktørene som finnes i kommunen. Det teoretiske utgangspunktet for å studere innbyggerinitiativet er således implementeringsteorier.

Det er mulig å skille mellom to hovedretninger av modeller innen iverksettingslitteraturen; ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærminger (se for eksempel Kjellberg og Reitan 1995 og Offerdal 2000). Grovt kan en si at det som skiller de to tilnærmingene, som navnet antyder, er synet på om verksetting er en prosess som går fra topp til bunn i organisasjonen eller som en politisk prosess (for eksempel Kjellberg og Reitan 1995). Fordi jeg i hovedsak er interessert i variasjoner mellom kommunene vil mye av fokuset ligge på nedenfra-og-opp-tilnærminger. I disse tilnærmingene antas det at iverksetterne har egne interesser og syn som de ønsker å få gjennomslag for, dermed blir iverksettelsesprosessen også politisk (Offerdal 2000:267). Hvem som deltar i iverksetting er heller ikke gitt på forhånd. Et viktig element i denne tilnærmingen blir dermed å identifisere de ulike aktørene som håndterer innbyggerinitiativ i kommunene og å avdekke holdningene disse aktørene har i forhold

til loven om initiativrett. Det blir imidlertid ikke gitt hvordan loven fungerer i kommuner med ulik politisk modell, hhv i parlamentarisk- og formannskapsmodell. En del av drøfting derfor også diskutere hvilke rolle ulike strukturelle trekk kan sies å ha på kommunenes iverksetting av loven om innbyggerinitiativ. Denne delen av analysen kan derfor sies å falle innenfor en ovenfra-og-ned-tilnærming til iverksetting.

1.6 Valg av metode og datagrunnlaget

Fordi jeg ønsker å gå i dybden av kommunens håndtering av loven om innbyggerinitiativ velges det en casetilnærming. Videre antas det at det vil være variasjon mellom kommunene i forhold til iverksettingen av loven. Komparativ metode blir brukt for å belyse disse forskjellene. Grunnet begrenset tid og ressurser, velger jeg å sammenlikne tre kommuner. For å kunne isolere interessante variable, har det blitt valgt ut tre relativt like kommuner. Jeg tar for meg håndteringen og bruken av innbyggerinitiativet i Oslo. Denne kommunen kan hevdes å skille seg ut fra landets øvrige kommuner, men jeg betrakter den likevel som et interessant case. Både fordi kommunen har et stort innbyggertall og fordi det er fremmet veldig mange initiativ i Oslo (Klausen og Christensen 2006). Bergen er også valgt som case, bl.a. fordi dette i likhet med Oslo må betraktes som en stor bykommune og fordi det er fremmet relativt mange innbyggerinitiativ i kommunen. Videre har jeg sett på Bærum, en nær beliggende kommune til Oslo, som også må betraktes som stor i norsk sammenheng. Denne kommunen skiller seg imidlertid fra de to andre ved at innbyggerinitiativet kun er benyttet en gang. Fordi det tidligere bare er gjort en undersøkelse er dataene jeg benytter i hovedsak basert på intervjuer. Jeg har intervjuet en ansatt i administrasjonen fra hver av kommunene. Videre har jeg også intervjuet en representant fra ett parti i opposisjonen og ett fra posisjonen i Oslo og Bergen, respektivt AP og Høyre. Representanter fra disse to partiene er også intervjuet i Bærum kommune.

1.7 Den videre gangen i oppgaven

I neste kapittel tar jeg for meg implementeringsteorier. Jeg vil på bakgrunn av teoriene redegjøre det for forventninger man kan ha til iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ i de tre kommunene. I kapittel 3 presenterer og diskuterer jeg valg

av metode, kilder og datagrunnlaget. I kapittel 4 og 5 blir de ulike casene diskutert og sammenliknet. Mens kapittel 6 tar for seg noen av de viktigste resultatene og reflektere kort rundt verdien av undersøkelsen og problemstillinger resultatene reiser.

2. Teoretisk tilnærming

2.1 Innledning

Det finnes en rekke eksempler på studier som drøfter ulike faktorer som kan påvirke iverksettingen av offentlig politikk (for eksempel Elmore 1980, Van Meter og Van Horn 1975 og Sætren 1983). Felles for disse studiene er at de skiller mellom vedtaks- og implementeringsfasen og problematiserer forholdet mellom politikk og administrasjon. Bak dette skillet ligger det en viktig antakelse om at implementeringen ikke nødvendigvis følger raskt og automatisk etter at et vedtak er blitt fattet (ibid). Det er foreksempel en kjent sak at det har forekommet og forekommer variasjoner mellom kommunene med hensyn til iverksetting av ulike tiltak (jf. Offerdal 1979).

Jeg vil i dette kapittelet skissere to hovedretninger som har vært dominerende innefor implementeringsforskningen, henholdsvis ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærmingen. Jeg vil så bruke disse til å utlede noen forventninger om hvordan loven om innbyggerinitiativ fungerer i praksis og hva som kan forklare forskjeller mellom kommunene.

Hva som regnes med til implementeringsfasen vil imidlertid variere noe fra studie til studie, både avhengig av metode og problemstilling (Kjellberg og Reitan 1995:135). Dette vil jeg komme nærmere inn på under drøftingen av de to tilnærmingene. Jeg antar at implementering fordrer noe å iverksette, enten et formelt vedtak eller en politikk som utmeisles i vedtaksfasen. Det er dette ”noe” som verksettingen altså skal realisere (Offerdal 2000). Hovedargumentet som blir framsatt i dette kapittelet er at det særlig er administrasjonen med ansvar for å behandle innkommende forslag, som vil legge sterke føringer på hvordan loven fungerer i de ulike kommunene. Dette er fordi de sitter på juridisk kompetanse til å tolke loven og er i en nøkkelposisjon som bindeledd mellom innbyggerne og politikerne.

2.2. Ulike perspektiver på iverksetting

På 1970-tallet kom det en bølge med implementeringsstudier som så på store føderale prosjekter i USA innenfor bl.a. sysselsetting, byfornyning, husbygging og utdanning. Mange av disse prosjektene ble ansett som mislykket og fokuset i studiene var spesielt rettet mot hva som kunne forklare at de ikke lot seg gjennomføre som planlagt (for eksempel Pressman og Wildavskys 1984). Iverksettingsstudier oppsto imidlertid før 1970, men eksisterte da under andre merkelapper. Det nye på 1970-tallet var at det etter hvert utviklet seg et nytt og mer presist begrepsapparat og de analytiske rammene ble klarere. En konsekvens av dette var at forskningsfeltet ble klarere avgrenset (Kjellberg og Reitan 1995:138).

Det eksisterer ikke en enhetlig iverksettingsteori, men det er likevel mulig å skille mellom to tilnæringer: Ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærmingen (se for eksempel Elmore 1980 og Offerdal 1982). Tilnærmingene bygger på ulike forutsetninger om iverksettingens forløp, ufall og ikke minst hvordan prosessen bør studeres. Jeg vil her argumentere for at et viktig skille mellom disse tilnærmingene er vektlegging av formell og uformell struktur i iverksettingsprosessen og dermed også hvilke aktører som antas å være sentrale for iverksetting av et tiltak.

2.2.1. Ovenfra-og-ned-tilnærmingen

Denne tilnærmingen ser på iverksetting som en prosess som går fra topp til bunn i en organisasjon eller et organisasjonsnettverk. Iverksettingsprosessen starter på toppen av organisasjonen med et vedtak. I en rendyrket eller idealtypisk versjon av denne tilnærmingen, antar man at dette vedtaket vil innholde en klart formulert intensjon og angi virkemidler som må benyttes på hvert enkelt nivå av organisasjonen for at intensjonen skal bli realisert. Politikktutformerne vil også spesifisere det endelige utfallet av iverksettingen på det laveste nivået av organisasjonen med utgangspunkt i vedtakets og politikkenes mål (Elmore 1980). Om iverksettingsprosessen oppfattes som vellykket eller mislykket vil derfor evalueres ut i fra om de forventede resultatene, slik

de blir definert av toppen av toppen av organisasjonen, er oppnådd eller ikke (Offerdal 1984).

Ovenfra-og-ned-tilnærmingen antar at iverksettingsorganisasjonen er bygget opp hierarkisk, med klare strukturer og autoritetslinjer som går ovenfra og ned i organisasjonen (ibid). Det er nærliggende i denne sammenheng å trekke paralleller til den klassiske weberianske organisasjonsformen og en instrumentell forståelse av organisasjoner og organisasjons atferd. Innenfor instrumentell organisasjonsteori betrakter man organisasjonen som et instrument for oppnåelse av definerte mål og forutsetter at den formelle strukturen og autoritetlinjene kanalisere organisasjonsatferden i ønsket retning (for eksempel Egeberg 1984:26).

Fordi ovenfra-og-ned-tilnærmingen legger vekt på formelle strukturer og autoritetslinjer, kan en tilknytning til loven om innbyggerinitiativ kunne forvente at det er politikerne som tar initiativ til å etablere rutiner og tolke loven. Jeg ser altså her på hver kommune som et hierarki og har ikke har fokus på stat – kommune relasjonen. Jeg ser heller ikke på administrasjonen som behandler de innkomne innbyggerinitiativene i den enkelte kommune som et hierarki, selv om dette i og for seg er mulig. Dette fordi de respektive administrasjonen består av to til tre personer og det ble opplyst om det var et utstrakt samarbeid heller enn delegering av oppgaver mellom dem (intervju 31.5.2006, intervju 8.6 og intervju 7.9.2006). Politikerne vil derfor være opptatt av lovens intensjoner. En vil likevel kunne forvente forskjeller mellom kommunene i implementeringen dersom kommunene har ulikt politisk flertall, spesielt gjelder dette i kommuner som bygger på en parlamentarisk politisk styringsmodell der den utøvende myndighet utgår fra det politiske flertallet i kommunens øverste politiske organ (for en nærmere redegjørelse av modellen, se avsnitt 4.2.1.) En kan i følge en slik tilnærming tenke seg at det er det politiske flertallet som i hovedsak vil prege iverksettingsprosessen i form av å ta initiativ til å etablere rutiner og legge føringer på tolkingen av loven.

Fokuset på formelle strukturer vil også, som antydnet i avsnittet ovenfor, impliserer at det vil være forskjeller i implementeringen av loven mellom kommuner med parlamentarisk politisk styringsmodell og kommuner med formannskapsmodellen (se 4.2.1 og 4.4.1 for en nærmere redegjørelse av disse styringsmodellene). En kan anta at det politiske flertallet vil prege implementeringsprosessen i en kommune med parlamentarisk styringsmodell i sterkere grad enn i en kommune med formannskapsmodell. Denne antakelsen kan begrunnes ut i fra at i kommuner med parlamentarisme så vil kommunens utøvende organ utgå fra flertallet i kommunestyret, i motsetning til i formannskapsmodellen hvor normen er at formannskapet skal reflektere kommunestyrets politiske sammensetting (for eksempel Myrvold og Østtveiten 1999:20). En parlamentarisk styringsmodell medfører derfor et klarere skille mellom posisjon og opposisjon, noe som igjen leder til at en kan anta det er mindre samarbeid mellom partiene på tvers av politisk flertall, og at det politiske flertallet på denne måten vil komme til å prege iverksettingen av loven i større grad enn i en formannskapsmodell.

Videre vil en med utgangspunkt i en oven-fra-og-ned-tilnærming kunne anta at i kommuner med parlamentarisme og en utbredt bruk av fullmakter, så vil partiene være mindre positive til loven enn i kommuner med formannskapsmodellen. Dette kan begrunnes med at den utøvende myndighet i en parlamentarisk styringsmodell har fått delegert myndighet fra kommunestyret på en rekke områder. Det vil også være den utøvende myndighet, byrådet i Bergen og Oslo, som utformer politikk og har ansvaret for å utrede saker. Dersom kommunestyret, som er kommunens øverste politiske organ, stadig skal ta stilling til saker som kommer inn gjennom innbyggerinitiativ, vil dette bryte med de parlamentariske kommunenes praksis for behandling av saker og formelle struktur. Spesielt gjelder dette hvis svært mange av initiativene omhandler områder hvor byrådet har fått delegert myndighet. I disse tilfellene kan en tenke seg at initiativretten bryter med den formelle arbeidsdelingen mellom byrådet og kommunestyret. Ordningen kan på bakgrunn av dette møte motstand i form av en negativ holdning til loven om innbyggerinitiativ hos partiene i parlamentarisk styrte kommuner. Videre kan en spesielt tenke seg at loven kan medføre et brudd på den

formelle strukturen i kommuner med parlamentarisme og delegasjon dersom kommunen velger å legge seg på en liberal tolking av kommuneloven § 39a, dvs. at kommunen velger å realitetsbehandle innbyggerinitiativ selv om de altså formelt ikke oppfyller lovens vilkår for behandling. Dette kan for eksempel kunne medføre at kommunestyret får inn en sak som tidligere er blitt behandlet eller ligger til behandling i byrådet, og at kommunestyret ved å behandle innbyggerinitiativet da overprøver byrådets avgjørelse og i praksis inndrar deres fullmakter. Selv om kommunestyret når som helst kan inndra byrådets fullmakter, vil dette bryte med eksisterende praksis og skape en uklar arbeidsdeling mellom organene og trolig også motstand fra flertallet av politikerne.

En kan likevel tenke seg at det er et skille mellom partiene i posisjon og dem i opposisjon når det gjelder holdning til initiativretten i kommuner med parlamentarisme. Denne styringsmodellen gir posisjonen pr. definisjon posisjonen en annen rolle ved at posisjonen er den øverste lederen for administrasjonen og er ansvarlig for kommunens politikk. Der er derfor grunn til å tro at spesielt posisjonen vil være negative til loven fordi den i prinsippet vil innebære at kommunestyret overprøver byrådet gjennom å være ansvarlig for behandlingen av innbyggerinitiativ.

Sist vil en også kunne tenke seg at ordføreren har en viktigere rolle i forhold til tolkingen av loven om innbyggerinitiativ i kommuner med formannskapsmodellen enn i kommuner med en parlamentarisk modell. Denne forskjellen henger sammen med at de to organisasjonsmodellene gir ordføreren en ulik rolle. Mens han eller hun i formannskapsmodellen er øverste politiske leder for administrasjon og kommunestyret, så er ordførerens rolle i den parlamentariske modellen redusert. I den parlamentariske styringsmodellen har ordføreren ingen formell rolle i forhold til den kommunale administrasjonen, og ordføreren skal heller ikke fronte politiske saker, med mindre det er bred politisk enighet om dem (for eksempel www.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern/).

2.2.2. Nedenfra-og-opp- tilnærmingen

Det har imidlertid vært rettet en del kritikk mot ovenfra-og-ned-tilnærmingen. Elmore (1980) argumenterer at tilnærmingen implisitt bygger på en antakelse om at politikerne har kontroll over alle organisatoriske, politiske og tekniske prosesser som kan ha innvirkning på iverksettingen. Denne antakelsen fører til at politikk i sin helhet dermed også blir forstått som en rekke veloverveide valg, noe som i liten grad stemmer med virkeligheten (Elmore 1980:605). En annen kritikk av ovenfra-og-ned-tilnærmingen som har vært gjennomgående i Hjern sine artikler om iverksetting av offentlig politikk, og som også Elmore (1980:605) drøfter, er at tilnærmingen med sin vektlegging av formelle strukturer ser på et for smalt utvalg av aktører for å forklare implementeringsprosessen (Hjern og Porter 1981 og Hjern 1983).

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen vokste derfor frem som en del av denne kritikken. Flere av de teoretiske bidragene innenfor denne tilnærmingen argumenterer for en bredere forståelse av implementeringsfasen og vektlegger hele den administrative og politiske prosessen (for eksempel Elmore 1980 og Barrett og Hill 1984). Man er dermed mer opptatt av likhetene mellom vedtaks- og utformingsfasen enn forskjellene. Barrett og Hill (1984:224) hevder for eksempel at de vedtak som medfører kompromiss i vedtaksfasen fortsetter å gjøre det i implementeringsfasen.

Implementeringen starter i følge nedenfra-og-opp-tilnærmingen ved at det defineres et problem som skal løses. Dette skjer som regel der hvor administrasjonen møter private valg (Elmore 1980: 604). Hvilke løsning eller politikk som blir valgt er imidlertid ikke gitt på forhånd. Den vil avhenge av hvilke aktører som velger å involvere seg i implementeringsprosessen og det relative maktforholdet mellom dem (Hjern 1983 og Barrett og Hill 1984).

Fordi aktørene ikke er gitt på forhånd gjennom organisasjonens formelle struktur slik det blir antatt i ovenfra-og-ned- tilnærmingen, argumenterer Hjern (1983) for at en viktig oppgave i iverksettingsstudier er å avdekke hvem som deltar i prosessen. Det

blir likevel antydnet at det særlig det laveste nivået av organisasjonen vil være viktige aktører i implementeringsprosessen. Disse vil ifølge Elmore (1980) ha innflytelse både i form av nærhet og i form av kjennskap til problemet som skal løses. Det blir også vektlagt at aktørene har egne interesser som de vil søke å få gjennomslag for gjennom iverksettingsprosessen. Hvilke innflytelse de ulike aktørene har vil imidlertid avhenge av deres relative ressurser, strategier og mål (Hjern 1983). At det er de relative ressursene og strategiene som avgjør innflytelse, impliserer også at det vil være interaksjon og forhandlinger mellom aktørene. Nå spesifiserer ikke Hjern (1983) hva han mener med ressurser, men det er nærliggende å tenke seg fagkunnskap og innblikk i problem som viktige i forhold til iverksetting av offentlig politikk, jf. diskusjonen ovenfor (Elmore 1980:605). Hvem som har innflytelse på implementeringsprosessen vil derfor avhenge av hvem sine mål som skal bli realisert.

I tilknytning til loven om innbyggerinitiativ kan en derfor tenke seg at de ansatte i kommuneadministrasjonen som er i kontakt med brukerne av loven, dvs. innbyggerne i kommunen, spiller en viktig rolle i iverksettingen av loven. Det vil da særlig være dem i administrasjonen som tar imot innkommende forslag og er i kontakt med innbyggere som ønsker å bruke loven, som antas å være sentrale i iverksettingen. Man vil derfor i en neden-fra-og-opp-tilnærming tenke seg at det spesielt er den laveste delen av administrasjonen som ser hvilke problem som må løses i forhold til loven og hvordan den kan tilpasses innbyggerne, for eksempel i forhold til informasjon om loven og i forhold innbyggernes forventninger om hvordan loven skal praktiseres. Andre aktører som sitter på andre ressurser enn nærhet til problemet, som for eksempel juridisk kompetanse, vil en også anta at vil være med på å forme implementeringsprosessen. Disse ansatte med nærhet til innbyggerne og som er i besittelse av juridisk kompetanse til å tolke loven, vil derfor trolig ha stor innflytelse over kommunens forståelse av loven om innbyggerinitiativ og legge føringer på hvilke forslag som blir vedtatt videre behandling.

En kan dessuten tenke seg at sentrale politikere, for eksempel kommunens heltidspolitikere, også vil kunne påvirke implementeringen av loven.

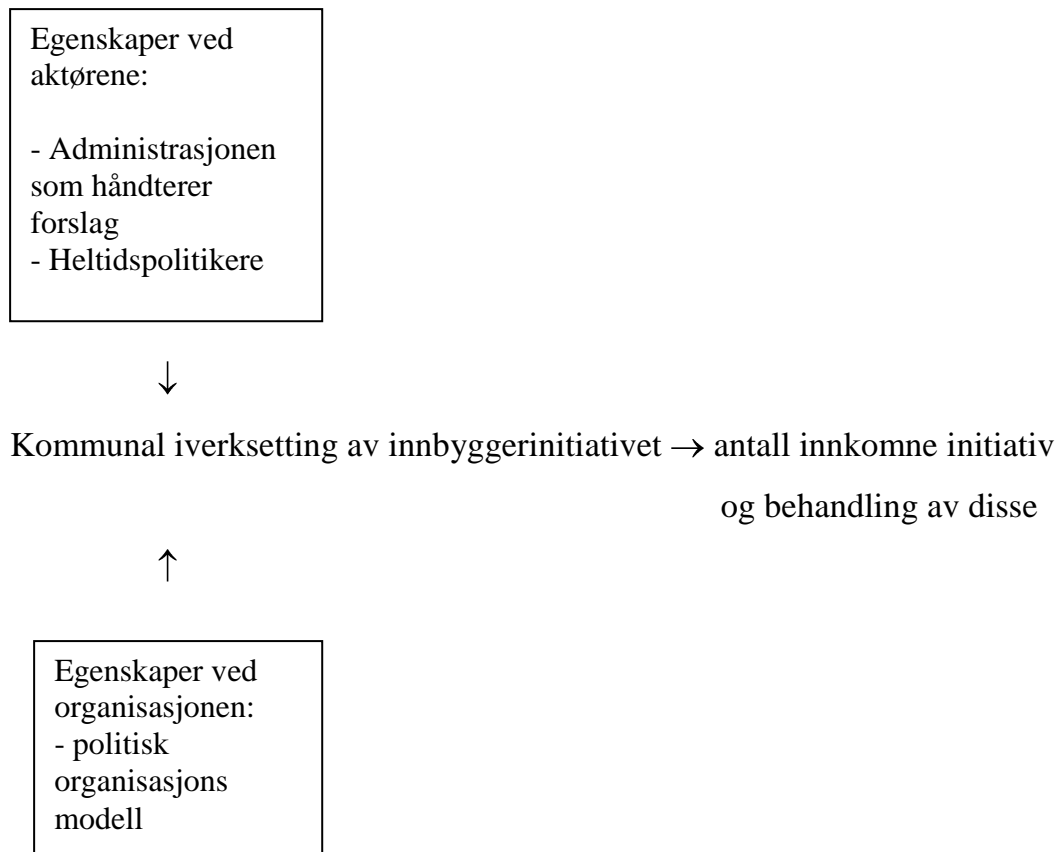
Heltidspolitikerne vil for eksempel gjennom tett samarbeid og forhandlinger med administrasjonen og fagpersonell, kunne påvirke tolking og praksis av loven i de enkelte kommunene mer enn deltidspolitikerne. Det er også grunn til å tro at heltidspolitikerne i større grad enn deltidspolitikerne har tid og ressurser i form av kontakter til å påvirke kommunens administrasjon. Videre kan en innenfor denne tilnærmingen tenke seg at det er en mer åpen forhandlingsprosess når det gjelder tolkingen og implementeringen av loven som helhet enn i ovenfra-og-ned-tilnærmingen. Dersom kommunens politikere og ansatte brenner for loven og mener at det er et stort behov for den, vil en ifølge dette perspektivet tenke seg at de vil påvirke implementeringen. En kan i forlengelse av dette tenke seg at dersom administrasjonen og politikerne er positive til loven om innbyggerinitiativ, så vil de påvirke implementeringen i en retning av en mer liberal tolking av loven. Dette vil i praksis åpne for at flere forslag blir realitetsbehandlet. En kan dessuten anta at dersom politikerne og administrasjonen mener det er et behov for loven, så vil de også påvirke implementeringen av den bl.a. gjennom å sørge for at det er god informasjon om loven til kommunens innbyggere. Dette vil igjen kunne bidra til at flere innbyggerinitiativ blir fremmet og behandlet i disse kommunene enn i kommuner hvor administrasjonen og heltidspolitikerne har en mer negativ holdning til loven .

2.2.3. Forholdet mellom tilnærmingene og analysemodell

Fordi jeg i hovedsak betrakter tilnærmingene som komplementære, har jeg i den videre drøftingen valgt å bruke begge. Til tross for at teoriene bygger på ulike forutsetninger om kommunenes organisasjonsmodell, er det mye som tilsier at en både kan finne stabile og formelle autoritetsrelasjoner i kommunen slik oven-fra-og-ned-tilnærmingen antar, og mer uformelle nettverk mellom likeverdige aktører som nedenfra-og-opp-tilnærmingen antyder.

De peker på ulike aktører og forhold som har betydning for iverksetting. Hvilke av tilnærmingene som er relevante vil derfor avhenge av tema og problemstilling. Gitt oppgavens problemstilling, ønsker jeg å fokusere hva som kan forklare forskjeller

mellom kommunene i deres håndtering av loven. Nedenfra-og-opp-tilnærmingen peker på flere grupper av lokale aktører og vil således være relevant. Oven-fra-og-ned -tilnærming innad i kommunen kan imidlertid også bidra til å forklare forskjeller. Denne tilnærmingen setter som sagt fokus på formelle strukturer, og ettersom kommunene varierer i forhold til den formelle politiske og administrative strukturen, så antar jeg at dette også er en fruktbar tilnærming for min analyse. Dette forholdet mellom teoriene kommer til uttrykk i oppgavens analysemodell som kan betraktes som er en form for ”kombinasjonstilnærming” (jf. figur 1 nedenfor):



Figur 1: Implementerings- og analysemodell.

2.3. Forventninger omkring iverksettingen av loven

På bakgrunn av diskusjonen av de to tilnærmingene vil en kunne utlede noen forventninger om hvilke aktører i kommunene som er sentrale i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ. Videre vil man som antydnet i diskusjonen og modellen ovenfor kunne gjøre noen antakelser omkring hva som kan forklare forskjeller mellom kommunene når det gjelder praksisen rundt loven. Jeg har listet noen av disse antakelsene i følgende punktene:

1. Det er administrasjonen som står i kontakt med innbyggerne og som tar i mot forslag, som er sentrale i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ ved at:
 - A. De spiller en viktig rolle i etableringen av rutinene omkring behandlingen av innbyggerinitiativ.
 - B. Administrasjonen vil peke på problemer med loven og de vil være pådrivere i forhold til å etablere retningslinjer i kommunene. I praksis betyr det at det blir antatt at det er administrasjonen som både tar initiativ og utformer retningslinjene for loven.
 - C. En kan tenke seg at dersom administrasjonen mener det er behov for loven, så vil det også komme inn flere forslag, bl.a. fordi den kan tenke seg at et ansett behov vil medføre at administrasjonen forbedrer informasjonen om loven til innbyggerne.
2. Heltidspolitikerens betydning:
 - A. En kan også tenke seg at heltidspolitikerens holdning og kjennskap til loven vil være avgjørende for iverksettingen, og at en positiv holdning bl.a. vil bidra til at flere forslag blir behandlet og får gjennomslag.
 - B. Også et oppfattet behov for loven blant heltidspolitikerne vil kunne bidra til at flere forslag kommer gjennom og blir behandlet politisk både i kommuner med parlamentarisk og i formannskapsmodell.
3. Betydningen av politisk organisasjonsmodell:
 - A. En kan tenke seg at i kommuner hvor der er blitt etablert et parlamentarisk styresystem så vil opposisjonen være mer positiv til loven enn posisjon.

- B. En kan tenke seg at i kommuner med parlamentarisme og en utbredt bruk av fullmakter, så vil partiene være mindre positive til loven enn i kommuner med formannskapsmodellen, bl.a. pga. at det i formannskapsmodellen vil være større grad av konsensus om tolkingen av loven enn i kommuner med parlamentarisk system.
- C. I kommuner med formannskapsmodell så vil ordføreren være mer sentral enn i kommuner med parlamentarisk modell i forhold til utarbeiding av rutiner og tolking av loven.

Med utgangspunkt i de teoretiske tilnærmingene kan en altså anta at det er forskjeller mellom kommunene i forhold til hvordan de velger å iverksette loven, både avhengig av lokale aktører og den politiske organisasjonsmodellen. I det neste kapitlet blir det gjort noen refleksjoner rundt det metodiske grunnlaget til oppgaven og begrepet ”positiv holdning” blir definert og diskutert. Mens kapittel fire og fem drøfter de empiriske funnene i forhold til forventningene som ble utledet ovenfor.

3 Metode

3.1 Innledning

I de foregående kapitlene ble problemstillingen og teorigrunnlaget presentert. Målet med dette kapitlet er å redegjøre for datagrunnlaget og valg av metode. Med metode forstås det her de fremgangsmåter som er benyttet for å fremskaffe data som kan besvare oppgavens problemstilling (Jackobsen 2000:24). Kapitlet tar for seg casemetoden, valg av case og datakildene som er benyttet. Det blir også kort gjort rede for operasjonaliseringen av sentrale begrep brukt i hypotesene, før jeg til slutt vurderer datas validitet og reliabilitet.

3.2 Casemetoden og valg av case

Klausen og Christensen (2006) har som redegjort for i innledende kapittel, tidligere gjort en ekstensiv studie av innbyggerinitiativet i alle landets kommuner. Denne oppgaven søker å supplere deres funn gjennom en intensiv casestudie av tre kommuner. Case studier tar for seg en eller få enheter og belyser et samtidfenomen gjennom å fokusere på mange variabler (for eksempel Yin 1989). Fordi en casemetoden som regel setter fokus på et stort antall variabler, vil denne metoden kunne gi en rik og detaljert forståelse av hvordan loven om innbyggerinitiativ er blitt implementert i de tre utvalgte kommunene (Andersen 1997:15).

Det er likevel slik at casestudier er blitt kritisert for manglende generaliserbarhet. Det er høyst usikkert om de resultatene jeg kommer frem til er gjeldende for alle landets kommuner. Jeg mener likevel at metoden er fruktbar i den forstand at den kan gi en dypere forståelse av hvordan loven fungerer i tre av landets største kommuner, målt i antall innbyggere. I tillegg vil en slik casestudie gi en pekepinn i forhold til hvilke faktorer som er av betydning for iversksettingen av loven.

En annen innvendig mot casemetoden er at det ikke går an å kontrollere ulike variable som kan påvirke fenomenet som skal studeres. Det er derfor opp til forskeren selv å vurdere de enkelte faktorerens betydning, noe som selvfølgelig åpner for at konklusjonen i større grad enn ved statistisk kontroll, er preget av forskerens subjektive vurderinger. Det siste problemet er imidlertid mulig å redusere ved å ha en klar modell og ved bevisst valg av undersøkelsesenheter (Andersen 1997:16). Gjennom komparativ analyse øker antallet tilgjengelige observasjoner og dermed også antall designvariable som kan manipuleres analytisk. En viktig konsekvens av dette er at det åpner for klarere kriterier for utvelging av case (ibid).

Med utgangspunkt i et datasett over antall innkommende forslag i alle landets primærkommuner (innsamlet av Klausen og Christensen i tilknytning til artikkelen (2006): ”Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati”), ble det valgt ut noen kommuner som skilte seg fra hverandre i bruken av loven og i forhold til antall innkomne innbyggerinitiativ. Disse ble ansett interessante og ble vurdert som potensielle case. Nå kan imidlertid ikke varians i avhengig variabel alene bli brukt som seleksjonskriteria for valg av case fordi det ville ifølge Lijphart ville (1975:164) ”(...) prejudice the empirical question”. Det ble derfor også lagt andre kriterier til grunn for valg av case.

Bergen, Oslo og Bærum kommune ble valgt etter likhetsmetoden. Dette innebærer at en velger case som er mest mulig like, unntatt i forholdet mellom den avhengige og den uavhengige variabelen som man ønsker å undersøke (Lijphart 1975). Casene skiller seg fra dermed fra hverandre når det gjelder variablene som en ut i fra iverksettingsteorien antar at legger føringer på implementeringen av loven. Andre strukturelle trekk er forsøkt holdt konstant.

Et viktig utvalgs-kriterium for valg av kommuner, var derfor den politiske styringsmodellen. Fordi denne variabelen antas å ha betydning for iverksettingen av loven (jf. kapittel 2), ble det valgt ut både kommuner med parlamentarisk og med formannskapsmodell. Det er ikke så mange kommuner med parlamentarisk

styringsmodell, så sånn sett var valget av Oslo og Bergen ganske åpenlyse. Bærum ble valgt fordi kommunen geografisk ligger tett opp til Oslo, og antas å dele mange av de strukturelle trekkene ved hovedstaden når det gjelder næringsstruktur, samt yrkes og alderssammenetningen av befolkningen. Et viktig poeng er også at det er stor arbeidspendling mellom kommunene, og at de sånn sett deler utfordringer når det gjelder kollektivtransport og veitutbygging. Alle kommunene har borgelig flertall i kommune- eller bystyret. AP er det viktigste opposisjonspartiet, med unntak i Bergen. Her har Høyre nylig har inngått et samarbeid med Ap, etter at de brøt budsjettsamarbeidet med Frp.

Mens Bergen og Oslo er typiske storbyer, så har ikke Bærum ikke bystatus. Dette kan være problematisk med tanke på at et viktig funn fra Klausen og Christensens (2006) er at innbyggerinitiativ til en viss grad kan se ut til å være et storbyfenomen. En kan anta at storbyene står overfor visse utfordringer som ikke er tilstede i samme grad i kommuner som ikke har bystatus og som altså har innvirkning på antall innkomne innbyggerinitiativ og hvordan de blir behandlet i kommunen. Nå kan det imidlertid argumenteres med at Bærum som grenser til Oslo, i stor grad opplever mange av de samme utfordringene som en storby. Eksempler på slike problemer er boligmangel, stor grad av innflytting med følgende krav om utbygging av skoler og press på kollektiv og veisystemet. En kan likevel ikke se bort i fra at Bærum kan skille seg fra Oslo og Bergen når det gjelder en del strukturelle variabler. En svakhet ved valg av case er derfor at dette kan ha innvirkning på iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ og ikke minst i forhold til hvilken grad innbyggerne velger å bruke den. Men som sagt, det er altså valgt ut kommuner som anses for å være relativt like på en rekke strukturelle variable som ikke inngår i iverksettingsmodellen skissert i kapittel to.

Ved å velge en Østlands- og en vestlandskommune med parlamentarisk styringssystem så er det også lagt inn høyde for geografisk variasjon i velgeratferden mellom ulike landsdeler. Temaet blir ikke bli behandlet utførlig verken i den teoretiske diskusjonen eller i empirien, men den kan likevel sies å bli drøftet indirekte gjennom en

sammenlikning av iverksettingen og bruken av loven i Oslo og Bergen. Det at Bergen skiller fra de to andre kommunene når det gjelder geografisk beliggenhet er selvfølgelig også problematisk i forhold til drøftingen av styringsmodellens betydning i sammenlikningen av Bergen og Bærum. Man kan altså ikke være sikker på at forskjeller i iverksettingen mellom de to kommunene skyldes den uavhengige variabelen styringsmodell skissert i kapitel 2, eller for eksempel forskjeller i velgeratferden mellom de to kommunene. På den annen side blir dette problemet til en viss grad kompensert gjennom sammenlikningen av betydningen av styringssystemene i Oslo og Bærum.

Oppgaven kan karakteriseres som en fortolkende komparativt casestudie (Andersen 1997:95). Dette betyr at den ikke tar sikte på å utvikle teoriene som er brukt videre, men heller bruker dem til å systematisere og analysere det empiriske materialet som er innsamlet. Et generelt problem med teoretisk deduktiv metode er at valget av teorier naturlig nok vil påvirke både beskrivelsen og drøftingen av iverksettingen av loven i kommunene. Teorien vil dessuten som diskutert tidligere også legge føringer på valg av i valg av case. Det er derfor grunn til å anta at resultatene fra denne studien ville vært annerledes dersom en annen teoretisk tilnærming og andre case hadde vært valgt. Valget av å bruke iverksettingsstudier som teoretisk tilnærming er i hovedsak begrunnet ut i fra at dette er en mye anvendt tilnærming og at det antas at de vil kunne forklare en betydelig del av iverksettingen av loven og ikke minst belyse forskjellen mellom kommunene. Videre er det valgt å bruke begge hovedtilnærmingene innen iverksettingsstudier. En viktig faktor i forhold til valg av case, var for eksempel som nevnt tidligere ulike politiske styringsmodeller. Dersom det teoretiske kapitlet kun hadde fokusert på nedenfra-opp-tilnærmingen, ville denne variasjonen i styringsmodeller vært av mindre betydning. Når det likevel er valgt å trekke på elementer fra begge retninger innenfor implementering forskningen, er fordelen selvfølgelig at iverksettingen både kan forklares ut i fra strukturelle trekk og egenskaper ved de lokale aktørene. Det antas dermed at ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærmingene til sammen belyser flere sider ved iverksettingsprosessen, enn dersom en hadde valgt å fokusere på en av de teoretiske retningene.

3.3 Datagrunnlaget

Oppgaven bygger i hovedsak på to typer opplysninger – hhv. skriftlige saksdokumenter og intervjuer med sentrale aktører.

3.3.1. Skriftlig materiale

Saksreferater fra innbyggerinitiativ og utarbeidingen av retningslinjene for behandlingen av innkomne forslag er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Disse dokumentene har vært viktige for å få et inntrykk av hvordan kommunene har arbeidet med innkomne forslag, samt for å kryssjekke og supplere opplysninger jeg hadde fått gjennom intervjuer. Saksreferatene klargjorde både hvilke politiske organer som har behandlet forslagene, saksfremstillingen og voteringen over initiativene. Alle innkomne innbyggerinitiativ er registrert på kommunens hjemmesiders søkermotor, også de initiativene som ble avvist og dermed ikke politiskbehandlet.

Videre fikk jeg tilgang til brev og korrespondanse med KRD i forhold til loven i Oslo og Bergen. I Oslo fikk jeg også tilgang til foreslåtte endringer i forhold til behandlingen av innkomne initiativ, som enda ikke var blitt politisk behandlet av kommunestyret. Nå kan vel dette ikke betraktes som konfidensielt materiale, men det lå ikke tilgjengelig på kommunenes hjemmesider. Ettersom det første arbeidet med loven begynte for over tre år siden i kommunene Bergen og Oslo, kom det frem i intervjuene at en del av respondentene hadde problemer med å huske tilbake i tid til den første delen av implementeringsprosessen. For å bøte på problemer med hukommelsen, var spesielt de første saksreferatene i tilknytning til loven viktig. Disse omhandlet svarene fra KRD og redegjorde for konkrete dilemmaer kommunene sto overfor i forhold til de første sakene.

3.3.2. Intervju

Fordi det skiftelige materialet som forelå om iverksettingen av loven i de tre kommunene var relativt begrenset, var det hensiktsmessig å innhente datamateriale på

egenhånd. Hensikten med intervjuene var flere. I tillegg til å få en forståelse av de mer uformelle rutinene rundt innkomne forslag, var det et mål å avdekke nettverk i tilknytning til behandlingen av forlagene, å få innblikk i hvordan loven har blitt promotert og ikke minst å avdekke de ulike aktørenes holdning til loven og om de mente at det var et behov for den i deres kommune.

Til disse formålene ble det valgt semi- strukturerte intervjuer. Bruk av intervjuer der spørsmålene er bestemt på forhånd og rekkefølgen fastlagt, er også fordelaktig når en skal sammenlikne svarene mellom respondentene (Thaagard 1998:80). Det ble utarbeidet to ulike intervjuguider, en guide til administrasjonen i kommunene og en til politikerne (se vedlegg). Dette falt naturlig fordi det fremgikk fra saksdokumentene at de hadde forskjellige roller i forhold til behandlingen av innkomne initiativ. Ut i fra teorikapitlet var det også naturlig å forvente at disse aktørene hadde ulike roller under iverksettingen av loven.

Til tross for at intervjuene var semi - strukturerte lot jeg respondentene snakke ferdig og noterte meg svaret dersom han eller hun kom besvarte et spørsmål som var ment å bli stilt senere i intervjuet. Det falt seg også naturlig at respondenten åpnet intervjuet med å prate litt generelt om loven og deres erfaring med den. Dette gjorde de uoppfordret, og jeg valgte å la dem prate fordi det dannet et godt utgangspunkt for å diskutere loven videre gjennom intervjuguiden. Jeg var også i kontakt med flere av intervjuobjektene i etterkant for å supplere informasjonen jeg hadde fått i det første møtet (se liste over intervjuer i vedlegg). Videre ble jeg ved spørsmål om hvilke informasjon kommunen hadde gitt innbyggerne henvist videre til informasjonsavdelingen i Bergen og Bærum.

Det ble foretatt 9 intervjuer som alle varte mellom 45 minutter og 1 1/2 time, 8 av disse ble foretatt ansikt-til-ansikt. Begge oppfølgingsintervjuene med administrasjonen i Bergen og Oslo ble tatt over telefon. Ansikt-til-ansikt intervjuer er å foretrekke fordi det er en bedre enn egnet metode til å stille åpne spørsmål og få i gang en samtale (Jacobsen 2000:131). Intervjuene ble også foretatt på respondentens kontor,

noe som er betraktet som fordelaktig i forhold til at intervju effekten er mindre enn dersom intervjuet hadde funnet sted i et annet miljø (ibid).

Intervjuene ble foretatt uten diktafon slik at intervjuobjektene skulle kunne prate friere og muligens være mer ærlige. At intervjuene ble foretatt uten bruk av diktafon vil derfor sannsynligvis bidra til å gi en rikere og mer ærlig beskrivelse av iverksettingen enn hva en ellers ville fått. Et negativt aspekt er selvfølgelig at man ikke kan gå tilbake å sjekke hvis noteringen en har gjort er uklar. Dette problemet ble imidlertid i stor grad løst gjennom kontakten med respondentene i etterkant av intervjuene.

3.3.3 Valg av respondenter

I tilknytning til utvelgning av respondenter, så ble den samme e-posten sendt til alle kommunene. I denne ble det kort redegjort for oppgavens problemstilling og metode, og det ble bedt om et intervju med en i administrasjonen vedrørende kommunens rutiner og håndtering av loven om innbyggerinitiativ. På denne måten var det opp til kommunene selv å avgjøre hvem jeg skulle intervju. Det ble foretatt et intervju med den i administrasjonen som hadde ansvar for behandlingen av innkomne innbyggerinitiativene i alle tre kommunene. Respondentene i administrasjonen tilhørte bystyrets kontor i Bergen og Oslo, mens det i Bærum kommune ble intervjuet en ansatt på rådmannens kontor. Det er grunn til å tro at de meningene disse respondentene ytret om iverksettingen av loven og behovet for den er representative for administrasjon som helhet. Dette fordi denne delen av administrasjonen, dvs. bystyrets og rådmennenes kontor, er svært liten i alle tre kommunene. Det fremkom også av intervjuene at de alle på kontorene jobbet tett sammen.

Når det gjelder valg av politikere, er det mulig at intervju med flere enn to politikere i hver kommune muligens ville gitt et noe mer nyansert bilde av iverksettingsprosessen. Dette er selvfølgelig på mange måter et spørsmål om tid og ressurser en har til rådighet. I en hoved- eller masteroppgave vil dette sette klare begrensninger i forhold til antall. En kan selvfølgelig innvende at det også innenfor denne rammen kunne vært

gjort flere intervjuer i hver kommune. På den annen side var intervjuobjektene som ble valgt sentrale politikere som har vært aktive i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ. Det ble gjort intervjuer med representanter fra AP og Høyre i hver kommune. Disse ble valgt fordi det i teorikapitlet ble antatt at det muligens vil være ulike holdninger til loven mellom opposisjonen og posisjonen i kommuner med parlamentarisk styringsmodell. Man kunne trolig fått et mer nyansert bilde av opposisjonen dersom en hadde intervjuet flere partier enn Arbeiderpartiet. Dette valget kan likevel forsvares fordi Arbeiderpartiet må anses å være det viktigste opposisjonspartiet i form av antall mandater og innflytelse i både Bergen og Oslo kommune. Videre sitter partiet i forretningsutvalget i Bergen og Oslo. Dette er et utvalg hvor ikke alle partiene har fått plass, og som har hatt stor innflytelse på håndteringen av initiativene som er kommet inn.

Videre ble intervjuobjektene valgt fordi disse med unntak av ett parti i en kommune, er de eneste heltidspolitikerne i kommune- og bystyret. Nå kan det innvendes at ingen av partiene har et offisielt syn på loven, og det ble presisert i intervjuene at deres holdninger ikke nødvendigvis var partienes syn. Ideelt sett burde en derfor gjennomført intervjuer med alle representantene i partiet for å få kartlagt hvilke holdninger som finnes til loven.

Som nevnt tidligere har imidlertid disse intervjuobjektene gjennom sin posisjon i forretningsutvalget og formannskapet, vært svært sentrale i håndteringen av innkommende innbyggerinitiativ og etableringen av retningslinjene rundt loven. De har dessuten en svært sentral rolle som gruppeledere for sine respektive partigrupper og ekstra tyngde som heltidspolitikerne. Det kan derfor argumenteres for at politikerne som ble intervjuet trolig er retningsgivende for partiets holdning og erfaring med loven.

3.4 Testing av hypoteser og operasjonalisering av begrep

I den videre delene av oppgaven drøftes det hvorvidt data støtter eller svekker hypotesene utledet i kapittel 2. Dataene er av kvalitativ karakter. Jeg vil ta for meg hver enkelt hypotese og sammenholde disse med opplysningene som er fremkommet gjennom det skiftelige materiale og intervjuene med forventningene som er formulert i hypotesene.

Administrasjonens antatte viktige rolle blir operasjonalisert til å omfatte hvorvidt de tar initiativ og utformer: (1) rutine, (2) retningslinjer og (3) peker på problemer med loven (jf. hypotese 1 kapittel 2.3). ”Hvorvidt” impliserer at det blir foretatt en form for måling, denne er skjønnsmessig og blir foretatt av forfatteren fordi data som sagt er kvalitative.

I hypotese 2 i kapittel 2.3. blir det antatt at dersom heltidspolitikerne har en positiv holdning til loven, så vil dette også påvirke iverksettingen. Videre blir det antatt i hypotese 3 i kapittel 2.3 at den politiske styringsmodellen vil være av betydning for politikernes holdning til loven. Det blir formulert en forventning om at i kommuner med parlamentarisme så vil opposisjonen være mer positiv til loven enn posisjonen. Det blir videre antatt at politikerne i kommuner med parlamentarisme og utbredt bruk av fullmakter, så vil partiene være mindre positive til loven enn i en kommune med formannskapsmodellen (jf hypotese 3 kapittel 2.3).

Det ble antatt at det ville være relativt vanskelig å avdekke respondentenes holdning til loven. Både fordi dette handler om demokratisk utvikling som få politikere åpent vil innrømme de synes er problematisk og fordi ”holdninger” er et begrep som ikke lar seg måle direkte. Det ble derfor stilt flere spørsmål i intervjuet som forsøker å avdekke partienes holdning og erfaring med loven. Jeg har valgt å definere positiv holdning til loven om innbyggerinitiativ slik;

- Loven blir betraktet som like god eller bedre enn andre kommunikasjonsmidler.
- Den bidrar til å øke tilliten til det lokaledemokratiet.

- Den bidrar til gode politiske løsninger.

Disse variablene er behandlet som dikotome. Dette betyr at respondenten enten mener at loven er å betraktet som like god eller bedre enn eller dårligere, at den øker eller ikke har økt tilliten til lokaldemokratiet etc. Dette er selvfølgelig en veldig grovkornet inndelingen av variablenes verdier. For å bøyte noe på dette så ble respondenten bedt om å begrunne svarene. Respondentens begrunnelser blir nærmere diskutert og nyansert i kapittel 5.

3.5 Vurdering av validitet og reliabilitet - noen refleksjoner

Ved valg av datakilder er det særlig hensynet til datas validitet som bør legges til grunn. Dette betyr i praksis at dataene som samles inn må være relevante for oppgavens problemstilling (Hellevik 1991:43). Validitetsproblemet kan bl.a. oppstå når en ikke kan måle den egenskapen vi har definert direkte. For å sikre høy validitet er det nødvendig at de operasjonelle definisjonene fanger opp innholdet i de teoretiske begrepene som benyttes i problemstillingen. Dette alene sikrer imidlertid ikke datamaterialets validitet. Datas validitet er også avhengig av hvorvidt den fremgangsmåten som er valgt sikrer høy nøyaktighet i innsamling av data (reliabilitet) (ibid).

Den overordnede problemstillingen blir operasjonalisert til å omfatte (1) informasjon om loven til innbyggerne, (2) tolkingen av loven, (3) praksis og rutiner rundt innkomne forslag. For å forklare og utdype disse aspektene ved iverksettingen ble det benyttet to teoretiske tilnærminger som er anerkjente innen studier av iverksetting. Ved å både fokusere på egenskaper ved aktørene, og ved å vurdere strukturelle variable i kommunen i form av politisk organisasjons modell, mener jeg at dette bidrar til høy validitet.

Videre er det benyttet både skriftlige kilder og intervjuer. Det skriftlige materialet i form av saksprotokoller må anses som kilder med høy troverdighet og er tilgjengelig for etterprøving. Dette styrker dataenes reliabilitet. Et problem er selvfølgelig at de er

annenrånds kilder og utarbeidet for et annet formål enn å besvare oppgavens problemstilling, noe som kan svekke deres validitet. På den annen side er de godt egnet til å belyse den formelle saksgangen rundt innbyggerinitiativ og prosessen rundt etableringen av kommunens retningslinjer for loven. Slik sett kan de sies å belyse de formelle aspektene av iverksettingsprosessen. Intervjuene bidrar til å belyse de mer uformelle sidene ved iverksettingsprosessen. En kan likevel ikke se bort i fra at respondentenes svar om deres holdning til loven var preget av forsiktighet fordi de ikke ønsket å fremstille partiet som motstander av den nye loven. Som tidligere diskutert er dette forsøkt kompensert ved å måle holdningen indirekte gjennom tre variable. Disse tre dekker ikke deres totale holdning til loven, men kan gi en pekepinn på om respondentene i hovedsak er positive til loven, eller stiller seg mer kritisk til dens effekter. Dette er selvfølgelig et gradspørsmål som ikke kommer så godt frem i en slik dikotom variabel, men holdningene blir utdypet med kommentarer i drøftingen. At intervjuene ble foretatt uten diktafon, kan selvfølgelig også sies å svekke deres reliabilitet pga. av skriftelige notater ofte ikke er nøyaktige og pålitelige. Dette ble imidlertid til en viss grad kompensert gjennom at notatene ble renskrevet raskt i etterkant og ved at jeg var i kontakt med flere av respondentene i etterhånd for å utdype svar som var uklare. Som jeg har vært inne på tidligere kan en dessuten tenke seg at intervjuer uten diktafon vil medføre at større grad av ærlighet fra respondentens side.

3.6 En oppsummering

Dataenes validitet kan sies å være styrket gjennom at det brukes 2 typer kilder som antas å belyse ulike deler av iverksettingsprosessen. Det blir også foretatt intervjuer med aktører som har stor innflytelse på de respektive partiers holdninger. Det største partiene er valgt, og må derfor i en stor grad sies å gi et bredt bilde av aktørenes holdninger.

Videre anser jeg undersøkelsen reliabilitet til å være sterk gjennom kryss-sjekking av ulike kilder. Det blir dessuten foretatt oppfølgings intervjuer for ytterligere å sikre

dataenes nøyaktighet. Det kan ikke sees bort i fra at det har vært feil i noteringen og at respondentene har tilbakehold opplysninger. Det kan likevel argumenters for at det gjennom bruk av ulike kilder og oppfølgingsspørsmål bidrar til å sikre rimelig høy reliabilitet.

4. Iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ i Bergen, Oslo og Bærum kommune

4.1 Innledning

Som skissert i innledningen åpner loven om innbyggerinitiativ for ulik praksis mellom kommunene bl.a. når det gjelder tolkingen av den, hvilke rutiner som etableres rundt loven og ikke minst i forhold til hvordan innbyggerne blir informert om rettigheten. I kapittel 2 som omhandlet implementeringsteorier, ble det argumentert for at det var grunn til å tro at kommunene ville iverksette loven om innbyggerinitiativ ulikt, bl.a. avhengig av hvilke lokale aktører som tar imot innkomne forslag og hvilken politisk styringsform som finnes i kommunene. Hovedmålet med dette kapittelet er derfor å klargjøre de viktigste trekkene i iverksettingen i de tre kommunene og hvilke aktører som har vært sentrale i denne prosessen..

På bakgrunn av skriftlig materiale og intervjuer med ulike aktører, vil jeg her beskrive den praktiske iverksettingen i de tre utvalgte kommunene. Som redegjort for i metodekapittelet har jeg intervjuet en fra administrasjonen som håndterer innkomne forslag i hver kommune. Videre er det intervjuet et bystyremedlem fra posisjonen og en fra opposisjonen i de parlamentariske kommunene, dvs. en fra en politiker fra Høyre og en fra Ap i Bergen og Oslo. De samme partiene er intervjuet i Bærum kommune, selv om man her ikke kan snakke om opposisjon og posisjon på samme måte som i Bergen og Oslo (jf redegjørelsen av formannskapsmodellen i Bærum under punkt 4.4.1.)

Underproblemstillingene skissert i innledningskapittelet danner utgangspunkt for beskrivelsen av iverksettingsprosessen. Jeg vil derfor i hver kommune se på:(1) Antall innkomne forslag og hva som har skjedd med disse og hvordan loven er blitt promotert;(2) om og hvordan retningslinjene for tolkingen av loven ble etablert og (3)

rutiner rundt saksgangen. Dette vil så danne utgangspunktet for analysedelen og drøftingen av hypotesene i neste kapittel.

Selv om beskrivelsen av den praktiske iverksettingen følger den samme malen for alle tre kommunene, skiller redegjørelsen av Bergen kommune seg fra Oslo og Bærum kommune ved at den er betraktelig lenger. Dette henger sammen med at det i Bergen kommune har funnet sted mer aktivitet med sikte på både å informere om loven til innbyggerne og å skape enighet om rutinene rundt den, enn i de to andre kommunene. Et hovedargument i dette kapitlet er at politikerne i Bergen i større grad enn i Oslo kan sies å styre implementeringen. Det er likevel åpenbart at bystyreadministrasjonen legger sterke føringer på prosessen i begge kommunene. Bærum kommune skiller seg ut ved det ikke enda er etablert rutiner rundt loven, og ved at ordføreren så langt har vært sentral i behandlingen av det ene forslaget som er kommet inn.

4.2 Bergen kommune

4.2.1 Bakgrunn

Bergen kommune har omlag 240 000 innbyggere. Kommunen kan betraktes som en typisk storbykommune i den forstand at den har et høyt antall innbyggere sett i norsk sammenheng, det har funnet sted en sterk fortetning av sentrum, og det har vært en nettoinnflytning til kommunen de siste årene (www.bergen.kommune.no/info/). Kommunen gjennomførte i år 2000 to store politiske reformer: bydelsreformen og innføringen av et parlamentarisk styresystem. Jeg vil kort gå inn på disse reformene da det i hypotesene i kapittel to er antatt at den politiske organisasjonsformen er av betydning for hvordan kommunen iverksetter loven om innbyggerinitiativ.

I Bergen kommune har man hatt bydeler siden 1970, men disse fungerte som uttaleorgan og hadde ingen formell beslutningsmyndighet. Etter en prøveordning i 2 bydeler og en reduksjon i antall bydeler til 8, innførte imidlertid kommunen i 2000 en ordning med bydelsadministrasjon og bydelsstyrer. Bydelsstyrene besto av 13

politikere som ble valgt av bystyret og skulle gjenspeile den politiske sammensettingen av bystyret. Bydelene fikk ansvaret for et stort antall oppgaver - skole, barnehage, helse, kultur, pleie og omsorg, tekniske saker og enkelte byggesaker. Det er anslått at bydelene hadde ansvar for 85 % av kommunens budsjett i sammenlinkning til om lag 40 % av budsjettet i Oslo kommune (*Styringssystemet i Bergen kommune 2005*).

En viktig begrunnelse for bydelsreformen var å skape større nærhet mellom politikerne og befolkningen, samt økt folkevalgt styring og kontroll med tjenesteproduksjonen. Ordningen var imidlertid omstridd. Et av problemene var at det ikke hersket en enighet om balansen mellom desentraliseringen av makten til bydelene og den sentrale styringen av kommunen gjennom bystyret og byrådet. Det oppsto store underskudd i bydelsbudsjettene og det viste seg vanskelig å gjennomføre økonomiske kutt i kommunen. I 2003 ble derfor bydelenes budsjettfullmakter inndratt og deres fullmakter midlertidig overført til byrådet. Det er imidlertid politisk flertall for å videreføre bydelsstyrene, men partiene er uenig om i hvilken form, og prosessen er utsatt til etter valget i 2007 (ibid). Kommunen har også opprettet et nærdemokratiutvalg som innen utgangen av 2006 bl.a. skal se på hvordan bydelsstyrene kan organiseres, samt andre måter kommunen kan håndtere og bedre kontakten med innbyggerne (www.bergen.kommune.no).

Et parlamentarisk styringssystem ble innført i Bergen kommune i år 2000. Kjernen i denne styringsmodellen omhandler forholdet mellom den folkevalgte forsamlingen (bystyret) og den utøvende myndighet (byrådet). I et parlamentarisk styringssystem skal byrådet både utgå fra og være ansvarlig overfor den folkevalgte forsamlingen. Dette innebærer i praksis at byrådet som kollegium er forpliktet til å avgå dersom flertallet av bystyrets medlemmer krever dette gjennom et mistillitsvotum. Styringssystemet gir på denne måten bystyret kontroll over byrådet. I likhet med det nasjonale nivået kan imidlertid den utøvende myndighet (byrådet) også selv velge å avgå dersom de føler at de ikke får gjennomslag for politikken sin (eks. Myrvold og Østtveiten 1999:23).

Den viktigste begrunnelsen for å innføre parlamentarismen i Bergen var å skape klarere politisk ansvarsforhold, øke den folkevalgte innflytelsen og styrke den helhetlige styringen av kommunen (www.3.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern/). Innføringen av parlamentarismen var imidlertid omstridt og ble vedtatt med 25 mot 24 stemmer og 5 av bystyrets 9 partier var motstandere av styringsformen (*Styringssystemet i Bergen kommune 2005:69*). Det har derfor blitt brukt mye ressurser på å skape kompetanse om kommunalt parlamentarisk styringssystem, bl.a. gjennom et opplæringsprogram for de folkevalgte som spesielt belyser hvordan det er å være politiker i et parlamentarisk styrt kommune og gjennom en videreutvikling av reglementet i kommunen (www3.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern/). Fem år etter at parlamentarismen ble innført var det likevel fortsatt politisk uenighet om denne styringsformen, og det var enda ikke blitt etablert en felles forståelse av spillereglene innenfor et slik system, fullmaktsfordelinger og forholdet mellom posisjon og opposisjon (*Styringssystemet i Bergen kommune 2005:69*).

Selve utformingen av parlamentarismen, for eksempel hvilke oppgaver og fullmakter byrådet er tildelt, er opp til kommunene selv å bestemme. I Bergen kommune ble formannskapet, hovedutvalgets og rådmannens fullmakter overført til byrådet. I tillegg overtok de bydelsstyrenes fullmakter i 2003 (jf redegjørelsen ovenfor om bydelsutvalgenes fullmakter). Byrådet består pr. 20.11.2006 av en byrådsleder og 4 byråder som leder hver sin byrådsavdeling som i hovedsak gjenspeiler komitéinndelingen i bystyret. Etter siste kommunevalg er det dannet et tverrpolitisk byråd med Høyre, V og KrF. Høyre er det største partiet med flest plasser i bystyret og med de fleste postene i byrådet. De tre partiene har imidlertid ikke flertall i bystyret og er nødt til å samarbeide med flere av partiene i opposisjonen (www.bergen.kommune.no). Det tverrpolitiske byrådet har hatt en avtale om bl.a. budsjett samarbeid med Frp., men dette samarbeidet er imidlertid brutt (intervju 1.6.2006).

4.2.2 Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven

I Bergen ble loven om innbyggerinitiativ tatt i bruk reaktivt raskt etter at den ble vedtatt og allerede i begynnelsen av januar 2004 kom de to første innbyggerinitiativene inn til Bergen kommune (intervju med administrasjonen 31.5.2006). Oppstarten er blitt karakterisert som ”noe urolig” (Bergen bystyre sak 41-06). I 2004 kom det inn 7 innbyggerinitiativ, men bare 2 falt innenfor retningslinjene. De øvrige 5 ble avvist på formelt grunnlag med henvisning til bestemmelsen § 39a nr 3, som sier at en sak ikke kan tas opp på nytt før det er gått 4 år (ibid). I 2005 kom det bare inn 2 forslag hvorav begge ble behandlet av bystyret, mens det frem til juni ikke var kommet inn noen innbyggerinitiativ i 2006. Av de 4 som ble realitetsbehandlet, ble 1 vedtatt ikke imøtekommet, mens de øvrige ble tatt til orientering eller vedtatt videre utredet.

De innkomne forslagene frem til juni 2006 passer innholdsmessig godt over ens med Klausen og Christensens (2006) beskrivelse av hva som kjennetegner et typisk innbyggerinitiativ: De handler i hovedsak om svært konkrete og fysiske forhold, som for eksempel nedleggelse av en lokal helsestasjon og konsekvenser av forlengelse av en vei (intervju med administrasjonen 31.5.2006). En gjennomgang av de ni sakene fremmet med henvisning til loven om innbyggerinitiativ i Bergen kommune, viser at 2 av sakene kan sies å omhandle samferdsel: ”Nei til bybane” og krav om utredning av en forlengelse av en vei. Hele 3 av de 9 innkomne forslagene omhandler kutt i kommunens tjenester med krav om disse må gjenopprettes og i tillegg er det ett som protesterer mot økte foreldresatser i skolefritidsordningen i Bergen kommune. Ett innkommet forslag kan plasseres i kategorien ”utbyggingssaker”, mens ett annet i ”vern av bygninger”. Ett initiativ omhandler nærmiljøene og velforeningens interesser i Bergen kommune og deres rett til å bli hørt i offentlige beslutninger som berører dem. Det sistnevnte initiativet må sies å skille seg noe fra de andre 8 andre i den forstand at det ikke handler om en offentlig tjeneste eller en konkret fysisk sak (ibid).

Bystyrets kontor har sammen med informasjonsavdelingen i kommunen hatt ansvaret for å informere om loven til kommunens innbyggere. Dette er et ansvar og en oppgave

de selv definerte i en orientering om innbyggerinitiativet som ble behandlet av bystyret 26.04.04 (Bergen bystyre sak 76-04). Det er også vanlig prosedyre at kontoret informerer innbyggerne om nye viktige bestemmelser som omhandler kontorets virksomhet og ansvar (intervju med administrasjonen 31.5.2006).

I intervjuet med bystyreadministrasjonen (31.05.06) ble det videre opplyst om at kommunen orienterte om loven i en brosjyre som het "Slik kan du påvirke". Denne brosjyren ble trykket opp i mellom 1500-2000 eksemplarer og lagt ut på offentlige steder, bl.a. på kommunens bibliotek. Omlag ett års tid etter at loven om innbyggerinitiativ ble innført ble det også lagt ut informasjon om den på kommunens hjemmeside (ibid). Denne informasjonen er noe mer utfyllende og lenger enn den man kunne finne i den opptrykte brosjyren. Informasjonen om loven om innbyggerinitiativ på kommunens nettsider er organisert under politikk og ligger på bystyrets hjemmeside under menyvalget "Slik kan du påvirke" (www.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern). Kommunen har dessuten en egen informasjons og kunngjøringside, to sider nå etter at avisen har gått over til et mindre format, i Bergens Tidende.. Disse sidene heter "Kommunetorget" og utkommer fire ganger pr. mnd. Også på disse sidene har det også vært lagt ut informasjon om loven om innbyggerinitiativ (Intervju med administrasjonen 10.11.2006).

Nå kan det tillegges at politikerne også har hatt en viss innflytelse på hvordan kommunen har informert om loven. Da retningslinjene ble vedtatt i bystyremøte 26.04.04, ble det fremsatt en merknad på vegne av SV som fikk tilslutning fra alle partiene. I merknaden blir det bedt om at det informeres om retningslinjene til alle byens innbyggere og at en samtidig opplyser om alternativene kommunens innbyggere har for å fremme saker for de politisk valgte organene (Bergen bystyre sak 96-04). Denne merknaden er til en stor grad fulgt opp på kommunens hjemmeside under "Slik kan du påvirke" menyvalget. Her blir det gjennom 13 punkter både redegjort for hvordan man fremmer et initiativ, saksgangen og hva som skjer etter at initiativet er behandlet (www.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern).

4.2.3 Etableringen av retningslinjer og tolking av loven

Alle intervjuobjektene, både administrasjonen og politikerne, uttrykket klart at det var et behov for å etablere retningslinjer for loven om innbyggerinitiativ slik den forelå i 2003. Allerede ved første innbyggerinitiativ som ble fremmet var det usikkerhet i bystyreadministrasjonen om saken oppfylte lovens krav for behandling. Forslaget omhandlet riving av en bygning og var til behandling i byrådet på det tidspunktet da innbyggerinitiativet ble fremmet. I saksutredning som ble utarbeidet av bystyreadministrasjonen og som ble behandlet av forretningsutvalget 13.1.2004, heter det bl.a.(Bergen forretningsutvalg sak 08-04:2):

”Bystyredirektøren vil bemerke at § 39a om innbyggerinitiativ, med tilhørende forarbeider og etterfølgende rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet, på flere punkter er mindre presist enn det man kunne ønske. Ut fra de spørsmål som denne saken reiser, vil bystyredirektøren snarest ta kontakt med departementet, med spørsmål om en klargjøring av regelverket.”

I saksutredningen gjør direktøren politikerne oppmerksom på at det er uklart ut i fra loven om 4-års-begrensingen også gjelder saker som har vært til behandling i andre deler av kommunen i enn bystyret i den aktuelle perioden. Fire-års-begrensingen sier at det ikke kan fremmes innbyggerinitiativ av samme innhold som forslag som ligger til behandling eller har blitt behandlet av bystyret før det er gått 4 år siden forslaget sist ble fremmet. Direktøren mener likevel at dersom innbyggerinitiativ ikke kan omhandle forslag som er behandlet i andre organer, vil dette medføre et snevert område for initiativretten. På bakgrunn av forarbeidene til loven argumenterer han derfor for at det er naturlig å forstå loven slik at den bare begrenser initiativretten til saker som er behandlet av bystyret og at dette første innkomne forslaget derfor faller innenfor loven og bør behandles (ibid).

Også ved behandlingen av andre forslag som ble fremmet som innbyggerinitiativ var det uklart om disse falt innenfor lovens vilkår for behandling. Dette gjaldt spesielt i saker hvor bystyret hadde delegert bort myndighet, og man var usikker på hvorvidt

saken skulle betraktes som tidligere politisk behandlet i bystyret (eks. Bergen bystyre sak 123-05). På bakgrunn av tvil om disse første innbyggerinitiativene som kommunen mottok hadde krav på å bli behandlet i forhold til kommuneloven § 39a, valgte bystyrets administrasjon derfor altså å tilskrive KRD. I brevet ble det bedt om en klargjøring både i forhold til hva som kunne oppfattes som behandlet av kommunestyre i kommuner med parlamentarisk styringsmodell og begrepet ” samme innhold”. I svaret de fikk så imidlertid ikke KRD at det var noen grunn til en nærmere klargjøring av regelverket i forhold til kommuner med parlamentarisk styringsmodell. De ga derfor en generell tolking av 4-års-regelen. Videre mente de at kommunene måtte utvise en viss grad av skjønn når de skulle ta stilling til om innbyggerinitiativ hadde samme innhold som saker tidligere behandlet i kommunestyret (intervju med administrasjonen 31.5.2006).

I etterkant av korrespondansen med KRD utarbeidet bystyrets direktør og en rådgiver en orientering om departements svar. Her ble det også fremmet et forslag for rutiner i forhold behandlingen av innbyggerinitiativ (se diskusjonen under 4.2.4). Politikerne ble videre oppfordret til å ta stilling til hvorvidt en skulle åpne for omkamper, dvs. om de ville legge seg på en liberal tolking av loven hvor innbyggerinitiativ blir behandlet selv om de ikke nødvendigvis oppfyller lovens vilkår for det, eller om kommunen skulle legge seg på en strengere tolking (Bergen forretningsutvalget sak 08-04).

Bakgrunnen for politikerne eksplisitt ble bedt om å ta stilling til hvorvidt det skulle åpnes for omkamper var at partiene diskuterte ulike ting ved behandling av de første innbyggerinitiativene. Når forretningsvalget skulle avgjøre hvorvidt et initiativ oppfylte lovens vilkår for videre behandling, så utløste dette ofte diskusjoner om sakens realiteter heller enn om innbyggerinitiativet skulle avvises eller behandles. Partiene og administrasjonen hadde derfor ikke en felles forståelse av loven og hva som skulle diskuteres (intervju med administrasjonen 31.5.2006).

Det var likevel partiene selv som ba bystyreadministrasjonen om å utarbeide retningslinjer. Dette skjedde i forbindelse med et møte i forretningsutvalget 23.3.04 hvor man skulle behandle en innstilling fra bystyrets kontor om å avvise tre innbyggerinitiativ med hensvisning til kommuneloven § 39a nr 3. Det ble vedtatt enstemmig at sakene skulle behandles i et utvidet forretningsutvalg hvor bystyrets kontor ble bedt om å fremlegge retningslinjer for hvordan loven om innbyggerinitiativ skulle forstås og praktiseres (Bergen forretningsutvalg sak 61-04, 62-04 og 63-04).

Forslag til retningslinjer ble fremsatt og behandlet på møte for det utvidete forretningsutvalget 20.4.04 og ble endelig vedtatt i et bystyremøte 26.4.04. Retningslinjene ble utarbeidet av direktøren og rådgiver som var ansvarlig for behandlingen av innbyggerinitiativ. Det ble både tatt utgangspunkt i de politiske diskusjonene man hadde hatt gående, dvs. hvorvidt man skulle åpne for å behandle saker som ikke oppfylte lovens vilkår, og svaret bystyrets kontor hadde mottatt fra KRD (intervju 27.10.06).

Når det gjelder praktiseringen av loven så åpner man i retningslinjene for at dersom det ikke er tvil om at et innbyggerinitiativ ikke oppfyller lovens vilkår for behandling, så har et utvidet forretningsutvalg beslutningsmyndighet til å avvise det. Det blir videre i punkt 7 også fastsatt at initiativretten bare gjelder saker som ikke har vært behandlet i bystyret de siste 4 årene og at den ikke kan brukes til å endre vedtak fattet av bystyret i budsjettsammenheng (Bergen bystyre sak 96-04). Det siste punktet om vedtak fattet i budsjettsammenheng, er tolket dit hen at vedtak som er fattet av andre organer som en konsekvens av bystyrets budsjettvedtak, ikke kan fremmes som et innbyggerinitiativ (intervju 2.6.2006). Et vedtak trenger derfor ikke å være behandlet som en egen sak i bystyret for at den skal kunne anses som tidligere behandlet. En slik tolking av loven åpner med andre ord for at saker som er delegert bort skal anses som politisk behandlet.

Retningslinjene fikk tilslutning fra alle partiene, med unntak av RV og SV. Disse partiene fremmet en alternativ tolking av loven hvor alle innbyggerinitiativ skulle

behandles av bystyret selv og hvor bare følgende begrensning skulle gjelde (Bergen bystyre sak 96-04): ” (...) *initiativretten gjelder bare i forslag som ikke har vært behandlet av bystyret de 4 siste årene*”. Denne tolkingen kan sies å være noe mer liberal og åpner altså for saker som også er blitt delegert bort.

Partiene ser i en stor grad ut til å slutte opp om retningslinjene og tolkingen av loven så langt. Et intervjuobjekt utalte det slik: ” *Jeg er veldig glad for at vi har disse (retningslinjene). Selve lovteksten åpner for ulike tolkinger. Frem til man hadde retningslinjene så brukte man skjønn til å avgjøre om saker skulle behandles eller ikke*” (intervju 2.6.2006). Saksdokumentene viser også at det etter at retningslinjene ble innført har vært en enighet mellom partiene i saker hvor innbyggerinitiativ har blitt vedtatt avvist (eks. Bergen bystyre sak 99-04.). Alle partiene har sagt seg enig i at fem innbyggerinitiativ skal avvises på formelt grunnlag slik det ble foreslått av administrasjonen. Unntaket er RV som ved samtlige av disse sakene har fremmet et alternativt forslag om realitetsbehandling. Dette medførte også at partiet fremmet krav om lovelighetskontroll av vedtakene rundt de innbyggerinitiativene som ble avvist i 2004. Fylkesmannens konklusjon var imidlertid at det ikke var gjort noe feil ved saksbehandlingen av initiativene (Bergen bystyre sak 36-05).

I 2005 kom det inn to innbyggerinitiativ og begge av disse ble vedtatt realitetsbehandlet. I følge konsulenten på bystyrets kontor i Bergen, så har det funnet sted en viss oppmyking i tolkingen av loven. Det vil si at han som saksbehandler har sett på hva som stenger for behandling av initiativene og vært mindre restriktiv i forhold til for eksempel budsjettvedtak. Dersom et innbyggerinitiativ ikke har vært behandlet som egen sak tidligere i bystyret, lar man dem nå realitets behandles. Dette har vært et forsøk på å tolke loven mer i samsvar med hva som er formålet med den (intervju med administrasjonen 31.5.2006). Det har imidlertid ikke vært noen offisiell debatt om en oppmyking av tolkingen av loven om innbyggerinitiativ, og sakene i 2005 bærer også mindre preg av å være omkamper og faller dermed også klarere innenfor retningslinjene vedtatt enn dem som ble fremmet i 2004 (intervju 27.10.06).

4.2.4 Rutiner rundt saksgangen

Det er bystyrets kontor, med en fast konsulent med juridisk kompetanse, som i samarbeid med direktøren, mottar innbyggerinitiativene og starter behandlingsprosessen. Det er også bystyrets kontor som er i kontakt med dem som fremmer forslagene i ulike deler av denne prosessen (intervju 31.5.2006). Det ble likevel poengtert at mange av innbyggerinitiativene kommer inn til byrådet og dermed blir kanalisert via dem til bystyret. Den reelle behandlingen av initiativene begynner imidlertid på bystyrets kontor. Henvendelsene som gjelder spørsmål vedrørende hvordan en fremmer innbyggerinitiativ blir også ofte rettet til ulike byrådsavdelinger som har ansvar for det tema som forslaget omhandler. På denne måten har bystyrets kontor i hovedsak kontakt med publikum etter at et innbyggerinitiativ blir fremmet, og da først og fremst i forhold til formelle forhold, f.eks. klargjøring av hva det ønskes at bystyret skal ta stilling til og antall underskrifter etc. (intervju 27.10.06).

I en orientering til forretningsutvalget 9.3.2004 anbefaler bystyredirektøren at kommunen følger ordinær saksgangsrutiner i behandlingen av innbyggerinitiativ (Bergen forretningsutvalg sak 50-04). Dette vil ifølge orienteringen innebære at forretningsutvalget fordeler saker til en innstillende komité i bystyret med mindre saken blir avvist. Forretningsutvalget i Bergen kommune møtes en gang i uken og består av heltidspolitikerne i bystyret og ledes av ordføreren. Bystyrekomiteen vil så på grunnlag av bystyredirektørens saksfremstilling, bestemme hvilken utredning som er påkrevd for at komiteen skal kunne gi en innstilling til bystyret om saken. Bystyret skal til slutt foreta den endelige realitetsbehandlingen av innbyggerinitiativet, dvs. stemme over initiativet.

Anbefalingen fra direktøren ser i hovedsak ut til å bli fulgt. Når bystyrets kontor mottar et forslag ser de først og fremst på om saken oppfyller lovens vilkår for behandling i bystyret, eller om det bør anbefales at den avvises (intervju 27.10.06). I sakene som blir avvist vises det i hovedsak til kommunelovens § 39a, med unntak av en sak hvor det også ble henvist til retningslinjene vedtatt av bystyret (Bergen bystyre sak 33-04). Dersom det ikke er i tvil om at forslaget faller utenfor loven, kan

forretningsutvalget ifølge retningslinjene vedta at forslaget avvises. Dette har imidlertid bare skjedd en gang (ibid). Vanlig rutine ved avvisning er derfor at initiativet blir formelt avvist i et bystyrevedtak som følger anmodningen fra forretningsutvalget.

Dersom bystyrets kontor derimot anser at initiativet oppfyller lovens krav for videre behandling, anbefaler de også hvilken bystyrekomité som bør ta stilling til den videre saksutredning. Denne vurderingen blir så oversendt til forretningsutvalget som formelt vedtar den videre saksgangen.

Ved behandling av innbyggerinitiativ er det bystyrekomiteen som får oversendt forslaget fra forretningsutvalget. Bystyrekomiteen tar selv stilling til hvordan saken videre skal utredes. I de tre sakene som ikke er blitt avvist på formelt grunnlag har byrådet fått ansvar for å utrede saken og lage en innstilling som komiteen som bystyret så skal ta stilling til. I disse sakene har det vært byrådsdirektøren og en fagbyråd som har vært ansvarlige for utredningen. Deres innstilling for endelig vedtak i sakene som omhandler innbyggerinitiativ blir diskutert i bystyrekomiteen som så vedtar en innstilling. Denne innstillingen blir endelig vedtatt av bystyret. Ved en anledning, Bergen bystyre sak 120-05, så vedtok imidlertid bystyret ett punkt om en videre utredning av saken i tillegg til å følge innstillingen fra byrådet og bystyrekomiteen. I denne saken anbefalte dessuten forretningsutvalget på anmodningen fra bystyrets kontor at saken burde utredes i byrådet og ikke av bystyrets kontor, selv om det også var mulighet for det siste. Dette må imidlertid betraktes som et unntak, da vanlig prosedyre er at bystyrekomiteen på selvstendig grunnlag, dvs. uten anbefaling fra forretningsutvalget, tar stilling til den videre saksutredning av innbyggerinitiativet.

4.3 Oslo kommune

4.3.1 Bakgrunn Oslo kommune

Oslo er en storby med over 500 000 innbyggere og fungerer både som primær og fylkeskommune. Dette betyr i praksis at den også har ansvaret for oppgaver som er tillagt fylkeskommunene, noe Bergen og Bærum kommune altså ikke har. I likhet med i Bergen, har kommunens politiske organisering blitt utmeislet gjennom to store politiske reformer: Innføringen av det parlamentariske styresystem og bydelsreformen av 1988 (Lund 2003).

I 1986 gikk Oslo kommune, som den første i landet, over til et parlamentarisk styringssystem. Ordningen brøt med den gjeldende kommuneloven. I den avsluttende fasen av arbeidet med reformen gikk derfor administrasjonen i kommunen inn i et samarbeid med KRD for å få den nødvendige lovhjemmelen. Reformen var i utgangspunktet en forsøksordning som skulle i gjelde frem til 1. januar 1992. Forsøket ble imidlertid forlenget. Den ble endelig gjort permanent i forbindelse med den nye kommuneloven av 1992, som på bakgrunn av bl.a. positive erfaringer fra Oslo åpnet for å innføre parlamentarisme som styringssystem i norske kommuner (for eksempel Myrvold og Østtveiten 1999:28).

I følge Lund (2003) startet reformarbeidet som førte til at det nye styringssystemet i 1986, allerede 30 år tidligere med flere utredninger i årene frem mot reformen. Dette hadde sin bakgrunn i at Oslo allerede på 1950-tallet var en storby med over 400 000 innbyggere. Svakheterne med formannskapsmodellen rask kom til syne. Politikerne klaget for eksempel over at de kom for sent inn i behandlingen av sakene, mens den administrative ledelsen opplevde administrasjonen som fragmentert og kampen om ressursene hard (ibid). Den umiddelbare foranledningen til reformen i 1986 var imidlertid flere år med regnskapsunderskudd. Det ble nedsatt et utvalg som skulle se på hvordan en bedre kunne koordinere den kommunale virksomheten og styrke den

folkevalgte innflytelsen. Virkemiddelet for å nå dette målet ble overgangen til et parlamentarisk styringssystem (Myrvold og Østtveiten 1999:27).

I motsetning til i Bergen var det enighet blant de store partiene om at det var behov for en reform av styringssystemet, og det var bred oppslutning om reformen også fra de kommuneansattes side (Lund 2003:12). Styringsformen ser ut i en stor grad til å ha satt seg. I en undersøkelse gjennomført av NIBR i 1998 svarte 94 % av bystyrepolitikerne at de fortsatt ønsket en parlamentarisk styringsmodell (Myrvold og Østtveiten 1999). Når det gjelder selve utformingen av parlamentarismen så skiller Oslo seg fra Bergen på flere punkter. En viktig forskjell er bl.a. at Byrådet i Bergen i 2003 overtok oppgavene som tidligere var tillagt bydelene, jf 4.2.1. I Oslo har man derimot gått motsatt vei med utstrakt delegasjon av oppgaver til bydelene, som bl.a. har ansvaret for primærhelsetjenesten, sosiale tjenester, barnehagedrift og SFO. Dette medfører at bydelene til en viss grad fungerer som primærkommuner, mens byrådet har det overordnede ansvaret gjennom policy utformingen og målstyring på disse områdene. Det kan imidlertid tillegges at disse to politiske organene etter kommuneloven formelt er sidestilt (Kommunal Håndbok for Oslo 2006 og Styringssystemet i Bergen kommune 2005).

I likhet med Bergen har man i Oslo siden 1973 hatt bydelsutvalg som frem til bydelsreformen først og fremst fungerte som uttalelsesorganer (Lund 2003:47).

Etter en prøveordning i 4 bydeler innførte man i 1988 en desentralisert helse- og sosialforvaltning i alle bydelene med bydelsutvalg og bydelsadministrasjon. Målet med denne reformen var sammensatt: Man ønsket både en mer effektiv ressursutnyttelse, bedre tilpasning til innbyggernes behov for tjenester og større deltakelse i lokalpolitikken. Bydelene fikk ansvaret for en rekke tjenester, bl.a.: økonomisk sosialhjelp, barnevern, sosiale hjelpeordninger i hjem, barnehager, eldresentra, legetjenester, sykepleiertjenester, fysioterapi, ergoterapi og lønn- og personalfunksjoner for helse og sosialtjenestene (Klausen 2003). I 2004 ble antall bydeler redusert fra 25 til 15 og 5 nye oppgaver ble overført til bydelene, bl.a. skolefritidsordningen. Pr. 2006 har dessuten noen bydeler som en del av en

forsøksordning, ansvaret for bl.a. veier i bydelen, trafikkregulering, klagesaker og noen tannhelsetjenester. Bydelene kan gjøre prioriteringer når det gjelder innsatsen på de ulike tjenesteområdene, men er ansvarlig for at budsjettrammen vedtatt av bystyret holdes. Oslo kommune har også fått dispensasjon til at bydelsutvalgene kan delegerer myndighet til bydelsadministrasjonen (Kommunal Håndbok for Oslo 2006:55).

Medlemmene av de folkevalgte organene har i de fleste bydelene frem til d.d. blitt valgt av bystyret og skal gjenspeile partienes styrkeforhold. Byrådet Gerhardsen uttrykket imidlertid bekymring for at de deltakelsemessige aspektene ved bydelsordningen hadde hengt etter hensynet til kommunal tjenesteyting og administrative verdier. De la derfor frem et forslag om forsøk til direkte valg til 4 bydeler i 1994. Til tross for at partiene Høyre, Krf. og Frp. i Oslo prinsipielt var i mot ordningen, ble forsøket videreført (Klausen 2003: 26-31). I 2005 vedtok bystyret etter et privat forslag fremmet av Rune Gerhardsen fra Ap og Kari Pahle fra SV, at det fra 2007 skal være direkte valg til alle bydelsutvalgene. Det er imidlertid verdt å merke seg at dette det var et splittet bystyre, 32 mot 27, som vedtok å innføre direkte valg til bydelene. Høyre, Frp og Krf ønsket å avvente behandlingen av forslaget frem til det forelå en utredning om hvilke konsekvenser direktevalg til bydelene vil ha for det parlamentariske styresystemet i kommunen (Oslo bystyre sak 121-05).

Det følger av redegjørelsen av bydelsreformen av 1988 at bydelene er gjenstand for doble instruksjons- og delegasjonslinjer. Den ene følger av kommunelovens delegasjons bestemmelser og går fra bystyret til byrådet og videre til bydelsadministrasjonen. Den andre er en prøveordning som altså går fra bystyret til bydelsutvalg til bydelsadministrasjonen. I motsetning til det man opplevde i Bergen, har det imidlertid oppstått få konflikter mellom bydelsutvalg og byrådet og de ulike aktørene kan sies å ha vært klar over sine ulike roller (Myrvold og Østtveiten 1999:31).

Byrådet består pr. 20.11. 2006 av 7 medlemmer og er tverrpolitisk med Høyre og Fr.p. Høyre leder byrådet og har flest medlemmer. Byrådet er imidlertid i mindretall og må

basere seg på støtte fra flere av opposisjonspartiene i bystyret (www.oslokommune.no).

4.3.2 Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven

I likehet med Bergen mottok kommunen i Oslo det første innbyggerinitiativet allerede i begynnelsen av januar 2004 og kan derfor sies å ha kommet relativt raskt i gang bl.a. i forhold til Bærum. Pr 25.5. 2006 hadde kommunen til sammen mottatt 30 innbyggerinitiativ. I liket med i Bergen var det imidlertid en nedgang fra 2004 til 2005 i antall innbyggerinitiativ som kommunen mottok. Mens det i 2004 ble fremmet 15 innbyggerinitiativ, kom det inn 9 innbyggerinitiativ till kommunen i 2005. I 2006 var det frem til tom 25.5. 2006 fremmet 6 innbyggerinitiativ. Av de 30 innbyggerinitiativene som har blitt fremmet så lenge ordningen har eksistert, så har 15 initiativ blitt avvist på formelt grunnlag. Av disse ble 13 avvist med henvisning til kommuneloven § 39.a. og regelen at et forslag som har blitt fremmet tidligere ikke kan fremmes på nytt før det er gått 4 år. En stor del av forslagene kan derfor sies å ha karakter av omkamper. Av de resterende som ble avvist på formelt grunnlag var det to som ikke oppfylte kravet om 300 underskrifter, mens ett ble avvist med begrunnelsen at forslaget kunne fremmes etter regelverket i plan- og bygningsloven. Av de resterende 15 som ble realitetsbehandlet, ble 5 nedstemt i kommunestyret og vedtatt ikke imøtekommet. Av de øvrige som ble realitetsbehandlet, har 5 innbyggerinitiativ blitt vedtatt videre utredet og 4 innbyggerinitiativ er enten tatt til orientering eller vedtatt. Ett innbyggerinitiativ var pr 1.juni 2006 ikke ferdig behandlet..

Innholdsmessig omhandler de fleste sakene, som i Bergen, konkrete og fysiske lokale forhold (jf. Klausen og Christensen 2006:8). I likhet med Klausen og Christensen sine funn på landsbasis, så er det en ganske jevn spredning av innbyggerinitiativ mellom kategoriene ”samferdsel”, samlekategori ”annet”, og ”utbyggingssaker”, henholdsvis 7, 9 og 5 innbyggerinitiativ i de tre kategoriene. Det som kjennetegner Oslo er særlig spennet i sakenes innhold. Kategorien ”andre” omhandler for eksempel både et initiativ om en strid om gatenavn på Skøyen, endring av skjenkeforskriften og

et forslag om at forsøksordningen med jakt i kommuneskogen må stanses (Oslo bystyre sak 183-2004, 419-2005, Oslo bystyre sak 419-2004 og intervju med administrasjonen 8.6.2006). Videre omhandlet 8 av de innkomne innbyggerinitiativene vern av bygninger eller områder. Den siste og femte kategorien er imidlertid det som særlig skiller Oslo fra Bergen og fra de aggregerte tallene fra alle landets kommuner i Klausens og Christensen (2006) sin undersøkelse av innbyggerinitiativ. I motsetning til for resten av landet hvor kategorien utgjør en relativt like stor gruppe som de andre kategoriene (jf innledningen), er det i Oslo kun vært fremmet ett innbyggerinitiativ som omhandler kutt av eller nedleggelse av offentlige tjenester. Dette initiativet omhandlet strengt tatt heller ikke kutt som var foretatt, men varsler bystyret om en den økonomiske situasjonen i bydelen Nordstrand kunne innebære kutt i offentlige tjenester og fremmet en liste med kommunaltjenester som de ikke ønsket at skulle rammes av eventuelle fremtidige kutt (Oslo bystyre sak 552-05). Nå kan det tillegges at flere av initiativene kunne vært plassert i flere av kategoriene. Dessuten er de 5 kategoriene skissert av Klausen og Christensen (2006) ikke er utfyllende i den forstand at flere kategorier åpenbart kunne gitt et mer nyansert beskrivelse av sakens innhold. Det må likevel påpekes at forskjellen i andelen initiativ fremmet vedrørende økonomiske kutt mellom Oslo og de øvrige av landets kommuner er interessant.

Videre er det verdt å merke seg at innbyggerne i Oslo blir gitt mulighet til å fremme innbyggerinitiativ etter kommuneloven § 39.a også i bydelene. Innbyggerne blir selv gitt valget om de vil fremme det for bystyret eller bydelsutvalget i bydelene de tilhører. Det finnes imidlertid ikke noen oversikt i bystyrets sekretariat over hvor mange innbyggerinitiativ som har vært fremmet for bydelsutvalgene (intervju med administrasjonen 8.6.2006).

Kommunen har kun informert om loven på Oslo kommunes hjemmesider (ibid). Her ligger det en orientering om den både under ”nyttig informasjon” og ”ofte spurte spørsmål” på bystyrets hjemmeside. På hjemmesiden blir det kort redegjort for lovens innhold, og det er link til både tidligere fremmet innbyggerinitiativ og kommunens

reglement som omhandler loven. Videre er det oppgitt adressen til stedet innbyggerinitiativet skal sendes eller overleveres. Det er også opplyst om at underskrifter ikke kan sendes som e-post (www.oslo.kommune.no). Mens administrasjonen ga uttrykk for at kommunen ikke hadde gjort så mye for å informere om loven, mente representantene fra de to partiene at det var tilstrekkelig med informasjon om den og at de som ønsket å komme i kontakt med kommunen for å fremme en sak var klar over denne muligheten. Både administrasjonen og partiene pekte på at det har vært en del avisartikler om loven og innbyggerinitiativ som er blitt fremmet i Oslo og at det er formidlet informasjon om loven til innbyggerne på denne måten (intervju 8 og 15. juni 2006).

4.3.3 Etableringen av retningslinjer og tolking av loven

Loven om innbyggerinitiativ ble innlemmet i kommunes reglement knapt et halvt år etter at den ble vedtatt. I bystyrereglementet pkt 36a redegjøres det kort for lovens innhold (Kommunal Håndbok for Oslo 2006:337). Endringen av reglementet skjedde etter initiativ fra bystyrets sekretariat som i en sak til forretningsutvalget anbefalte at burde bli tatt inn en egen bestemmelse om initiativretten i bystyrereglementet. Det ble videre anbefalt at det spesifiseres at det er bystyret som må ta stilling til saksgangen i behandlingen av innbyggerinitiativene. Og videre at det burde fastsettes regler for hvordan bystyrets og det organer skulle behandle innbyggerinitiativ (Oslo kommune bystyre sak 467-03).

Nå kan det innvendes at en slik endring av reglementet følger automatisk ved nye lover som omhandler kommunens virksomhet. Den nye bestemmelsen innebar likevel en viss grad av tolking av loven om initiativrett og tilpasning av loven til Oslo kommune. For det første måtte det bli tatt stilling til om Oslo kommune skulle kreve 300 eller 500 underskrifter. I følge kommuneloven § 39a så er lovens vilkår for behandling oppfylt dersom 300 i kommunen eller 500 i fylket står bak forslaget. Bystyrets sekretariat var i forbindelse med dette i kontakt med KRD for å avklare spørsmålet om antall underskrifter. KRD opplyste om at grensen ikke kunnes settes

høyere enn 300 og begrunnet dette med at de betraktet Oslo som en primærkommune som ivaretar fylkeskommunale oppgaver bl.a. fordi det ikke velges et fylkesting i Oslo (ibid). For det andre heter det i kommuneloven § 39a at initiativretten gjelder kommunens virksomhet. Begrepet "kommunal virksomhet" blir av bystyrets sekretariat tolket i vid forstand og omfatter etter bystyret sekretariatet sitt syn både virksomhet som kommunen faktisk driver og kan drive. Loven vil omhandle både lovpålagte oppgaver og oppgaver som kommunen frivillig har tatt på seg. For det tredje blir det spesifisert i reglementet at det er bystyret som skal ta stilling til innbyggerinitiativets videre behandling. Det heter at kommunen (Oslo kommune bystyre sak 467-03: upaginert): *"Kommune styret\fylkestinget kan imidlertid vedta en eventuelt videre behandling av forslaget skal skje i administrasjonen eller i andre underliggende organ."* For det fjerde blir det i saken til forretningsutvalget fastslått at innbyggerne selv skal bestemme om en sak fremmet som innbyggerinitiativ skal sendes til bystyret eller et bydelsutvalg. Videre blir det fastslått at det dersom forslaget sendes til bystyret eller bydelsutvalget så er det dette organet som skal ta stilling til innbyggerinitiativet (ibid og intervju med administrasjonen 8.6.2006)

I Oslo kommune finnes det bare et vedtak om at partigruppene i bystyret skal orienteres om loven om innbyggerinitiativ og ikke noen politisk vedtatte retningslinjer som i Bergen (Oslo kommune forretningsutvalget sak 36-04). I en orientering til forretningsutvalget som ble behandlet 2.2. 2004, ble det imidlertid redegjort nærmere for kommunens tolking av loven og hvordan innbyggerinitiativ skal behandles i bystyrets og kommunes organer (ibid). Denne orienteringen er mer utfyllende enn den første som ble utarbeidet i tilknytning til innlemmelsen av initiativretten i bystyrets reglement (jf avsnittet ovenfor og Oslo kommunes bystyre sak 467-03), og fungerer derfor i stor grad som kommunens retningslinjer i forhold til behandlingen av innbyggerinitiativ (intervju 8.6 og 15.6.2006). Orienteringen ble utarbeidet av bystyrets sekretariat i forbindelse med første innbyggerinitiativet fremmet. I orienteringen heter det bl.a. at (forretningsutvalget 36-04 side 1): *"Bystyrets sekretariat har den 14.1. mottatt den første saken etter den nye bestemmelsen (...). På*

denne bakgrunn synes det nødvendig å avklare enkelte forhold i tilknytning til bystyrets behandling av initiativrettsaken.”

Orienteringen utdyper sekretariatets tolking ytterligere, og som det fremkom i første avsnitt som omhandlet endringen i bystyrets reglement, så skiller bystyrets sekretariat sin tolking av kommune loven § 39A på visse punkter fra Bergen kommunes forståelse av loven. I orienteringen heter det bl.a. at kommuneloven § 39A tilsier at kommunestyret skal ta stilling til innbyggerinitiativ fremmet. Dette innebærer etter bystyrets sekretariat sitt syn, at det er tilstrekkelig at bystyret vurderer dvs. vedtar behandlingsmåten, av innbyggerinitiativene. Bystyret kan dermed overlate den videre behandling og endelige vedtak til underliggende organ og avslutte sakene (forretningsutvalget 36-04 side 2). Her skiller Oslo seg fra Bergen kommune hvor tolkingen tilsier at det er bystyret som i hovedsak fatter det endelige vedtaket i forhold til innbyggerinitiativ, mens forretningsutvalget tar stillingen til saksgangen, dvs. hvilken komité som skal vedta den videre utredningen av innbyggerinitiativ (jf. punkt 4.2.4).

Videre skisseres det flere problemer i tilknytning til tolkingen av loven om innbyggerinitiativ. Sekretariatet gjør bl.a. oppmerksom på at det er uklart ut i fra lovteksten hvordan initiativretten forholder seg til initiativ som er likelydende med forslag som er ferdig behandlet eller ligger til behandling i bystyret. Ut i fra uttalelser fra departementet tolker sekretariatet det dit hen at saker som er behandlet i bystyret i løpet av de siste fire årene, kan avvises. Når det gjelder initiativ som er liktlydende med saker som ligger til behandling skal disse ikke avvises (forretningsutvalget 36-04 side 4).

Disse første retningslinjene var det sekretariatet som tok initiativ til fordi man så at loven var uklar. Politikerne var ikke helt klar over problemstillingene før administrasjonen pekte på dem. Det var likevel en del debatt i etterkant om tolkingen. Dette hadde sammenheng med at mange partier ønsker at flere initiativ skal få en grundig politisk behandling før de avvises. Flere politikere, både i byrådet og i

bystyret, har hatt klare synspunkter, men nok ofte på tvers av partilinjene (intervju 8.6.2006).

Det ser likevel ut som at bystyrets sekretariat sin tolking av loven om innbyggerinitiativ, f. eks at det ikke skal åpnes for omkamper, er akseptert i de partiene som ble intervjuet (intervju 8. og 15.juni 2006). Begge understreket at de ikke ønsket en oppmyking av retningslinjene på dette punktet. De påpeker imidlertid at det sannsynligvis var en viss systematisk forskjell på store og små partier i Oslo. De små partiene, da spesielt med RV i spissen, ønsker at man åpner for behandling av alle innbyggerinitiativ som kommer inn til kommunen (ibid). Også i Bergen ønsker RV og SV en mer liberal tolking av loven enn den kommunen har praktisert, men der slutter alle de andre partiene opp om retningslinjene (jf 4.2.3).

Et annet problematisk aspekt i forhold til tolkingen av 4 års regelen har vært å avgjøre hvor vidt en sak som blir fremmet gjennom innbyggerinitiativ har vært behandlet politisk i kommunen tidligere. I følge kommuneloven § 39a så kan ikke et forslag med samme innhold bli fremmet flere ganger i samme valgperiode. I Oslo kommune har man som redegjort for under punkt 4.3.1, et parlamentarisk styringssystem og en utstrakt bruk av fullmakter. Det er som kjent bystyret som delegerer myndighet. Dersom en sak fremmet gjennom et innbyggerinitiativ tidligere er avgjort gjennom et gyldig delegasjonsvedtak eller ved bestemmelse i særlovgivning, skal saken da bli ansett som tidligere behandlet og avvises som innbyggerinitiativ? Hvilke organ eller undervirksomhet skal ha fattet vedtaket for at det skal anses som tidligere behandlet? Her har man i Oslo kommune ikke hatt klare retningslinjer. I et intervju med administrasjonen (8.6.2006) ble det uttalt slik: ”Ikke hvilken som helst beslutning ansees for politisk behandling. Den må ha hatt karakter av et politisk vedtak. Men her blir veien til mens man går, i den forstand at man gjør fortløpende vurderinger, og en ser an hver enkelt sak”.

En generell tommefingerregel er likevel at bystyret ikke skal overprøve delegasjonsvedtak som er fattet av byrådet. I saker delegert videre blir det imidlertid gjort fortløpende vurderinger (Intervju med administrasjonen 8.6.2006).

Som nevnt ovenfor har det imidlertid vært et ønske blant mange politikere i Oslo at flere initiativ skal få en grundig politisk behandling før de avvises. På bakgrunn av dette ønsket og i sondering med politikerne har bystyrets sekretariat lagt frem et forslag til en endring av saksbehandlingsrutiner (intervju 8.6.2006 og Oslo bystyre sak 461-05). I tråd med intensjonen i loven og av hensyn til en mulig reduksjon i saksbehandlingen, mener sekretariatet at det er hensiktsmessig at forretningsutvalget i fremtiden fordeler sakene og at det så er dette organet som gjør en vurdering på om initiativet oppfylder lovens vilkår for behandling, og i så fall hvordan det bør utredes. Det følger fra dette at Oslo da vil nærmere seg Bergen i forhold til saksbehandlingsrutiner. Forslaget om endring er imidlertid pr.20.11.2006 ikke vedtatt. Politikerne har besluttet å avvende behandlingen til de har mottatt svar fra KRD på om disse endringene er i henhold til kommuneloven § 39a (intervju 8.6.2006).

4.3.4 Rutiner rundt saksgangen

I likhet med i Bergen kommune er det er bystyrets sekretariat med en fast konsulent med juridisk kompetanse, som i samarbeid med direktøren mottar innbyggerinitiativene og starter behandlingsprosessen. I Oslo er det imidlertid også sekretariatet som i hovedsak er i kontakt med innbyggerne som ønsker å bruke rettigheten. Nærmere 80 % av dem som vil fremme et innbyggerinitiativ er først i kontakt med sekretariatet for å forhøre seg om fremgangsmåte og få veiledning (intervju 8.6.06).

Det er bystyres sekretariats oppgave å avgjøre hvor vidt de formelle vilkårene for innbyggerinitiativ er oppfylt. Det første som blir sjekket er om underskrifter er i orden. I Oslo kommune har man kommet frem til at det skal kreves at det fylles ut adresse og postnummer til dem som underskriver. Dersom det er uklarheter i tilknytning til enten

underskrifter eller innholdet i forslaget, kontakter konsulentene på bystyrets sekretariat initiativtaker enten via telefon eller skriftlig. I Oslo har det vært en oppfatning i bystyret sekretariatet om at kravet om underskrifter ikke skal skli ut fordi dette er en rettighet for kommunenes innbyggere og ikke for dem bosatt i andre kommuner (intervju 8.6.06).

Administrasjonen avklarer deretter om initiativet gjelder kommunens virksomhet og om den har vært behandlet tidligere. På grunnlag av opplysninger oversendt fra bystyrets komitésekretær vurderer sekretariatet om forslaget har vært behandlet tidligere. I likhet med i Bergen lages det så et forslag om den videre behandlingen av initiativet som oversendes til forretningsutvalget. Dersom det ikke er tvil om at de formelle kravene som antall underskrifter eller at saken ikke gjelder kommunes virksomhet ikke er oppfylt, så kan forretningsutvalget på innstilling fra sekretariatet fatte et vedtak om at det forslaget ikke skal sendes til bystyret. Dersom saken anbefales avvist av andre grunner, for eksempel at den er ansett som behandlet tidligere, er det som regel bystyret som fatter det endelige vedtaket om at innbyggerinitiativet ikke skal realitetsbehandles.

Dersom forretningsutvalget derimot vedtar at vilkårene er oppfylt, lager de en innstilling til bystyret med utgangspunkt i sekretariatets anbefalinger om den videre behandling. Avhengig av hva innbyggerinitiativet gjelder kan det av bystyret enten bli vedtatt fordelt til kontrollutvalget, bystyrekomiteé, forretningsutvalget eller oversendt til byrådet. Oslo kommune skiller seg altså fra Bergen ved at det er bystyret som vedtar den endelige saksfordelingen av innbyggerinitiativet, og ikke forretningsutvalget som i Bergen. Ved fordeling av saken bestemmer også bystyret om organene som har fått tildelt et initiativ skal sende det tilbake til bystyret for avsluttende behandling eller om dette organet kan fatte et endelig vedtak i saken. Vanlig rutine er imidlertid at initiativene sendes tilbake til bystyret slik at det endelige vedtaket skal fattes der.

4.4. Bærum kommune

4.4.1 Bakgrunn om Bærum kommune

I likhet med Bergen og Oslo er Bærum kommune er en stor kommune i norsk sammenheng med over 100 000 innbyggere. Den politiske styringsmodellen som brukes er den tradisjonelle formannskapmodellen. Denne styringsmodellen skiller seg fra den parlamentariske, tidligere redegjort for under 3.2.1, på flere punkter. Her er rådmannen, i motsetning til i den parlamentariske styringsmodellen øverste leder for administrasjonen. Kommunens utøvende organ, formannskapet gjenspeiler den politiske sammensetningen i kommestyret. I modellen blir det vektlagt at partiene skal forhandle seg frem til enighet om politiske saker og alle de politiske partiene kunne være delaktige i beslutningene i formannskapet.

I Bærum tilhører ordføreren Høyre og er kommunes eneste heletidspolitiker. Partiet Høyre har også de siste årene inngått et budsjettssamarbeid med Fr.p og er det største enkeltpartiet i kommunens politiske organ.

4.4.2 Innkomne forslag, saksutfall og promoteringen av loven

Bærum kommune har kun mottatt ett innbyggerinitiativ. Dette kom først høsten 2005 og omhandlet kutt og omstruktureringer av kommunale arbeidssentre for psykisk utviklingshemmede. Forslaget ble avvist med henvisning til kommuneloven § 39a sin fireårs bestemmelse våren 2006, dvs. at saken ble ansett for å være behandlet av kommunestyret tidligere (intervju 7.9.2006).

Loven er ikke informert om på hjemmesiden og det har ikke vært utgitt noen brosjyre med informasjon om rettigheten. Det har imidlertid vært informert om loven i kommunenes informasjonsavis "Bæringen" som blir levert i postkassen til alle kommunens husstander og forretninger. Det som også skiller kommunen sitt informasjonsarbeide om loven fra Oslo og Bergen, er at det fra våren 2005 til 2006 lå en uttalelse fra ordføreren Odd Reinfelt om loven. Her uttrykket han skepsis til den nye

ordningen og mente at den ville ha liten effekt på kommunikasjonen mellom politikerne og innbyggerne i kommune; ”(...) det skal mye til for at dette er noe innbyggerne kommer til å bruke tid og krefter på ” (sitat tatt fra Klausen og Christensen 2006:6)

Det er også verdt å merke seg at partiene som ble intervjuet, i motsetning til i Bergen og Oslo, uttalte at det var gjort svært lite for å informere om loven i kommunen og at de antok at svært få av innbyggerne var klar over denne rettigheten (intervju 6 og 27.9.2006).

4.4.3 Etableringen av retningslinjer og tolking av loven

Det var i administrasjonen liten tvil om at det første innkomne innbyggerinitiativet falt utenfor lovens vilkår for behandling. Saken initiativet omhandlet var blitt behandlet i flere runder i kommunestyret, og administrasjonen kunne vise til disse vedtakene når saken ble lagt frem (intervju 7.9.2006).

Til tross for det ikke var tvil om at det første initiativet ikke oppfylte lovens vilkår for behandling og at det ble fattet et enstemmig vedtak om dette initiativet i kommunestyret i Bærum, så bestilte politikerne likevel retningslinjer for behandlingen og tolkingen av loven. Det var AP som fremmet dette ønsket om retningslinjer og alle de andre partiene stilte seg bak dette forslaget (Bærum kommunestyre sak 05-06).

Det er rådmannens kontor som har fått ansvaret for å utarbeide retningslinjene som pr 7.9.2006 ikke var ferdigstilte. Administrasjonen ble oppfordret av ordføreren til å kikke på Oslo kommune sitt reglement og behandling av innbyggerinitiativ, og så bruke dette som utgangspunkt for arbeidet med retningslinjene. Administrasjonen har også benyttet seg av Bergen kommune sine hjemmesider for å orientere seg om hvilken tolking og rutiner de har rundt loven om initiativrett. Det blir imidlertid vektlagt fra administrasjonen sin side at de først og fremst ønsker å følge de sentrale føringer som er gitt omkring loven; ”Det er en vanskelig lov å tolke. Men vi ønsker å

legge oss på en tolking som er innenfor lovgivers intensjoner.” Det blir likevel tillagt at tolkingen også er et verdispørsmål, hvor politikerne i kommunen selv er nødt til å ta et valg å avgjøre om de ønsker å åpne for omkamper og legge seg på en liberal tolking av loven, eller om man ønsker å avvise flere forslag (intervju 7.9.2006).

Administrasjonen uttalte videre at man har fått sterke politiske signaler fra ordføreren, dvs. Høyre, om at det ikke bør åpnes for omkamper i forhold til retningslinjene. En representant fra rådmannskontoret var på bystyremøtet da det første og pr 20.11.2006 eneste innbyggerinitiativet ble politisk behandlet for å snappe opp politiske signaler i forhold til denne loven. Ordføreren uttrykket det da slik under kommunestyrets behandling av initiativet: ”Hvis vi åpner for omkamper er det ikke måte på hva vi kommer til å behandle.” Ordføreren har også uttrykket et sterkt ønske om at det må være en ryddig budsjettprosess med politiske prioriteringer. Med dette mener han at det er ønskelig disse valgene foretas en gang i året, og de deretter ikke kan omgjøres slik at man fortløpende har budsjetterdebatter (intervju 7.9.2006). Intervjuobjektet fra administrasjonen sa seg enig i dette synspunktet og mente dette var spesielt viktig i en stor kommune som Bærum å ha en ryddig budsjettprosess. Det ble argumentert for at kommunen var så stor at det er vanskelig å hold oversikten, og man derfor er nødt til å se ting i sammenheng (ibid).

Fra de politiske partiene ble det uttrykket at det var viktig med retningslinjer både for å få en konsekvent saksbehandling, men også for at innbyggerne bedre skulle forstå loven og hvordan den best kan brukes (intervju 6 og 27.9.2006)

4.4.4 Rutiner rundt saksgangen

Foreløpig er det ikke etablert noen rutiner rundt saksgangen fordi det ikke har vært aktuelt. Det ene forslaget som kom inn, ble behandlet på øverste politiske og administrative nivå, dvs. den ble mottatt av ordføreren og behandlet av rådmannen. Grunnen til at det skjedde på denne måten var hovedsakelig fordi forslaget var adressert til ordføreren. Ordføreren i Bærum kommune har stor tillit til rådmannen og

velger derfor ofte å bruke hennes kompetanse og kontor (intervju med administrasjonen 7.9.2006). En generell regel i Bærum er at desto mer uklar en sak er, desto høyere opp i systemet behandles den. Dette tilsier at innbyggerinitiativ vanligvis vil bli håndtert lenger ned i systemet (ibid). Det er også verdt å merke seg at underskrifter ikke ble sjekket. ”Mulig det var naivt. Men vi gikk ut i fra at de som underskrev bor i Bærum. Vi hadde jo sett de stå å samle inn underskrifter utenfor storsenteret. Dessuten var det over 700 underskrifter.” (intervju 7.9.2006)

Rådmannens stab har bare tre personer, og staben har en tendens til å ta de sakene som ikke fanges opp andre steder i administrasjonen. Kontoret består av en juridisk rådgiver og en spesialrådgiver, i tillegg til rådmannen. Det hadde i følge representanten fra administrasjonen derfor vært like naturlig om saken hadde blitt behandlet av kommunestyrets sekretariat. Tatt i betraktning av at rådmannens stab er liten, er det sannsynlig at det i fremtiden vil bli kommunestyrets sekretariat som mottar innbyggerinitiativ (ibid).

4.5 En sammenlikning og oppsummering

Oppsummerende kan en si at det er stor forskjell i antall mottatte innbyggerinitiativ mellom de tre kommunen. Som nærmere redegjort for under metoden er det dette, i likhet med en del andre forhold, som nettopp gjør disse tre kommunene interessante å sammenlikne (jf kapittel 3).

Videre kan det også observeres klare forskjeller mellom kommunen i forhold til deres promotering av loven. Det som imidlertid er særlig interessant i forhold til dette, er at forskjellene ikke systematisk følger antall innkomne innbyggerinitiativ i de tre kommunene. Oslo er den kommunen som er den kommunene som har klart flest innkomne initiativ, har gjort minst for å gjøre loven kjent blant kommunens innbyggere. Bærum kommune, med klart færrest innkomne forslag, må sies å ha gjort noe mer enn Oslo for å promotere loven. Det kan likevel bemerkes at kommunene er den eneste av de tre undersøkte som har publisert en negativ omtale av loven på

kommunens hjemmesider. Bergen kommune skiller seg ut i ved å ha brukt flere informasjonskanaler enn de øvrige to.

Når det gjelder tolkingen av loven og etableringen av retningslinjer spiller administrasjonen i alle tre kommunen en viktig rolle i kraft av sin juridiske kompetanse. De har i alle tre kommunen tolket loven. I Oslo og Bergen har administrasjonen også gjort politikerne oppmerksom på uklarheter i lovteksten og vært i kontakt med KRD for får råd i forhold til loven. Administrasjonen i Bærum på sin side, har brukt og bruker aktivt Oslo og Bergen i deres arbeid tolking av loven. Det må likevel konkluderes med at administrasjonen i Bærum har vært noe mer passiv i iverksettingen sammenliknet med administrasjonen i de to andre kommunene.

Når det gjelder tolkingen av loven er det særlig forskjell mellom kommune på hva de legger i begrepet ”politisk behandlet tidligere i kommunen” og dermed ikke oppfyller lovens vilkår for behandling. Bergen kommune kan sies å ha lagt seg på en noe mer restriktiv tolking av loven om innbyggerinitiativ enn Oslo. Mens førstnevnte anser et vedtak fattet som følge av kommunens budsjett som ”politisk behandlet”, har ikke Oslo kommune klare utalte retningslinjer på dette punktet. Oslo kommune antydte likevel at det må være noe mer enn en administrativ avgjørelse som følger av et politisk vedtatt budsjett.

Videre peker empirien i retning av at politikerne i Bergen og Bærum har vært noe mer aktive enn i Oslo i etableringen retningslinjer for loven om innbyggerinitiativ. Både i Bergen og Bærum har politikerne bestilt retningslinjene av administrasjonen og i Bergen er de også politisk vedtatt. Det er imidlertid verdt å merke seg at det i Oslo er foreslått endringer i forhold til tolkingen av loven som følge av at politikerne har uttrykket et ønske om dette. Disse endringene er imidlertid ikke endelig vedtatt. Det er derfor mye som tyder på at retningslinjene og tolkingen av loven i alle tre kommunene i en stor grad er etablert i et samspill mellom politikerne og administrasjonen. Det er også interessant at alle tre kommunen til tross for forskjeller i rutiner rundt saksgangen ser ut til å legge seg på en streng tolking av loven. Bærum har riktignok strengt tatt

ikke etablert en klar tolking pr 7.9.2006, men mye tyder på at heller ikke de ønsker å åpne for omkamper og i så måte en liberal tolking av loven.

Det er påpekt forskjeller i forhold til rutiner rundt loven. Bærum skiller seg fra de to øvrige ved at ordføreren har vært sentral i behandlingen av det ene innkomne forslaget. I de to andre kommunen er det særlig forskjell med hensyn til forretningsutvalget og bystyrets rolle behandlingen av innbyggerinitiativ. I Bergen er det forretningsutvalget som foreslår saksfordelingen til en bystyrekomité, som så vedtar videre utredning før bystyret fatter det endelige vedtaket. I Oslo derimot har ikke forretningsutvalgets en slik saksfordelende rolle. Her er det opp til bystyret å vedta den videre saksfordelingen og utredning av et innbyggerinitiativ og saken kan i prinsippet politisk avsluttes der.

På bakgrunn av drøftingen kan en altså peke på klare forskjeller mellom kommunen. I neste kapittel vil disse forskjellene bli ytterligere behandlet og diskutert i forhold til teoriene om iverksetting og hypotesene som ble utledet i kapittel to.

5. En analyse av iverksettingsprosessen i de tre kommunene og hva som kan forklare forskjellene mellom dem.

5.1 Innledning

I redegjørelsen av den praktiske implementeringsprosessen i det foregående kapittel ble det avdekket forskjeller mellom kommunene bl.a. i forhold til antall innkomne forslag, tolkingen av loven, samt hvilke rutiner som er etablert rundt behandlingene av initiativene. I teorikapittelet ble det argumentert for at det er grunn til å tro at disse forskjellene mellom kommunene kan forklares både ut i fra en nedenfra-og-opp-tilnærming som vektlegger egenskaper ved aktørene, og ut i fra en ovenfra-og-ned-forståelse av iverksettingsprosessen. Den sistnevnte fokuserer på egenskaper ved kommunens politiske organisering.

Med utgangspunkt i iverksettingsmodellen som ble presentert i kapittel to (figur 1 side 19), vil dette kapittelet belyse hvorvidt forskjeller i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ kan sies å skyldes ulike politiske styringsmodeller, og eller i hvilken grad forskjellene skyldes egenskaper ved administrasjonen og heltidspolitikerne i hver av de respektive kommunene. Dette vil bli gjort ved å drøfte hypotesene som ble utledet i kapittel to i forhold til empiriske funn fra de tre kommunene. Et hovedargument er at det er vanskelig å finne klare systematiske forskjeller i holdningen til loven mellom politikerne. Dette vil jeg forsøke å underbygge i drøftingen nedenfor før implikasjonene av dette funnet og andre blir kommentert i kapittelets siste avsnitt.

5.2 Administrasjonens rolle i iverksettingsprosessen

Det ble i kapittel to utledet forventning om at administrasjonen som står i kontakt med innbyggerne spiller en viktig rolle i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ (jf. hypotese 1 under punkt 2.3). Denne forventningen ble nærmere spesifisert i tre underhypoteser. På bakgrunn av nedenfra-og-opp tilnærmingen blir det her derfor

drøftet om: (A) Administrasjonen tar initiativ til og utformer rutiner rundt innkomne innbyggerinitiativ, (B) om de peker på problemer med loven og tar initiativ og utformer retningslinjer og (C) om administrasjonen mener det er behov for loven. Det antas at dersom administrasjonen mener det er behov for loven så vil det også komme inn flere innbyggerinitiativ, jf. hypotese 1C og forklaringen av denne under 2.3.

5.2.1 Bergen

I Bergen kommune er det byrådsadministrasjonen som har mye kontakt med publikum i tilknytning til spørsmål om loven om innbyggerinitiativ, men det er altså ikke denne delen av administrasjonen som kan sies å ha påvirket iverksettingen (intervju 27.10 2006). Dette bryter med nedefra-og-opp-tilnærmingens forståelse av prosessen og hypotese 1 under punkt 2.3, som nettopp forventer at det er de i krysningspunktet mellom publikum og administrasjonen som vil være sentrale i iverksettingsprosessen (jf. for eksempel Elmore 1980 og drøftingen i kapittel 2).

På den annen side er det ikke tvil om at administrasjonen på bystyrets kontor har vært sentrale i forhold til både etableringen av rutiner og retningslinjer (jf. kapittel 4). Selv om ikke dette kontoret står for den første kontakten med potensielle brukere av loven, har de fortløpende kontakt innbyggerne som har tatt loven i bruk, det vil si fremmet et innbyggerinitiativ i kommunen. Det er videre verdt å merke seg at forslaget som administrasjonen la frem vedrørende saksgangen og rutiner for innkomne forslag til en stor grad er blitt fulgt (jf. punkt 4.2.3). På denne måten kan administrasjonens rolle sies å stemme over ens med forventningen i hypotese 1 som antar at dette kontoret vil sentral i iverksettingsprosessen.

I tråd med antakelsene i en nedefra-og-opp-tilnærming kan en si kontoret sitter både i nøkkelposisjon i forhold til å være bindeledd mot innbyggerne og mot departementene. Denne nøkkelposisjonen kommer til uttrykk på flere måter. Som diskutert i kapittel 4 var det administrasjonen på bystyrets kontor som gjorde politikerne oppmerksomme på uklarheter i loven da de første forslagene kom inn og de tok kontakt med KRD i et forsøk på å klargjøre loven. Videre var bystyrets kontor sentrale i forhold til

utformingen av retningslinjene (jf. punkt 4.2.3). Både kontorets sentrale rolle i forhold til å peke på problemer ved loven og etablere retningslinjer og rutiner støtter altså hypotese 1 som antar at administrasjonen spiller en sentral rolle i iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ.

Det var imidlertid politikerne i Bergen kommune som bestilte retningslinjer. Denne observasjonen må sies å være mer i tråd med en ovenfra-og-ned-forståelse av iverksettingsprosessen som vektlegger formell struktur og autoritetslinjer (for eksempel Elmore 1980). På den annen side kan en påpeke at det i samsvar med hva som ble forventet i hypotese 1 og nedfra-og-opp tilnærmingen, var bystyrets kontor som utformet retningslinjene slik de foreligger i dag. Politikerne gjorde kun små endringer. Dette er ikke overraskende med tanke på at det er administrasjonen som sitter på den juridiske kompetansen til å tolke loven, noe som er altså ut i fra nedfra-og-opp tankegangen er en viktig ressurs i forhold til iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ. Det kan imidlertid tillegges at administrasjonen laget retningslinjene med utgangspunkt både i anbefalingene fra KRD og synspunktene som var fremkommet i diskusjonen rundt loven mellom politikerne (intervju 27.10 2006). På denne måten kan det sies at administrasjonens ressurser i form av juridisk kompetanse virket innenfor klare rammer og at deres innflytelse til en viss grad ble begrenset av kommunens formelle struktur og autoritetslinjer.

Ut i fra en nedfra-og-opp-tilnærming til iverksetting er det videre antatt at de sentrale aktørenes holdning er av betydning for iverksettingsprosessen (jf. for eksempel Offerdal 2000). En kan for eksempel tenke seg at dersom bystyrets administrasjon mener at det er et behov for loven i kommunen, så vil det gi seg uttrykk i et høyt antall innkomne forslag, bl.a. fordi en da kan tenke seg at administrasjonen forbedrer informasjonen om loven til innbyggerne, jf hypotese 1c under punkt 2.3. Bystyrets administrasjon uttrykket at det var et visst behov for loven i 2003 og begrunner dette med at bydelsutvalgene ble avvirket det samme året. Etter deres syn var det imidlertid ikke akutt nødvendig med loven for at kontakten mellom politikerne og innbyggerne

skulle opprettholdes eller forbedres (intervju 31.5.2006 og 27.10.2006). Hypotese 1c får derfor bare delvis støtte i Bergen kommune.

5.2.2 Oslo

I Oslo kommune handlet administrasjonen, dvs. bystyrets sekretariat, mer provaktivt i forhold til loven enn i Bergen kommune. Med dette menes at de anbefalte politikere å innlemme loven i kommunestyrets reglement ganske raskt etter at den ble vedtatt og før det var fremmet innbyggerinitiativ til kommunen. I reglementet blir det kort skissert saksgangen ved behandling av initiativene, noe som også innebærer et element av tolkingen av loven (jf. punkt 4.3.3). En kan derfor si at sekretariatet, i tråd med forventningen i hypotese 1 under punkt 2.3, var meget aktiv allerede fra starten i forhold til iverksettingen av loven i Oslo kommune og brukte sin juridiske kompetanse. Sekretariatet ved Oslo bystyre må sies å befinne seg i skjæringspunktet mellom administrasjonen og innbyggerne. De er i tett kontakt med publikum både for å besvare henvendelser om hvordan man bruker loven og i etterkant av at et initiativ er fremmet (intervju 8.6.2006 og punkt 4.3.2). Fordi sekretariatet nettopp befinner seg i dette skjæringspunktet, vil en ut i fra en nedenfra-og-opp-tilnærming altså anta at sekretariatet er sentrale gjennom hele implementeringsprosessen (eks Elmore 1980).

Det blir forventet i hypotese 1b under punkt 2.3, at administrasjonen peker på problemer med loven og er sentrale i utarbeidelsen av retningslinjene rundt den. Dette ser i stor grad ut til å stemme i Oslo kommune. Da de første innbyggerinitiativene kom inn til kommunen innså administrasjonen raskt at det var uklart om de første initiativene falt innenfor lovens grenser, og de kontaktet KRD (jf. drøftingen under 4.3.3). Videre utarbeidet de en orientering til bystyret om det første innkomne innbyggerinitiativet og tolkingen av loven i tilknytning til disse initiativene. Denne orienteringen som til en fungerer som retningslinjer, ble i likhet med innlemmelsen av innbyggerinitiativene i reglementet, vedtatt uten endringer (jf. drøftingen under 4.3.3). Det ble også uttalt fra administrasjonen at det var de som gjorde politikerne oppmerksomme på uklarheter i loven om innbyggerinitiativ (jf kapittel 4 og intervju 8.6.2006).

Videre er Oslo en stor kommune med høy grad av delegering. Dette gjør at det i mange tilfeller er uklart om innbyggerinitiativene oppfyller lovens vilkår for behandling. I tvilstilfeller har det vært ekstra viktig med juridisk kompetanse, noe som har gitt administrasjonen en ressurs som både har gjort dem i stand til å skissere og utforme praksisen rundt innbyggerinitiativ slik den i stor grad fungerer i dag. Denne observasjonen må også sies å være i tråd med hypotese 1. Det kan likevel tillegges at ved det siste forslaget om endring av prosedyrene rundt loven, så har det vært en tett sondering med politikerne. Det har i tillegg til effektivitetshensyn vært vektlagt at politikernes har uttrykket et ønske om at færre innbyggerinitiativ skal administrativt avvises (jf. 4.3.3). Dette innebærer at de formelle autoritetslinjer slik som det blir vektlagt i ovenfra-og-ned-tilnærmingene, kommer klarere frem enn tidligere. Det var imidlertid administrasjonene som etter uformell kontakt og samtaler med politikerne, som tok initiativ til de siste forslagene til endring rundt rutinene. Disse er da som nevnt tidligere pr 8.6.2006 ikke formelt vedtatt (intervju 8.6 og kapittel 4). Den siste ikke vedtatte forslaget til endring ser derfor også ut til å gi delvis støtte til hypotese 1. Det kan på bakgrunn av empirien derfor argumenteres med at iverksettingen så langt i stor grad har blitt styrt av administrasjonen på bakgrunn av deres juridiske kompetanse, slik som forventet i hypotese 1.

På spørsmålet om hvorvidt administrasjonen mener at det var et behov for loven, ble det gitt uttrykk for at det ikke var noe uttalt behov eller snakk om at noen ønsket en slik lov da den ble innført. Dette ble begrunnet med at Oslo kommune på mange måter er et åpent hus. Representanten fra administrasjonen la likevel til at han mente at loven så langt i Oslo hadde fungert godt. Det er etter hans mening flere eksempler på at saker fremmet gjennom innbyggerinitiativ har skapt polarisering av synspunkter og debatt mellom partiene i bystyret i Oslo (intervju med administrasjonen 8.6). Igjen kan en argumentere for at i likhet med Bergen så anses loven som nyttig av administrasjonen og at det er et vist behov for den, selv om de ikke mener det var noe akutt behov for loven da den ble innført. Dette tyder derfor på at hypotese 1C i likhet med i Bergen, bare delvis får støtte i Oslo.

5.2.3 Bærum kommune

Bærum må sies å skille seg fra både Bergen og Oslo når det gjelder administrasjonens rolle. Her ser det i større grad ut som den formelle strukturen som gjør seg gjeldene. For det første er de ordføreren som langt på veg skisserte saksgangen til det første og eneste innkomne innbyggerinitiativet. Dette tyder altså på at det ikke er administrasjonen som antatt i hypotese 1 som er de mest sentrale i forhold til iverksettingen av loven. Det er riktignok administrasjonen på rådmannens kontor som har fått ansvaret for å utarbeide retningslinjene. Dette kontoret har imidlertid etter eget utsagn aldri vært i kontakt med innbyggerne i kommunen vedrørende henvendelser som gjelder loven og har kun forholdt seg til det ene forslaget de behandlet (intervju 7.9.2006).

For det andre ble det uttrykket at ordføreren la sterke føringer på hvordan han mente at loven skulle tolkes da det skulle stemmes over initiativet i kommunens øverste politiske organ (intervju 7.9.2006). Det er dessuten verdt å merke seg det var politikerne som tok initiativ til retningslinjer og på den måten styrer iverksetting videre. Nå kan det innvendes det i kapittel 4 ble avdekket at det også i Bærum kommune er administrasjonen som vil utarbeide retningslinjene og disse i form av sin juridiske kompetanse derfor også et sentrale i iverksettingen. Dette gir en viss støtte til hypotese 1B. Det er likevel verdt å merke seg at personen på rådmannens kontor som har fått ansvar for å utarbeide retningslinjene, overvar den politiske behandlingen av det ene innbyggerinitiativet kommunestyret har behandlet så langt. Hensikten med å være tilstede på møtet var å snappe opp politiske signaler til det videre arbeidet med loven (ibid). Iverksettingen i Bærum kan derfor tolkes dit hen at politikerne og særlig ordføreren, så langt må sies å ha lagt sterke føringer både på både saksgangen og utarbeidingen av retningslinjene. Administrasjonen må sies å ha en noe mer passiv rolle enn hva en kunne forvente ut i hypotese 1A og B under punkt 2.3, selv om de må sies å ha en viss innflytelse i form av sin juridiske kompetanse

.

Ved spørsmål om hvorvidt det var behov for loven ble det svart at administrasjonen ikke hadde noen formening om dette, men at de var oppmerksom på at Bærums

kommunestyret hadde gått imot innbyggerinitiativ når de ble bedt om å gjøre en høringsuttalelse på den før den ble vedtatt på stortinget (intervju 7.9.2006). Denne uttalelsen kan tolkes slik at den antyder at administrasjonen ikke anser det for å være noe kart behov for loven og gir i så måte ikke gi støtte til hypotese 1C.

5.2.4 Oppsummering

Oppsummerende kan en derfor si at det er mye som tyder på at administrasjonen i Bergen og Oslo har vært sentrale i iverksettingen av loven slik det ble forventet i hypotese 1A og B. Dette kan videre tyde på at nedendra-og-opp-tilnærminngen er fruktbar i forhold til å forklare iverksettingen i disse to kommunene. Bærum kommune kan imidlertid sies å skille seg noe fra de øvrige to. Selv om administrasjonen også her har en viss innflytelse bl.a. gjennom tolkingen av loven så tyder empirien på at ordføreren og politikerne i større grad enn i de to andre kommunen kan sies å ha styrt implementeringen av loven. Administrasjonen i de tre kommunene ser imidlertid ut til en viss grad å dele synet på om hvor vidt det var behov for loven da den ble innført. Ingen av de tre representantene mener at det var et sterkt eller klart behov for en slik lov. Dette kan dermed ikke som antatt i hypotese 1C under punkt 2.3, bidra til å forklare forskjeller mellom kommunen i implementeringsprosessen og antall innkomne initiativ.

5.3 Politikernes holdning til loven

Det ble i hypotese 2 under punkt 2.3 argumentert for at heltidspolitikerne i form av kompetanse og tid vil øve innflytelse over iverksettingsprosessen. Det ble videre antatt i hypotese 2A og 2B at dersom politikerne har en positiv holdning til loven og mener at det er et behov for den, så ville en kunne anta at det kommer inn flere innbyggerinitiativ og at flere innbyggerinitiativ blir behandlet enn dersom politikerne har en negativ holdning til loven og mener at det ikke er behov for den. Som redegjort for under 3.3 blir positiv holdning forstått som at; (1) Politikerne mener loven er bedre

eller like god som andre kommunikasjonskanaler, (2) De antar at den øker tilliten til lokaldemokratiet og (3) Loven bidrar til gode politiske løsninger.

5.3.1 Bergen kommune

I Bergen kommune kunne man registrere enn viss forskjell i partienes holdning til loven. Intervjuobjektet fra posisjonspartiet var nokså negativ til lovens effekt, mens opposisjonspartiet mente det var for tidlig å felle en dom over loven, og at loven muligens ville bli brukt annerledes i fremtiden enn den var brukt så langt.

Representanten fra posisjonspartiet la vekt på at Bergen er en svært åpen kommune og at alle politikerne er svært tilgjengelig for henvendelser. Hun ga videre uttrykk for at hun mente at en slik ”åpen dør” kanal er viktigere enn en formell rettighet som innbyggerinitiativet fordi det etter hennes oppfatning krever mer innsats og ressurser for å benytte seg av denne enn en ”åpen dør”. Det ble dessuten gjort et poeng ut av at innbyggerinitiativ er en tungvint metode for å kommunisere med innbyggerne (Intervju 1.6.2006): ” *Det er mange saker som ikke trengs og drøftes politisk for at man skal finne en god løsning på dem. (...) Dersom man får henvendelse om en god sak, vil partigruppen vurdere å ta den opp. Det er jo ofte ressurssterke som ringer og benytter seg av en åpen dør, men man må være enda mer ressurssterk for å samle underskrifter og ta kontakt med kommunen på den måten.* ”

I liket med opposisjonspartiet syntes hun at det var vanskelig å uttale seg om denne loven har økt tilliten til lokaldemokratiet blant innbyggerne. Hun mente likevel at det er sannsynlig at den ikke hadde gjort det. Dette fordi veldig mange av de innbyggerinitiativene som er blitt fremmet i Bergen har blitt avvist på formelt grunnlag og derfor ikke ført frem. Hun var også klar på at hun ikke synes at kommunen har hatt noe særlig nytte av loven og at den så langt ikke kan sies å ha bidratt til gode politiske løsninger. Hun begrunnet dette med at innbyggerinitiativet i Bergen har blitt en omkampsarena, og hun etterlyste flere kreative forslag.

Det ble likevel uttalt at det var et visst behov for loven om innbyggerinitiativ da den ble innført, dette hadde særlig sammenheng med at bydelsstyrene i Bergen kommune ble nedlagt samme året som loven om innbyggerinitiativ ble vedtatt (intervju 1.6.2006):” *Det eksisterte et behov for innbyggerinitiativ fordi kommunen tidligere hadde bydelsstyret med åpen halvtime som i stor grad ble benyttet. Nå ble de i noen bydeler brukt mer enn i andre og det vel var særlig der det var mange ressurssterke innbyggere at de ble brukt. Men disse ble avvirket, så sann sett var det et behov.*”

Representanten fra opposisjonspartiet i Bergen kommune understreket flere ganger at det er for tidlig å si noe om effektene av innbyggerinitiativet, og han var derfor lite villig til å snakke om sine erfaringer med loven så langt. I tilknytning til spørsmålet om hvordan han vurderte innbyggerinitiativet som kommunikasjonsmiddel i forhold til andre kanaler uttrykket han for eksempel (intervju 2.6.2006): ”*Det er absolutt en forbedring av muligheten til å kommunisere. Tidligere erfaring viser også at når man hadde åpen halvtime i bydelsstyrene ble disse til en stor grad benyttet. Det er derfor også stor mulighet for at dette kan gi et nyttig input i fremtiden.*” Selv om dette tyder på en noe mer positiv holdning enn det representanten fra posisjonspartiet ga uttrykk for, moderer de to andre målene for holdning dette bildet noe. Han mente for eksempel at loven om innbyggerinitiativ både kan øke og svekke tilliten til lokaldemokratiet. Han utdypet dette med å legge til at dersom innbyggerne i kommunen ikke får gjennomslag for sakene de fremmer med henvisning til loven om innbyggerinitiativ, så kan svekke innbyggernes tillit. Han hadde imidlertid ingen sterk formening om loven hadde styrket eller svekket lokaldemokratiet i Bergen og uttalte at det var for tidlig å felle en dom.

Representanten fra opposisjonen hadde likevel en svært klar formening om at loven om innbyggerinitiativ så langt ikke kan sies å ha bidratt til gode politiske løsninger i Bergen. Han begrunnet dette med at det i Bergen bare hadde vært ett innbyggerinitiativ som hadde fått politisk gjennomslag, mens noen få saker ble vedtatt utredet. Han mente det simpelthen var for få saker til at man kunne snakke om et positivt bidrag. Det kan også tillegges at representanten fra opposisjonen innledet intervjuet med å si

at det nødvendige antallet underskrifter etter han sitt syn er for lavt for en så stor by som Bergen. Dette fører til at det blir fremmet en rekke saker som etter hans mening ikke burde vært behandlet som innbyggerinitiativ, som for eksempel omkamper. Det er likevel verdt å merke seg at intervjuobjektet fra opposisjonen i likhet med intervjuobjektet fra posisjonen mener at det er og var et visst behov for loven om innbyggerinitiativ. Han gir også den samme begrunnelsen som posisjonen for dette; nedleggelsen av bydelsutvalgene. Han mente dessuten at dette behovet kommer til uttrykk ved at folk både nå og tidligere bruker spørreinstituttet i Bergen kommune (ibid).

5.3.2 Oslo kommune

Representanten fra posisjonspartiet i Oslo uttalte at han i hovedsak ser på innbyggerinitiativet som en sikkerhetsventil. Han utdypet dette ved å tillegge at dersom kommunen gjør noe galt har man gjennom initiativretten en forsterket klageinstans som fungerer som en direkte kanal inn i bystyret. Han la til at innbyggerinitiativet etter han sitt syn derfor ikke erstatter andre kommunikasjonskanaler, men bidrar til å gi flere muligheter til direkte kontakt mellom innbyggerne og politikerne (intervju 8.6.2006).

Representanten fra posisjonen var imidlertid klar på at initiativretten i så langt ikke har økt tilliten til lokaldemokratiet i Oslo. Man følte tvert imot at den så langt heller hadde svekket legitimitetsgrunnlaget til kommunen. Han la videre til at det er nettopp er av hensyn til legitimitet at man nå ønsker en endring av tolkingen og rutinene rundt loven om innbyggerinitiativ. Målet med disse endringene er at flere initiativ skal bli politisk behandling og ikke bare avvist på formelt grunnlag (jf. diskusjonen rundt tolkingen av kommuneloven 39a i siste avsnitt under punkt 4.3.3).

Representanten fra posisjonen mente videre at det ikke er kommet mange gode politiske løsninger som følge av loven om innbyggerinitiativ. Gode løsninger er etter intervjuobjektets oppfatning der en prosess blir endret, eller man overveier noe for

første gang eller på nytt på bakgrunn av et innbyggerinitiativ som er blitt fremmet. Han mente at dette ikke er overraskende med tanke på at kommunen avviser nærmere 80 % av de innkomne forslagene, enten på formelt grunnlag eller ved at de nedstemmes. Den var kun ett forslag han husket som interessant, og det omhandlet Symra Kino. Han la likevel han tror det er riktigere å vurdere ordningen med innbyggerinitiativ om to til tre år.

Representanten fra posisjonspartiet uttalte at han ikke oppfattet at det var et behov for loven i Oslo da den ble innført. Han begrunnet dette med at kommunen er lett tilgjengelig og at det er kort vei fra innbyggerne inn til den politiske beslutningen uavhengig av loven om initiativrett. Han la til at politikerne generelt ikke tør å si nei til å møte folk med noe på hjertet og sånn sett må det sies at Oslo er en svært tilgjengelig kommune. Det er etter hans syn ikke vanskelig å få et av bystyremedlemmene til å fremme din sak. Den viktigste forskjellen fra disse kanalene er at man gjennom innbyggerinitiativet har en formell mulighet for saksbehandling.

Opposisjonsrepresentanten mente som den eneste av alle intervjuobjektene at loven om innbyggerinitiativ er bedre enn andre kommunikasjonskanaler. Han begrunnet dette med at de som fremmer et innbyggerinitiativ kan kreve noe av politikerne, nemlig at de tar stilling til saken som er blitt fremmet. Han eller hun som fremmer et initiativ er derfor, i motsetning til i de andre mer uformelle kanalene, garantert noe i retur på sin henvendelse til kommunepolitikerne.

Han var imidlertid usikker på hvorvidt loven kunne sies å ha økt tilliten til lokaldemokratiet i Oslo. Dette er en lov som innbyggerne har store forventninger til, dermed så vil loven øke tilliten i første fase. Men hvis innbyggerinitiativene ikke imøtekommes så argumenterte intervjuobjektet at dette fort kan føre til at tilliten til demokratiet svekkes.

Representanten fra opposisjonen skilte seg også fra de andre intervjuobjektene ved at han i større grad enn de andre mente at innbyggerinitiativene hadde ført til flere gode

løsninger. Han argumenterte for at man ikke bare bør se på om forslag avvises eller ikke. De gir også premisser for senere løsninger og kan fastlå prinsipper. Merknader på innbyggerinitiativ som avvises kan legge føringer på saksbehandlingen ved en liknende sak senere. Dette blir en indirekte effekt av initiativretten på policy-output. Han la likevel til at man måtte være forsiktig med å trekke en vidtgående konklusjon med hensyn til den politiske effekten av rettigheten (intervju 15.6.2006); *”Innbyggerinitiativet må først og fremst betraktes som en sikkerhetsventil, men det er absolutt ikke uinteressant det som dropper inn gjennom ordningen.”*

Han uttrykket usikkerhet om hvorvidt det var et behov for loven da den ble innført og i dag. Han påpeker at det ikke er vanskelig i Oslo å komme gjennom systemet og bydelene kan jo også bringe videre ting. Han la til slutt til at han antok at dette heller er en ide som er blitt importert fra utlandet og at man dermed automatisk har tenkt at dette kan er noe som også kan gjennomføres i norske kommuner.

5.3.3 Bærum

I Bærum er det strengt tatt bare ordføreren som er politiker på heltid. Intervjuobjektet fra Høyre i Bærum kommune fungerer imidlertid som heltidspolitiker. Jeg vil derfor også drøfte denne politikernes holdning til loven.

Denne representanten ville verken karakterisere innbyggerinitiativet som bedre eller dårligere enn andre kommunikasjonskanaler, men betraktet den heller som annerledes. Hun understreket likevel at det er utbredt kontakt med innbyggerne på andre måter, for eksempel over telefon, gjennom vel – møter og at enkeltpersoner tar mye kontakt. Disse kontaktformene refererte hun til som uformelle innbyggerinitiativ. I likhet med intervjuobjektene i Oslo anså hun kommuneloven § 39a som en viktig sikkerhetsventil, men hun mente at potensielle innbyggerinitiativ blir fanget opp av det politiske systemet på andre måter.

Hun utalte videre at det er grunn til å tro at loven om innbyggerinitiativ har hatt liten effekt på tilliten til lokaldemokratiet den ene eller den andre veien. Hun mener at innbyggerkontakten blir ivaretatt uansett med eller uten loven om innbyggeinitiativ. Intervjuobjektet påpekte imidlertid at hun ikke ser bort i fra at initiativretten kan styrke oppfatning og tillit til lokaldemokratiet dersom loven blir mer kjent.

Når det gjelder politiske løsninger så mener representanten fra Høyre at den ikke har gjort noen forskjell så langt. Hun utaler det slik (intervju 6.9.2006): ” *Jeg skulle riktignok gitt mer til alle, og jeg har jo veldig sympati med det ene innbyggerinitiativet som kom inn. Men jeg føler ikke at det er kommet noen gode politiske løsninger pga denne loven så langt.* ”

Representanten fra Høyre er imidlertid klar på at det ikke eksisterer eller eksisterte noe behov for loven da den ble innført (intervju 6.9.2006): ” *Nei, fordi folk tar kontakt uansett. Det er veldig mye av hva jeg vil kalle uformelle innbyggerinitiativ. Et generelt utviklingstrekk er at folk tar kontakt mer og mer siden jeg begynte i politikken i 1988. Det som skiller kontakten i dag fra tidligere er at innbyggerne i større grad tar kontakt med eller gjennom advokater, og at antallet henvendelser altså har økt betraktelig.* ”

5.3.4 Oppsummerende

Selv om kan si at det er en viss nyanse forskjell i politikernes holdning til loven, er det ingen av politikerne som er udelt positive til ordningen slik begrepet er operasjonalisert i metodekapittelet. Det vil si at det er ingen av de spurte politikerne mener loven om innbyggerinitiativ er bedre eller like god som andre kommunikasjonskanaler, at de antar at den øker tilliten lokaldemokratiet og at den bidrar til gode politiske løsninger på en gang. Fordi man ikke kan si at de er udelt positive er det også vanskelig å si noe om effekten av holdningene som heltidspolitikerne har på antall innbyggerinitiativ som fremmes og hvordan de blir behandlet (jf. hypotese 2 avsnitt 2.3). I nedenfra-og-opp- tilnærmingen blir det antatt at dersom det er noen aktører som er veldig engasjerte og brenner for en lov som skal

iverksettes, har han eller hun en stor interesse av å engasjere seg og påvirke iverksettingsprosessen. Det er imidlertid ingenting som tyder på at noen av de lokalpartiene har en veldig sterk mening om loven og ønsker å engasjere seg ekstra mye i forhold til denne. Partiene intervjuet i de tre kommunene ser heller ut til å ha en ambivalent holdning: De betrakter det som et godt tiltak, men mener at den til en viss grad blir brukt galt av innbyggerne i de respektive kommunene eller som i Bærums tilfelle, loven blir tilnærmet ikke brukt. Også når det gjelder behov gir alle politikerne uttrykk for at det ikke var noe akutt behov for den da den ble innført, selv om politikerne i Bergen kommune mente det var et visst behov. Ettersom ingen av politikerne mente at det er et klart behov for loven, er det heller ikke grunn til å tro at et oppfattet behov blant politikerne har betydning for forskjeller i iverksettingen av loven mellom kommunene slik det blir antatt i hypotese 2B avsnitt 2.3.

5.4. Betydningen av politisk organisasjonsmodell

Det ble i teorikapittelet antatt at den politiske organisasjonsmodellen vil være av betydning for hvordan loven om innbyggerinitiativ blir iverksatt i de ulike kommunene, jf. hypotese 3 avsnitt 2.3. Disse forventningene ble formulert i tre underhypoteser som vil bli nærmere drøftet her.

5.4.1 Holdninger til loven blant politikerne i kommuner med ulik styringsmodell

Det blir i hypotese 3B kapittel 2.3 antatt at det vil være forskjell på holdningen til politikerne i forhold til loven i kommuner med parlamentarisk styringsmodell versus i kommuner med formannskapsmodellen. Det blir argumentert for at loven om innbyggerinitiativ til en viss grad bryter med den politiske praksisen i parlamentarismen, og en antar at politikerne i kommuner med parlamentarisme er mindre positive til loven enn politikerne i kommuner med formannskapsmodellen (jf. diskusjon i kapittel 2).

Som drøftet i det forgående 5.3 så var ikke heltidspolitikerne i Bærum kommune mer positiv enn politikerne i Oslo og Bergen. Representanten fra Høyre i Bærum mente

riktignok at innbyggerinitiativet skiller seg fra de andre kommunikasjonsformene og derfor ikke er sammenliknbar med disse. Hun uttalte også at loven kan styrke tilliten til lokaldemokratiet dersom den blir mer kjent blant innbyggerne, men foreløpig kan den ikke sies å ha hatt denne effekten. Hun kunne heller ikke se at loven i Bærum har bidratt til gode politiske løsninger (jf. 5.3).

Når det gjelder intervjuobjektet fra AP i Bærum kommune kan det sies at ikke heller han hadde en mer positiv holdning til loven enn partiene i kommuner med parlamentarisk styringsmodell. Han er veldig klar på at han synes den er krevende og selektiv. Med selektiv mente han at det bare er de ressurssterke som i hovedsak kan bruke rettigheten, og den er dermed ikke like god som de andre kommunikasjonsmidlene. Han uttrykket videre et ønske om at innbyggerne heller bruker andre kanaler fordi han mener at denne ordningen er tungrodd. I kommuner hvor rettigheten blir brukt kan den riktignok føre til at tilliten til lokaldemokratiet øker, men ikke i Bærum hvor den bare har vært brukt en gang. Ettersom det ene innbyggerinitiativet som ble fremmet også ble avvist argumenterer han videre for at ordningen så langt ikke har ført til gode politiske løsninger i Bærum (intervju 27.9.2006).

Politikerne i Bærum kommune ser derfor ikke ut til å ha en mer positiv holdning til loven enn i Bergen og Oslo. Dette kan sies å svekke hypotese 3 forventer at organisasjonsmodellen vil ha en innvirkning på politikernes holdning til loven.

5.4.2 Forskjeller mellom posisjon og opposisjon

Det ble i hypotese 3A antatt at i kommuner med parlamentarisk styringsmodell så vil opposisjonen være mer positiv til loven enn posisjonen. Denne hypotesen kan bare delvis sies å bli støttet i det empiriske materialet. Som diskutert under 5.3, registreres det en viss forskjell mellom partiene i posisjon og opposisjonen sin i holdning til loven. Ingen av partiene kan imidlertid sies å være positive til loven slik begrepet er blitt definert i denne oppgaven.

Begge opposisjonspartiene som ble intervjuet mente for eksempel at loven om innbyggerinitiativ både kunne svekke og styrke tilliten til lokal demokratiet. De var usikre på hvilken effekt loven har så langt i deres kommune, og mente at den like gjerne kunne slå den ene veien som den andre. De er likevel begge mer åpne for å sidestille denne formen for kommunikasjon med andre kommunikasjonskanaler sammenliknet med posisjonspartiene. De sistnevnte kan sies å ha gitt klarere uttrykk for at innbyggerinitiativet er et dårligere kommunikasjonsmiddel enn de mer etablerte kanaler. Det kan likevel tillegges at det i stor grad kan synes som at partiene i opposisjon vektlegger det fremtidige mulighetene for loven, i stedet for deres praktiske erfaring. Begge opposisjons partiene uttrykker klart at det er for tidlig å avgjøre hvilken effekt loven har og formidler heller en motstand mot å felle en dom over loven, heller enn å være positive til den slik begrepet blir definert i oppgaven (jf. 5.3).

Man kan med andre ord observere noe forskjell i holdningen til loven slik som antatt i hypotese 3A. Disse forskjellene var imidlertid relativt små, og i Bergen kommune skyldtes det mer at representanten ikke ønsket å felle noen dom heller enn at han var klart positiv til loven.

5.4.3 Ordførerens rolle i de to styringsmodellene

På bakgrunn av ovenfra-og-ned tilnærmingen så antas det hypotese 3C i kapittel 2.3, at ordføreren har en mer sentral rolle i forhold til forhold til tolkingen av loven og etableringen av rutiner i kommuner med formannskapsmodellen enn i kommuner med parlamentarisk modell.

Empirien fra Bærum kommune støtter denne antakelsen. Som diskutert under 5.2 så var ordføreren sentral både i forhold til tolkingen av loven og ved å legge føringer på hvilke administrative organ som skulle behandle det ene innbyggerinitiativet som kommunen har mottatt. Ordføreren har også tatt et klart standpunkt i forhold til at kommunen ikke skal legge seg på en liberal tolking av loven, dvs. at kommunen ikke skal åpne for omkamper. Han har også aktivt gjennom sin talerett kommunestyret

oppfordret til at de andre politikerne også til å legge seg på denne tolkingen av loven og argumentert for at dette er best for den kommunale økonomistyringen (jf. diskusjon under punkt 5.2).

Flere ting tyder på at ordføreren har en mindre sentral rolle i iverksettingen i Bergen og Oslo slik forventet ut fra hypotese 3C. For det første antyder empirien fra disse kommunen at administrasjonen i kraft av sin juridiske kompetanse og nøkkelposisjon, har lagt sterke føringer på etableringen av rutinene og retningslinjene (jf. diskusjon under 5.2). Administrasjonen har riktignok gjort dette i samspill med politikerne og ordføreren, men det er ingen uttalelser vedrørende hans standpunkt til loven og han blir ikke nevnt under noen av intervjuene. Som redegjort for under 2.2.1 tilsier ordførerens rolle i en parlamentarisk modell også at han ikke selv kan gå ut å fronte saker slik ordføreren i Bærum har gjort når det gjelder å ta stilling til loven. Ingen kilder antyder heller at dette er blitt gjort og i så måte kan dette tolkes dit hen at det støtter antakelse 3C.

På den annen side så tilsier ordførerens plass i forretningsutvalget i Oslo og Bergen at han sammen med de andre politikerne i utvalget, har kontroll med behandlingen av initiativ. I Bergen vedtar forretningsutvalget med ordfører den videre behandlingen av innkomne initiativ, mens forretningsutvalget i Oslo kun vedtar om saken skal behandles eller anbefales å avvises (jf. drøftingen i kapittel fire). Slik sett kan man argumentere for at det er en liten nyanse forskjell med hensyn på ordførernes rolle i Bergen og Oslo kommune som følger av hans posisjon i forretningsutvalget. Det er likevel åpenlyst at empirien antyder slik det ble antatt i hypotese 3C, at ordføreren har en mer sentral plass i forhold til behandlingen av innbygger initiativ i Bærum med formannskapsmodell enn i Oslo og Bergen med parlamentarisk styringsmodell.

5.5 En oppsummering

Oppsummerende kan en derfor si at det er vanskelig å finne klare systematiske forskjeller i holdningen til loven mellom politikerne i kommunene med parlamentarisk styringsmodell og den med formannskapsmodell. En kan riktignok observere en viss forskjell i holdning mellom posisjon og opposisjon i Oslo og Bergen, men disse var relativt små og ingen av opposisjonspartiene kan sies å ha en positiv holdning til loven slik begrepet er definert i kapittel 3. Hypotese 3C får riktignok en viss støtte, men det er vanskelig å si hvilken rolle ordføreren vil ha i den videre implementeringen av loven i Bærum. En kan derfor konkludere med at hypotese 3A eller 3B som antyder at organisasjonsmodellen vil ha betydning for iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ ikke får støtte i de tre kommunene undersøkt. Forskjellene mellom kommunene bør derfor forklares med utgangspunkt i lokale aktører. Drøftingen viser at hypotese 1A og 1B som antar at administrasjonen har vært sentral i iverksettingen i alle tre kommunene får støtte i det empiriske funnene. Politikerne har imidlertid også spilt en rolle i denne prosessen. Empirien antyder imidlertid ikke at noen av heltidspolitikerne brenner for loven og har vært spesielt aktive i iverksettingen av den. Det kan derfor konkluderes med at forskjellene mellom kommunene derfor bør forklares med utgangspunkt i de lokale aktørene, i hovedsak administrasjonen i tett samspill med politikerne, heller enn ut i fra den politiske styringsmodellen.

I det neste kapittelet vil hovedfunnene bli oppsummert og det vil bli gjort noen refleksjoner omkring verdien av undersøkelsen og innbyggerinitiativet som et deltakelsefremmende tiltak på lokalt nivå.

6. Avslutning

6.1 Innledning

Målet for oppgaven er å avdekke hvordan loven om innbyggerinitiativ fungerer i praksis i ulike norske kommuner. Som drøftet i innledningen gir loven rom for ulik tolking og praksis. Mye tydet dessuten på at kommunene ikke er udelt positive til loven og KS gikk blant annet mot innføringen av loven da den var til høring (jf. kapittel 1). Videre er det også en kjent sak fra implementeringsstudier at offentlige tiltak ikke alltid blir iverksatt slik de ble planlagt på sentralt nivå. Det har også tidligere vært avdekket forskjeller mellom kommunen i iverksettingen av ulike vedtak (jf. diskusjon i innledende kapittel).

Oppgaven har tatt for seg tre kommuner for å belyse dette spørsmålet og disse ble valgt ut i fra strategiske hensyn. En slik casestudie gjør det vanskelig å generalisere analysen til alle landets kommuner. Den kan likevel gi viktig lærdom i forhold til iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ i de utvalgte kommunen og på denne måten gi noen implikasjoner om hvordan loven videre kan analyseres, samt verdien av loven. Jeg vil i dette kapittelet derfor oppsummere hva jeg anser for å være studiens viktigste funn. Videre blir hypotesene diskutert og det blir konkludert om hvorvidt disse er egnet til å forklare variasjoner i iverksettingen av loven i de tre kommunen. Det blir så gjort noen teoretiske refleksjoner rundt nytteverdien av studien bl.a. i forhold til teoriene som er brukt og hvorvidt konklusjonen er betinget av utvalget av kommuner. Til slutt blir det skissert noen problemstillinger for videre forskning rundt loven om innbyggerinitiativ.

6.2 De viktigste funnene

Det ble avdekket store forskjeller mellom de tre kommunene i den avhengige variabelen, både når det gjaldt antall innkomne initiativ og den videre behandlingen av disse. Oslo kommune har mottatt hele 30 initiativ og 15 av dem har blitt politisk behandlet. Bergen på sin side har mottatt 9 hvorav 5 av disse ble politisk behandlet, mens Bærum har avvist det ene forslaget de har mottatt. Dette var i og for seg ikke et overraskende funn med tanke på at tallene fra Klausens og Christensen (2006) også antydte dette. Det som likevel var overraskende var at det viste seg å være store forskjeller med hensyn til hvordan kommunen behandler innkomne forslag og hvordan de har arbeidet i forhold til å etablere en forståelse og tolking av loven i de ulike kommunene.

I innledende kapittel ble det stilt spørsmål om kommunene skilte seg fra hverandre når det gjaldt promoteringen av loven og det ble antydte at det også kanskje kunne forklare noen av forskjellen i antall innkomne forslag. Gjennomgangen av kommunene i kapittel fire avdekket at det var en viss forskjell mellom kommunene i forhold til hvordan kommunene informerte om den, men at dette ikke samevarierte i særlig grad med antall innkomne forslag. For eksempel viser det seg at Oslo med flest antall innkomne forslag, er den kommunen som har gjort minst for å informere om loven. Bergen og Bærum derimot, med et betydelig antall færre innkomne innbyggerinitiativ, har på den annen side brukt flere informasjonskanaler i form av både internett, lokalaviser og brosjyrer.

Videre er det et viktig funn at prosessen frem til etableringen av retningslinjer rundt loven har foregått ulikt. Som diskutert i kapittel 4, har kommunen også forskjellige rutiner rundt innkomne forslag. Mens det i Bergen kommune ble utarbeidet et sett med politiske vedtatte retningslinjer, så ble loven om initiativrett innlemmet i Oslo kommunes reglement. Bærum kommune på sin side er i ferd med å utarbeide retningslinjer med utgangspunkt i det arbeidet som er gjort rundt loven i Bergen og Oslo. Alle tre kommunen har de lagt seg på en relativt restriktiv tolking av loven, dvs.

alle de tre kommunene har til nå administrativt avvist forslag som ikke oppfyller lovens vilkår for behandling. Når det gjelder rutinene så skiller Oslo og Bergen kommune seg fra hverandre ved at forretningsutvalget i Bergen vedtar om det innkomne initiativet skal politisk behandles og foreslår så den videre saksgangen, mens de i Oslo bare vedtar om den skal videresendes kommunestyret som så vedtar den videre behandlingen av initiativene (jf. kapittel 4). Bærum skiller seg fra både Oslo og Bergen ved at ordføreren har frontet en restriktiv tolking av loven og bestemt saksgangen i det ene forslaget som ble behandlet (ibid).

Det ble i kapittel 2 lansert noen forventninger rundt loven, med utgangspunkt i to ulike forståelser av implementeringsprosessen. Ut i fra en nedenfra-og-opp tankegang ble det i hypotese en argumentert for at de lokale aktørene, i form av administrasjonen, ville øve stor innflytelse på iverksettingen av loven om innbyggerinitiativ og forklare variasjonen i rutiner mellom kommunene. Hypotese 1A og 1B blir støttet av empiriske funn i Oslo og Bergen kommune. I begge kommune er administrasjonen svært aktiv i etableringen av rutiner og peker på problemer i forhold til loven og i så måte sies å kunne forklare en del av variasjonen mellom disse to kommunene. I Bærum kommune derimot har administrasjonen hatt noe en mer passiv rolle og kan ikke i samme grad som i Oslo og Bergen sies å forklare kommunens håndtering av loven.

Administrasjonen har imidlertid i Bærum også spilt en viss rolle i forhold til at de har behandlet det ene innkomne initiativet og nå er i gang med å utarbeide retningslinjer. Det ble imidlertid også antatt i hypotese 1C at dersom administrasjonen mener det er behov for loven, så vil dette kunne lede til at flere initiativ kommer inn til kommunen og at flere blir politisk behandlet. Det viser deg imidlertid administrasjonen i de tre kommunene har en ganske lik holdning til loven. De mener at det er et visst behov for den, men ikke noe akutt behov. Denne variabelen kan derfor i liten grad sies å forklare de observerte forskjellene mellom kommunene.

Det blir videre antydnet i hypotese 2 ut fra en nedenfra-og-opp tankegang, at dersom heltidspolitikerne med sine ressurser og innflytelse, har en positiv holdning til loven så

vil dette også kunne lede til flere innkomne politisk behandlet innbyggerinitiativ. Selv om en kan observere en nyanse forskjell mellom partiene og noen av dem er motvillige til å avdekke sin holdning til loven, er det ingen av dem som kan sies å ha en positiv innstilling til begrepet blir definert. Denne variabelen, positiv holdning, kan derfor i liten grad brukes til å belyse forskjellene mellom de tre kommunene. Heller ikke når det gjelder behov viser det seg å være en klar oppfattelse av dette blant politikerne som ble intervjuet. Følgelig kan man argumentere med at heller ikke den holdningsvariabelen kan belyse de observerte forskjellene mellom kommunene.

Den siste hypotesen antar at kommunes organisasjons struktur vil ha betydning for hvordan loven blir oppfattet blant politikerne i kommunen (hypotese 3A og 3B) og at ordføreren vil være mer aktiv i iverksettingen i en formannskapskommune enn i kommunene med parlamentarisk styringsmodell (hypotese 3C). Hypotese tre blir bare delvis støttet gjennom funnene i de tre kommunen. Som diskutert tyder mye på at ordføreren i Bærum kommune med formannskaps modell spiller en langt mer sentral rolle enn i de to andre kommune med parlamentarisk modell. På dette grunnlaget kan en argumentere med at ordførers rolle kan forklare en del av variasjonen i iverksettingen og at den politiske organisasjonen derfor er av en viss betydning. Hypotese 3A og 3B blir imidlertid ikke støttet av de empiriske funnene. En finner ingen klare holdningsforskjeller mellom partiene i formannskapsmodellen og dem i parlamentarisk modell og partiene i opposisjon er ikke klart mer positive til loven enn dem i posisjon i en parlamentarisk styringsmodell.

På bakgrunn av de empiriske funne kan en derfor konkludere med at det er klare forskjeller mellom kommunen i antall innkomne forslag og håndtering av disse, og at disse til en viss grad lar seg forklares ut ifra de lokale aktørene som iverksetter loven. Variasjoner i holdninger og den politiske styringsmodellen derimot kan i mindre grad forklare variasjoner.

6.3 Noen refleksjoner rundt nytteverdien av studien

De foregående konklusjonen leder videre til spørsmålet om hva resultatene kan sies å skyldes. Konklusjonen av undersøkelsen kan for eksempel være betinget av valg av case og operasjonaliseringen av begreper. Det er ikke utenkelig at en kunne kommet frem til andre empiriske resultat, mer eller mindre variasjon i iverksettingen av loven, dersom en hadde tatt for seg andre kommuner. Hadde resultatet blitt det samme dersom en bare hadde valgt å studere kommuner med formannskapsmodellen? Det er også trolig at funnene hadde vært annerledes dersom en hadde valgt å se på mindre kommuner, dvs. kommuner med færre innbyggere. Videre kan det tenkes at dersom en hadde definert holdningsbegrepet annerledes så ville en kunne avdekket forskjeller mellom kommunene. Dette er altså metodiske forklaringer, som en ikke kan se bort i fra at har hatt en betydning for resultatene fra studien.

Ser en bort i fra metodiske forklaringer, tyder funnene på at de to iverksettingsteoriene bare i liten grad kan forklare variasjoner mellom kommunen. Riktignok tyder ting på at de lokale aktørene slik som antatt i en nedfra-og-opp tilnærming kan forklare en del av iverksettingen, men langt i fra alt. Spørsmålet blir da hvilke implikasjoner denne studien har for iverksettingsteorier og om det i denne studien hadde vært mer fruktbart å bruke andre teorier. For å ta det første spørsmålet, så må en påpeke at jeg har gjort en del avgrensinger. Jeg velger å ikke se på innbyggernes og frivillige organisasjoners innflytelse på iverksettingen, men fokuserer på politikernes og administrasjonens håndtering av loven. En kan derfor ikke se bort i fra at dersom jeg hadde utvidet nedfra-og-opp tilnærmingen til også å innbefatte flere aktører er det mulig at tilnærmingene ville forklart en større del av variasjonen mellom kommunene. En kan likevel på bakgrunn av funnene argumentere for at det hadde vært mer fruktbart å bruke flere teorier for å belyse problemstillingen. Her kunne en for eksempel tenke seg at sosioøkonomiske forhold som variasjoner i kommunenes økonomi, inntekter og utdanning blant innbyggerne etc., kunne bidratt til å forklare variasjoner mellom kommunene i forhold til deres håndtering av loven. Også kulturelle forhold kunne

vært belyst bedre ved å eksplisitt ta i bruk kulturteorier (for eksempel Jamil 2003). Det kan for eksempel tenkes at det er en mer åpen kultur for endringer og ordninger som har til hensikt å øke den politiske deltakelsen blant innbyggerne og politikerne i noen kommuner enn i andre. Dette kulturaspektet ved iverksetting har ikke vært eksplisitt belyst i denne studien .

Studien påviser imidlertid forskjeller i iverksettingen og håndteringen av loven i tre folkerike kommuner i Norge. Den viser at det i Oslo og Bergen har vært både debatt rundt loven og innkomne forslag. Mens det i Bærum har vært mindre politisk debatt og folkelig engasjement rundt denne nye rettigheten. Dette funnet impliserer at det loven har svært ulik verdi som et deltakelsesremmende middel i de tre kommunene. Tidligere erfaring fra Finland antyder imidlertid at ordningen i liten grad påvirket kan påvirke den politiske agendaen og debatten (Sjøblom 1988).

Dersom en ser på verdien av innbyggerinitiativ i forhold til andre nye ordninger som tar sikte på å fremme den lokale politiske deltakelse er det åpenbart at rettigheten er et viktig supplement til disse. En fordel med denne ordningen i motsetning til for eksempel brukerstyring og brukervedvirkning, er at alle innbyggerne i kommunene uansett alder og tilknytning til tjenester, har rett til å ta i bruk loven. Dette åpner for at langt flere grupper blir involvert og en møter ikke på definisjonsproblemer i forhold til hvem som kan bruke ordningen som ved brukerstyring og brukervedvirkning (se for eksempel diskusjonen omkring definisjoner av begrepet ”bruker” i Rose 2007).

Verdien av innbyggerinitiativene i forhold til forsøkene med direkte valg til ordfører må også sies å kunne likne noen av dem som ble diskutert i avsnittet ovenfor (se for eksempel Buck et al. 2005). Mens deltakelse ved valg fordrer at man er minst 18 år, så åpner også loven om innbyggerinitiativ at også yngre grupper kan benytte rettigheten. Videre kan en gjennom ordningen sette agenda for hva kommunen skal politisk behandle, noe ordningen som direkte ordfører valg ikke kan sies å åpne for i samme grad. En viktig ide bak innføringen av loven var dessuten at dette skulle gi innbyggerne en mulighet for direkte innflytelse også i perioden mellom valgene (NOU

2001:3), igjen kan en si at dette skiller rettigheten fra direkte valg av ordførere og gir den en egenverdi som en deltakelsesfremmende ordning.

6.4 Videre forskning

Gjennom studien er det imidlertid blitt avdekket interessante forskjeller mellom kommunene og mye tyder altså på at loven har blitt håndtert forskjellig i landets kommuner. Funnene viser at forskjellene i en stor grad kan tilskrives forskjeller mellom lokale aktører. Dette fordrer videre spørsmål og funnene reiser flere interessante problemstillinger. Dels er det en del problemstillinger som denne oppgaven definerte ut grunnet begrenset tid og ressurser. For det første ville det utvilsomt vært interessant på se nærmere på innbyggernes holdning og håndtering av loven så langt. Dette vil i større grad kunne forklare forskjeller mellom kommune og gi et mer nyansert bilde av hvordan loven fungerer. Empiri rundt hva som kjennetegner brukerne av loven og hvilke erfaringer de har rundt loven vil dessuten være av betydning for hvordan en kan vurdere loven i et lokal demokratisk fornying perspektiv og dermed også den videre utviklingen av demokratiet. Viktige spørsmål i forhold til et slikt lokal demokratisk perspektiv er blant annet følgende: Er det systematiske forskjeller i bakgrunnsvariablene til dem som tar loven i bruk og er det forskjeller mellom kommune i forhold til innbyggernes holdning til loven og hva skyldes i så fall dette?

Videre kan det være interessant å se på administrasjonen og politikernes håndtering av loven i flere av landets kommuner. Bekrefter de funnene fra Oslo, Bærum og Bergen i denne oppgaven, eller peker de i andre retninger. Det er dessuten interessant å foreta en oppfølging av Christensen og Klausen (2006) sin undersøkelse for å få et inntrykk av hvor utbredt bruken av loven er i dag og i fremtiden. Trenden i Bergen og Oslo har vært en tilbakegang i antall fremmet initiativ i årene etter 2004, det kan derfor være interessant å se om dette også gjelder landet som helhet.

I forhold til en videre evaluering av loven er det imidlertid et viktig spørsmål som gjelder hva som er riktig tidspunkt for en evaluering. Det viser seg fra tidligere forskning at det tar tid før endringer har satt seg. I forhold til tidspunkt for evaluering finnes det flere muligheter. En kan velge å foreta fortløpende evalueringer med sikte på å følge lovens utvikling, disse refereres ofte til som formative. Men kan også velge å foreta en evaluering etter at loven har vært i virksomhet i en lengre periode, en såkalt summativ orientering (Dunn 2004 og Almås 1990:4) Den siste formen for evaluering reiser et videre spørsmål om hva som er det riktige tidspunktet for å foreta en summativ evaluering av loven om innbyggerinitiativ. Representanten fra AP i både Bergen og Oslo antydet at det pr 2006 er for tidlig å gjøre en slik oppsummering av loven fordi den enda ikke har fått satt seg og fordi mye tyder på at innbyggerne enda ikke er blitt ordentlig klar over loven og hvordan de best kan bruke den. Begge intervjuobjektene antyder at loven har et stort potensial og at det er mulig at den i fremtiden vil brukes annerledes enn i dag (intervju 2.6.2006 og 15.6.2006). Et mulig tidspunkt for evaluering er derfor om to år. Da står en foran ett nytt kommune valg og loven har virket over flere valgperioder. Videre er det også et viktig spørsmål i forhold til den videre evalueringen av loven om den bør ta utgangspunkt i lovens mål og i så fall hvilke av den mål eller\ også ikke tiltenkte effekter som loven om innbyggerinitiativ kan ha (Dunn 2004 og Almås 1990:4). Et viktig formål med loven var å bedre kontakten mellom politikerne og innbyggerne i perioden mellom valgene (NOU 2001:3). Som det ble antydnet i flere av intervjuene kan en imidlertid ikke se bort i fra at loven kan ha negative effekter blant annet ved at avvisning av initiativ kan medføre at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet blir svekket (bl.a. intervju 2.6.2006 og 15.6.2006). I Oslo gikk representanten fra opposisjonen langt i å antyde at det var i ferd med å skje i kommunen (intervju 8.6.2006). Tidspunkt for evaluering og hvilke type evaluering er derfor et viktig spørsmål en må ta stilling til i forhold til den forskning rundt loven i fremtiden.

Litteraturliste

Almås, Reidar (1990): *Evaluering på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, Svein (1997): *Case – studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Barrett, Susan og Hill, Michael (1984): ”Policy Bargaining and Structure in Implementation Theory”, *Policy and Politics*, 12(3), s. 219-240.

Bergen bystyre sak 33-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 76-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 96-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 99-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 36-05 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 120-05 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 123-05 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen bystyre sak 41-06 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen forretningsutvalg sak 08-04[online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen forretningsutvalg sak 50-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen forretningsutvalg sak 61-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen forretningsutvalg sak 62-04 [online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Bergen forretningsutvalg sak 63-04[online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)

Buck, Markus, Larsen, O, Helge, Willumsen, Tord og Lanes, Mikal (2005): ” Direktevalg av ordførere, demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment” i Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Bærum kommunestyre sak 05-06[online]: www.bergen.kommune.no (Lesedato 31.10.2006)
- Bærum kommune sin hjemmeside [online]: www.baerum.kommune.no. (Lesedato 19.02.2006).
- Bergen kommune sin hjemmeside [online]:www.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern/ (Lesedato 10.11.2006).
- Bergen kommune sin hjemmeside [online]:www.bergen.kommune.no/info/ (Lesedato 10.11.2006).
- Bergen kommune sin hjemmeside [online]:www.3.bergen.kommune.no/bystyre_/ekstern/ (Lesedato 20.04.2007).
- Dunn, William (2004): *Public Policy Analysis. An Introduction*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjons utforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschaug.
- Elmore, Richard (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Science Political Quarterly*, 94, s. 601-616.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjern, Benny (1983): "Forvaltnings och implementeringsforskning. En essay", *Statsvetenskaplegtidsskrift*, vol 65, s. 7-16.
- Hjern, Benny og Porter, D.O (1981): "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organizational Studies*, 2(3), s. 211-27.
- Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995): *Studiet av offentlig politikk- En innføring*. Oslo: TANO.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre en undersøkelse?: Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jamil, Ishtiaq (2003): "Kulturteori- kan kultur velges?" i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.) : *Det kommunale laboratorium*. Bergen; Fagbokforlaget.

- Klausen, Jan Erling (2003): *Lokaldemokratiet i bydelene: en studie av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommun.* Oslo: Universitet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Avhandling (dr. polit.).
- Klausen, Jan Erling og Christensen, Dag Arne (2006): ” Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati”. Oslo/ Bergen: Norsk institutt for by og regionforskning og Rokkansenteret. Vedlegg til NOU 2006: 7: *Det lokale folkestyret i endring?* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Klokkeide, Lise (1987): ”Likestillingsavtaler - Sentral styring og lokal iverksetting”, *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 3(4):17-36.
- Kommunal Håndbok for Oslo 2006*, Oslo: Bystyrets sekretariat.
- Kommunal Rapport* fra 22.08.2001, Kommunenes Sentralforbund, [online]: www.Ks.no. (Lesedato 19.02.2006)
- Kommunal Rapport* 31 fra 2003, Kommunenes Sentralforbund, [online]: www.Ks.no. (Lesedato 19.02.2006)
- Kommunenes Sentralforbund sin hjemmeside; [online]: www.ks.no (Lesedato 5.4.2006).
- Lijphart, Arend (1975):” Comparable-cases Strategy in Comparative Research”, *Comparative Political Studies*, 8(3), s. 158-193.
- Lund, Bernt H (2003): *Styringsystemet i Oslo kommune: Parlamentarisme og desentralisering*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Mordal, Tove (1989): *Som du spør, får du svar. Arbeid med survey-opplegg.* Oslo:Tano.
- Myrvold, Trine Monika og Østtveiten, Helge Strand (1999): ”All makt i denne sal?” Evaluering av de politiske organene. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo. Delprosjekt 1. Oslo: Norsk Insitutt for by- og regionsforskning. *NIBR*, Notat 1999:103.
- NOU 2001:3: *Velgere, valgordningen, valgte.* Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet, [online]:

www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/nou/016001-020006/ind-bn.html.
(Lesedato 19.2.2006).

NOU 2005:7: *Samspill og tillit* Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet, [online]:
www.odin.dep.no (Lesedato 19.2.2006).

Offerdal, Audun (1979): ” Kommunane som iverksettarar av statleg politikk” i
Baldersheim, Harald, Offerdal, Audun og Strand, Torodd (red.): *Lokalmakt og
sentralstyring*. Bergen: Universitetsforlaget.

Offerdal, Audun (1982): ” Iverksettingsstudier- Et oversyn og en kritikk”, *PM nr 1*,
Bergen:Universitetet i Bergen.

Offerdal, Audun (1984): ”Iverksetting av offentlig politikk. Eller om det vellukka og
mislukka”, *Statsvitern*, 7(2), s. 20-49.

Offerdal, Audun (2000): ” Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og
kan det være en fordel?” i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det
kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Offerdal, Audun og Aars, Jakob (red.) (1999): *Lokaldemokratiet, status og
utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Olsen, Johan P. og Sætren, Harald (1980): *Aksjoner og demokrati*, Oslo:
Universitetsforlaget.

Oslo kommune bystyre sak 467-03: Ending i reglement for bystyre – initiativrett,
[online]: www.oslokommune.no, (Lesedato 8.11.2006)

Oslo bystyre sak 121-05: Privat forslag fra Rune Gerhardsen (Ap) og Kari Pahle (SV)
vedrørende styrking av lokaldemokratiet med direkte valget bydeler, [online]:
www.oslokommune.no, (Lesedato 1.11.2006).

Oslo kommune bystyre sak 283-04 [online]: www.oslokommune.no, (Lesedato
8.11.2006)

Oslo kommune bystyre sak 419-05 [online]: www.oslokommune.no, (Lesedato
8.11.2006)

Oslo kommune bystyre sak 461-05 [online]: www.oslokommune.no, (Lesedato 8.11.2006)

Oslo bystyre sak 552-05: Innbyggerinitiativ om den økonomiske situasjonen i bydel, [online]:www.oslokommune.no, (Lesedato 8.11.2006)

Oslo kommune forretningsutvalget sak 36-04 [online]: www.oslokommune.no, (Lesedato 8.11.2006)

Pressman, J.L. og Wildavsky, A. (1984): *Implementation*. Berkeley: California University Press.

Rose, Lawrence (2000): "Demokratiteori - forventninger og virklighet" i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det kommunale laboratorium*, Bergen; Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence (2007): *User Participation: Response and Challenge to Democratic Legitimacy*, Manuscript, wick is prepared for a book containing contributions to the conference "Transformation – ein Dauerphanomen" held at Martin-Luther Universitet, Halle-Wuttenberg, Germany, 23-24 June 2006.

Rundskriv H-18/03: *Endring i kommuneloven – initiativrett. Endringer i valgloven – stortingsvalgreglene*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet, [online]: www.odin.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250067/dok-bn.html. (Lesedato 19.02.2006)

Sharpe, J.L. (1970): "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, 18(2), s.153-174.

Sætren, Harlad (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*, Bergen: Universitetsforlaget.

Sjøblom, Stefan (1988): *Medborgarinitiativ i kommunlat beslutsfattende*, Åbo: Åbo Akademis forlag.

Styringssystemet i Bergen kommune 2005. Bergen: Kommuneforlaget, [online]: www.bergen.kommune.no.(Lesedato 25.10.2006).

Thaagard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Van Meter, D.S og Van Horn, C.E (1975):”The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, *Administration and Society*, 6(4), s. 445-88.

Veileder H-2149: *Veileder– Innbyggerinitiativ- Kommuneloven*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, [online]:
www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-120004/dok-bn.html. (Lesdato 19.02.2006)

Yin, Robert K (1989): *Case study research: Design and Method*, Newbury Park: Sage.

Vedlegg

Vedlegg 1

Intervjuguide til administrasjonen kommunene

Mål: Skal ta form av et informantintervju, hvor det skal utgjøre kilden til opplysningen for rekonstruksjon av saksgangen til innbyggerinitiativet, samhandling\ avdekking av nettverk og om det er opprettet en egen administrasjon rundt loven, og kjennetegn ved denne

1. Hva har skjedd i kommunen i tilknytning til loven om innbyggerinitiativ? Hvordan promotert? Er retningslinjene blitt revidert? Vedtak?
2. Er det blitt utarbeidet retningslinjer for hvordan loven skulle tolkes? Hvem ønsket dette og hvem utarbeidet dem?
3. Hva er etter din mening de viktigste elementene i disse retningslinjene?
4. Hva var målet med retningslinjene? Hvorfor var det viktig å utarbeide slike retningslinjer?
5. Hvis ja, er dette dokumentert eller informantens mening?
6. Var det politisk enighet om retningslinjene, eller var det et knapt flertall?
7. Har de skjedd en endring av tolkingen av loven siden det første initiativet ble fremmet, kan du utdype dette?
8. Har det vært debatt rundt kommunens bruk av de vedtatte retningslinjene? I media\ kommunestyret etc?
9. Hva skjer med innkommende forslag- kan du beskrive hvilke rutiner som er etablert rundt dette\ hva den typiske saksgangen består i?
10. Hva er ekspertenes rolle? Hvem er involvert i behandlingene av innbyggerinitiativ?
11. På hvilke formelt grunnlag ble innbyggerinitiativ avvist? Kan jeg få tilgang til disse dokumentene\ vurderingene?
12. Det har vært en nedgang i antall innkomne innbyggerinitiativ fra 2004 til 2005, har du gjort deg noen formening om hva denne nedgangen skyldes?
13. Hvem har benyttet seg av innbyggerinitiativet? Enkelt personer versus foreninger? Typisk kjennetegn ved en som fremmer forslag?
14. Eksisterte det etter kommunenes mening et behov for innbyggerinitiativ i kommunen\ hva var kommunens holdning til loven da det ble vedtatt?
15. Hvordan kom i så fall et slikt behov til uttrykk?
16. Dersom var behov, var det enighet om dette?
17. Gjorde kommunen i så fall noe for å møte dette behovet før loven ble fattet på nasjonalt nivå?
18. Hva er din rolle i forhold til innbyggerinitiativ? Hvilke type stilling og fagbakgrunn har du?
19. Hvor lenge har du innehatt din nåværende stilling?
20. Til slutt, hvordan vil du beskrive kommunes arbeid med loven totalt sett?
21. Har dere noen konkrete planer for innbyggerinitiativet i nærmeste fremtid?

Vedlegg 2

Intervjuguide til politiske partier, Høyre og Ap

Mål: Avdekke hvilke rutiner etablert rundt loven og holdningen til loven mer generelt

1. Hvordan behandler partiet ditt forslag om er kommet inn gjennom innbyggerinitiativet? Kan du kort gjøre rede for rutiner, hvis noen er etablert rundt dette?
2. Opplever dere noen spesielle problemer i saker som er fremmet gjennom innbygger initiativ, dette er jo ofte saker som går på tvers av etablerte partiskillelinjer? Hvordan blir slike problemer i så fall håndtert?
3. Kommunen har utarbeidet retningslinjer for hvordan loven skal tolkes, denne ble politisk vedtatt. Synes du at disse retningslinjene fungerer, eller bør de revideres?
4. En stor andel av de innkommene initiativene er blitt avvist på et formelt grunnlag, bør kommunen bli mer liberal i forhold til tolking av loven, dvs slippe flere forslag inn for politisk behandling?
5. Det har vært en nedgang i antall innkomne initiativ fra 2004 til 2005, har du gjort deg opp noen mening om hva denne nedgangen skyldes?
6. Bør kommunen promotere og informere bedre om loven, i så fall hvordan?
7. Etter din mening, hvem bruker denne rettigheten? Hva kjennetegner disse gruppene?
8. Er det viktig å følge med på hvilke saker som fremmes for å få et inntrykk av hva folk er opptatt av?
9. Mener du at forslagene som fremmes gir et dekkende uttrykk for hva folk i kommunen er opptatt av?
10. Er det et like godt eller bedre som kommunikasjonsmiddel med innbyggerne enn: - e-post, post, telefon, møter, partiprogram, debatter? Hvorfor?
11. Bidrar den til å uformell\ taus kunnskap og synspunkter inn i det politiske system?
12. Har innbyggerinitiativet økt kontakt og kommunikasjonene mellom partiene og noen grupper? Hvilke i så fall?
13. Har det økt kontakten med andre politikere, partier og kommunes adm? Hvilke? Hvordan?
14. Hvor viktig anser du rettigheten er for å kunne kommunisere og diskutere med innbyggerne? Hvorfor?
15. Etter din mening, eksisterte det et behov for en slik lov da den ble innført?
16. Hvordan kom dette behovet til uttrykk?
17. Hadde partiet ditt foretatt seg noe for å bedre kontakten med innbyggerne før loven ble vedtatt på et sentralt nivå, hva i så fall?
18. Bidrar loven til at innbyggerne føler at sin stemme blir hørt?
19. Blir innbyggernes tillit og oppfantning om lokaldemokratiet og partiene styrket\ opprettholdt gjennom loven?

20. Bidrar loven til å øke out-put legitimiteten til det politiske system, dvs at innbyggerinitiativet bidrar til å løse politiske oppgaver på en hensiktsmessig måte? Hvorfor\ Hvorfor ikke?

Vedlegg 3

Oversikt over intervjuer:

Intervju med administrasjonen i Bergen kommune 31.5.2006.

Det ble foretatt et oppfølgingsintervju over telefon med administrasjonen 27.10 2006.

Intervju med representant fra Høyre i Bergen kommune 1.6.2006.

Intervju med representant fra AP i Bergen kommune 2.6.2006.

Intervju med administrasjonen i Oslo kommune 8.6.2006

Det ble foretatt et oppfølgingsintervju over telefon med administrasjonen 23.6.2006.

Intervju med representant fra Høyre i Oslo kommune 8.6.2006

Intervju med representant fra AP i Oslo kommune 15.6.2006

Intervju med administrasjonen i Bærum kommune 7.9.2006

Det ble foretatt et oppfølgingsintervju over telefon med administrasjonen 27.10.2006

Intervju med representant fra Høyre i Bærum kommune 6.7.2006.

Intervju med representant fra AP i Bærum kommune 27.9. 2006 over telefon