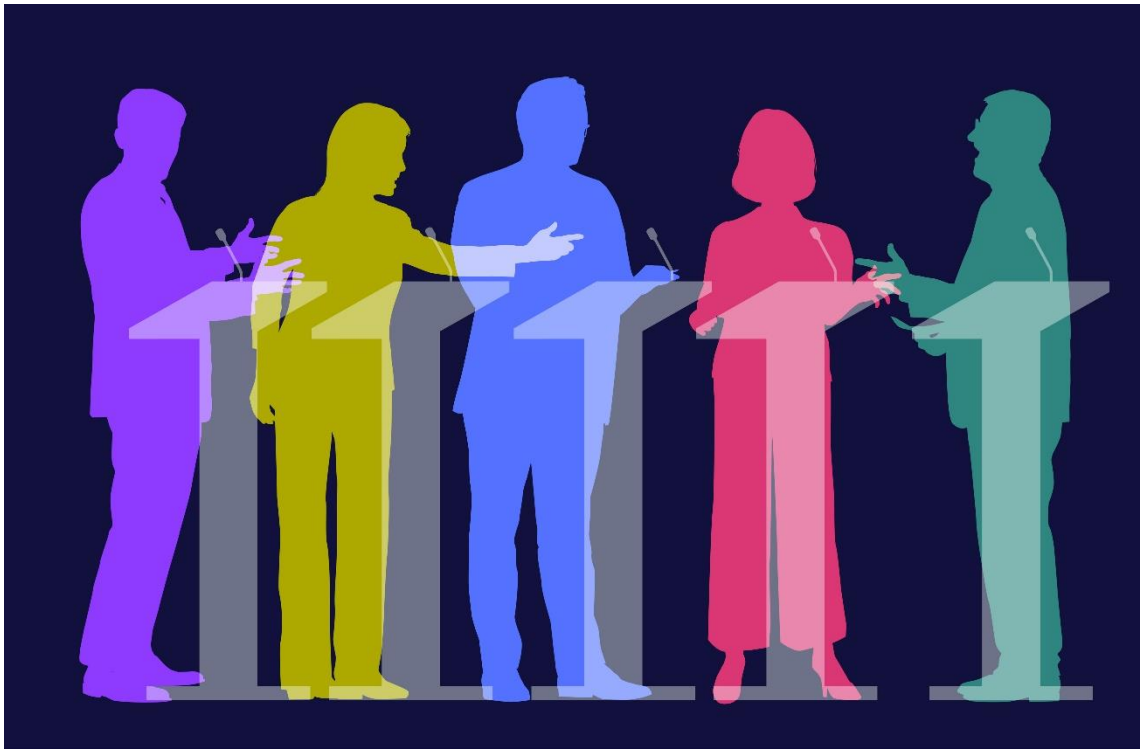
Telemarksforsking



Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår

Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid

BENT ASLAK BRADTZÆG, ERIK MAGNUSSEN, HALVARD VIKE,
MARI TORVIK HEIAN, MARIT SISSEL KVERNENES,
ANDERS RAVIK JUPSKÅS OG SIVERT STRANDE RUUD

TF-rapport nr. 636

2022

Tittel:	Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår
Undertittel:	Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid
TF-rapport nr:	636
Forfatter(e):	Bent Aslak Brandtzæg, Erik Magnussen, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Halvard Vike, Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud
Dato:	1.12.2021
ISBN:	978-82-336-0460-8
ISSN:	2703-7894
Pris:	290 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidefoto:	iStock.com / smartboy10
Prosjekt:	Forskning på lokalpolitikernes arbeidsvilkår og lokaldemokratiet
Prosjektnr.:	20200350
Prosjektleder:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Undersøkelsen har fokus på ulike forhold som har betydning for lokalpolitikernes politiske motivasjon og rekruttering, og deres villighet til å stille til gjenvalg. Dette omfatter lokalpolitikeres handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår, samt hatytringer og trusler mot lokalpolitikerne.

Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen. Brandtzæg er ansatt som seniorforsker og har jobbet ved Telemarksforsking siden 1995. Brandtzægs faglige hovedfokus ligger innenfor kommunalforskning og regional utvikling.

Erik Magnussen er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med spesialisering innen endring og omstilling i lokalforvaltningen. Magnussen er ansatt som forsker ved Telemarksforsking, og jobber primært med prosjekter relatert til lokaldemokrati og forvaltning, offentlig (sam)styring og velferdsforsking.

Mari Torvik Heian er sosiolog med PhD fra Universitetet i Bergen. Hun er seniorforsker ved Telemarksforsking og har arbeidet spesielt med problemstillinger knyttet til kulturpolitikk, kultursosiologi og arbeidsliv.

Marit Sissel Kvernenes er utdannet statsviter fra Universitetet i Oslo og fordypning i komparativ politikk og kvantitativ metode. Hun er forsker ved Telemarksforsking og jobber med lokaldemokrati og styring, organisering og planprosesser samt kommuneøkonomi.

Halvard Vike er dr. polit. i sosialantropologi fra Universitet i Oslo. Han er forskningsprofessor ved Telemarksforsking og forsker på velferdspolitiske tema (med vekt på relasjonene mellom den sentrale stat, kommunene og helse- og omsorgstjenestene), lokaldemokratiets vilkår i Norge, kognitiv antropologi og politisk kultur.

Anders Ravik Jupskås er statsviter med PhD fra Universitet i Oslo. Han er nestleder og forsker ved Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo. Han var tidligere faglig leder for Demokratiprogrammet, et tverrfakultært forskningsnettverk ved Universitetet i Oslo.

Sivert Strande Ruud er masterstudent i statsvitenskap ved Universitet i Oslo. Han har stilling som vitenskapelig assistent hos C-REX - Senter for ekstremismeforskning.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Telemarksforsking, i samarbeid med Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo, gjennomført en utredning om lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke hvordan ulike faktorer påvirker motivasjon og deltakelse i politisk arbeid. Disse faktorene er handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår, samt hatytringer og trusler.

Utredningen er gjennomført i perioden august 2020 – desember 2021. Høsten 2020 ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle landets kommunestyrerepresentanter. Denne ble avsluttet 30. november. Videre er det gjennomført case-undersøkelser i 8 kommuner. Her ble hoveddelen av intervjuene gjennomført i løpet av første halvår 2021. En vesentlig del av analyse- og rapporteringsarbeidet er gjennomført høsten 2021.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder for arbeidet, mens Erik Magnussen, Marit Sissel Kvernenes, Mari Torvik Heian og Halvard Vike har vært prosjektmedarbeidere. Ved C-REX er det Anders Ravik Jupskås og Sivert Strande Ruud som har vært samarbeidspartnere. De har hatt et spesielt ansvar for den delen av undersøkelsen som omfatter hatytringer og trusler mot politikerne.

Vår hovedkontakt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært Anne-Karin Ødegård. I forbindelse med utredningen etablerte vi en referansegruppe som har bestått av representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, representanter fra KS (Kommunesektorens organisasjon) og fem erfarne kommunepolitikere. Det har vært fire møter i referansegruppa underveis i utredningsarbeidet.

Vi vil benytte anledningen til å takke alle involverte for godt samarbeid og gode innspill underveis i prosessen. Vi vil også takke alle som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen og være med på intervjuer.

Bø, 25.1.2022

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag **9**

Bakgrunn, formål og gjennomføring 9

Motivasjon for deltakelse 10

Handlingsrom 11

Innflytelse 12

Arbeidsvilkår 13

Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser 14

Helhetlige vurderinger og mulige tiltak 16

1. Innledning **21**

1.1 Bakgrunn 21

1.2 Formål og problemstillinger 21

1.3 Leserveiledning 22

2. Teori og kunnskapsstatus **23**

2.1 En overordnet modell for motivasjon og turnover 23

2.2 Motivasjon for deltakelse og rekruttering 24

2.3 Lokalpolitikerens rolle og handlingsrom 26

2.4 Lokalpolitikerens innflytelse 29

2.5 Lokalpolitikeres arbeidsvilkår 30

2.5.1 Nærmere om potensielle sammenhenger mellom arbeidsvilkår, motivasjon og sluttønsker 30

2.6 Lokalpolitikernes opplevelse av hatytringer og trusler 34

2.7 Oppsummerende modell for analyse av motivasjon 36

3. Gjennomføring og metoder **38**

3.1 Datainnsamling 38

3.1.1 Gjennomføring av spørreundersøkelse 38

3.1.2 Case-undersøkelse 40

3.2 Bruk av referansegruppe ... 41

4. Rekruttering og motivasjon for deltakelse i kommunestyret ... 42

4.1 Erfaring med politisk arbeid ... 42

4.2 Motivasjon ... 44

4.2.1 Motivasjon for deltakelse i kommunestyret ... 44

4.2.2 Sannsynlighet for å stille til gjenvalg ... 48

4.2.3 Saker som engasjerer ... 50

5. Handlingsrom ... 53

5.1 Lokalpolitikernes opplevelse av handlingsrommet ... 53

5.1.1 Statlig styring ... 54

5.1.2 Kommunens utnyttelse av handlingsrommet ... 55

5.1.3 Utviklingskapasitet ... 56

5.2 Variasjoner ut fra kommunestørrelse ... 58

5.3 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall ... 60

5.4 Forskjeller ut fra andre bakgrunnsvariabler ... 61

5.5 Effekter på motivasjon for gjenvalg ... 62

5.6 Oppsummerende vurdering ... 66

6. Innflytelse ... 69

6.1 Lokalpolitikeres opplevelse av innflytelse ... 69

6.2 Variasjoner ut fra kommunestørrelse ... 70

6.3 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall ... 72

6.4 Forskjeller fra andre bakgrunnsvariabler ... 75

6.5 Effekter på motivasjon for gjenvalg ... 76

6.6 Oppsummerende vurdering ... 81

7. Arbeidsvilkår ... 83

7.1 Folkevalgtopplæring ... 83

7.2 Tidsbruk ... 85

7.3 Lokalpolitikeres opplevelse av arbeidsvilkår 89

7.4 Årsaker til manglende trivsel i rolle som folkevalgt 92

7.5 Variasjoner ut fra kommunestørrelse 94

7.6 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall 95

7.7 Forskjeller ut fra andre bakgrunnsvariabler 96

7.7.1 Kjønn 96

7.7.2 Alder 97

7.7.3 Betydning av utdanningsnivå og roller/funksjoner i tillegg til kommunestyret 101

7.8 Betydning for motivasjon 101

7.8.1 Betydningen av et godt klima internt i kommunestyret 104

7.8.2 Betydningen av endret politikerrolle 107

7.9 Oppsummerende vurdering 109

8. Hatytringer og trusler 111

8.1 Omfang av hatefulle ytringer 111

8.1.1 Status 111

8.1.2 Utvikling over tid 115

8.2 Andre undersøkelser 116

8.3 Årsaker 117

8.4 Konsekvenser 122

8.5 Håndtering og oppfølging 125

8.6 Konsekvenser for motivasjon 129

8.7 Oppsummerende vurdering 132

9. Helhetlige vurderinger og mulige tiltak 134

9.1 Innledning 134

9.2 Viktige faktorer for motivasjon 134

9.2.1 Politikeres motivasjon, sluttønske og de overordnede turnover-modellene 138

9.3 Aktuelle tiltak 139

9.3.1 Formelle og uformelle arbeidsvilkår 139

9.3.2 Statlig styring 140

9.3.3 Utnyttelse av handlingsrommet 142

9.3.4 Folkevalgtopplæring 142

9.3.5 Hatytringer og trusler 143

9.4 Anbefalinger 144

Litteraturliste 146

Vedlegg 156

Spørreskjema 156

Sammendrag

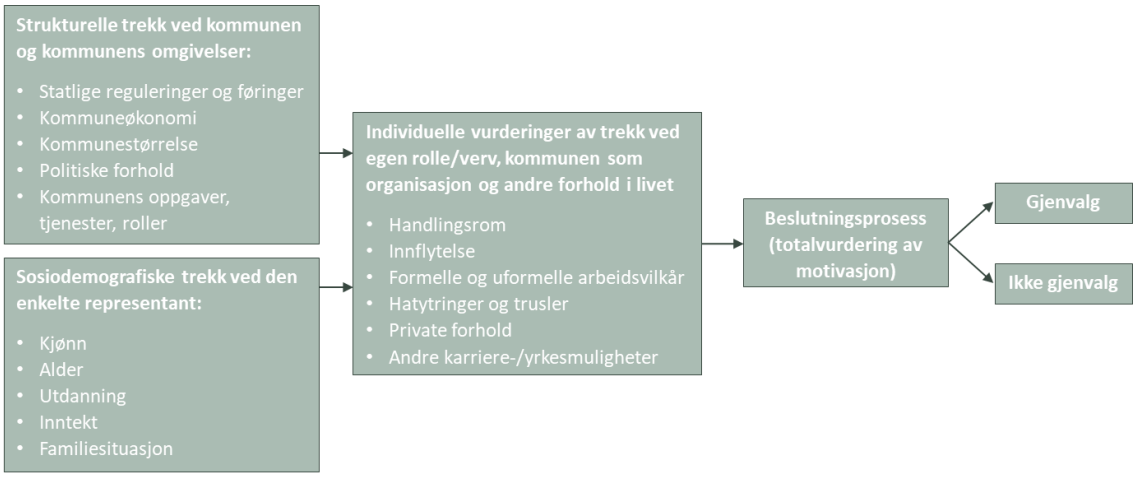
Bakgrunn, formål og gjennomføring

Kommunene har blitt et viktig fundament i utbyggingen – og opprettholdelsen – av den norske velferdsstaten. Inkludert fylkeskommunene utgjør kommunesektorens samlede inntekter i dag snaut 20 prosent av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge. Hver femte sysselsatt i landet er ansatt i kommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Kommunene er i dag selvstendige, folkevalgte forvaltningsnivåer og store, komplekse organisasjoner som ivaretar roller som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og demokratiske arenaer for innbyggerne. Kommunepolitikere har ansvar for oppgaver og tjenester som følger oss innbyggere fra vugge til grav; barnehage, grunnskole, barnevern, helse-, omsorgs- og sosialtjenester, tekniske tjenester, næringsutvikling og kulturoppgaver mv. Samtidig foregår lokal myndighetsutøvelse og lokalpolitiske prioriteringer innenfor rammen av statlig styring.

Et velfungerende lokaldemokrati er avgjørende for en velfungerende kommune. Lokalpolitikernes arbeidsvilkår har stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer, og ikke minst for rekruttering og motivasjon til å delta i lokalpolitikken. Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse de forhold – og summen av ulike forhold – som har betydning for lokalpolitikernes politiske motivasjon og rekruttering, og deres villighet til å stille til gjenvalg. Det inkluderer også konsekvenser av hatytringer og trusler mot lokalpolitikerne.

Som grunnlag for våre analyser har vi tatt utgangspunkt i overordnede modeller for turnover og motivasjon. Begrepet turnover refererer i denne sammenheng til antall kommunepolitikere som ikke stiller til gjenvalg til kommunestyre, sett opp mot antall kommunepolitikere i kommunen totalt. Jo flere som ikke stiller til gjenvalg, dess høyere er turnoverraten. I kapittel 2 i rapporten har vi gjennomgått teori og eksisterende kunnskap, og på grunnlag av denne gjennomgangen har vi utviklet en analysemodell som er vist i figuren under.



Formålet med analysemodellen er å vise at det er mange faktorer som potensielt kan påvirke motivasjon, frembringe et ønske om å gi seg og til slutt en endelig beslutning om å forlate lokalpolitikken. I tråd med de overordnede turnover-modellene vil den enkelte lokalpolitiker foreta en individuell helhetsvurdering av kostnader og gevinster ved å fortsette i, eller forlate lokalpolitikken – basert på de forholdene som for han eller henne oppleves relevante.

Det sentrale i denne undersøkelsen har vært å undersøke hvorvidt og hvordan faktorer knyttet til lokalpolitikeres arbeidsvilkår påvirker motiver for deltakelse, rekruttering og villighet til å stille til gjenvalg, og hvorvidt eller hvordan slike forhold eventuelt varierer med ulike bakenforliggende variabler eller faktorer.

Metodisk baserer undersøkelsen seg på en spørreundersøkelse til alle kommunepolitikere. Totalt var det 42,9 prosent som svarte på hele eller deler av skjemaet. Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen har vi valgt ut 8 casekommuner hvor har gjort intervjuer med politikerne for å få mer utdypende informasjon og eksempler på hvordan sammenhengene mellom arbeidsvilkår, handlingsrom og muligheter for innflytelse påvirker motivasjonen for deltakelse i kommunepolitikken.

Motivasjon for deltakelse

Det store flertallet av kommunestyrerepresentantene gir uttrykk for at de hadde høy motivasjon for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg. Til sammen 75 prosent sier de var meget eller svært motivert. Motivasjonen øker med økende kommunestørrelse og rekrutteringsutfordringene er mindre i store kommuner. De som kun er ordinære kommunestyremedlemmer, dvs. ikke også sitter i formannskap eller er ledere eller nestledere av komiteer og utvalg, har gjennomgående en noe lavere motivasjon enn de som også har slike roller. Når det gjelder konkrete motiver for å være med, er det klart viktigste å bidra i lokalmiljøet. Ellers ser vi at det er visse variasjoner ut fra alder og partipolitisk tilhørighet.

Det er 43 prosent som sier at det er sannsynlig at de stiller til gjenvalg, mens 30 prosent sier det er usannsynlig. Resten er usikre på undersøkelsestidspunktet. At en betydelig andel er usikre, har trolig sammenheng med at undersøkelsen er gjennomført relativt tidlig i kommunestyreperioden (november 2020). Hele 64 prosent av de som var svært motivert ved forrige kommunestyrevalg, oppgir det som sannsynlig at de stiller til gjenvalg. Motsatt er det blant de som var svært lite eller lite motivert ved forrige valg, kun 21 prosent som anser det som sannsynlig. I og med at det kun er 150 respondenter, eller 3,9 prosent av kommunestyrerepresentantene, som svarte at de var svært lite eller lite motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg, utgjør dette en svært liten gruppe. Det er også en viss andel som var motivert ved forrige valg, men som sier at det er usannsynlig at de stiller til gjenvalg. Et hovedspørsmål i denne utredningen er nettopp hvilke faktorer som påvirker motivasjon for deltakelse og rekruttering i lokalpolitikken.

Handlingsrom

Under handlingsrom er det stram kommunal økonomi og statlig detaljstyring som i størst grad trekkes fram som begrensende faktorer for det lokalpolitiske handlingsrommet. Statlige krav og normer for hvordan kommunene skal løse sine tjenester, binder opp økonomiske ressurser på en måte som ikke nødvendigvis er i tråd med ønsker og mål som man ønsker å prioritere lokalt. Noen opplever også at statlige krav på ett område resulterer i at kommunen må gjennomføre kutt på andre områder, og at dette ikke er i tråd med lokale ønsker og behov. Stadig økning i oppgaver og krav som kommunene skal løse på vegne av velferdsstaten, bidrar til et økende press på det lokalpolitiske handlingsrommet.

Samtidig er det også en relativt stor andel av kommunestyrerepresentantene som mener at kommunen ikke utnytter handlingsrommet godt nok. Det indikerer at det finnes et handlingsrom, men at det er potensial for å både identifisere og utnytte dette bedre. Mye tyder på at endringer i politikerrollen de siste 30 årene, hvor politikerne i større grad forventes å være strategiske og styre i «stort» og ikke i «smått», er krevende for en del. Nyvalgte politikere som kommer inn i politikken, er gjerne opptatt av spesielle saker som angår lokalmiljøet. Det kan være krevende å se hvordan man kan påvirke gjennom overordna strategisk styring i møte med omfattende sakspapirer, byråkratiske rutiner og prosesser og en sterk administrasjon.

Det er noen forskjeller mellom representanter i store og små kommuner når det gjelder opplevelse av handlingsrom. Små kommuner er i større grad avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne løse en del oppgaver på en god og effektiv måte. Ulempen med interkommunalt samarbeid er at mange opplever redusert politisk styring og kontroll med de oppgaver og tjenester som løftes ut i slike samarbeid. Særlig gjelder det hvis det interkommunale samarbeidet er omfattende. 34 prosent av representantene mener omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så stort at det har blitt et problem for lokaldemokratiet. Det er en noe høyere andel representanter i de mindre kommunene som mener dette – sammenlignet med i de store.

Små kommuner har mindre ressurser til å drive med innovasjon og utvikling, og ønsker i mindre grad enn store kommuner overføring av nye oppgaver som grunnlag for å styrke lokaldemokratiet. Stadig overføring av nye oppgaver og økte krav til oppgavehåndtering setter små kommuner under press, og kan bidra til å redusere det lokalpolitiske handlingsrommet.

Videre ser vi at det er forskjeller i vurderingene mellom politikere som er del av et flertall og de som er i mindretall. De som er del av et flertall, er i noe større grad fornøyd med kommunens håndtering og utnyttelse av det lokalpolitiske handlingsrommet sammenlignet med de som er i mindretall. Ellers er eldre og mer erfarne politikere mer tilfreds med administrasjonens evne til å synliggjøre handlingsrommet enn unge og nye politikere. Tilbakemeldingene tyder på at det for nye som kommer inn i politikken, er vanskelig å identifisere handlingsrommet og forstå hvordan det skal utnyttes.

Det er en betydelig større andel (40 prosent) som sier de er mindre motivert enn mer motivert (16 prosent) til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg som følge av sin opplevelse av handlingsrommet i kommunepolitikken. Det er også en betydelig andel som mener at handlingsrommet ikke påvirker motivasjonen i den ene eller andre retningen (41 prosent). Blant de som oppgir at et snevert handlingsrom påvirker motivasjon for å stille til gjenvalg negativt, synes

dette i vel så stor grad å ha sammenheng med kommunens utnyttelse av handlingsrommet, som av sterk statlig styring.

Et flertall mener at handlingsrommet er redusert som følge av pandemien. Dette har høyst sannsynlig sammenheng med at en del oppgaver har måtte vike for å kunne håndtere pandemien på en best mulig måte. Vi ser også her at det er forskjeller mellom representanter i store og små kommuner. Representantene i de minste kommunene synes i mindre grad enn sine kolleger i de større kommunene at handlingsrommet har blitt redusert som følge av pandemien. Det er ikke helt unaturlig. De mindre kommunene har i mindre grad blitt rammet av pandemien, og har hatt færre innskrenkende tiltak enn mange av de store og mer sentrale kommunene.

Selv om statlig detaljstyring og trang økonomi er det som i størst grad oppleves å begrense handlingsrommet, opplever representantene at administrasjonen og kommunens evne til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet i vel så stor grad påvirker motivasjonen negativt. Det er dermed også viktig å ha fokus på tiltak som kan bidra til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet bedre.

Innflytelse

Det store flertallet, ca. tre av fire, opplever at det nytter å påvirke utviklingen i kommunene, og at det er lett å få satt en sak på dagsorden. Samtidig mener over halvparten av kommunestyrerepresentantene at mindretallet har få påvirkningsmuligheter. De som er del av et flertall, opplever at mindretallet har større innflytelse på politiske saker enn de som selv er del av et mindretall. Og mer konkret er det blant de som er i mindretall, en større andel som mener det er vanskeligere å påvirke andre partiers standpunkter, at det ikke nytter å påvirke utviklingen i kommunen, at saker er avgjort før kommunestyrebehandling, og at det ikke er lett å få satt en sak på dagsorden.

Opplevelse av innflytelse ser ut til å variere mellom store og små kommuner. I små kommuner synes de partipolitiske skillelinjene å gjøre seg gjeldende i mindre grad, og man finner i større grad fram til tverrpolitiske kompromisser. Sakene synes også i mindre grad å være «avgjort» før kommunestyrets behandling.

De som i størst grad mener mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det de forventet da de gikk inn i kommunepolitikken, er yngre politikere, politikerne med kortest fartstid i kommunepolitikken, og politikere som ikke sitter i formannskapet eller har lederverv i komiteer og utvalg. De som i størst grad føler at det nytter å påvirke utviklingen, er de som har vært med i flere perioder, som hører til de eldre aldersgruppene, som sitter i formannskap eller er ledere for utvalg eller komiteer, og som gikk inn i kommunepolitikken med høyest motivasjon.

Flesteparten (41 prosent) mener at deres opplevelse av innflytelse i lokalpolitikken ikke har gjort dem mer eller mindre motivert for å stille til gjenvalg. Det er likevel en vel så stor andel som har blitt mer motivert av opplevd innflytelse (29 prosent) sammenliknet med de som har blitt mindre motivert (28 prosent). De som opplever at det er vanskelig å påvirke utviklingen i kommunen gjennom sine verv, er klart mindre motivert til å stille til gjenvalg sammenlignet

med de som opplever at det nytter. Yngre representanter opplever i noe større grad enn sine eldre «kolleger» at innflytelsen påvirker motivasjon negativt. Den viktigste årsaken synes å være at det er krevende å komme inn som ny i politikken, og at det tar mer tid enn forventet å lære seg det politiske håndverket og hvordan man skal jobbe politisk for å få gjennomslag for saker man er opptatt av.

Arbeidsvilkår

Tidsbruken på aktiviteter i forbindelse med arbeidet som kommunestyremedlem varierer. Om lag en av tre representanter bruker henholdsvis mindre enn 25 timer, 25–49 timer og 50 timer eller mer per måned på vervet som lokalpolitiker. Det er noen som bruker mange timer, og det er naturlig å anta at de fleste av disse er politikere som er helt eller delvis frikjøpt for å drive med politikk. Det er de over 50 år som bruker mest tid på politikken. Det er små forskjeller mellom kvinner og menn. De som er i utdanning og de som jobber turnus, ser ut til å bruke noe mindre tid på politikken enn andre grupper.

Kommunestyrepolitikere i små kommuner bruker betydelig mindre tid på vervet som kommunestyremedlem sammenlignet med politikere i større kommuner. Dette har sammenheng med at det er færre saker, mindre frikjøp til å drive politikk og færre heltidspolitikere i små kommuner.

Blant de som opplever møtetidspunktene som et problem, er det flere som ønsker at en større del av møtene skal foregå på dagtid, enn som ønsker at flere møter skal foregå på kveldstid.

Det store flertallet sier seg enig i at de alt i alt trives godt i rollen som folkevalgt. Kun seks prosent sier de ikke trives. Blant disse er de viktigste årsakene til manglende trivsel at vervet er for tidkrevende, at det er dårlig samarbeid/debattklima i kommunestyret, og at de opplever å ha lite innflytelse.

Det er ikke så store forskjeller mellom representanter i store og små kommuner når det gjelder vurderingen av arbeidsvilkår. I større kommuner er det imidlertid en større andel politikere som mener at saksdokumentene er alt for omfattende, og at kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv.

Samlet sett er det små forskjeller, men vurderingene av arbeidsvilkår er gjennomgående noe mer positive blant de som er del av et flertall, enn blant de som er i mindretall. Dette gjelder spesielt vurderingene av arbeidsmiljøet. Unntaket fra dette mønsteret er at de som er del av et flertall, i noe større grad mener at kommunestyrevervet er vanskeligere å kombinere med familieliv enn de som er i mindretall.

Det er heller ikke store forskjeller i vurderingene ut fra kjønn, men det er verdt å merke seg at menn gjennomgående har mer positive vurderinger av arbeidsvilkårene enn kvinner. Størst er forskjellen når det gjelder møtetidspunkt og tidsbruk. En høyere andel kvinner enn menn mener for mye møter foregår på kveldstid, og at vervet som folkevalgt er for tidkrevende.

Vurderinger av arbeidsvilkår varierer til en viss grad mellom representanter i ulike aldersgrupper. Det er spesielt aldersgruppen 30–49 år som opplever det som vanskelig å kombinere kommunestyrevervet med familieliv, og som i størst grad synes vervet er for tidkrevende og at for

mange møter foregår på kveldstid. Det er ikke unaturlig siden det er denne aldersgruppen som i størst grad har familier med små barn.

Ellers ser vi at yngre aldersgrupper er mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen sammenlignet med eldre aldersgrupper. Det kan tyde på at det er behov for ekstra innsats for opplæring av nye som kommer inn i politikken. Mye tyder på at det er behov for en opplæring som i større grad er tilpasset unge som målgruppe – arenaer der unge føler seg trygge og deltar aktivt.

I kommunestyrene er eldre aldersgrupper overrepresentert. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at det er kommunestyremedlemmer over 50 år som i størst grad mener det er godt samarbeidsmiljø i kommunestyret, at kommunepolitikerne behandler hverandre med respekt, og at de trives i rollen som folkevalgt.

De faktorer som i størst grad ser ut til å påvirke arbeidsmiljøet negativt, handler både om psykososiale/uformelle arbeidsmiljøfaktorer (trivsel), men også organisatoriske/formelle arbeidsmiljøfaktorer (tidkrevende/vanskelig å kombinere med familieliv/ andre roller i livet). De som i større grad opplever det slik, er også minst motivert til å stille til gjenvalg. Det er aldersgruppen 30–49 år, kvinner og de som har flere enn to medlemmer i husstanden, som i størst grad påvirkes negativt av disse faktorene.

Dette er funn som samsvarer med forskning på motivasjon for deltakelse i frivillig arbeid. Her har vi sett at en av de viktigste barrierene for deltakelse i frivillig arbeid er mangel på tid og interesse. Tidligere forsking viser også at noen av de vanligste årsakene til å slutte med frivillig arbeid er tidsmangel, flytting og helse- og familiesituasjon. Tidligere forskning viser videre at høy grad av tilfredshet med organisering og arbeidsoppgaver oftere gir opplevelse av tilhørighet til organisasjonen, som igjen gjør det meningsfullt å fortsette. Vår undersøkelse viser også hvordan et dårlig politisk samarbeidsklima for en del politikere er en viktig årsak til at de ikke ønsker å fortsette i lokalpolitikken.

Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser

I likhet med tidligere undersøkelser viser våre data at en god del norske lokalpolitikere opplever trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Det er særlig det siste som er svært utbredt, men så mange som en av fem mener de i løpet av sin tid som lokalpolitiker har opplevd en trussel, og litt over en av fire mener de har opplevd en hatefull ytring. Det er særlig via sosiale medier at norske politikere opplever en betydelig strøm av ubehagelige henvendelser. Den demokratiske fordelen av økt tilgjengelighet via sosiale medier blir dermed utfordret av ulempen med å være med eksponert for ubehagelige henvendelser.

Selv om det er mange som rammes av trusler, hatytringer og sjikane, er det noen som rammes mer enn andre. Partitilhørighet, posisjon og erfaring virker å være viktige faktorer, mens det er relativt små kjønnsforskjeller og geografisk variasjon. Partiene på ytterfløyene får generelt mer enn partier i sentrum, med Venstre som et tydelig unntak. Det å ha en fremskutt posisjon fører også til mer hets, og en lang karriere i lokalpolitikken øker sjansen for å ha opplevd noe ubehagelig. Det siste er i stor grad en funksjon av måten vi måler omfang av trusler og hets på, ettersom vi spør om hendelser de har opplevd *i løpet av sin karriere.* Svarene sier derfor mindre om

hvem som er mest utsatt *her og nå*. Det vi derimot kan slå fast, er at alder spiller en viss rolle ved at særlig de "unge voksne" er mest utsatt. De aller yngste har på sin side i liten grad opplevd trusler, men opplever relativt mye plagsomme henvendelser, kanskje fordi de også er mer aktive på sosiale medier hvor mange av henvendelsene kommer. Når vi kombinerer alder og kjønn, finner vi at særlig menn i 30- og 40-årene, samt unge kvinner (under 30), er mest utsatt.

Samtidig er det viktig å understreke at disse faktorene bare «forklarer» en liten brøkdel av den variasjonen vi observerer. Med andre ord er det en del faktorer vi ikke har identifisert, som også spiller inn, for eksempel hvilke saker de er engasjert i. Noen enkle analyser tyder på en viss sammenheng mellom omfang av plagsomme henvendelser og engasjement i saker som helse, næring, stedsutvikling og innsats for svake grupper. Det kan også hende at det er bestemte måter å ordlegge seg på som lettere fører til ubehagelige henvendelsene, uten at det legitimerer de reaksjonene som kommer.

Undersøkelsen viser at trusler, hatefulle ytringer og plagsomme henvendelser fører til en betydelig grad av selvsensur. En liten andel kjenner også på økt utrygghet som en følge av de ubehagelige henvendelsene. Jo større omfanget er, desto mer alvorlige er konsekvensene. Blant de som blir mye eksponert for ubehagelige henvendelser, er det en svært høy andel som vurderer å trekke seg fra lokalpolitikken. I forbindelse med intervjuene ble det klart at de ubehagelige henvendelsene ikke bare preger de som blir rammet direkte, men at de fort har negative konsekvenser også blant de som ser og hører hva politikerkollegaene blir utsatt for. Og de gjør rekruttering til lokalpolitikken mer krevende.

Konsekvensene ser ut til være størst for kvinner (selv om de ikke er mer utsatt enn menn), de unge, hos partier på ytterkantene (og Arbeiderpartiet) og blant de ressurssterke og de som innehar fremskutte posisjoner i lokalpolitikken. Når disse gruppene enten deltar mindre i den lokale offentligheten eller vurderer å trekke seg fra politikken, fører det til at viktige stemmer blir borte, og at bestemte synspunkter blir dårligere representert. Samlet sett er det derfor god grunn til å betrakte trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser som et demokratisk problem.

Et av de forholdene som er viktig for å motvirke de negative konsekvensene av ubehagelige henvendelser, er at slike henvendelser håndteres *institusjonelt* snarere enn *individuelt*. Hvorvidt man får god eller dårlig oppfølgning fra partiorganisasjonen eller kommunen, ser ut til å henge tett sammen med motivasjonen til å fortsette. Håndteringen til politiet spiller en mindre rolle, sannsynligvis fordi man forventer mindre og den personlige relasjonen er svakere (enn til nære kollegaer i partiet). I lys av dette er det bekymringsfullt at kun en liten andel av lokallagene har utviklet rutiner for å håndtere trusler og hatefulle ytringer.

Til slutt er det verdt å minne om at det overordnede bildet er langt ifra bekmørkt. Cirka halvparten av alle lokalpolitikere har *aldri* opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser, noe som er mye lavere enn på riksplanet. Det er mange flere som er fornøyd med oppfølgningen fra partiet, kommunen og politiet enn de som er misfornøyd. Og det er tross alt "bare" en tredjedel av de som opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser som sier de blir *mindre* motivert som en følge av trusler og hets. Noen får faktisk til og med økt motivasjon av å bli utsatt for hets og trusler. Det handler både om å vise at man ikke lar seg knekke, og at man blir mer overbevist om viktigheten av å drive med politikk.

Helhetlige vurderinger og mulige tiltak

Spørsmålene knyttet til hvordan opplevelse av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår og hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser påvirker motivasjonen for å stille til gjenvalg, viser at det er visse variasjoner.

Samlet sett er det drøyt 40 prosent som sier de er mindre motivert eller mye mindre motivert som følge av handlingsrom. Tilsvarende andel for arbeidsvilkår og innflytelse er henholdsvis 30 og 29 prosent. Når det gjelder hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, er det litt over halvparten av respondentene som i løpet av sin tid som lokalpolitikere har opplevde dette (52 prosent). Blant disse er det 33 prosent som sier de har blitt mindre eller mye mindre motivert som følge av disse opplevelsene. Av kommunestyrerepresentantene samlet sett, utgjør denne andelen 17 prosent.

Helhetsbildet er altså at representantenes opplevelse av handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår har større betydning for motivasjon for deltakelse i lokalpolitisk arbeid sammenlignet med opplevelse av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Det er likevel viktig å ikke undervurdere betydningen av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Slike opplevelser er et demokratisk problem som må forebygges og håndteres på en god måte. Hele 35 prosent av de som har opplevd hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, føler at opplevelsene har begrenset deres talefrihet rundt enkelte tema, og 32 prosent har unnlatt å engasjere seg i en spesifikk sak. 28 prosent har også vurdert å slutte som politiker. Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser kan også påvirke flere politikere enn de som er direkte utsatt eller berørt av det. Dette kan f.eks. dreie seg om hvilke saker de går inn i, og hvilke synspunkter de ytrer. Videre kan det virke negativt for rekrutteringen til politikken.

Demotivasjon til å stille til gjenvalg ved neste kommunevalg begrunnes litt oftere med opplevelsen av handlingsrommet enn opplevd innflytelse og arbeidsvilkår. En viktig motivasjon for å være med i lokalpolitikken er at man ønsker å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet. Det som i størst grad begrenser det lokalpolitiske handlingsrommet, er kommunal økonomi og statlig detaljstyring. Det er også en relativt stor andel som mener at det kan være vanskelig å synliggjøre og utnytte handlingsrommet som fins, på en god måte. Det tyder på at det reelle handlingsrommet mange steder er større enn man klarer å anvende eller nyttiggjøre seg.

I utredningen peker vi på hvordan lokaldemokratiet og den lokale autonomien ser ut til å komme under press som følge av at kommunene i økende grad får en rolle som forvalter av sterkt statlig styrte velferdstjenester. Innsalg av statlige reformer skaper fort forventninger blant innbyggerne som kommunepolitikerne kan ha problemer med å innfri. Det er mulig at dette også kan være en medvirkende årsak til hatytringer og trusler.

Arbeidsvilkårene i lokalpolitikken har også betydning for motivasjonen for gjenvalg. Slik motivasjon er minst blant dem som opplever at vervet som folkevalgt er alt for tidkrevende, at vervet er vanskelig å kombinere med familieliv, og blant dem som ikke trives i lokalpolitikken. Det er aldersgruppen 30–49 år, kvinner og de som har flere enn to medlemmer i husstanden, som i størst grad påvirkes negativt av disse faktorene.

En relativt stor andel av de som motiveres negativt av opplevd handlingsrom, motiveres også negativt av sin opplevelse av innflytelse og av arbeidsvilkårene. Det er yngre aldersgrupper som i størst grad motivers negativt av arbeidsvilkårene. De viktigste årsakene er at de opplever vervet som for tidkrevende, og at det er vanskelig å kombinere med familieliv. Samtidig er det viktig å ha tid nok til å sette seg inn i politiske saker og bruke tid på dialog og samhandling med andre politikere for å få gjennomslag for egne synspunkter. Dersom man føler at man ikke har anledning til å engasjere seg tilstrekkelig, kan dette også føre til negative vurderinger av handlingsrom og innflytelse, og at den innsatsen som legges ned, kaster lite av seg. Oppleves handlingsrommet og innflytelsen som liten, kan det også lett føre til at oppfattelsen av arbeidsvilkårene er dårlige. Den viktigste årsaken synes å være mangel på tilstrekkelig med tid til politisk arbeid for å skaffe seg posisjoner og innflytelse.

De som opplever å ha innflytelse og muligheter for å påvirke, både trives bedre i rollen som politiker og har større sannsynlighet for å stille til gjenvalg. Vi ser at motivasjonen for gjenvalg øker med økende kommunestørrelse. Årsakene til det kan være at større kommer har et større befolkningsgrunnlag, større handlingsrom og større muligheter for å påvirke utviklingen. Større kommuner har også et større rekrutteringsgrunnlag, som gjør at det kan bli lettere å rekruttere motiverte politikere. Det bekreftes også gjennom case-studiene. I store kommuner meldes det i mindre grad om store problemer med å få folk til å stå på listene. I mindre kommuner er tilbakemeldingen at rekrutteringen er mer krevende. Mange steder er det rett og slett få å velge blant. Gjerne er det også færre partier som har aktive partiorganisasjoner og et politisk miljø som man kan være en del av.

I utredningen har vi forsøkt å skille mellom tre hovedkategorier av faktorer som påvirker motivasjon og sluttønske; *pull-faktorer, push-faktorer* og *private forhold*. *Pull-faktorer* kan f.eks. være at en lokalpolitiker velger å ikke stille til gjenvalg fordi vedkommende heller søker et mer attraktivt politisk verv, eller ønsker å forfølge andre karrieremotiver som ikke er kompatible med å drive lokalpolitikk. *Push-faktorer* dreier seg om forhold som fører til mistrivsel, og som kan føre til et ønske om å ikke stille til gjenvalg. Eksempler på slike forhold er konflikter internt i kommunestyret, manglende opplevelse av innflytelse og mening eller liknende. I tillegg til slike holdninger relatert til vervet og opplevde alternativer, vil *private forhold* kunne påvirke beslutningsprosessen i retning av turnover. Det kan for eksempel være at en politiker ikke ønsker å stille til gjenvalg som lokalpolitiker på grunn av familiesituasjon, flytting til et annet sted eller andre private, ikke-jobbrelaterte årsaker.

Vår empiri tyder nokså klart på at det er *push-faktorer* som i størst grad påvirker lokalpolitikeres motivasjon og sluttønske i negativ retning. Dette er trekk ved kommunen som organisasjon, vervet som politiker eller forhold i kommunens omgivelser, som er relatert til vervet og som «skyver» politikeren mot utgangsdøra. Både lite handlingsrom og innflytelse, så vel som misnøye med både formelle og uformelle arbeidsvilkår er faktorer som, både sammen og alene, påvirker motivasjon negativt. Og samlet sett er det nokså mange som opplever det slik. Som vi har vist, er erfaringer med hatytringer, trusler og ubehagelige henvendelser noe mindre utbredt, men kan ramme motivasjonen og ønsket om å fortsette i politikken hardt.

Det er relativt få som oppgir *private forhold* som en selvstendig og viktig årsak til at de ønsker å forlate politikken. Likevel er det en del som opplever at arbeidsvilkårene, og mer spesifikt både tidsbruk, møtetidspunkter o.l., gjør vervet vanskelig å kombinere med familieliv. Her er det

imidlertid snakk om trekk ved selve vervet og rollen som lokalpolitiker som «slår inn». Det dreier seg om interrollekonflikter hvor press, forventninger og krav til utøvelsen av rollen som politiker, ikke er kompatible med forventninger (og egne ønsker) om å fylle andre roller i livet – som familie- og arbeidsliv. Som nevnt er det kvinner og representanter i alderen 30–39 mer generelt, som opplever det som mest utfordrende å kombinere vervet med familieliv. Dette stemmer godt overens med tidligere studier som viser at omsorg for barn er en vanligere begrunnelse for å tre ut av lokalpolitikken blant kvinner enn blant menn. Dette kan ses i sammenheng med at kvinner i praksis ofte fortsatt bruker mer tid på arbeid knyttet til familie og hjem enn menn.

Samlet sett viser våre funn at pull-faktorer er en mindre vanlig begrunnelse for å ikke stille til gjenvalg. Enkelte oppgir at vervet er såpass tidkrevende at det ikke er forenlig med en «sivil» karriere, og at de heller ønsker å forfølge sistnevnte. Andre «rykker opp» i politikken i den forstand at de går fra verv i kommunepolitikken til verv i fylkes- eller rikspolitikken. Til slutt er det en del ungdom som forlater lokalpolitikken fordi de flytter ut av kommunen og begynner å studere andre steder. Heller ikke her er det misnøye med vervet, men ønsket om å studere som fører til at de gir seg. Selv om det er fint at ungdom ønsker å ta utdanning, er det et demokratisk problem at man sliter med å holde på ungdommen i lokalpolitikken – hvor ungdom generelt er underrepresentert. Særlig blir det i mange mindre distriktskommuner pekt på at rekrutteringsgrunnlaget blant de unge er tynt, og at de man klarer å rekruttere, ofte forsvinner raskt.

Avslutningsvis i rapporten har vi forsøkt å summere opp noen anbefalinger med tanke på å øke motivasjon og rekruttering til politisk arbeid. Disse er som følger:

- Frikjøp til flere
    - Mangel på tid er et av de viktigste hindrene for deltakelse i poltikken. I kommuner med lite frikjøp kan det vurderes mer frikjøp for gruppeledere og/eller opposisjonsleder. At noen representanter har bedre tid til å sette seg inn i saker og fordele og koordinere arbeidet, kan også gjøre deltakelsen lettere for de som er rene fritidspolitikere.
- Heving av minimumsnivået for frikjøp i store kommuner.
    - I større kommuner med frikjøpsressurser blir det pekt at de små partiene har lite frikjøp sammenlignet med de store, og at dette medfører store forskjeller i ressurser og kapasitet til å drive politikk. Dette forsterkes ytterligere av at de store partiene ofte har flere å spille på også i det lokale partiapparatet – utover de som sitter i kommunestyret. For at små partier skal ha bedre forutsetninger for å sette seg inn i saker og fremme sine synspunkter, kan det være aktuelt å vurdere om minimumsnivået på frikjøpet bør heves, og at partistørrelse tillegges noe mindre vekt.
- Flere møter på dagtid.
    - Flere møter på dagtid kan lette deltakelsen for representanter som har familie med små barn. Dette er en underrepresentert gruppe i poltikken. Samtidig er det også ulemper forbundet med flere møter på dagtid. Det bør foretas en vurdering av møtetidspunkter i starten av hver kommunestyreperiode.
- Mindre statlig detaljstyring.
    - Statlig detaljstyring bør begrenses. Økte statlige krav til kommunene gir også økte forventinger fra innbyggerne, det lokalpolitiske handlingsrommet blir mindre, presset på lokalpolitikerne øker, og motivasjonen for deltakelse synker.

Å redusere statlig detaljstyring viser seg å være krevende. Tidligere forskning viser at viljen til å beskytte kommunenes handlefrihet gjerne ofres på bekostning av ønsker om å sikre implementering av sentrale velferdsstatlige politikkområder. Det gjøres enklest gjennom en detaljert og standardisert iverksetting.

- Innføring av nærdemokratiske tiltak.
    - Noen opplever økende gap mellom politikere og innbyggere. For å revitalisere lokaldemokratiet, og skape bredere engasjement og deltakelse, kan nærdemokratiske tiltak være aktuelle. Flere kommuner tester for tiden ut ulike tiltak hvis formål er å engasjere innbyggere generelt, og underrepresenterte grupper spesielt i både utforming og iverksetting av kommunal politikk.
- Forenkling og tydeliggjøring av politiske saksutredninger.
    - Mange klager over lange og tunge saksutredninger som det er vanskelig å sette seg inn i. I henhold til kommuneloven skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Det kan være krevende å ivareta hensynet til faglig kvalitet og samtidig skrive saksutredningene på en slik måte at de er forståelige for folk flest. I en del kommuner er det behov for bedre samarbeid mellom politikk og administrasjon for å få mer lettfattelige saksutredninger som i større grad synliggjør politikken i sakene. Her kan også politikere bli bedre bestillere av saksutredninger fra administrasjonen.
    - Et tiltak kan også være å jobbe med klarspråk. Enkelte kommuner har en «klarspråk-ansvarlig» i kommunikasjonsavdelingen som skal ha et særskilt ansvar for å drive kompetanseheving på klarspråk i organisasjonen, og ikke minst når det gjelder å skrive politiske saker. KS har og en satsing her: https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/kompetanse-og-verktoy/klart-sprak-i-kommunesektoren/.
- Tiltak for å skape godt samarbeidsklima.
    - I noen kommuner er det flere representanter som opplever at et dårlig politisk samarbeidsklima svekker motivasjonen for videre deltakelse i lokalpolitikken.
    - Det er viktig at det settes klare standarder for møtegjennomføring, debatt- og samarbeidskultur i starten av hver kommunestyreperiode for å unngå at det får festet seg en destruktiv politisk møtekultur.
    - Møteledelsen må opptre med romslighet, ryddighet og respekt for alle møtedeltakere, men den må også være i stand til å slå ned på ufin adferd. Også gruppeledere bør ta et ansvar for at det er «disiplin i egne rekker».
    - Samarbeidsklima må tas opp med jevne mellomrom hvor det er naturlig. Det bør også være en del av folkevalgtopplæringen.
- Etablering av klare rutiner for forebygging og håndtering av hatytringer og trusler.
    - Rutiner for forebygging og håndtering av trusler, hatytringer og særlig plagsomme henvendelser må sees i sammenheng med tiltak for å sikre et godt samarbeidsklima.
    - Ha planer og tydelige rutiner for håndtering av hatytringer og trusler, både innen partiorganisasjonen og kommunen som helhet, og sørge for at disse planene og rutinene er kjent for politikerne
    - Få på plass gode samarbeidsrutiner og regelmessige møter med politiet
    - Ha dialog med lokale media med fokus på å bevisstgjøre lokale media om deres rolle for å skape et godt debattklima.

    - Få på plass kjøreregler for kommunikasjon via sosiale media og undersøke muligheten for en bedre regulering av sosiale medier.
    - Få forebygging og håndtering av hatytringer og trusler inn som en del av folkevalgtopplæringen.
- Forbedring og målretting av folkevalgtopplæringen.
    - Unge representanter skiller seg ut som gjennomgående mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen enn sine eldre, mer erfarne politikerkolleger. Det tyder på at det er behov for både ekstra innsats for opplæring av unge som kommer inn i politikken, og for å skreddersy opplæringen til yngre målgrupper. Som ny i politikken tar det tid å forstå hvordan man skal fylle folkevalgtrollen for å kunne påvirke utviklingen. Å kunne påvirke og ha innflytelse er en viktig motivasjon for å være med i politikken.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Med formannskapsloven av 1837 ble det lokale selvstyret innstiftet. Loven innebar på den tiden en radikal desentralisering av makt og myndighet – både over lokale ressurser og offentlige oppgaver – fra statlige embetsmenn til lokalt folkevalgte. Siden, og i økende grad, har kommunene vært et viktig fundament i utbyggingen – og opprettholdelsen – av den norske velferdsstaten.

Kommunene er i dag selvstendige, folkevalgte forvaltningsnivåer og store, komplekse organisasjoner som ivaretar roller som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og demokratiske arenaer for innbyggerne. Kommunepolitikere har ansvar for oppgaver og tjenester som følger oss innbyggere fra vugge til grav; barnehage, grunnskole, barnevern, helse-, omsorgs- og sosialtjenester, tekniske tjenester, næringsutvikling og kulturoppgaver mv. Staten kan pålegge kommunene å gjennomføre nasjonale målsettinger og oppgaver, og definerer både økonomiske ressurser til, og standarder for dem. Lokal myndighetsutøvelse og lokalpolitiske prioriteringer foregår med andre ord innenfor rammen av statlig styring.

Enda mer tydelig blir kommunesektorens rolle når vi ser på harde tall: Inkludert fylkeskommunene utgjør kommunesektorens samlede inntekter i dag snaut 20 prosent av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge. Hver femte sysselsatt i landet er ansatt i kommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Et velfungerende lokaldemokrati er avgjørende for en velfungerende kommune. Lokalpolitikernes arbeidsvilkår har stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer, og ikke minst for rekruttering og motivasjon til å delta i lokalpolitikken. Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse de forhold – og summen av ulike forhold – som har betydning for lokalpolitikernes politiske motivasjon og rekruttering, og deres villighet til å stille til gjenvalg. Det inkluderer også konsekvenser av hatytringer og trusler mot lokalpolitikerne.

For Kommunal- og moderniseringsdepartement har et viktig formål med utredningen vært å framskaffe erfaringer og kunnskap som grunnlag for arbeidet med å bedre rammevilkårene for lokaldemokratiet.

1.2 Formål og problemstillinger

Det er mange faktorer som har betydning for lokalpolitikernes rammevilkår og deltakelse i lokalpolitikken. Undersøkelsen har fokus på følgende hovedtemaer:

- Rekruttering og motivasjon
- Motivasjon for deltakelse i kommunepolitikken
- Lokalpolitikeres handlingsrom
- Lokalpolitikeres innflytelse
- Lokalpolitikeres arbeidsvilkår

- Hatytringer og trusler

Siden hovedformålet med prosjektet er å belyse summen av ulike forhold som har betydning for motivasjon og rekruttering til lokalpolitikken, har vi valgt å ta utgangspunkt i overordnede modeller for turnover basert på arbeidsmarkedsteoretiske perspektiver. I kapittel to har vi en gjennomgang av teoretiske perspektiver og kunnskapsstatus. Her er det også foretatt en konkretisering av problemstillinger som har vært lagt til grunn for utredningsarbeidet.

1.3 Leserveiledning

Rapporten følger i store trekk samme hovedstruktur som den tematiske inndelingen i kapittel 1.2. Innledningsvis har kapittel to en gjennomgang av teori og kunnskapsstatus, mens kapittel tre omhandler gjennomføring av utredningen og hvilke metoder som er benyttet. I kapittel fire til kapittel åtte går vi nærmere inn på resultater fra utredningsarbeidet.

I gjennomgangen av resultater starter vi i kapittel fire med å se på rekruttering og motivasjon for deltakelse i kommunestyrene. I kapittel fem til kapittel sju ser vi på kommunestyrerepresentantenes opplevelse av henholdsvis handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår. Kapittel åtte har spesifikt fokus på kommunestyrerepresentantenes erfaringer med hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Avslutningsvis har vi i kapittel ni en helhetlig gjennomgang av hva slags betydning de ulike faktorene har for motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid. Til slutt i denne gjennomgangen peker vi på tiltak som kan bidra til å bedre vilkårene for lokalpolitisk arbeid, og dermed også gi økt motivasjon for deltakelse. Innledningsvis i rapporten er det også et eget sammendrag av rapporten hvor sentrale erfaringer og konklusjoner er presentert. Dette er skrevet slik at det kan leses uavhengig av resten av rapporten.

2. Teori og kunnskapsstatus

2.1 En overordnet modell for motivasjon og turnover

Begrepet turnover kan defineres som graden av individuell bevegelse på tvers av grensene for medlemskap i et sosialt system. Hovedsakelig angir turnover en størrelse, for eksempel personalomsetningen som skjer innenfor en organisasjon i en gitt tidsperiode (Abbasi & Hollman, 2000). I denne sammenheng vil det handle om antall kommunepolitikere som ikke stiller til gjenvalg til kommunestyre, sett opp mot antall kommunepolitikere i kommunen. Jo flere som ikke stiller til gjenvalg, dess høyere er turnoverraten.

March og Simon (1958) regnes for å være blant de første som utviklet en mer helhetlig teori om arbeidstakeres motivasjon og om hvorfor arbeidstakere slutter. Et sentralt premiss i det de selv kaller en generell modell for turnover, er at arbeidstakere opptrer som rasjonelle aktører på jobbmarkedet. Videre forklarer de turnover ut ifra indre psykologiske beslutningsprosesser hos den enkelte arbeidstaker, hvor en rekke ulike faktorer kan tenkes å spille en rolle i vurderingene. Selv om nyere teoretiske modeller til dels vektlegger og inkluderer andre elementer i disse beslutningsprosessene enn March og Simon, er følgende fellesnevnere viktige: 1) at individuelle holdninger til selve innholdet i jobben vektlegges – i dette tilfelle vervet (jobbtilfredshet), og 2) at man inkluderer holdninger til organisasjonen – i dette tilfelle kommunen som organisasjon og kommunestyret som organ (organisasjonstilhørighet). I tillegg kommer vurderinger av deres opplevelse av sine alternativer på jobbmarkedet (Bluedorn, 1982; Griffeth & Hom, 2001, 2004; March & Simon, 1958; Mobley, 1977). De kalles derfor «job-attitudes and job-alternatives-models».

Selv om politiske verv ikke kan sammenliknes fullt ut med en vanlig «sivil» jobb, vil det være snakk om de samme psykologiske prosessene, og til en viss grad også de samme faktorene, som påvirker motivasjon, inngår i vurderingene, og som til syvende og sist vil være førende for hvorvidt den enkelte velger å fortsette eller å gi seg i politikken.

På et helt generelt nivå skilles det gjerne mellom to hovedkategorier av sluttårsaker. Den første kategorien kalles *pull-* eller *ambisjonsfaktorer*. Det kan for eksempel være at en lokalpolitiker velger å ikke stille til gjenvalg fordi vedkommende heller søker et mer attraktivt politisk verv, eller ønsker å forfølge andre karrieremotiver som ikke er kompatible med å drive lokalpolitikk. Det kan for eksempel være en «sivil» jobb et annet sted i landet. Her er det med andre ord ikke snakk om misnøye med det lokalpolitiske vervet men krefter utenfor kommunen som organisasjon, politisk arena eller lokalsamfunn, som trekker lokalpolitikeren mot noe nytt.

Den andre kategorien kalles *push-faktorer*. Dette er forhold som fører til mistrivsel, og som kan føre til et ønske om å ikke stille til gjenvalg. Eksempler på slike forhold er konflikter internt i kommunestyret, manglende opplevelse av innflytelse og mening eller liknende. Push-faktorer vil her typisk være trekk ved kommunen som organisasjon, vervet som politiker eller forhold i kommunens omgivelser relatert til vervet, som «skyver» politikeren mot utgangsdøra.

I tillegg til slike holdninger relatert til vervet og opplevde alternativer, vil private forhold kunne påvirke beslutningsprosessen i retning av turnover (Lee et al., 1999; Lee & Maurer, 1999; Lee & Mitchell, 1994; Lee & Mowday, 1987; Mitchell et al., 2001). Det kan for eksempel være at en politiker ikke ønsker å stille til gjenvalg som lokalpolitiker på grunn av familiesituasjon, flytting til et annet sted eller andre private, ikke-jobbrelaterte årsaker.

Legger man til grunn at enkeltpolitikeres beslutning om å forbli i, eller forlate politikken blir gjort som følge av individuelle vurderinger, er det potensielt en rekke ulike faktorer og forhold som kan være med på å påvirke utfallet. Nettopp derfor er de generelle turnover-modellene fleksible og anvendelige – de tar høyde for nettopp det. Både fra arbeidslivsforskningen og forskningen på lokalpolitikk mer spesifikt, vet vi at det er en rekke forhold som kan ha betydning. Så er det viktig å påpeke at også politikere er forskjellige. Hvilke forhold, og hvordan de påvirker både motivasjon og vurderinger om å gi seg eller å fortsette i politikken, vil kunne variere fra person til person.

2.2 Motivasjon for deltakelse og rekruttering

Et velfungerende lokaldemokrati fordrer god lokalpolitisk styring, og god lokalpolitisk styring er avhengig av motiverte og engasjerte lokalpolitikere. Dette er også avhengig av mulighetene for å rekruttere politikere til å sitte i kommunestyret.

Hvordan og hvorfor noen rekrutteres som folkevalgte, er avhengig av faktorer både på tilbuds- og etterspørselssiden. Tilbudssiden handler om kandidatenes egen motivasjon til å stille til valg, mens etterspørsel er knyttet til preferansene til de som står for utvelgingen av kandidater, nemlig partienes nominasjonskomiteer. Når det gjelder tilbudssiden, indikerer flere studier at partiene har utfordringer med å rekruttere aktuelle kandidater. I en studie av rekruttering til norske kommunestyrer fra 1998 oppga to tredjedeler av listekandidatene at de ikke ønsket å bli valgt inn, og de resterende hadde latt seg nominere fordi de ikke regnet med å komme inn eller de var ført opp mot sin vilje (Aars & Offerdal, 1998). Studien viste også at deltakelse kan skape motivasjon, selv om motivasjonen for deltakelse i utgangspunktet var lav.

En nylig utredning om små kommuner viste at partiene i et klart flertall av disse kommunene syntes det var vanskelig å rekruttere politikere til kommunestyret (Brandtzæg et al., 2019). Årsaker som trekkes fram i disse kommunene, er bl.a. at folketallet går ned, at det blir færre aktuelle å velge mellom, og at det for en del partier blir vanskeligere å fylle listene. Et annet problem som det pekes på, er at innbyggerne blir eldre, man opplever «forgubbing», noe som også bidrar til at det blir færre aktuelle å velge mellom. De som likevel rekrutteres til å stå på listene, rekrutteres i stor grad på forespørsel fra partiene selv. I 2003 oppga nær 80 prosent av de innvalgte representantene at de var valgt inn etter anmodning fra partiene (Berglund, 2005). Et siste alternativ til å bli valgt inn er å lansere sitt eget kandidatur, og i 2003 oppga omtrent 10 prosent at de var valgt inn gjennom egenlansering. Egenlansering ser ut til å være mer utbredt blant yngre representanter (Berglund & Winsvold, 2005). Når det gjelder etterspørsel, viser tidligere studier at særlig tre faktorer er viktig for partienes utvelgelse av kandidater; partiaktivitet, aktivitet i lag og foreninger og personlige bekjentskaper (Berglund & Winsvold, 2005; Aars, 2004). De fleste kandidatene er medlemmer av politiske partier, men mange ser også ut til å bli medlemmer i forbindelse med at de velges inn i kommunestyret.

Lokalpolitisk arbeid er i stor grad frivillig arbeid, og det vil også være fruktbart å analysere lokalpolitikeres situasjon i lys av forskning om frivillig arbeid generelt når det gjelder rekruttering, barrierer, motivasjon og frafall. Wollebæk m.fl. (2015) finner at *rekruttering* til frivillig arbeid i hovedsak skjer gjennom sosiale nettverk; gjennom bekjentskaper – såkalte svake bånd (jf. Granovetter, 1973) – ikke gjennom nære familie- og vennskapsbånd. Menn blir forespurt oftere enn kvinner, høyt utdannede oftere enn lavt utdannede, og de som er del av et nabofellesskap blir oftere spurt enn de som ikke er det. Blant de viktigste *barrierer* mot deltakelse i frivillig arbeid er mangel på tid og interesse, eller at en står utenfor rekrutteringsnettverkene. Ulike barrierer gjør seg gjeldende på ulike stadier av livsløpet. *Motivasjonen* til frivillig arbeid handler ofte om å kunne lære noe, samt å handle i tråd med egne verdier. Når det gjelder *frafall* viser Wollebæk m.fl. (2015) at sannsynligheten for å slutte med frivillig arbeid er størst det første året, og de vanligste årsakene til at folk slutter, er knyttet til livssituasjonen: tidsmangel, flytting og helse- og familiesituasjon. Høy grad av tilfredshet med organisering og arbeidsoppgaver gir oftere opplevelse av tilhørighet til organisasjonen, som igjen gjør det meningsfullt å fortsette.

Ifølge Enjolras og Strømsnes (2018) har frivilligheten i Norge i senere tid endret karakter. I sin studie av frivillig sektor finner de blant annet at befolkningen ikke er like villig til frivillig arbeid som tidligere. Folk har blitt mer selektive i valg av organisasjoner, og langvarig medlemskap i bestemte organisasjoner er sjeldnere enn før. Men over tid har mer kortsiktig frivillig arbeid, for eksempel i forbindelse med festivaler og idrettsarrangementer, økt. Dette ses blant annet i sammenheng med at selvrealisering er blitt en viktigere motivasjon for de frivillige. Flere ønsker å realisere sine personlige mål, fremfor å la sin frivillige innsats styres av målene og interessene til en bestemt organisasjon. På et overordnet nivå henger dette også sammen med teknologisk utvikling og nye generasjoner av frivillige (ibid). Tilsvarende trender ser vi i politikken. Medlemskap i partier går ned, og folk engasjerer seg mer i enkeltsaker.[1]

Hvordan folkevalgte opplever det å være folkevalgt, avhenger også av hva slags forventninger og motivasjon de går inn i rollen med. Ved kommune- og fylkestingsvalget i 2019 fikk KS gjennomført en undersøkelse om kandidatenes motivasjon til å delta i kommune- og fylkespolitikken. Fra en liste med 10 alternativer[2], ble kandidatene bedt om å oppgi de tre viktigste grunnene til at de ble lokalpolitiker. Særlig tre begrunnelser peker seg ut: «Et ønske om å bidra til utviklingen av et bedre samfunn» (63 prosent), «Engasjert i lokalmiljøet» (52 prosent) og «Generelt interessert i politikk og samfunnsspørsmål» (51 prosent)[3] (Opinion/Norstat, 2019). Også tidligere studier av motivasjon peker på generell samfunnsinteresse og et ønske om å bidra til å skape et bedre samfunn, som de viktigste motivene for å delta i lokalpolitikken (Berglund & Winsvold, 2005; Saglie, 2009).

Hvilke motiver som er de viktigste, varierer i noen grad mellom ulike aldersgrupper. Unge folkevalgte (18–29 år) er klart overrepresentert i å oppgi «generell interesse for politikk og samfunnsspørsmål» som grunn for å bli lokalpolitiker (Berglund & Winsvold, 2005; Opinion/Norstat, 2019). Det er også noen flere av de yngre som oppgir at det å være folkevalgt er viktig for

---

[1] https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/fa-aktive-medlemmer-i-politiske-partier.

[2] Følgende svaralternativer ble listet opp: Ønsker å bidra til utviklingen av et bedre samfunn, Engasjert i lokalmiljøet, Generelt interessert i politikk og samfunnsspørsmål, Engasjert i spesielle saker i lokalmiljøet, Ønsker å gjøre en innsats for en bestemt gruppe i samfunnet, Er en samfunnsplikt å stille når man blir spurt, Anledning til å lære om hvordan det politiske systemet fungerer, Passe på kommuneadministrasjonen, Erfaring som lokal folkevalgt er viktig for egen karriere, Annet, Vet ikke

[3] Prosentandelene summerer seg ikke til 100 % siden respondentene er bedt om å oppgi flere alternativer.

egen karriere, selv om det generelt sett er en liten andel som vektlegger dette særlig sterkt (Berglund og Winsvold, 2005). I tillegg ser det ut til at eldre folkevalgte i større grad vektlegger at det å stille til valg er en samfunnsplikt, enn de yngre folkevalgte (Berglund og Winsvold, 2005).

Kjønnsbalansen i de ulike politiske partiene varierer betydelig, og det samme gjelder sammensetningen i kommunestyrene (Folkestad et al., 2017). Ifølge Aars og Christensen (2011) er det ikke noen signifikant forskjell på kvinners og menns interesse for lokalpolitikk. Forskjellen mellom kjønnene har ofte dreid seg om at kvinner går inn i lokalpolitikken på grunn av en enkeltsak innen velferdsområdet, gjerne for å gjøre en innsats for en bestemt gruppe, mens mannlige politikeres motiv oftere er forbundet med generell interesse for politikk og karriere (Berglund & Winsvold, 2005; Saglie, 2009; Strømsnes, 2003). Berglund (2005) finner imidlertid at det ikke er stor forskjell mellom kjønnene når det gjelder begrunnelser for å tre ut av lokalpolitikken, med unntak av omsorg for barn, som hyppigere ble oppgitt som årsak blant unge kvinner enn blant unge menn. Dette ses i sammenheng med at kvinner i praksis har flere forpliktelser i hjemmet, som i sin tur innebærer at frivillig deltagelse i lokalpolitikk kan være mer krevende for kvinner enn for menn.

For å vurdere hvordan lokalpolitikeres arbeidsvilkår påvirker lokalpolitikeres deltakelse, er det viktig å ha oversikt over motiver for deltakelse, og hvordan rekrutteringen foregår. Følgende spørsmål har vært sentrale:

- Hva er viktige motiver for å engasjere seg i lokalpolitikken? Her er det aktuelt å skille mellom motiver knyttet til læring og arbeidsmarked og selvrealisering, sosiale begrunnelser og verdibaserte begrunnelser.
- Hvordan varierer motivene ut fra alder, kjønn, utdanning, inntekt, partitilhørighet, rekruttering (forespørsel eller eget kandidatur), kommunestørrelse, demografisk utvikling i kommunen, kommunal økonomi og sentralitet?
- Hvilke motiver og kjennetegn kan knyttes til de som har vært med kort eller lang tid i lokalpolitikken, og de som ønsker eller ikke ønsker å stille til gjenvalg?
- Hva er viktige barrierer knyttet til deltakelse i kommunepolitikken, f.eks. knyttet til tid, interesse og muligheter for rekruttering?
- Hvordan foregår rekrutteringen til lokalpolitisk arbeid, og hvem har ansvar for disse prosessene?

2.3 Lokalpolitikerens rolle og handlingsrom

I utviklingen av kommuneinstitusjonen og det lokale selvstyret har særlig tre verdier eller argumenter stått sentralt (Rose, 2008):

1. *Frihets- eller autonomiargumentet* handler om frihet *fra* sentrale myndigheter og en sterk statlig styring, eksempelvis at kommunene selv kan bestemme sine inntekter og utgifter, og at lokale vurderinger skal telle mer enn nasjonale standarder. Dette handler om den reelle muligheten til å lokalt kunne påvirke viktige saker.

2. *Demokratiargumentet* går ut på at det kun er i mindre, lokale demokratiske enheter man kan virkeliggjøre demokrati på nært hold, og dermed redusere avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt. Historisk har også argumentet vært forankret i tanken om at det lokale selvstyret fungerer som en «skole i demokrati», der innbyggerne får innsyn i aktuelle samfunnsforhold og lærer demokratiets spilleregler å kjenne. Gjennom demokratisk deltakelse skulle den enkelte få innsikt i fellesskapets anliggender og lære å løse oppgaver i fellesskap.
3. *Effektivitetsargumentet* handler om at mange oppgaver krever lokalkunnskap for å kunne løses på en best mulig måte, og at slik lokalkunnskap mobiliseres gjennom et velfungerende lokalt folkestyre. Ut fra et slikt perspektiv representerer lokalt fattede beslutninger dermed «bedre» og mer effektive beslutninger. Det handler imidlertid også om en form for kostnadseffektivitet eller bedriftsøkonomisk effektivitet, dvs. at produksjonen av velferdstjenester skjer på en billigst mulig måte. Igjen handler det om at innsikt i lokale forhold gjør det lettere å koordinere innsats på tvers av oppgave- og tjenesteområder, og dermed få en bedre og mer effektiv utnyttelse av (knappe) ressurser enn man får ved mer sentraliserte styringsformer.

Sett i et nasjonalt perspektiv har politikerrollen endret seg de senere årene. Med kommuneloven av 1992 ble det tatt til orde for at politikerne ville få bedre og mer helhetlig styring gjennom å innta en overordnet og mer strategisk styringsrolle. Ikke minst fordi kommunene på det tidspunktet hadde fått tilført et relativt stort omfang av oppgaver. Denne utviklingen har imidlertid gitt lokalpolitikerne nye styringsutfordringer. Lokalpolitikerne er kommet i en situasjon der det i stor grad forventes at de skal styre i «stort», ikke i «smått», og at de skal styre ved å sette mål, og kontrollere at resultatene kommunen oppnår, er i tråd med målene en fastsetter (mål- og resultatstyring). Samtidig har både oppgavene, kompleksiteten og forventningene til kommunene økt. En slik utvikling kan bidra til å sette press på fritidspolitikeren, som kanskje engasjerer seg i lokalpolitikken med utgangspunkt i det konkrete – og enkeltsaker (Vabo, 2002). Den nye kommuneloven, som trådte i kraft i 2018, viderefører grunnstammen i kommuneloven fra 1992.

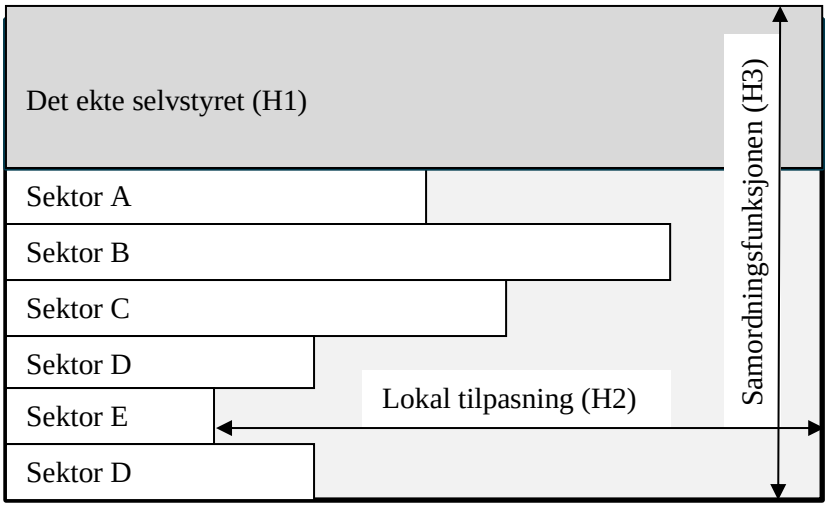
I løpet av de siste 30 årene har lokale folkevalgtes rolle blitt stadig sterkere spesialisert i retning av å arbeide med mer kommuneinterne oppgaver knyttet til å etablere klarere grenser til omgivelsene (budsjettarbeid, omorganisering, standardisering og rasjonering av tjenester). I dette arbeidet er kontakten mellom administrative og politiske eliter det avgjørende, og kunnskapsgrunnlaget er framfor alt analytisk og abstrakt.

Lokaldemokratiets rolle i den norske velferdsstaten har også gjennomgått omfattende endringer. I langt større grad enn i de fleste andre land i Europa har de nordiske landene vært kjennetegnet av en desentralisert politisk struktur – og kultur. Kommunene var i sin tid svært sentrale i utviklingen av det som senere ble nasjonal velferdspolitikk, og særlig i etterkrigstiden utviklet de seg til å bli sentrale tjenesteytende institusjoner (Næss et al., 1987). De folkevalgte har hatt en særegen posisjon her, og rollene de utviklet var særegne og interessante, spesielt fordi de utviklet seg i så tett samspill med (1) statlige føringer, (2) lokal administrasjon, (3) faglig skjønn blant profesjonelle tjenesteytere og (4) lokalt organisasjonsliv. De var «statstjenere» og «stifinnere» samtidig (Næss et al., 1987), og de fungerte som den sentrale formidlingsinstansen mellom velferdsstatelig universalisme og budsjettkontroll, mellom likhet og tilpasning, mellom skjønn og regelstyring og mellom prioriteringsnødvendighet og rettighetsfestede krav. Lokale folkevalgte har vært spydspisser i et institusjonelt landskap med særdeles «porøse» grenser, både mellom

kommuneinstitusjonen og dens omgivelser, men også mellom ulike roller, funksjonsområder (administrative, politiske og faglige roller) og lojaliteter. Norge er et av svært få land vi kjenner der befolkningen ikke har mobilisert systematisk mot offentlig «byråkratisering» og nedverdigende institusjoner, og hvor universalistisk tjenesteyting faktisk har vist seg å være (på det nærmeste) mulig (Vike, 2018).

Fimreite, Flo & Aars (2002) har laget en modell som grunnlag for å forstå generalistkommunenes handlingsrom gjengitt i Figur 1. Figuren viser forholdet mellom selvstyre, forvaltningsfunksjon, sektortilpasning, samordning og handlingsrom. I figuren blir «ekte selvstyre» (kommunal autonomi) markert som handlingsrom 1. Kommunene har også et handlingsrom 2 (H2) knyttet forvaltningsoppgaver, dvs. oppgaver som kommunen løser på vegne av staten. Disse oppgavene er illustrert med søyler som representerer ulike sektorer. Disse har varierende størrelse, noe som er ment å illustrere at det er ulikt handlingsrom fra sektor til sektor med tanke på tilpasning til lokale forhold. Summen av alt kommunalt handlingsrom, og evnen til å se alle oppgaver i sammenheng, både de som er pålagt av staten og initiert lokalt, utgjør samordningsfunksjonen (H3), dvs. den vertikale pilen i modellen. Denne pilen kan sees på som et bilde på generalistkommunen, med et bredt spekter av oppgaver og med evne til å se sammenhenger og prioritere.

Teoretisk sett kan også generalistkommunens handlingsrom være negativt. Det vil være tilfellet dersom krav fra staten og/eller innbyggerne innenfor enkelte sektorer går ut over rammen som det er mulig å handle innenfor. Dersom f.eks. det negative handlingsrommet knyttet til H2 øker, vil også handlingsrommet knyttet til H1 og H3 bli redusert.



Figur 1 Generalistkommunes handlingsrom. Basert på Fimreite, Flo & Aars (2002).

Dette historiske lokaldemokratiske bakteppet, og forståelsen av generalistkommunens handlingsrom, er relevant for å vinne innsikt i hvordan lokalpolitikere forstår sin egen rolle. Følgende problemstillinger har vært sentrale:

- Hvordan oppleves det lokalpolitiske handlingsrommet innenfor rammene av statlig styring og kommunal autonomi?
- Hvordan oppleves handlingsrommet på ulike kommunale ansvarsområder, og på hvilke områder er det viktigst med lokalpolitisk handlingsrom? Hvilke typer saker skaper størst lokalpolitisk engasjement?

- Hva slags kunnskapsgrunnlag/styringsinformasjon legges til grunn for politiske beslutninger og prioriteringer?
- Hvordan balanseres forholdet mellom drifts- og utviklingsarbeid, og hva slags rolle spiller politikerne i prosesser knyttet til utvikling og innovasjon?
- Hvordan påvirker handlingsrommet politikernes rolle og lokalpolitisk engasjement?

2.4 Lokalpolitikerens innflytelse

Utviklingen av den lokale folkevalgtrollen, og endringene i relasjonen mellom stat og kommune, har også betydning for deres handlingsrom og innflytelse. Lokalpolitikere har hatt en nøkkelrolle når det gjelder forvaltning av komplekse former for ansvar. Den stadig sterkere rettighetsfestingen av tjenester fra statlige myndigheters side, kombinert med relativt knappe ressurser, har imidlertid satt dette ansvaret under press. Sivertsen m.fl. (2010) finner eksempelvis at statlige reformer overfor kommunene kun i varierende grad er fullfinansiert, både i sum og når det gjelder fordelingen av den økonomiske totalpotten kommuner imellom.

Lokale folkevalgtes rolle blir i økende grad å forvalte flere oppgaver og ansvarsområder. I kommuner hvor folkevalgte må begrunne at kommunene har utfordringer med å håndtere nye oppgaver og tilfredsstille økte statlige krav til tjenestene, kan dette være krevende. Det kan skape legitimitetsutfordringer for lokaldemokratiet, og det kan også påvirke lokale folkevalgtes opplevelse av å gjøre en meningsfull jobb og bevare tillit fra lokalbefolkningen. De senere årene har det blitt færre kommunepolitikere som skal styre en mer kompleks kommuneorganisasjon. At politikerne i større grad skal styre i «stort» og ikke i «smått», stiller også krav til relevant styringsinformasjon som grunnlag for politiske beslutninger. Ifølge Brandtzæg m.fl. (2019) varierer kvaliteten på styringsinformasjonen i små kommuner, og det er også mangelfull planlegging som grunnlag for styring og oppfølging av utviklingen i mange kommuner. Dette har også betydning for hvor godt kommunepolitikerne kan fylle sin rolle og ha innflytelse på utviklingen.

Et annet moment som påvirker kommunepolitikernes muligheter for politisk styring og kontroll er økende omfang av interkommunalt samarbeid. Formaliserte interkommunale samarbeid om ulike administrative oppgaver og kommunale tjenester innebærer at den tradisjonelle forvaltningsstyringen blir redusert til fordel for en eller annen for indirekte styring eller samstyring.

Teoretisk sett er samstyring på kollisjonskurs med de forestillingene som ligger til grunn for den parlamentariske styringskjeden (Røiseland & Vabo, 2016). Enkelte hevder at samstyring og interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det uthuler folkevalgt styring og kontroll (Farsund et al., 2011; Goldsmith & Eggers, 2004; Holmen & Hanssen, 2013; Jacobsen, 2009, 2015; NOU 2003: 19, 2003; Rhodes, 1996, 1997, 2007; Aars & Fimreite, 2005). Andre ser på samstyring og interkommunalt samarbeid som en måte å utfylle, ja øke kommunestyrets styringsevne på områder hvor tradisjonell offentlig styring gjennom «hierarki og kommando» kommer til kort, eller der en gjennom interkommunalt samarbeid kan løse oppgaver eller utfordringer på mer effektive måter enn en enkeltkommune klarer alene (Davies, 2011; Hill & Lynn, 2004; Jacobsen, 2014; Sørensen, 2002; Sørensen & Torfing, 2007, 2009). I en artikkel om styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid, blir det konkludert med at hvor langt det er hensiktsmessig å gå med interkommunalt samarbeid før ulempene blir for store, vil være av-

hengig av om styrings- og koordineringsutfordringene blir så store at forutsetningene for en helhetlig og effektiv tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet ikke er til stede (Brandtzæg, 2019).

Når det gjelder lokalpolitikernes opplevelse av politisk innflytelse, har vi sett nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan påvirker handlingsrommet kommunepolitikernes muligheter for innflytelse?
- I hvilken grad opplever kommunepolitikerne at det i større eller mindre grad er behov for politisk rammestyring?
- Er det spesielle saker eller områder det savnes større politisk innflytelse på?
- I hvilken grad opplever kommunepolitikere at de har tilstrekkelig styringsinformasjon fra administrasjonen til å fatte gode beslutninger?
- I hvilken grad bidrar behovet for interkommunalt samarbeid til å sette begrensinger på lokalpolitisk innflytelse?
- Er det behov for overføring av flere oppgaver til kommunalt nivå for derigjennom å styrke lokaldemokratiet?
- Hvordan oppleves innflytelsen på politiske saker med utgangspunkt i de forventninger og motiver som lå til grunn for deltakelse i kommunepolitikken? Hva synes å være de viktigste årsakene til at disse forventningene eventuelt ikke er innfridd?

2.5 Lokalpolitikeres arbeidsvilkår

Et hovedmål med prosjektet er å kartlegge og analysere betydningen av lokalpolitikernes arbeidsvilkår for både motivasjon, rekruttering og ønske om gjenvalg. For å belyse dette temaet, og som et analytisk rammeverk, har vi brukt innsikt fra arbeidslivsforskningen generelt, og arbeidsmiljøperspektivet spesielt.

En nylig undersøkelse gjennomført av Kommunal rapport peker på at det er stor turnover i lokalpolitikken, og at det er et problem at mange engasjerte lokalpolitikere gir seg (Kommunal Rapport, 2019). Om lag hver tredje lokalpolitiker som besvarte undersøkelsen, ville ikke stille til gjenvalg. En firedel av dem som takket nei til gjenvalg, svarte at det er for dårlig tilrettelagt for å være med i lokalpolitikken. Undersøkelsen hadde ikke detaljerte spørsmål om årsakene til dette, men det pekes på ulike mulige forklaringer knyttet til både møtetider og -lengder, godtgjørelser og mulighet til virkelig å påvirke de viktigste avgjørelsene.

2.5.1 Nærmere om potensielle sammenhenger mellom arbeidsvilkår, motivasjon og sluttønsker

Arbeidstakere sin motivasjon påvirkes potensielt av en rekke jobbrelaterte aspekter (Bluedorn, 1982; Griffeth & Hom, 2001, 2004; March & Simon, 1958; Mobley, 1977). Hvilke forhold kan vi så anta at har betydning for vurderinger om å slutte, eller fortsette i lokalpolitikken, mer spe-

sifikt? Folk er forskjellige og trenger følgelig ulike incentiver for å motiveres og trives. I gjennomgangen under peker vi imidlertid på flere trekk det er grunn til å tro vil kunne spille inn på både motivasjon og sluttønske.

Formelle arbeidsvilkår

Lokalpolitikeres arbeidsvilkår, slik som økonomisk godtgjøring, arbeidstid, møtetidspunkter, opplæring og organisering av det politiske arbeidet, kan sammenliknes med det man i arbeidsmiljøforskningen gjerne kaller for organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer. Her viser forskningen på turnover i arbeidslivet for det første at belønnings- og kompensasjonsordninger påvirker vanlige arbeidstakeres jobbtilfredshet. Arbeidstakere som oppfatter lønna som god, sett opp mot liknende arbeid i andre organisasjoner, har høyere grad av tilfredshet i jobben. De er også mindre tilbøyelige til å bytte jobb, sammenliknet med arbeidstakere som er mindre fornøyd med lønna (West, 2004, s. 241). Hvorvidt godtgjøringer og kompensasjonsordninger påvirker motivasjonen blant folkevalgte, vet vi mindre om, men at det kan være en av flere faktorer som for enkelte påvirker motivasjon, er i det minste sannsynlig.

I arbeidslivet kan opplevd belastning i arbeidet man legger ned, være viktig for tilfredshet med rollen (Griffeth & Hom, 2001). Arbeidspress, møtetidspunkter mv. er arbeidsvilkår som også kan spille inn på lokalpolitikeres motivasjon.

I tillegg til å se nærmere på arbeidsvilkår av mer strukturell eller formell karakter, vil vi argumentere for at også mer uformelle arbeidsvilkår kan ha betydning både for motivasjon, rekruttering og ønske om å fortsette i folkevalgtrollen. Med uformelle arbeidsvilkår mener vi faktorer som kan knyttes til det psykososiale arbeidsmiljøet, slik som sosialt klima og sosial støtte, rollekonflikter, motstridende og gjerne høye emosjonelle krav, opplevelse av stress, liten innflytelse, kontroll over arbeidet, konflikter mv. (Knardahl et al., 2016; Sterud et al., 2010). Dette handler med andre ord om bestemte oppfatninger og fortolkninger av arbeidsrelaterte forhold (psykologiske faktorer) og innflytelsen den sosiale konteksten og mellom-menneskelige faktorer har på oss (sosiale faktorer). Funn fra arbeidslivsforskningen har vist at det psykososiale arbeidsmiljøet påvirker både jobbtilfredshet, motivasjon, produktivitet, stress og sluttønske blant arbeidstakere i ulike yrker og bransjer (Aagestad et al. 2015).

Meningsfulle og givende oppgaver

Alle individer har visse sett med forventninger knyttet til en jobb, et verv eller en rolle (Porter & Steers, 1973). Dersom disse forventningene ikke imøtekommes eller matches, kan det føre til mistrivsel og lavere terskel for å slutte, i dette tilfelle avstå fra gjenvalg. Motivasjon vil med andre ord kunne påvirkes av hvorvidt og hvordan vervets innhold og arbeidsoppgaver rent faktisk står i stil med de forventningene lokalpolitikerne går inn i vervet med. Spørsmål om hvorvidt vervet innebærer mulighet til å utøve det politikeren selv opplever som meningsfulle/betydningsfulle, komplekse og/eller uavhengige arbeidsoppgaver, blir dermed relevant (Davenport, 2005). Kompleksitet dreier seg om hvorvidt arbeidsoppgaver oppleves rutinepregede og enkle, eller om de gir mulighet til å bruke ulike evner og ferdigheter. Oppgavenes betydning handler om i hvilken grad en opplever at innsatsen en legger ned, bidrar til positive resultater (March &

Simon, 1958, s. 94). Meningsfylt arbeid forbindes kanskje først og fremst med behovsoppfyllelse, motivasjon og belønning, men knyttes gjerne også til det å betrakte arbeidet som del av en større sammenheng, som inngår i en helhet. Videre handler mye av arbeidslivsforskningen om sammenhenger mellom individuelle og kollektive faktorer i arbeidet, der begreper som sosial integrasjon og selvrealisering står sentralt.

I en lokalpolitisk kontekst vil dette typisk handle om hvorvidt politikerne opplever å få jobbe med saker de er engasjert i, hvorvidt de opplever å ha reell innflytelse i disse sakene (eksempelvis påvirke kommunens måloppnåelse eller innbyggernes liv positivt), og om de får brukt sine ferdigheter i utøvelsen av rollen. Med andre ord om de opplever vervet som meningsfullt. På bakgrunn av hva vi vet om lokalpolitikeres motivasjon og forventninger, er det grunn til å tro at rollens faglige innhold har betydning for trivsel og motivasjon. Mange går inn i vervet med klare motiver, forventninger og ambisjoner om å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet (jf. kap. 2.1). Dersom representanter i liten grad opplever å få jobbe med interessante politikkområder, manglende anerkjennelse, og eller manglende handlingsrom, gjennomslag eller innflytelse, er det lett å se for seg at det kan oppleves «tungt».

Press, konflikt og uenighet

Mange typer konflikter innad i kommunestyret er en naturlig del av den demokratiske prosessen. Meningsbrytninger er sunt og kan bidra til bedre politiske beslutninger. Formannskapsmodellen legger opp til konsensus og enighet på tvers av partier og ulike konstellasjoner. Samtidig rekrutteres lokalpolitikerne inn i politikken gjennom partisystemet. Ved valg fokuserer partiene på egne fanesaker og prioriteringer, og forsøker å fremheve hva som skiller dem fra andre partier. I utøvelsen av vervet som folkevalgt balanserer dermed politikerne mellom konflikt og samarbeid (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 36–37). På den ene siden skal lokalpolitikere slåss for løsningene eget parti har gått til valg på, og på den andre må de folkevalgte jobbe sammen for å finne løsninger på de utfordringene kommunen står overfor.

Winsvold (2013) finner at det blant ulike lokaldemokratiske aktører til dels er ulike oppfatninger av hvilket ideal en bør søke å oppnå i den lokalpolitiske debatten. Journalister og politikere i mindretall er ikke overraskende godt representert i gruppen som ønsker en mer konfliktorientert debatt med tydelige fronter og rom for uenighet. Andre, blant dem mange ordførere, men også en del politikere i mindretall, ønsker debatt mer i tråd med et deliberativt ideal.

I forlengelsen av dette kan vi skille mellom to typer politisk konflikt: Uenighet om politiske saker (politisk konflikt/saklig uenighet) og personlige konflikter som utvikler seg mellom representanter, koalisjoner eller grupperinger (konfliktorientert atferd) (DeHoog & Whitaker, 1991; Skoog, 2018; Skoog & Karlsson, 2018). Både politiske og personlige konflikter vil kunne medføre mer omstendelige beslutningsprosesser. I USA har man imidlertid undersøkelser som viser at personlige konflikter mellom personer og koalisjoner er særskilt belastende fordi det påvirker samarbeidsklimaet negativt over tid (DeHoog & Whitaker, 1991). I en norsk kontekst finner Gjertsen mfl. (2019) at selv om de fleste kommunepolitikere opplever at det er klare politiske skillelinjer i lokalpolitikken, mener de samtidig at arbeidsklimaet i kommunestyret er godt. Flertallet mener det er gode politiske debatter, at ordføreren er ordfører for alle representanter, at det

er gode relasjoner mellom flertallet og mindretallet i kommunestyret, og at politikerne behandler hverandre med respekt. Telemarksforsking finner at samarbeids- og debattklima har endret seg noe under koronapandemien hvor mange møter i folkevalgte organer er blitt gjennomført digitalt. Mens enkelte opplever at digitale møter har ført til en mer poengtert, saklig og god debatt, er det andre som opplever at debatten er blitt mer konfliktfylt (Brandtzæg et al., 2021).

Lokalpolitikere kan i tillegg være utsatt for ulike former for press og eksponering gjennom både tradisjonelle og sosiale medier. Det kan være krevende å sitte i kommunestyret i tilfeller hvor handlingsrommet er lite, og det er krevende og belastende å ta upopulære avgjørelser i små samfunn hvor alle kjenner alle. Kontroversielle saker har en tendens til å havne i lokalpressen. Selv om mange nok er klar over at lokalpolitikken kan innebære økt eksponering, er det samtidig naturlig at det for enkelte oppleves som belastende å måtte «stå i stormen» over tid. Spesielt i kommuner hvor det er mye uenighet, mange kontroversielle saker og debatten mellom aktørene foregår i lokalpressen eller i sosiale medier.

Følger vi turnover-modellene og generelle funn fra arbeidslivsforsking, vil et godt psykososialt arbeidsmiljø være avgjørende for motivasjon og sluttønske. Et godt psykososialt arbeidsmiljø, i form av sterke bånd, nettverk, støtte og sosial tilknytning til partikolleger, partiledere og øvrige aktører i og rundt kommunepolitikken, vil både kunne føre til mer positive holdninger til oppgavene knyttet til det politiske vervet (økt jobbtilfredshet), men og knytte den enkelte politiker tettere til det folkevalgte organet og kommunen som organisasjon (økt organisasjonstilhørighet) (Griffeth & Hom, 2001). Også stressteori handler om disse sammenhengene, hvorav den kanskje mest kjente er krav-kontroll-støtte-modellen (Karasek, 1979; Karasek & Theorell, 1990). Enkelt sagt predikerer denne modellen at store arbeidsbelastninger (høye krav) ikke i seg selv nødvendigvis går utover motivasjon og øker sluttønske. Tvert imot vil politikere kunne håndtere en høy arbeidsbelastning, dersom de samtidig opplever tilstrekkelig styring, innflytelse og oversikt over egne oppgaver (kontroll-dimensjonen), i tillegg til støtte fra partileder, partikolleger mv.

Med utgangspunkt i gjennomgangen over vil det være sentralt å belyse hvordan debattkulturen, samarbeidsklimaet og maktforholdene, både mellom partier, grupperinger og representanter, har fungert i kommunene i undersøkelsen, og hvorvidt, og eventuelt på hvilke måter, denne typen forhold påvirker motivasjon. I tillegg vil det her være relevant å se på hvordan sosial støtte og tilknytning til andre i og rundt kommunepolitikken, nettverk mv. påvirker motivasjon.

Interrollekonflikter – og forholdet mellom politikk, arbeid og privatliv

Interrollekonflikter er et begrep som betegner en situasjon der press og forventninger fra omgivelsene om å fylle en rolle, går på bekostning av press og forventninger fra andre aktører om å fylle en annen rolle (Greenhaus & Beutell, 1985). En faktor som kan påvirke motivasjon og ønske om å stille til gjenvalg negativt, er dermed forholdet mellom forventninger og krav til utøvelsen av rollen som politiker, sett opp mot forventninger og krav til å fylle andre roller i livet – f.eks. i arbeidslivet eller på privaten. Mitchell mfl. (2001) bruker en spindelvev-metafor for å forklare hvordan mennesker knytter bånd til andre mennesker gjennom ulike roller – både på jobb, gjennom organisasjoner og i privatlivet. Ut fra en slik logikk vil politikere som vurderer

om de skal fortsette eller gi seg i politikken, også trekke inn betraktninger om hvilke konsekvenser det ene eller andre alternativet vil ha privat. Typiske forhold som kan ha betydning i den sammenheng, er livsfase, familiesituasjon eller kontekstuelle forhold i lokalsamfunnet.

Fra forskning på organisasjons- og arbeidsliv vet vi at ansatte føler sterkere tilknytning til arbeidsgivere som legger til rette for familievennlige ordninger, og er tilbøyelige til å skifte arbeidsgiver dersom den nye kan tilby mer fleksible og familievennlige fordeler (Griffeth & Hom, 2001; West, 2004). Arbeid og møter på sene kvelder og i helgene, mentalt fokus på politikk i fritiden, og fravær fra familie ved hyppige reiser kan, iallfall for noen, være ankepunkter mot det å være politisk aktiv. I et slikt perspektiv er det ikke unaturlig å tenke at politikkens krav, arbeidsmengde og press for noen går utover evnen til å innfri forventninger knyttet til andre roller i arbeidslivet og privatlivet. Et poeng som er trukket fram gjennom kommunestrukturutredninger, er at ressurspersoner i små kommuner gjerne er engasjert på mange områder i samfunnet, og for å unngå sammenblanding av roller ønsker de derfor ikke å være i kommunepolitikken (Brandtzæg et al., 2010, 2015).

Selv om det er forskjeller mellom vanlige arbeidsforhold og lokalpolitiske verv, mener vi likevel at denne typen innsikt fra arbeidslivsforskningen kan bidra til å belyse hvordan lokalpolitikere opplever sine formelle og uformelle arbeidsvilkår, og hvorvidt og hvordan slike forhold påvirker rekruttering, motivasjon til å delta og ønske om å stille til gjenvalg i lokalpolitiske verv.

Med utgangspunkt i kunnskapsstatus om lokalpolitikeres arbeidsvilkår, har følgende problemstillinger vært av spesiell interesse:

- Hvor tilfreds er lokalpolitikerne med organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer (økonomisk godtgjøring, arbeidstid, møtetidspunkter, opplæring og organisering)?
- Hvor tilfreds er lokalpolitikerne med det psykososiale arbeidsmiljøet (sosialt miljø, konflikter, krav og forventinger, stress, kontroll og innflytelse over arbeidet)?
- Hva synes å være de viktigste tiltakene for å forbedre lokalpolitikernes arbeidsvilkår?

2.6 Lokalpolitikernes opplevelse av hatytringer og trusler

Jobben til politikere handler i stor grad om å ta beslutninger og prioriteringer på vegne av andre, samt være synlig i det offentlige ordskiftet. Lokalpolitikerne risikerer reaksjoner fra mennesker som ikke bare er saklig uenige, men som på en mer utagerende måte uttrykker sine meninger – noen ganger i form av hatytringer og/eller trusler. Det er god grunn til å anta at dette er blant de forholdene som påvirker lokalpolitikeres psykososiale arbeidsmiljø.

Det er gjennomført flere undersøkelser som dokumenterer omfang og noen av konsekvensene av hets og trusler mot politikere på lokalt og nasjonalt nivå i Skandinavia. I Norge har både KS (IPSOS 2019) og Kommunal rapport (Kommunal Rapport, 2018) gjennomført spørreundersøkelser blant kommunepolitikere. IPSOS-undersøkelsen viste at 39 prosent hadde vært utsatt for hatefulle ytringer, og 13 prosent hadde vært utsatt for direkte trusler. To gjentatte undersøkelser blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer viser at en betydelig større andel av riks-

politikere har vært utsatt for ulike former for hets og alvorlige trusler enn tilfellet er for lokalpolitikere (Bjelland & Bjørgo, 2014; Bjørgo & Silkeoset, 2017). Likevel er det grunn til å tro at slike hatefulle ytringer og trusler kan oppleves enda mer alvorlig for lokalpolitikere, ettersom de må anta at trusselutøverne befinner seg i lokalområdet. Lokale erfaringer tyder også på at kolleger i kommunestyret kan stå bak hets og trusler overfor andre politikere.

Den generelle forskningen på hatkriminalitet har identifisert en rekke psykologiske senvirkninger på individnivå, inkludert depresjon, angst, manglende selvsikkerhet, dårlig selvfølelse, sinne, søvnproblemer, konsentrasjonsproblemer og en generell følelse av utrygghet (Eggebø & Stubberud, 2016, s. 31–32).

Amnesty International Norge (2019) har gjennomgått en rekke undersøkelser om netthets. Et gjennomgående funn er at netthets fører til at folk trekker seg tilbake, lar være å kommentere spesifikke temaer på Facebook, ikke deltar i debatter i det hele tatt, eller til og med slutter helt i politikken. Dette gjelder ikke bare dem som har opplevd hets, men også politikere som ikke orker å utsette seg for det de ser ramme andre. Det skjer med andre ord en nedkjølingseffekt ("chilling effect") i den forstand at folk trekker seg tilbake/avstår fra nettdebatter på grunn av den harde tonen.

Noe av dette finner vi igjen i de norske undersøkelsene blant lokal- og rikspolitikere: Mange blir redde og endrer adferd, og en betydelig andel vurderer å trekke seg fra politikken eller avholder seg fra å engasjere seg i kontroversielle saker. Trusler og hatefulle ytringer har altså en negativ påvirkning på motivasjonen for drive med politikk – og utgjør derfor en trussel mot demokratiet. De samme hovedmønstrene finner man i undersøkelser gjennomført blant kommunal- og regionalpolitikere i Danmark (Operate, 2018) og i Sverige (Brottsförebyggande rådet, 2017; Sveriges Kommuner och Landsting, 2017, 2018).

Selv om det finnes ganske oppdatert kunnskap om både omfang og konsekvenser av hatytringer og trusler, vil det være av interesse å se hatytringer og trusler som en del av en større helhet som har betydning for lokalpolitikeres arbeidsvilkår og motivasjon for deltakelse. Videre vil vi fokusere på tre ulike tiltak – polisiære, kommunale og partiorganisatoriske – som kan tenkes å påvirke lokalpolitikeres motivasjon for å fortsette i politikken dersom de skulle utsettes for hatytringer og/eller trusler. Polisiære tiltak inkluderer både straffeforfølgning og forebyggende tiltak (forebyggende samtaler, stenge IP-adresser, voldsalarm, mv.). Kommunale og partiorganisatoriske tiltak handler på sin side om at henholdsvis kommunen og partiet som arbeidsgiver kan bidra til å redusere problemet eller de skadelige konsekvensene av hat/hets/sjikane, ved skjerming, kollegastøtte mv.

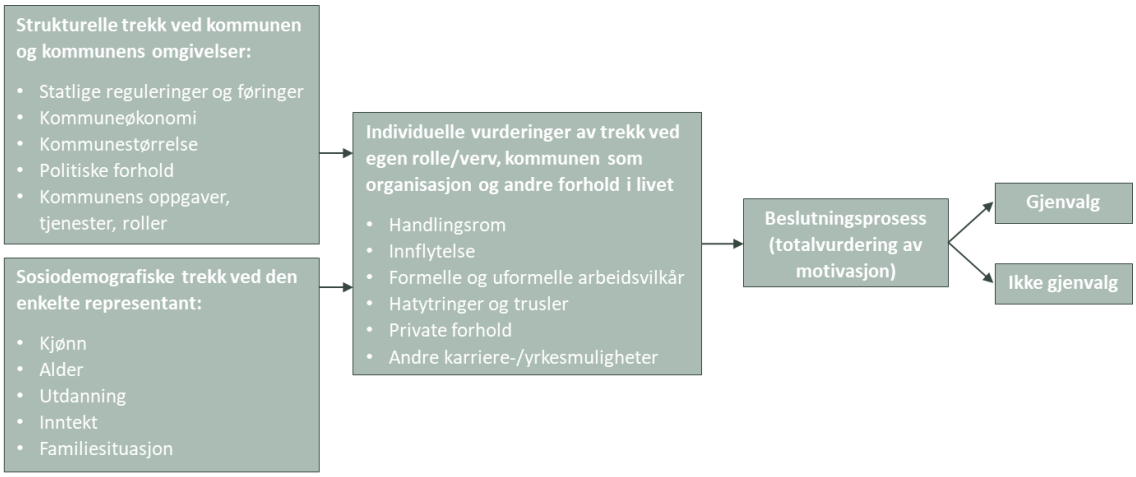
Vi har fokusert på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad, og på hvilken måte, utsettes kommunepolitikere for hatytringer og trusler?
- Hvordan håndteres trusler, og hvilke erfaringer har man med ulike typer tiltak?
- Hva finnes av rutiner og systemer for å håndtere hatytringer og trusler i kommunen og i partiorganisasjonen?
- Hvordan oppleves tiltakene og oppfølgingen av fornærmede, inkludert erfaringer med kommune, partiorganisasjon og lokalt politi?

2.7 Oppsummerende modell for analyse av motivasjon

Som nevnt innledningsvis i kapitlet er formålet med oppdraget å vurdere hvordan lokalpolitikeres arbeidsvilkår påvirker motivasjon for deltakelse, rekruttering og ønske om å stille til gjenvalg. Det er betydningen av ulike forhold knyttet til lokalpolitikernes arbeidsvilkår, og summen av disse, som er av interesse. Hatytringer og trusler, som vies særskilt oppmerksomhet, er en av de faktorer som har betydning for lokalpolitikeres arbeidsvilkår.

Med dette som utgangspunkt har vi skissert en analysemodell som vist i Figur 2



Figur 2 Oppsummerende modell for analyse av motivasjon

Modellen illustrerer hvordan bakenforliggende faktorer (strukturelle trekk ved kommunen/kommunens omgivelser og individuelle sosiodemografiske trekk) antas å påvirke lokalpolitikeres opplevelse og vurdering av ulike trekk ved rollen (handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår mv.), private forhold og eventuelle andre karriere- og yrkesmuligheter. Disse trekkene vil i sin tur kunne påvirke den enkelte sin motivasjon på ulike måter, og i både positiv og negativ forstand.

Som gjennomgangen av eksisterende forskning og teori har vist, er det mange forhold, kall det gjerne årsaksvariabler, som potensielt kan påvirke motivasjonen, frembringe et ønske om å gi seg og til slutt føre til en endelig beslutning om å forlate lokalpolitikken. I tråd med de overordnede turnover-modellene vil den enkelte lokalpolitiker foreta en individuell helhetsvurdering av kostnader og gevinster ved å fortsette i, eller forlate lokalpolitikken – basert på de av disse forholdene som for han eller henne oppleves relevante.

Det sentrale i denne undersøkelsen blir dermed å undersøke hvorvidt og hvordan faktorer knyttet til lokalpolitikeres arbeidsvilkår påvirker motiver for deltakelse, rekruttering og villighet til å stille til gjenvalg, og hvorvidt eller hvordan slike forhold eventuelt varierer med ulike bakenforliggende variabler eller faktorer.

En sentral hypotese er at lokalpolitikeres motivasjon – deres opplevelse av at arbeidet er meningsfullt og bidrar til ønsket endring/resultater – påvirkes av institusjonelle og politisk-kulturelle endringer i kommunene. Slike institusjonelle endringer kan forstås med utgangspunkt i at kommunene får en mer sentral rolle som iverksetter av statlig politikk på den ene siden, og responderer på lokalbefolkningens ambisjoner og behov på den andre. Mange forskningsbidrag

har pekt på at kommunenes samlede ansvar har økt kraftig, og at dette har aksentuert kapasitetsproblemer og skapt grunnleggende dilemmaer som trolig påvirker lokale folkevalgtes arbeidsvilkår i høy grad.

De politisk-kulturelle endringene kan på sin side særlig knyttes til økende grad av polarisering, særlig på saksfelt som miljø, innvandring og distriktspolitikk, og til ett nytt medielandskap og nye kommunikasjonskanaler. Polariseringen har ført til et hardere debattklima, mens sosiale medier har gjort det enklere å ytre seg – også på en hatefull eller truende måte. Flere undersøkelser viser at mange av de hatefulle ytringene og truslene kommer via sosiale medier.

3. Gjennomføring og metoder

3.1 Datainnsamling

Vi har brukt ulike datakilder for å besvare problemstillingene som ligger til grunn for denne utredningen. For det første har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle kommunepolitikere. Dette har gitt en helhetlig oversikt over motiver for deltakelse og rekruttering i lokalpolitikken, og hvordan arbeidsvilkår, handlingsrom, innflytelse og opplevelse av hatytringer og trusler påvirker motivasjonen og deltakelsen. Videre har spørreundersøkelsen gitt grunnlag for analyser av hvordan ulike årsaksvariabler påvirker motivasjon for deltakelse ut fra ulike bakgrunnsvariabler. Spørreskjemaet følger som vedlegg til rapporten. For det andre har vi gjennomført en case-undersøkelse basert på intervjuer med kommunestyrerepresentanter i åtte kommuner. Dette har gitt utdypende informasjon og eksempler på hvordan sammenhengene mellom arbeidsvilkår, handlingsrom og muligheter for innflytelse påvirker motivasjon for deltakelse i kommunepolitikken.

3.1.1 Gjennomføring av spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er rettet mot politikere i alle landets kommunestyrer. E-postadresser ble samlet inn fra kommunenes nettsider, og i enkelte tilfeller gjennom forespørsel direkte til kommunene. Totalt ble undersøkelsen distribuert til 9277 kommunestyrepolitikere, men på grunn av 249 feilaktige e-postadresser, var det 9028 som mottok skjemaet. Av disse var det 3387 representanter (37,5 prosent) som svarte på hele skjemaet, mens 491 representanter (5,4 prosent) svarte på deler av skjemaet. Totalt var det altså 42,9 prosent som svarte på hele eller deler av skjemaet. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 5. november til 30. november 2020. Det ble sendt ut tre påminnelser om å svare på undersøkelsen.

I og med at spørreundersøkelsen har gått til hele populasjonen, og ikke et utvalg, har vi unngått utfordringer med trekking av utvalg, og antallet som har svart, er så høyt at det gir grunnlag for sikre statistiske analyser.

For å undersøke skjevheter i datagrunnlaget sammenlignet med universet/populasjonen, har vi sammenlignet aldersfordelingen blant kommunestyrepolitikerne samlet sett med fordeling blant deltakerne i undersøkelsen (jf. Tabell 1). Vi ser at yngre aldersgrupper i undersøkelsen, 18–49 år, er noe underrepresentert sammenlignet med universet, mens de eldste aldersgruppene (50 år og eldre) er noe overrepresentert.

Tabell 1 Aldersfordeling i universet sammenlignet med aldersfordeling i undersøkelsen. Aldersfordeling i universet er basert på data fra SSB.

	18-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 år el-ler eldre	Totalt
Antall i universet	999	1529	2531	2412	1873	9344
Prosentfordeling i universet	11 %	16 %	27 %	26 %	20 %	100 %
Antall i undersøkelsen	177	377	780	1045	1024	3403
Prosent fordeling i undersø-kelsen	5 %	11 %	23 %	31 %	30 %	100 %

Det er ingen skjevheter i undersøkelsen når det gjelder kjønnsfordeling. Samlet sett er det 60 prosent menn og 40 prosent kvinner som sitter i norske kommunestyrer. Kjønnsfordeling blant de som har svart på undersøkelsen, er identisk med denne fordelingen i universet (jf. Tabell 2). Det er heller ingen skjevfordeling i undersøkelsen når det gjelder respondentenes partipolitiske sammensetning (jf. Tabell 3).

Tabell 2 Kjønnsfordeling i universet sammenlignet med aldersfordeling i undersøkelsen.

	Mann	Kvinne	Totalt
Antall i universet	5562	3782	9344
Prosentfordeling i universet	60 %	40 %	100 %
Antall i undersøkelsen	2054	1345	3399
Prosektfordeling i undersøkelsen	60 %	40 %	100 %

Tabell 3 Partifordeling i universet sammenlignet med partifordelingen i undersøkelsen.

	Universet		Undersøkelsen	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Arbeiderpartiet	2583	28	963	28
Fremskrittspartiet	701	8	232	7
Høyre	1488	16	545	16
Kristelig Folkeparti	411	4	153	5
Senterpartiet	2265	24	752	22
Sosialistisk Venstreparti	459	5	206	6
Venstre	264	3	109	3
Miljøpartiet de Grønne	310	3	142	4
Pensjonistpartiet	59	1	21	1
Rødt	193	2	75	2
Felleslister	97	1	11	0
Lokale lister	435	5	116	3
Andre lister	79	1	62	2
Sum	9344	100	3387	100

I en del av analysene har vi skilt mellom partier i flertall og mindretall i kommunestyret. Dette er opplysninger som er koblet på i ettertid. Som grunnlag for å gjøre det har vi benyttet Wikipedias oversikt over partiflertall i norske kommuner (Wikipedia, 2021). Med utgangspunkt i denne oversikten er det laget en ny variabel hvor de som tilhører flertallspartiene, har fått verdien 1, og resten har fått verdien 0.

I spørreskjemaet var det spørsmål om hvorvidt kommunestyrerepresentantene hadde ulike roller/funksjoner i tillegg til medlem av kommunestyret.[4] Svaralternativene var som følger:

- Sitter i formannskapet
- Er leder/nestleder av et utvalg/komite
- Er leder/nestleder av styret for kommunalt selskap/interkommunalt samarbeid
- Sitter i byråd/kommuneråd
- Nei, ingen av delene

I og med at spørreundersøkelsen kun omfatter kommunestyrerepresentanter, er det ingen som sitter i byråd/kommuneråd som har mottatt undersøkelsen. Likevel var det representanter i en del kommuner som har svart at de sitter i byråd/kommuneråd. Vi antar at de har forvekslet dette med å sitte i andre kommunale råd og utvalg. Denne variabelen er derfor tatt ut. For de som kun har svart at de sitter i byråd/kommuneråd, har vi omkodet svarene til «Nei, ingen av delene».

3.1.2 Case-undersøkelse

Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen har vi valgt ut 8 casekommuner hvor vi har gjennomført intervjuer med politikerne for å få mer utdypende informasjon og eksempler på hvordan sammenhengene mellom arbeidsvilkår, handlingsrom og muligheter for innflytelse påvirker motivasjon for deltakelse i kommunepolitikken. Vi har forsøkt å velge ut kommuner som representerer ulike kommunegrupper. Vi har lagt vekt på å fange opp kommuner med spredning i geografi og størrelse, og som har ulike utfordringer knyttet til rekruttering/turnover, arbeidsvilkår, hatytringer og trusler. Noen kommuner er valgt ut fordi de har rapportert om betydelige utfordringer når det gjelder hatytringer og trusler. Vi har også forsøkt å ta hensyn til om kommunene er nylig sammenslått eller ikke. Fra evalueringer av flere kommunesammenslåingsprosesser vet vi at det kan ta noe tid å bygge en ny politisk kultur i sammenslåtte kommuner (Brandtzæg 2010, Brandtzæg, 2014; Brandtzæg et al., 2016, 2017, 2018). Casekommunene fordeler seg på følgende fylker:

- Agder (1)
- Viken (2)
- Vestland (1)
- Møre og Romsdal (1)
- Trøndelag (1)
- Nordland (1)

[4] Spørsmål 43 i vedlagte spørreskjema.

- Troms og Finnmark (1)

Casekommunene omfatter tre større bykommuner, to mellomstore bykommuner og tre distriktskommuner.

Totalt har vi gjennomført 67 intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med de fleste ordførere og gruppeledere. I alle kommuner har vi intervjuet politikere med lang og kort erfaring i lokalpolitikken, også de som er valgt inn i kommunestyret i sin første periode.

Det er i tillegg gjennomført egne intervjuer med representanter som har vært spesielt berørt av hatytringer og trusler. Dette dreier seg om 11 intervjuer. Intervjuene er gjennomført som personlige intervjuer via Teams eller Zoom. Hvert intervju har i gjennomsnitt tatt om lag en time.

Vi har også hatt fokus på om lokalpolitikere som *ikke* opplever hatytringer, blir påvirket som følge av hva deres politikerkollegaer blir utsatt for. Tidligere forskning har vist at «medlemmer i en gruppe kan ha kunnskap om krenkelser og potensialet for krenkelser, og dermed også ha frykt for disse» (Perry, 2015, sitert i Eggebø & Stubberud, 2016, s. 34).

I forbindelse med intervjuer med lokalpolitikere som har opplevd hatefulle ytringer og/eller trusler, har vi forsøkt å få en beskrivelse av selve hendelsen (e), håndteringen av den og hvilke eventuelle konsekvenser den fikk for fornærmede. Vi har spesielt ønsket å belyse hvordan de opplevde og håndterte hatytringen/trusselen og den videre oppfølgingen (gjorde ingenting; reagerte overfor den som fremsatte hatytringen/trusselen; tok kontakt med overordnet i kommunen/eksterne). Sentralt her har vært om de opplevde at det fantes fungerende rutiner og at disse ble fulgt, og opplevelsen av selve prosessen. Vi har gjennom alle intervjuene forsøkt å få oversikt over om kommunen og partiorganisasjonene har rutiner for forebygging og håndtering av hatytringer og trusler.

De resultater som er hentet inn gjennom spørreundersøkelser og intervjuer i de utvalgte kommunene, har vi sammenholdt med eksisterende utredninger og forskning som belyser tilgrensende problemstillinger. Dette gjelder i første rekke en litteraturgjennomgang om erfaringer i nordiske land.

3.2 Bruk av referansegruppe

I forbindelse med gjennomføring av utredningen har vi etablert en referansegruppe som har bestått av representanter fra oppdragsgiver, representanter fra KS og fem erfarne kommunepolitikere.

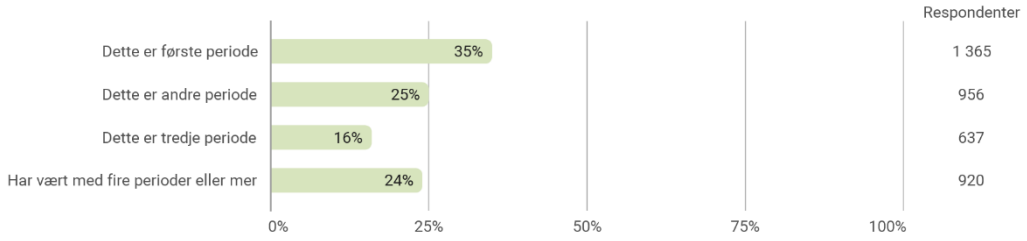
Det har vært fire møter i referansegruppa. Det første møtet var et oppstartmøte med muligheter for innspill på spørreskjema. Det andre omfattet en presentasjon av foreløpige resultater fra spørreundersøkelsen og muligheter for innspill til intervjuguider. Det tredje møte omfattet en oppsummering av hovedinntrykk fra intervjuer og diskusjon av rapportdisposisjon. Det fjerde omhandlet innspill på utkast til sluttrapport.

4. Rekruttering og motivasjon for deltakelse i kommunestyret

I kap 2.1 gikk vi nærmere igjennom eksisterende forskning knyttet til rekruttering og deltakelse i politisk arbeid. For å vurdere hvordan lokalpolitikeres arbeidsvilkår påvirker lokalpolitikeres deltakelse, er det viktig å ha oversikt over motiver for deltakelse og hvordan rekrutteringen foregår. Innledningsvis starter vi derfor med å se nærmere på kommunestyrerepresentantenes erfaring med politisk arbeid og motivasjon for å være med i politikken.

4.1 Erfaring med politisk arbeid

Undersøkelsen innledes med spørsmål om kommunestyremedlemmenes tidligere erfaring med politisk arbeid. Svarene er gjengitt i Figur 3.

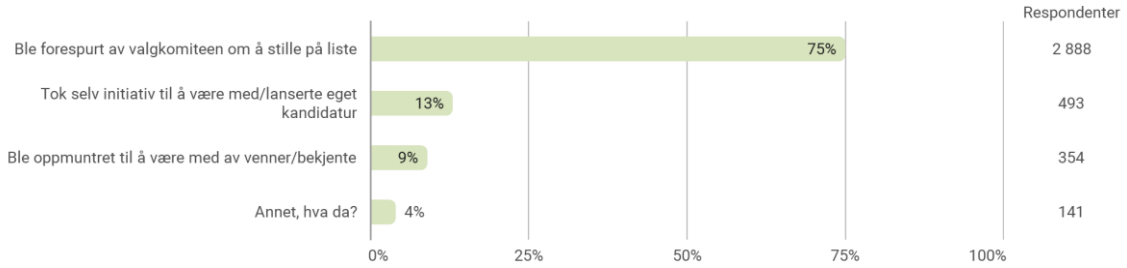


Figur 3 Hvor mange perioder har du vært med i kommunestyret? N=3878

Som figuren viser, 35 prosent av medlemmene er inne i sin første periode i kommunestyret. Resten har erfaring fra tidligere, gjennom en eller flere perioder i kommunestyret. En av fire (24 prosent) har vært med i fire perioder eller mer. Det er med andre ord mange i lokalpolitikken som har lang erfaring.

At 35 prosent er nye i kommunestyret samsvarer relativt godt med Kommunal rapport sin undersøkelse fra 2018. Den viser at om lag hver tredje politiker ikke ville stille til gjenvalg (jf. kap. 2.5).

Hvordan er så kommunestyremedlemmene rekruttert? I Figur 4 ser vi svarfordelingen på spørsmålet «Hvordan ble du med i kommunestyret ved siste valg».



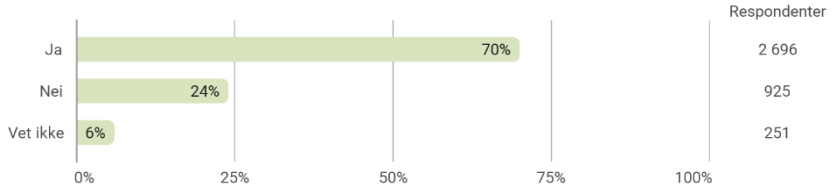
Figur 4 Hvordan ble du med i kommunestyret ved siste valg? N=3876

Flesteparten (75 prosent) som sitter i kommunestyrene, ble spurt av valgkomiteen i partiene om å stille på liste til kommunestyrevalget. En mindre andel (13 prosent) lanserte sitt eget kandidatur eller ble oppmuntret av venner/bekjente til å stille til valg (ni prosent). Dette er rimelig i tråd med Berglund (2005), som fant at nær 80 prosent av representantene ble valgt inn etter anmodning fra partiene, mens omtrent 10 prosent ble valgt inn gjennom egenlansering.

Som Berglund og Winsvold (2005) finner vi at egenlansering er mest utbredt blant yngre representanter. Blant respondentene i aldersgruppen 18–29 år lanserte 25 prosent sitt eget kandidatur. Tallet er kun åtte prosent blant de som er 60 år og eldre. I vår undersøkelse ser vi at det er en noe større andel menn som lanserer sitt eget kandidatur (15 prosent) sammenlignet med kvinner (ni prosent). Gjennom case-studiene har vi også fått tilbakemeldinger om at det gjerne kommer inn noen ivrige ungdomspolitikere, men at det er et problem at disse gjerne flytter i forbindelse med studier.

Andelen som lanserer sitt eget kandidatur, er også noe høyere i de største kommunene, dvs. i kommuner med 30 000 eller flere innbyggere (17 prosent). Andelen i små og mellomstore kommuner varierer mellom 10 og 13 prosent. Dette understøtter tidligere funn om at det er mer krevende å rekruttere i små kommuner.

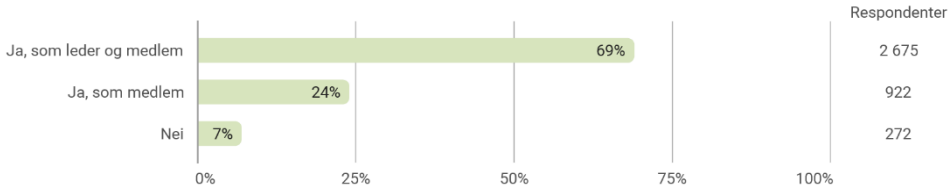
Partiene kan ved kommunestyrevalg gi enkelte kandidater et «stemmetillegg». Dette innebærer at disse kandidatene gis et stemmetillegg i sitt personlige stemmetall på 25 prosent av det antall stemmesedler partiet eller listen mottar ved valget. Vi har spurt respondentene om de fikk et slikt stemmetillegg fra partiet ved forrige valg (jf. Figur 5).



Figur 5 Fikk du stemmetillegg fra partiet ved siste valg?

Vi ser at 70 prosent av kommunestyrerepresentantene sier at de har fått et slikt stemmetillegg. Her er det også variasjoner ut fra alder på representantene og antall perioder i kommunestyret. I aldersgruppen 18–29 år er det kun 53 prosent som sier de fikk stemmetillegg, mens det for aldersgruppen 60 år og eldre var hele 76 prosent.

Til slutt har vi spurt om representantene, før de ble innvalgt, har vært aktive i frivillige organisasjoner, lag eller foreninger tidligere. Svarene er gjengitt i Figur 6.



Figur 6 Før du ble med i kommunestyret, har du vært aktiv deltaker i frivillige organisasjoner, lag eller foreninger? N=3869.

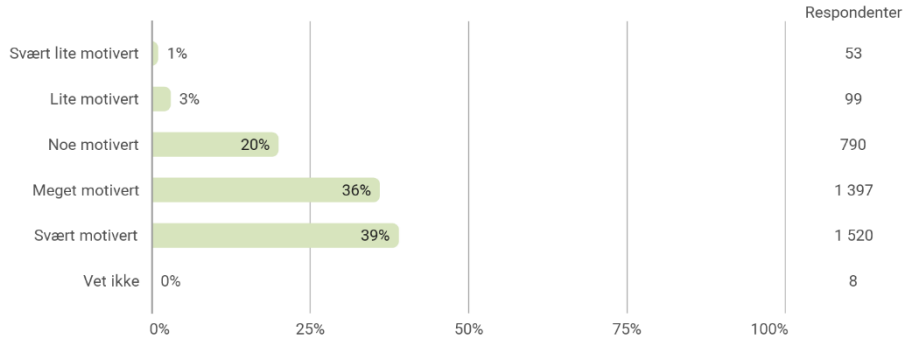
Som figuren viser, har flesteparten av de som sitter i kommunestyret, tidligere vært aktive i frivilligheten, enten som leder eller medlem. Kun en liten andel (7 prosent) har ikke vært det. Flesteparten har altså erfaringer fra organisasjonsarbeid fra før. Dette samsvarer med tidligere studier som viser at aktivitet i lag og foreninger er en av de viktigste faktorer for utvelgelse av kandidater til å stå på listene (jf. kap. 1.2). Dette finner vi også eksempler på i case-undersøkelsene.

Det er ikke her vesentlige forskjeller ut fra alder og erfaring i kommunestyret, men de eldre har i noe større grad vært aktive både som ledere og medlemmer.

4.2 Motivasjon

4.2.1 Motivasjon for deltakelse i kommunestyret

God lokalpolitisk styring er avhengig av motiverte og engasjerte lokalpolitikere. Hvordan folkevalgte opplever det å være folkevalgt, avhenger også av hva slags forventninger og motivasjon de går inn i rollen som folkevalgt med. Vi har derfor spurt om deres motivasjon til å være med i kommunepolitikken ved forrige valg. Svarene er gjengitt i Figur 7.

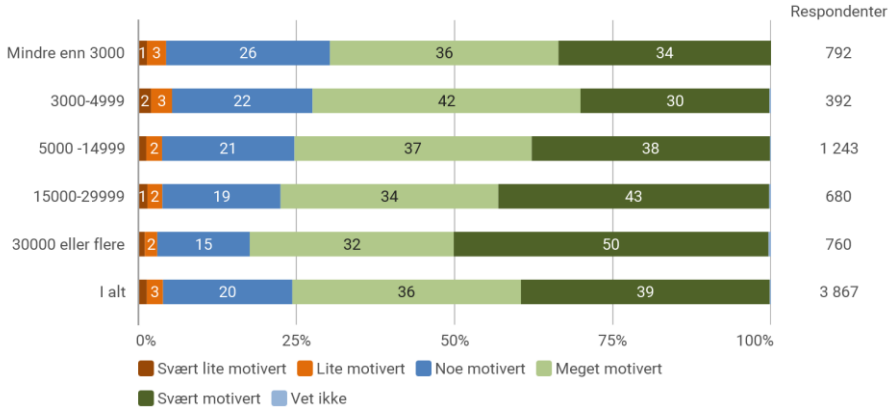


Figur 7 I hvilken grad vil du si at du var motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg? N=3867.

Vi ser at det store flertallet av kommunestyrerepresentantene gir uttrykk for at de hadde høy motivasjon for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg. Til sammen 75 prosent sier de var meget eller svært motivert. Kun fire prosent sier at de var lite motivert.

Motivasjonen synes å være noe høyere blant representantene i den yngste aldersgruppa sammenlignet med de andre. I sum var det her 83 prosent som svarte at de var meget eller svært motivert. Andelen var enda noe høyere blant de som hadde lansert sitt eget kandidatur (86 prosent).

Vi har videre sett på variasjon i motivasjon ut fra kommunestørrelse. Resultatet er gjengitt i Figur 8.



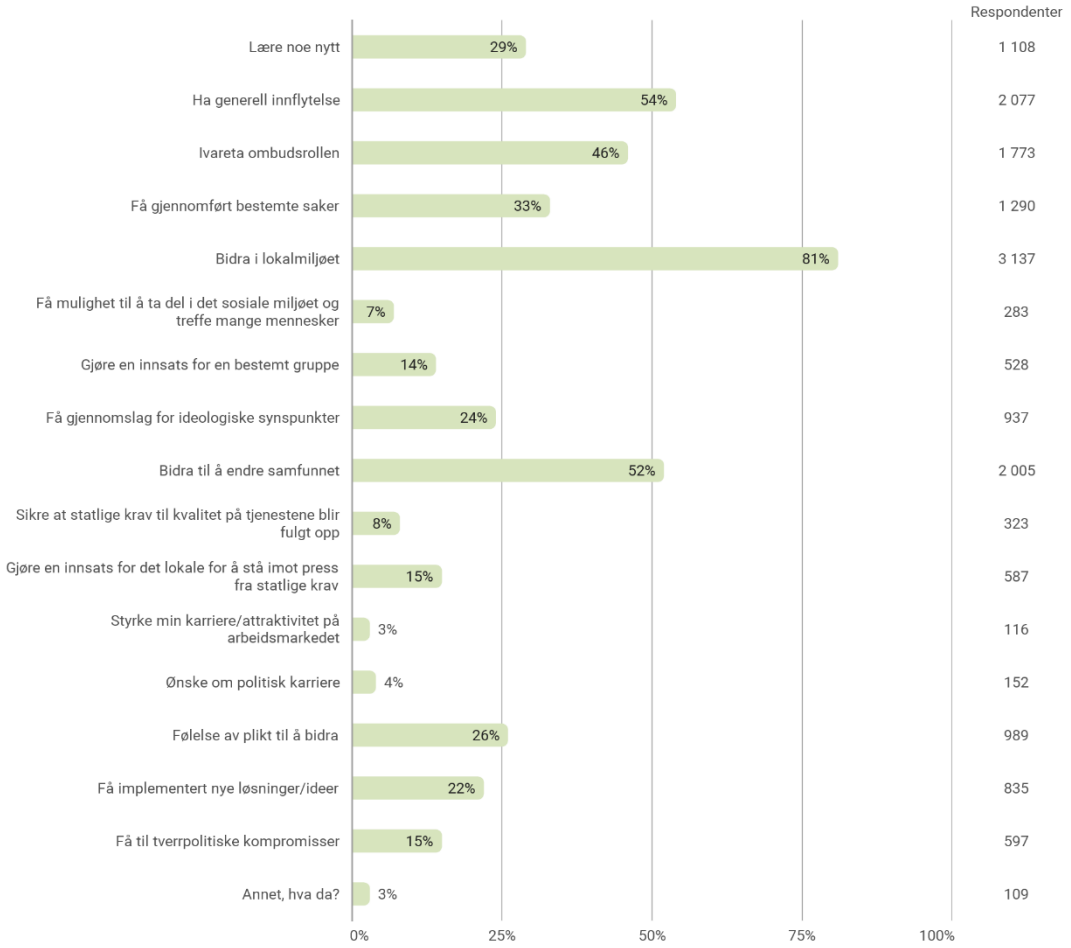
Figur 8 I hvilken grad vil du si at du var motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg? Krysset med: Antall innbyggere.

Som vi ser, syntes motivasjonen øke med økende kommunestørrelse (jf. Figur 8). Vi så også innledningsvis at det var en noe større andel i større kommuner som lanserer sitt eget kandidatur. Det er 70 prosent som sier de var meget eller svært motivert i kommuner med mindre enn 3000 innbyggere, men tilsvarende andel ligger på 82 prosent for kommuner med 30 000 eller flere innbyggere. Tilsvarende mønster finner vi også når vi ser på sentralitet, hvor representantene i de minst sentrale kommunene ikke har like høy motivasjon som de sentrale. Det er ikke unaturlig ettersom det er en sammenheng mellom sentralitet og kommunestørrelse.

Det kan være flere årsaker til at kommunestyrerepresentanter i mindre distriktskommuner oftere gir uttrykk for at de er mindre motivert enn representanter i større kommuner. En årsak som blir trukket fram i intervjuene i case-kommunene, og som også er avdekket i tidligere undersøkelser, er at det i små kommuner er et mindre rekrutteringsgrunnlag, partiorganisasjonene er små, og færre partier stiller lister. I kommuner med nedgang i folketallet har det også blitt rapportert om at det er belastende å hele tiden ha søkelys på å redusere og tilpasse kommunens driftsnivå til et lavere innbyggertall, og at det er mer givende å ha fokus på utvikling. De større kommunene har gjennomgående større utviklingsressurser enn de små. I de store case-kommunene blir ikke rekruttering sett på som en like stor utfordring som i mindre kommuner. Her meldes heller om kamp for å stå på listene til de ulike partiene. Likevel er det tilbakemeldinger fra en del kommuner om at det er krevende å få folk til å stå på listene sammenlignet med tidligere. Mangel på tid trekkes fram som en viktig faktor, men enkelte er inne på at det har skjedd en endring i dugnadsånden generelt, og at dette ser ut til å gjenspeile seg i politikken.

Ellers ser vi at de som kun er ordinære kommunestyremedlemmer, dvs. ikke også sitter i formannskap eller er ledere eller nestledere av komiteer og utvalg, gjennomgående har en noe lavere motivasjon enn andre medlemmer. Det tyder på at motivasjon for deltakelse har betydning for hvilke verv og posisjoner man får i politikken. Jo mer motivert man er, dess mer tid og ressurser er en villig til å legge ned, noe som igjen øker sjansene for å få tyngre verv og posisjoner. Det har i seg selv en selvforsterkende dynamikk: Verv og posisjoner har betydning for innflytelse. Dersom en opplever at mulighetene for å være med å påvirke saker er gode, vil trolig motivasjonen opprettholdes eller styrkes, noe som i neste omgang påvirker viljen til videre deltakelse i politikken. Motsatt kan en seg for seg at personer som opplever liten innflytelse, blir mindre motivert – og har høyere tilbøyelighet til å gi seg ved neste valg.

Hvilke forhold, rent konkret, er det så som motiverer til deltakelse i lokalpolitikken? Svarene på det spørsmålet er gjengitt i Figur 9. Vi understreker at respondentene her har hatt mulighet til å krysse av for inntil fem motiver.



Figur 9 Hvilke motiver er viktige for din deltakelse i kommunestyret? (Mulig å krysse av for fem alternativer). N=3852.

Her er det særlig ett motiv som skiller seg klart ut. Av respondentene er det 81 prosent som oppgir at de ønsker å bidra i lokalmiljøet. Videre er det en betydelig andel som ønsker å ha generell innflytelse (54 prosent), bidra til å endre samfunnet (53 prosent), ivareta ombudsrollen (46 prosent) og få gjennomført bestemte saker (33 prosent). Tidligere undersøkelser har også vist at ønske om å bidra til utviklingen av et bedre samfunn, engasjement i lokalmiljøet og generell interesse for politikk og samfunnsspørsmål er de viktigste motivene for deltakelse (Norstat/Opinion 2019, Saglie 2009, Berglund og Winsvold 2005).

Også i casekommunene kommer det fram ulike motivasjoner for å engasjere seg i lokalpolitikken. Noen har vært politisk engasjert siden ungdommen, f.eks. gjennom organisasjonsarbeid, fagforeningsarbeid og gjennom frivillig arbeid. Andre har kommet inn i politikken mer tilfeldig, fordi de engasjerte seg i en enkeltsak. I en av kommunene var for eksempel en skolenedleggingssak direkte årsak til politisk engasjement for flere, på tvers av partiene. Andres motivasjon er engasjement for enkelte samfunnsområder, som klima/miljø, utdanning, oppvekst og fritid for barn og unge eller det kommunale tjenestetilbudet.

Når det gjelder motiver for deltakelse i kommunestyret, er det visse forskjeller mellom ulike aldersgrupper. Vi ser at ønsket om å lære noe nytt er et viktigere motiv blant representanter i de to yngste aldersgruppene sammenlignet med de eldre. Videre vektlegger den yngste gruppa i noe mindre grad ivaretakelse av ombudsrollen og et ønske om å bidra i lokalmiljøet. Denne gruppa er i noe større grad opptatt av å få gjennomslag for ideologiske synspunkter og at de skal bidra til å endre samfunnet. De yngste er i noe større grad motivert ut fra ønske om politisk karriere, eller at deltakelsen skal styrke arbeidsmessig karriere/attraktivitet på arbeidsmarkedet. Samlet sett er det imidlertid få som har sistnevnte som et viktig motiv. Det er i tråd med tidligere undersøkelser (Berglund og Winsvold 2005).

I den eldste aldersgruppen er de i noe større grad opptatt av å ha generell innflytelse, ivareta ombudsrollen, få gjennomført bestemte saker og få til tverrpolitiske kompromisser.

Berglund og Winsvold (ibid.) mente det så ut som at eldre folkevalgte i større grad vektlegger at det å stille til valg er en samfunnsplikt enn de yngre folkevalgte. Vi finner ikke et klart belegg for det i vår undersøkelse. Her er det i aldersgruppen 30–39 år vi finner den største andelen (33 prosent) som sier at «følelse av plikt til å bidra» er et viktig motiv for deltakelse. Tilsvarende andel for aldersgruppen 60 år og eldre er 22 prosent. Motivasjonen for å ivareta ombudsrollen øker imidlertid med økende alder. I aldersgruppa 18–29 år er det kun 29 prosent som mener det er viktig motivasjon. For de som er 60 år og eldre, er det hele 57 prosent som mener ombudsrollen er en viktig motivasjon.

Det er ikke unaturlig at det er i aldersgruppen 30–39 år at pliktfølelsen er størst. De som er i denne aldersgruppen, er gjerne i en etableringsfase med jobb, familie og små barn, og kan ha utfordringer med å få hverdagen til å gå i hop. Dette er en problemstilling vi kommer tilbake under arbeidsvilkår i kap. 7. Gruppa som har svart at «følelse av plikt til å bidra» som et viktig motiv for sin deltakelse i kommunestyret, skiller seg også ut som den gruppa som hadde lavest motivasjon for å delta i kommunestyret ved sist valg. I denne gruppa var det kun 27 prosent som sier de var svært motivert for å delta. Til sammenligning er det totalt 39 prosent som sier at de var svært motivert. Her ser vi også at motivene for å være med er størst blant de som har ønske om en politisk karriere. Her var det hele 68 prosent som hadde svært høy motivasjon, og 24 prosent som hadde meget høy motivasjon. Det er midlertid få som har politisk karriere som et viktig motiv, kun fire prosent av respondentene.

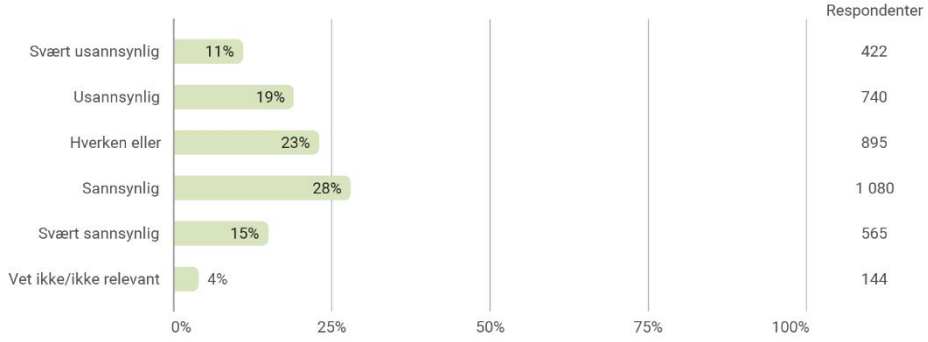
Det er visse forskjeller i motiver på tvers av de politiske partiene. Det er MDG som har den største andelen av kommunestyrerepresentanter som er motivert ut fra å lære noe nytt, bidra til å endre samfunnet og få iverksatt nye løsninger og ideer. FrP har den største andelen som er opptatt av ombudsrollen. Rødt og SV har den største andelen som er opptatt av å få gjennomslag for ideologiske synspunkter. Krf, SP og V er i størst grad motivert ut fra å få til tverrpolitiske kompromisser. AP og H er i størst grad opptatt av å ha generell innflytelse. Med unntak av Rødt og MDG, som i størst grad er motivert ut fra et ønske om å endre samfunnet, er de andre partiene i størst grad opptatt av å bidra i lokalmiljøet.

Det er interessant å merke seg at det er partiene Rødt, MDG og SV som har størst innslag av yngre representanter. Her ligger andelen under 40 år på 28–30 prosent. Kristelig folkeparti, H og Frp har lavest andel med 10–15 prosent. Dette gjenspeiler i noen grad at de yngre er mer

opptatt av å få gjennomslag for ideologiske synspunkter og at de skal bidra til å endre samfunnet.

4.2.2 Sannsynlighet for å stille til gjenvalg

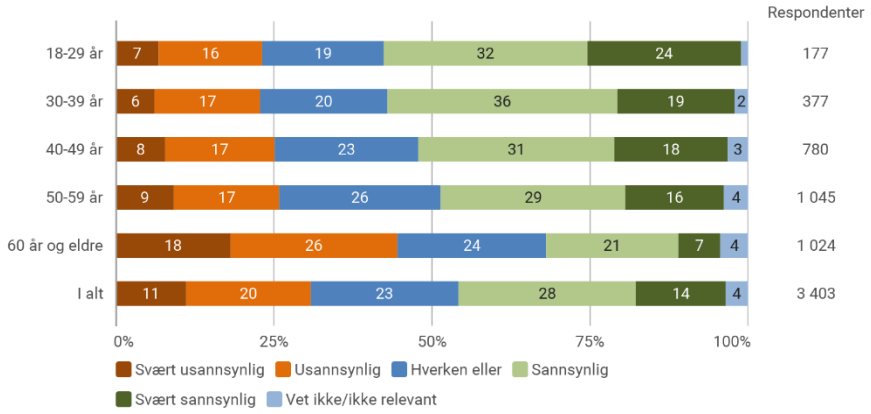
Innledningsvis i undersøkelsen, i forbindelse med spørsmål om motiver for å være med i undersøkelsen, hadde vi også med et spørsmål om sannsynligheten for å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg (jf. Figur 10).



Figur 10 Hvor sannsynlig er det at du ønsker å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? N=3846.

Vi ser at 43 prosent sier at det er sannsynlig at de stiller til gjenvalg, mens 30 prosent sier det er usannsynlig. Resten er usikre på undersøkelsestidspunktet. At en betydelig andel er usikre, har trolig sammenheng med at undersøkelsen er gjennomført relativt tidlig i kommunestyreperioden, og også lenge før nominasjonsprosessene til neste valg er i gang.

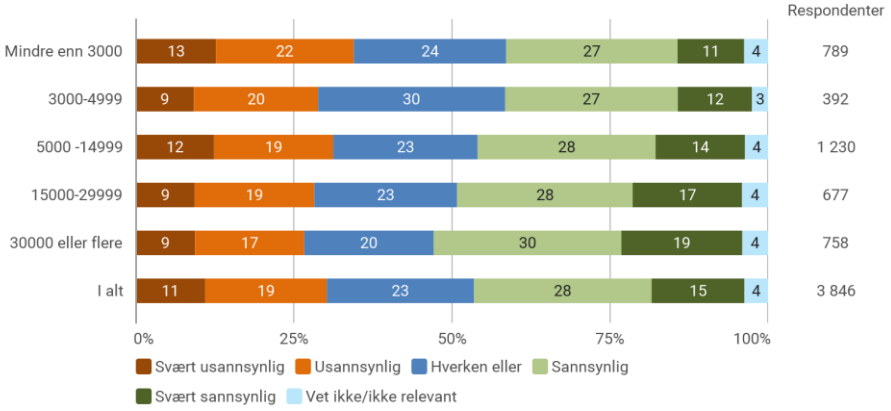
I Figur 11 har vi sett på variasjon i ønske om gjenvalg ut fra alder.



Figur 11 Hvor sannsynlig er det at du ønsker å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Alder.

Som figuren viser, er det færre i de eldste aldersgruppene som ønsker å ta gjenvalg. Særlig skiller de som er 60 år og eldre, seg ut. De oppgir i langt mindre grad enn de øvrige aldersgruppene at de ønsker å ta gjenvalg. Det er ikke unaturlig ettersom representantene i denne aldersgruppen enten nærmer seg pensjonsalder, eller allerede har blitt pensjonister. Vi finner tilsvarende mønster ut fra antall perioder representantene har sittet i kommunestyret. Det er naturlig at en del av de som er i pensjonsalder, ikke ønsker å være med videre i politikken.

I Figur 12 ser vi på sannsynligheten for å stille til gjenvalg blant respondenter i store og små kommuner.

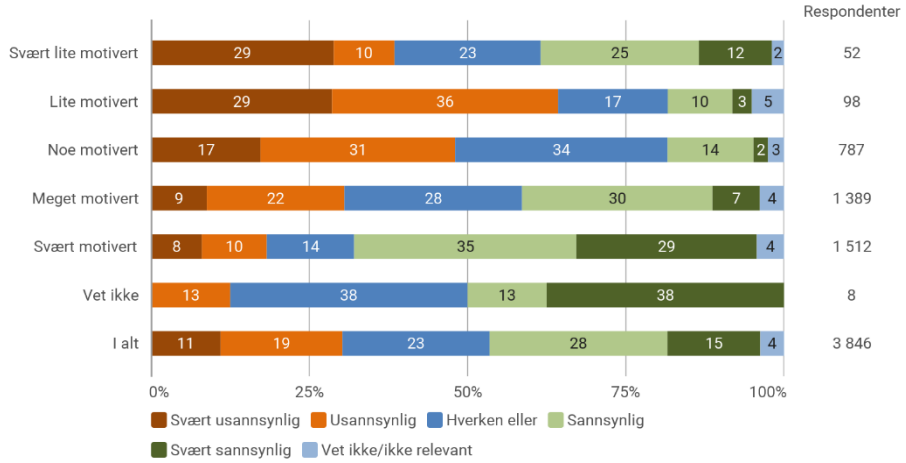


Figur 12 Hvor sannsynlig er det at du ønsker å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Innbyggere.

Figuren viser at det er større sannsynlighet for å stille til gjenvalg i store kommuner enn i små. I kommuner med under 5000 innbyggere er det 38–39 prosent som sier det er sannsynlig at de vil stille gjenvalg, mens andelen i kommuner med over 30 000 innbyggere er 49 prosent. Årsaken er høyst sannsynlig at det i store kommuner er et større rekrutteringsgrunnlag, og at det er lettere å finne motiverte kandidater. Det er i større kommuner også større partiorganisasjoner og lettere å bli en del av et politisk miljø. Store kommuner har dessuten gjerne større handlingsrom og påvirkningskraft på en del samfunnsområder enn små kommuner, både når det gjelder tjeneste- og samfunnsutvikling. Det kan gjøre at det oppleves mer attraktivt å være med i kommunepolitikken.

Ellers ser vi at de som lanserte sitt eget kandidatur, har betydelig større sannsynlighet for å stille til gjenvalg, enn de som ble rekruttert til kommunestyret på annen måte. Blant de som selv tok initiativ til å være med i kommunestyret, er det 57 prosent som sier det er sannsynlig at de stiller til gjenvalg. Som nevnt over er ikke denne gruppen særlig stor, men synes altså å ha stor motivasjon for å være med videre.

Figur 13 viser videre at kommunestyrerepresentantenes motivasjon er viktig for om de ønsker å stille til gjenvalg eller ikke. Det er ikke spesielt overraskende.



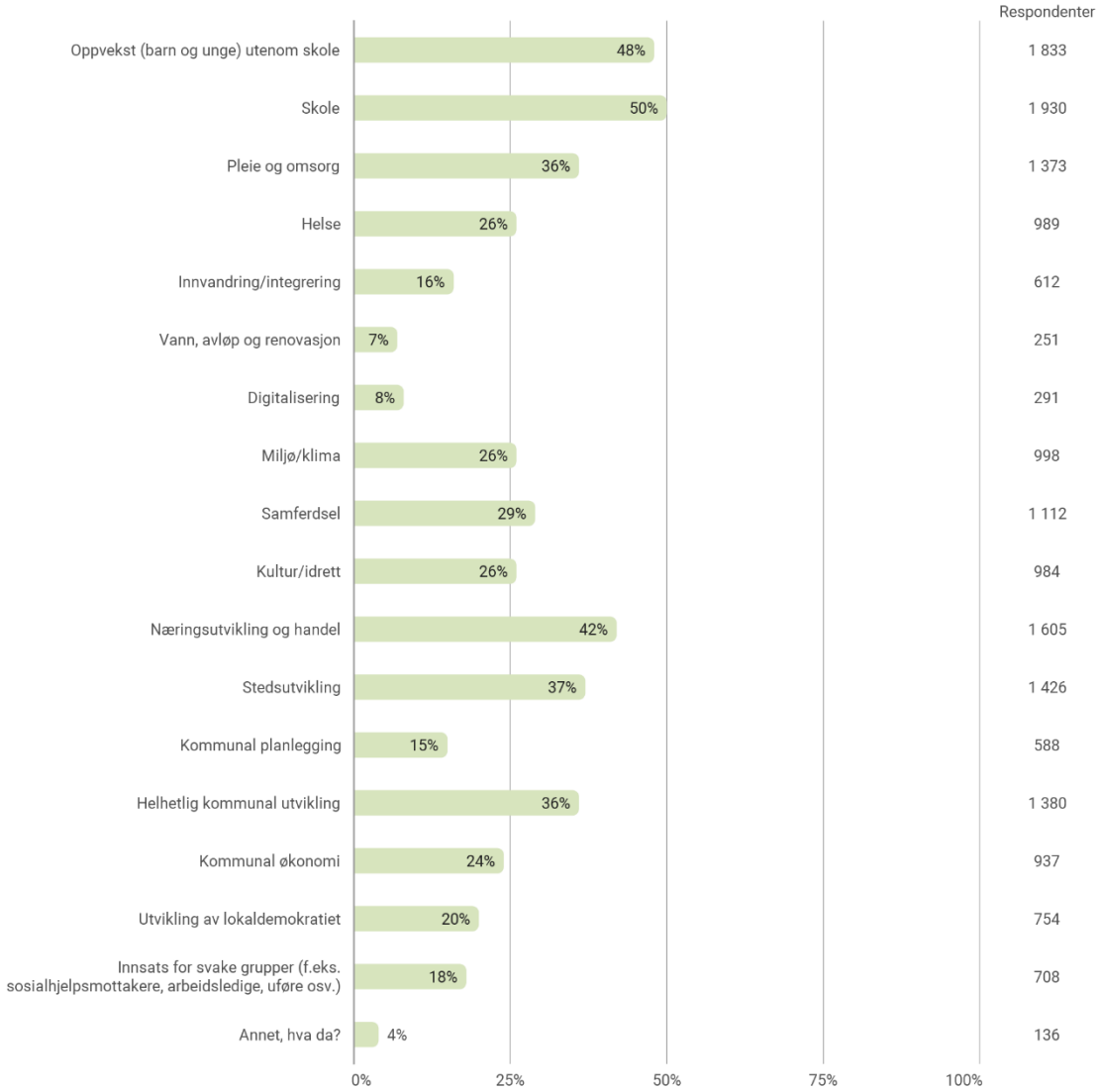
Figur 13 Hvor sannsynlig er det at du ønsker å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: I hvilken grad vil du si at du var motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg?

Som figuren viser: Hele 64 prosent av de som var svært motivert ved forrige kommunestyrevalg, oppgir det som sannsynlig at de stiller til gjenvalg. Motsatt er det blant de som var svært lite eller lite motivert ved forrige valg, kun 21 prosent som anser det som sannsynlig. I og med at det kun er 150 respondenter, eller 3,9 prosent av kommunestyrerepresentantene, som svarte at de var svært lite eller lite motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg, utgjør dette en svært liten gruppe. Motsatt er det også en viss andel som var motivert ved forrige valg, men som sier at det er usannsynlig at de stiller til gjenvalg.

Samlet sett viser dette en ting: Motivasjon er et fenomen som kan påvirkes i løpet av en valgperiode. Det er fullt mulig å være svært motivert ved et valg, for så å miste motivasjonen i løpet av en fireårsperiode – eller motsatt. Så kan det være mange enkeltårsaker, eller kombinasjoner av årsaker til hvorfor den enkeltes motivasjon stiger, eller synker. Et hovedspørsmål i denne utredningen er nettopp hvilke faktorer som påvirker motivasjon for deltakelse og rekruttering i lokalpolitikken. Disse sammenhengene ser vi nærmere på i de neste kapitlene. Vi har tidligere sett at de som var mest motivert, også i størst grad hadde verv og posisjoner som gir innflytelse. Det kan tyde på at innflytelse er viktig. Også det kommer vi nærmere tilbake til i påfølgende kapitler.

4.2.3 Saker som engasjerer

Som en del av kartleggingen av motiver for å være med i kommunepolitikken, har vi også sett på hvilke kommunale ansvarsområder kommunestyrerepresentantene er spesielt interessert i å påvirke (jf. Figur 14).



Figur 14 Hvilke kommunale ansvarsområder er du spesielt interessert i å påvirke ved å delta i lokalpolitikken? Kryss av for de områdene som er viktigst for deg. Sett maks fem kryss. N=3832.

De viktigste områdene synes å være skole og oppvekst. Halvparten har krysset av for at disse er blant deres fem viktigste områder. Videre kommer næringsutvikling og handel (42 prosent), stedsutvikling (37 prosent), helhetlig kommunal utvikling (36 prosent) og pleie og omsorg (36 prosent) på topp. Det er også relativt mange, 26–29 prosent, som har krysset av for samferdsel, helse, miljø/klima og kultur/idrett.

Det er noe variasjon i interesser ut fra ulike bakgrunnsvariabler. De under 50 er noe mer opptatt av oppvekst og skole enn de eldre. Blant de over 50, og spesielt de som er 60 år og eldre, er det en høyere andel som er opptatt av pleie og omsorg. De som er 50 år og eldre, er også noe mer opptatt av næringsutvikling og handel, helhetlig kommunal utvikling og kommunal økonomi. Videre synes de yngre å være noe mer opptatt av digitalisering, miljø/klima og kultur og idrett.

Det er også visse kjønnsforskjeller. Kvinner er i større grad enn menn interessert i å påvirke innenfor oppvekst og skole, helse, innvandring/integrering og miljø/klima. Menn er i større grad

opptatt av samferdsel, næringsutvikling og handel og kommunal økonomi. De som er selvstendig næringsdrivende eller jobber i privat næringsliv, er også i større grad opptatt av samferdsel og næringsutvikling og handel.

I og med at det både er kjønns- og aldersforskjeller med tanke på hvilke sider av samfunnsutviklingen de er opptatt av, kan det være en demokratisk utfordring at yngre aldersgrupper og kvinner er underrepresentert i kommunepolitikken.

Når det gjelder kommunestørrelse, er representantene i små kommuner, i vel så stor grad som representanter i store kommuner, opptatt av å påvirke oppvekst, skole og pleie og omsorg, næringsutvikling og helhetlig kommunal utvikling. I mindre kommuner synes det imidlertid å være mindre interesse for politikkområder som innvandring/integrering, miljø/klima og innsats for svake grupper. Det er ikke helt unaturlig. Sosial ulikhet og levekårsutfordringer er et større problem i mange byområder, samtidig som også mer konkrete tiltak knyttet til miljø og klima gjerne i større grad preger dagsorden og det politiske ordskiftet (konflikt om arealbruk og fortetting, bypakke-/byvekstavtaler, bilbasert versus kollektivbasert transport mv.) Næringsutvikling er viktig for mange små distriktskommuner, trolig som en del av arbeidet med å opprettholde arbeidsplasser og bosetting.

Til slutt er det også visse partipolitiske forskjeller. Representantene fra Kristelig folkeparti er i størst grad opptatt av oppvekst og skole, Fremskrittspartiet av samferdsel og innvandring/integrering og Pensjonistpartiet av pleie/omsorg og helse. Miljøpartiet De Grønne er mest opptatt av miljø, klima og stedsutvikling, Høyre av næringsutvikling og handel og Rødt og Sosialistisk venstreparti av innsats for svake grupper. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Høyre har en jevnere fordeling på ulike interesseområder og har en større andel som er opptatt av helhetlig kommunal utvikling.

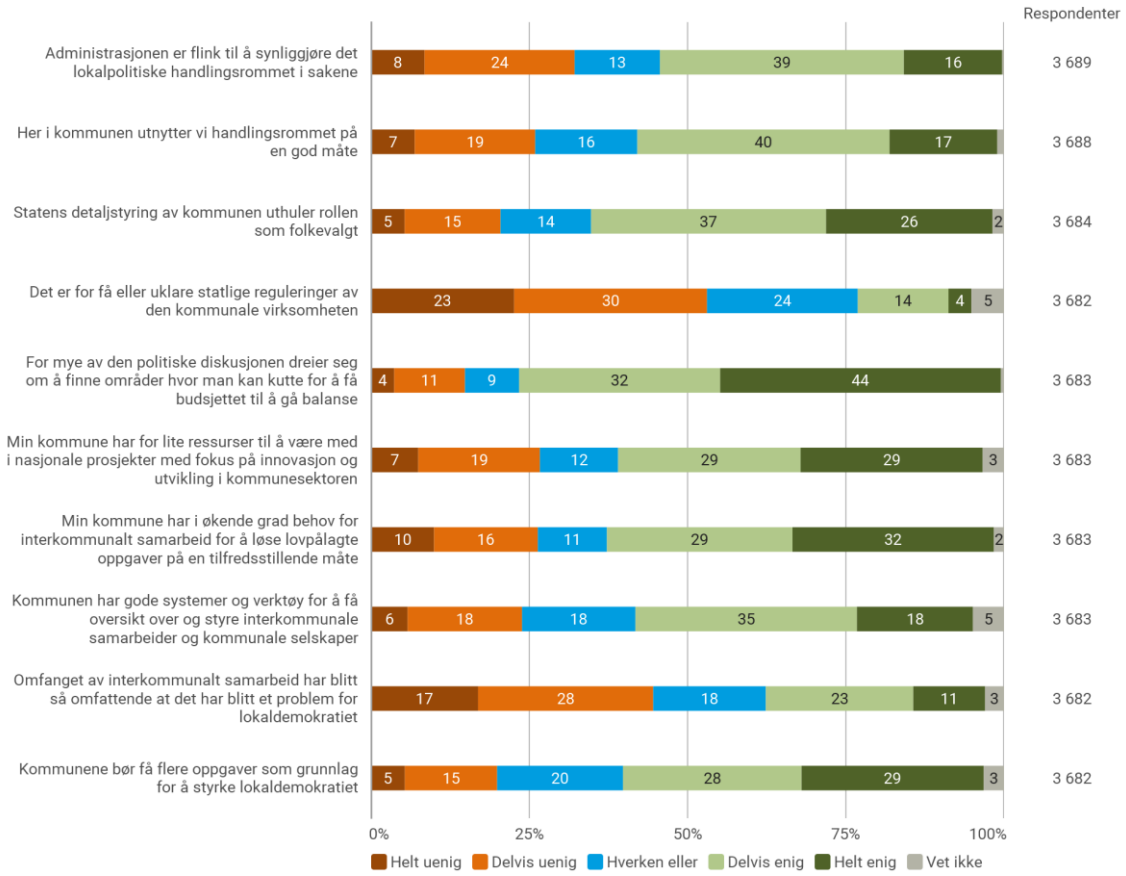
5. Handlingsrom

Rollen som folkevalgt har endret seg over tid (jf. kap. 2.3). Endringene har skjedd i tett samspill med endringer i statlige føringer, lokal administrasjon, faglig skjønn blant profesjonelle tjenesteytere og lokalt organisasjonsliv.

Vi har her sett nærmere på hvordan kommunestyrerepresentantene opplever og utnytter det lokalpolitiske handlingsrommet, og hvordan handlingsrommet påvirker motivasjonen og engasjementet for å være med videre i poltikken.

5.1 Lokalpolitikernes opplevelse av handlingsrommet

I spørreundersøkelsen ble lokalpolitikerne bedt om å ta stilling til en del påstander om hvordan de opplever det lokalpolitiske handlingsrommet. Svarene er gjengitt i Figur 15.



Figur 15 I hvilken grad er du enig i følgende påstander om hvordan du opplever det lokalpolitiske handlingsrommet?

Kommunestyrerepresentantene er aller mest samstemte i påstanden om at «for mye av den politiske diskusjonen dreier seg om å finne områder hvor man kan kutte for å få budsjettet til å gå i balanse». Hele 76 prosent sier seg delvis eller helt enig i denne påstanden. Videre er det et klart flertall (63 prosent) som mener statens detaljstyring bidrar til å uthule rollen som folkevalgt.

Kun en svært liten andel mener det er for få eller uklare statlige reguleringer av den kommunale virksomheten. Det er altså trang kommunal økonomi og statlig detaljstyring som i størst grad trekkes fram som begrensende for det lokalpolitiske handlingsrommet.

Dette er inntrykk som også bekreftes gjennom case-studiene. Her blir det vist til at det er gjennom budsjettarbeidet at de viktige prioriteringene foretas. I flere av kommunene blir det pekt på at mye av budsjettet er bundet opp i faste kostnader, og at det i realiteten ikke er så stor del av budsjettet det er mulig å endre på.

Ellers ser vi at det er et flertall av respondentene som mener at administrasjonen er flink til å synligjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene, og som mener at kommunene utnytter handlingsrommet på en god måte. Det er likevel verdt å merke seg at det er rundt 30 prosent som er uenig i dette. I påfølgende avsnitt ser vi nærmere på utfordringer knyttet til statlig styring og kommunenes utnyttelse av handlingsrommet.

5.1.1 Statlig styring

Stadig sterkere statlig styring er en utfordring som trekkes fram i flere av case-kommunene. I flere av kommunene vi har gjort intervjuer, påpeker representanter blant annet at statlige reformer, bemanningsnormer og krav til tjenester er en begrensende faktor, men også det at statlige reformer ikke er fullfinansiert, og at statlig detaljstyring på ett område gjerne fører til at kommunene må kutte på andre. Her er det klart at utfordringene varierer mellom ulike typer kommuner, men både små og store kommuner påpeker utfordringer med dette. En representant i en stor kommune uttrykker det slik:

> «Nei, det er jo ingen muligheter til å drive politikk på lokalt plan. Det er så smalt, at det er noen ytterst få millioner en kan flytte på i hvert budsjett, og, ja, det oppleves jo ikke som at en faktisk kan gjøre en stor forskjell. Det er én av de store utfordringene, tenker jeg. Det blir bare å administrere de tingene som, ja, som enten er lovpålagt eller som det er gitt at en må utføre uansett. […] Det meste av det, mener jeg da, handler om at lovpålagte reformer ikke fullfinansieres. Sånn at man stadig må finne ekstra penger til nye pålegg som kommer ovenfra».

En representant i en annen, mellomstor kommune uttrykker seg slik:

> «Det er klart at det store problemet er vel at kommunene tilføres oppgaver uten at de er finansiert, så sånn sett så bidrar det jo egentlig bare til å redusere det økonomiske handlingsrommet og det bidrar jo til at forventningene til […] … at forventningspresset på kommunene øker. Når vi får oppgaver som ikke fullt ut er finansiert fra innbyggernes side, blir det kanskje en større frustrasjon med kommunen som tjenesteleverandør, for vi greier ikke å tilfredsstille egentlig det som ligger innenfor enkeltoppgavene fullt ut».

Videre er det enkelte som gir uttrykk for at reduksjonen i høyeste skattepromille fra 7 til 5 promille (eiendomsskatt), har redusert det lokalpolitiske handlingsrommet. I en av case-kommunene med eiendomsskatt, er det flere som peker på at eiendomsskatten har vært viktig nettopp for å skaffe kommunen handlingsrom, og til å kunne ha en reell mulighet til å arbeide med utvikling og saker som man lokalt er opptatt av. Dette er bl.a. uttrykt på følgende måte:

> «Vi har vært tydelige til innbyggerne og vunnet valg på at vi tar inn eiendomsskatt slik at vi har det handlingsrommet som er nødvendig for å bygge skoler og sykehjem og de tingene som vi har vært opptatt av å få til».

I og med at ikke alle kommuner har eiendomsskatt, er det ulike oppfatninger mellom kommunene. For kommuner som benytter eiendomsskatt, er det klart at de statlige begrensingene på nivået på eiendomsskatten virker begrensende på det lokalpolitiske handlingsrommet. I kommuner som ikke har eiendomsskatt, blir det fra representanter som ønsker at kommunene skal innføre eiendomsskatt (men som er i mindretall), pekt på at kommunen ikke utnytter handlingsrommet som er tilgjengelig for å utvikle kommunen.

Noen opplever at statlige føringer for arealbruk, og Statsforvalteren begrenser kommunenes handlingsrom. Et eksempel er strenge føringer for prosjekter i strandsonen. I forlengelsen av det blir også regionale samfunns- og arealplaner (fylkeskommunale planer) av enkelte trukket frem som en «kilde til konflikt». Eksempler som blir nevnt, er føringer om fortetting, at en skal bygge sentrumsnært og nært knutepunkt for kollektivtrafikk.

Opplevelsen av at statlig styring begrenser handlingsrommet, er heller ikke entydig. Flere er opptatt av at statlig styring på mange områder bidrar både til økt kvalitet og mer effektive tjenester i en del sammenhenger. Andre påpeker at statlig styring alltid vil oppleves som en begrensende faktor på de områdene der man opplever at statens styring går i en annen retning enn det man selv vil – lokalt og/eller i eget parti.

Utover statlig styring påpeker enkelte i case-kommunene også at regelverk og pålegg som kommer gjennom EØS-avtalen innskrenker kommunenes makt og handlingsrom, for eksempel når det gjelder hva kommunen kan, og ikke kan legge av føringer på innkjøp, anskaffelser mv. En ting er selve regelverket i seg selv. Vel så relevant med hensyn til begrensninger på handlingsrom, synes det å være at en del kommuner rett og slett mangler nødvendig kompetanse og ressurser på innkjøp og anskaffelser.

5.1.2 Kommunens utnyttelse av handlingsrommet

Når det gjelder kommunenes utnyttelse av handlingsrommet, er det i spørreundersøkelsen et flertall av kommunestyrerepresentantene som er enige i påstanden om at «administrasjonen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene». Det gjelder også påstanden om at «her i kommunen utnytter vi handlingsrommet på en god måte». Samtidig er det rundt 30 prosent som sier seg uenig. Det tyder på at politikerne i flere kommuner opplever et rom for forbedringer.

Gjennom case-studiene er det også tilbakemeldinger om at det kan være vanskelig å se mulighetene for politiske prioriteringer i ulike saker. Noen uttrykker at det i saksutredningene er behov for tydeligere alternativer som politikerne skal ta stilling til, og at disse presenteres på en kortfattet og oversiktlig måte. Dersom administrasjonen har en lang utredning, gjerne med mange vedlegg, og som munner ut én konklusjon, er det vanskeligere for politikerne å se og diskutere alternative løsninger. Her blir det også understreket at politikerne kan bli tydeligere i bestillinger av saksutredninger til administrasjonen. I en av case-kommunene, en større bykommune, er det nylig gjennomført en prosess for å forbedre administrasjonens saksutredninger, men også politikernes bestillinger til administrasjonen. Her har det med andre ord også vært en erkjennelse av at politikernes bestillinger til administrasjonen kan være tydeligere i en del tilfeller.

I store kommuner med mange politiske saker og omfattende saksdokumenter, synes det å være spesielt viktig at alternative løsninger blir tydeliggjort på en kortfattet og oversiktlig måte, slik at politikerne lettere kan ta stilling til disse. Store kommuner har flere politikere som er frikjøpt for å jobbe med politikk, men store og kompliserte saksutredninger er krevende å sette seg inn i for fritidspolitikerne. Det blir også kommentert at saksmengden kan virke overveldende, spesielt for nye politikere, og at det kreves erfaring med hvordan man skal forholde seg til saksmengden og skjønne hvor politikken i sakene ligger.

Selv om saksmengden er mindre i små kommuner, kan det også her være en utfordring å utnytte handlingsrommet godt. Med unntak av ordføreren er de fleste av politikerne i disse kommunene fritidspolitikere, og for mange er dermed tiden til politisk arbeid begrenset. Å klare å synliggjøre handlingsrommet blir her også sett som viktig. En informant uttrykker det på følgende måte:

> «… jeg tror jo det er mye viktigere å fokusere på det handlingsrommet som faktisk finnes, og klare å se det og utnytte det, fremfor å … det kan fort bli en sovepute å bare lene seg tilbake og si at: «Ja, men jeg har ikke noe handlingsrom. Det er ikke noen alternativer.» Så jeg tror at det er en viktig tilnærming i lokalpolitikken.»

En annen informant er inne på mye av det samme, men vektlegger kanskje særlig hvor viktig det er å ta med seg realistiske forventninger når en går inn i rollen som lokalpolitiker:

> «Det som må frem og som kanskje ikke kommer tydelig nok frem, er den reelle påvirkningsmakten du faktisk har. Og så er det noen som går inn og tror de kan endre enhver liten detalj og gjøre revolusjon når du kommer inn i kommunestyret. Så er det ikke helt sånn. Men det er faktisk sånn at du kan endre ganske mye, også ting som faktisk har direkte påvirkning i din egen hverdag. […] Og det er litt med å tørre å ta grep også. Hvis du tør å ta grep, så får du også større handlingsrom. Selv om man ikke kan redde hele verden […] At man får det tydelig frem, og at den tidsbruken der da, at det faktisk er skikkelig moro, og at det betyr noe for deg. Og at du kan legge deg om natta og si til seg selv at: «Fy søren, i dag har jeg gjort noe for samfunnet, jeg.» Og det gir en god følelse».

5.1.3 Utviklingskapasitet

I kommunesektoren vil det hele tiden være behov for utvikling og innovasjon på kommunale tjenesteområder for å være bedre rustet til å møte både dagens – og framtidige utfordringer. Fra tidligere utredninger vet vi at mye av innovasjonsarbeidet er knyttet opp mot digitalisering (Brandtzæg et al. 2020). Erfaringene viser også at mindre kommuner gjerne har utfordringer med å engasjere seg i innovasjonsprosjekter fordi det er ressurskrevende å delta. Vi ser i denne undersøkelsen at det er et flertall av kommunestyrerepresentantene (58 prosent) som mener at deres kommune har for lite ressurser til å være med i nasjonale prosjekter som har fokus på innovasjon og utvikling i kommunesektoren. Manglende kapasitet og ressurser til å drive innovasjons- og utviklingsarbeid vil være en begrensning for det lokalpolitiske handlingsrommet. Her ser vi at det er variasjoner i oppfatningene ut fra kommunestørrelse (jf. kap. 5.2).

Det er også et flertall som mener egen kommune i økende grad har behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Gjennom interkommunalt samarbeid gir kommunene fra seg noe av den direkte politiske styringen og kontrollen med tjenestene eller oppgavene som utføres i regi av samarbeidet. Slik sett kan økende interkommunalt samarbeid også bidra til å begrense det lokalpolitiske handlingsrommet. Her er det verdt å merke seg at knapt halvparten av kommunestyrerepresentantene mener at kommunen har gode

systemer og verktøy for å få oversikt over, og styre, interkommunale samarbeid og selskaper. Dersom man ikke har gode verktøy for dette, vil den politiske styringen av interkommunale samarbeid svekkes ytterligere, og dermed ytterligere begrense det lokalpolitiske handlingsrommet. Her er det imidlertid et mindretall (34 prosent) som mener at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så stort at det har blitt et problem for lokaldemokratiet.

I case-kommunene blir interkommunalt samarbeid trukket frem som både positivt og negativt med hensyn til handlingsrom. Enkelte gir tilbakemelding om at interkommunalt samarbeid er positivt, i den forstand at det gjør kommunen i stand til å løse oppgaver på bedre måter enn den ville klare på egenhånd. I en av de mellomstore kommunene i undersøkelsen gir representanter fra ulike politiske partier ganske entydig tilbakemelding om at det som skjer av aktivitet i regi av interkommunale samarbeid og selskaper, fungerer godt, og at de får god informasjon om hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer. En representant sier det slik:

> «Vi har en fantastisk rådmann som har kontroll, og det er gode rapporter. Er det noe spesielt man lurer på så sender man en mail, og så får man svar. Pluss at det sitter jo … i de her kontrollorganene til IKS-ene, så er det politikere fra både posisjon og opposisjon [flertall og mindretall i kommunestyret, vår anm.], så det er heldigvis ikke noe vanskelig å ha oversikt over. Men det er klart … det er også en fordel med at vi er ikke så mange. Ryktene går [hvis ting ikke er på stell, vår anm.].

Kommunen syntes med andre ord å dra fordeler av både å ha gode rutiner for rapportering til politisk nivå og politisk deltakelse i styrende og kontrollerende organer. Gitt at kommunen har denne typen rutiner og forankringspunkter, kan en iallfall til en viss grad motvirke de demokratiske utfordringene oppgaveløsing gjennom interkommunalt samarbeid medfører, og unngå at det går på bekostning av kommunestyrerepresentantenes opplevelse av handlingsrom. Flere informanter i de mindre kommunene opplever også at man uansett får høre det gjennom «jungeltelegrafen» dersom utfordringer oppstår i de interkommunale samarbeidene.

Motsatt har vi i vårt materiale også kommuner hvor representantene i langt mindre grad enn i eksempelet over er fornøyde med det interkommunale samarbeidet. På spørsmål om hvorvidt, og eventuelt hvordan interkommunale samarbeid påvirker opplevelsen av politisk handlingsrom, svarer en representant i en stor kommune slik:

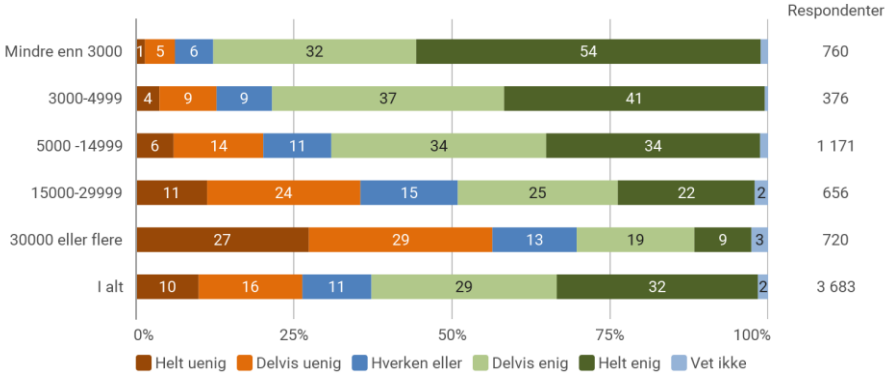
> «Jeg opplever jo at det er litt uklart, det gjør jeg. Og at man ikke blir oppdatert jevnlig nok […] Vi har gjerne en gjennomgang når bystyret konstitueres, og så hører du veldig lite til det senere. Så det oppleves litt som at det, ja, blir en sånn spredning av ansvar som gjør det mer uoversiktlig. Hvis en vil inn og påvirke disse tingene, så er det vanskelig å vite hvor en skal begynne. Og spesielt da for en ny representant, så foregår jo dette [valg til styrer, utvalg mv., vår anm.] såpass fort og kjapt, at en forstår jo ikke hva som har foregått omtrent, før alt er gjort og bestemt».

Flere gir uttrykk for at fremdrift og aktivitet på tjenesteområder som løftes ut i interkommunale samarbeid, i liten grad forankres i kommunestyret, og at oppgavene derfor lett oppleves mer perifere for den jevne kommunestyrerepresentant. De får kanskje en årsmelding til behandling her, og en innkalling til generalforsamling der, uten at en som menig kommunestyrerepresentant opplever å drive noen form for reell styring eller kontroll. I den grad politikere oppnevnes til styrende organer i samarbeidene, er det dessuten gjerne snakk om politikertoppene; ordfører, varaordfører og utvalgs- og gruppeledere.

5.2 Variasjoner ut fra kommunestørrelse

Tidligere undersøkelser har vist at en kommunes handlingsrom i betydelig grad sammenfaller med kommunestørrelse. Dette fordi små kommuner er mer sårbare for uforutsette hendelser og svingninger i økonomien, samtidig som handlingsrommet reduseres som følge av begrenset systemkapasitet.

Over de neste avsnittene ser vi nærmere på hvorvidt det er variasjoner i vurderinger mellom kommunestyrerepresentantene etter kommunestørrelse. Vi trekker her fram de påstandene hvor vi finner nevneverdige forskjeller. Den største forskjellen i vurderingene ut fra kommunestørrelse, gjelder vurderingene av behovet for interkommunalt samarbeid (jf. Figur 16).



Figur 16 Min kommune har i økende grad behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte Krysset med: Innbyggere.

Som figuren viser, er det hele 86 prosent av respondentene fra de minste kommunene som er helt eller delvis enig i påstanden om at «min kommune har i økende grad behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte». Tilsvarende tall for kommuner med 30 000 eller flere innbyggere er 28 prosent. Det er en ganske dramatisk forskjell, men sammenfaller godt med funn fra tidligere forskning på feltet (se eksempelvis Brandtzæg et al., 2019). Det er også en viss forskjell i vurderingene mellom små og store kommuner når det gjelder konsekvensene av interkommunalt samarbeid. I kommuner med over 15 000 innbyggere oppgir 21–22 prosent av respondentene at de er enig i påstanden om at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet. Tilsvarende andel for kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere ligger på 35–28 prosent. Mindre kommuner opplever demokratiutfordringene noe større enn det store kommuner gjør. Små kommuner er også i mindre grad vertskommuner for interkommunalt samarbeid sammenlignet med større kommuner. Samlet sett er altså behovet for interkommunalt samarbeid klart størst i små kommuner, og disse har også noe større utfordringer med å sikre politisk styring og kontroll av interkommunale samarbeid.

Også på andre spørsmål knyttet til handlingsrom og ressurser oppleves utfordringene størst i de mindre kommunene. For det første opplever representantene i de minste kommunene i større grad enn sine kolleger i større kommuner at kommunen har lite ressurser til å være med i nasjonale prosjekter med fokus på innovasjon og utvikling i kommunesektoren. For det andre opplever de i noe større grad at for mye av den politiske diskusjonen dreier seg om å finne områder hvor man kan kutte for å få budsjettet til å gå balanse. Til slutt er det færre representanter i de

mindre kommunene som mener at kommunene bør få flere oppgaver som grunnlag for å styrke lokaldemokratiet. Dette siste momentet må tolkes dithen at representantene i mindre kommuner i større grad opplever at kommunen har nok med å håndtere eksisterende oppgaver og tjenester, og ikke har ressurser og kapasitet til å påta seg nye.

Som nevnt innledningsvis er ikke disse sammenhengene uventede. Et annet, men tilgrensende moment som begrenser handlingsrommet, er sentralisering og fraflytting i mange distriktskommuner. Disse utfordringene har tiltatt den siste tiden, parallelt med at innvandringen fra utlandet har gått ned. Fraflytting i mange distriktskommuner resulterer i mindre inntekter, og de kommunale tjenestene må nedskaleres til et lavere innbyggertall. Dette kan virke begrensende på det politiske handlingsrommet, og politisk er det klart at det er en mer stimulerende oppgave å bygge opp kommunale tjenester enn å bygge ned.

Også datamaterialet fra case-kommunene peker i retning av at mange små kommuner opplever utfordringer knyttet til handlingsrom. Det handler både om utfordringer knyttet til ressurser, kapasitet og sårbarhet, men også til uheldig nærhet og kjennskap. Følgende sitat fra en representant i en liten kommune illustrerer dette:

> «Jeg har begynt å tenke mer og mer, og flere er med på det, og det er det også skrevet litt om i media, men det er rett og slett at [navnet på kommunen, vår anm.] er alt for liten for å kunne ha de funksjonene som man er pålagt å ha. Og at det er nødvendig med kommunesammenslåing. Også fordi, og det har man kjent på, at ting blir altfor nært [henviser til uheldig sak i oppvekstsektoren, vår anm.]».

Utfordringer knyttet til nærhet, kjennskap og habilitet i små kommuner er tidligere blitt påpekt i utredninger om blant annet kommunalt barnevern (Brandtzæg, 2006, 2016).

Bedre økonomi og ønske om økt handlingsrom har vært en viktig motivasjon for kommunesammenslåinger i forbindelse med kommunereformen. Dette gjelder også en av våre case-kommuner. Her meldes det om at begge kommunene hadde hatt stram kommuneøkonomi over flere år forut for sammenslåingen, spesielt den minste kommunen. Ifølge flere av informantene har ikke situasjonen forbedret seg stort etter sammenslåinga. Oppfatningen er at handlingsrommet ikke har blitt bedre etter at kommunen har blitt større. Både før og etter sammenslåingen er det gjennomført kutt, som ifølge flere av informantene går utover tjenestetilbudet, og det er stadig behov for å gjøre større grep, eiendomsskatt, strukturendringer mm. Erfaringsmessig er det imidlertid vanskelig å trekke konklusjoner kort tid etter en sammenslåing. Det tar gjerne litt tid før den nye kommunen finner sin form (Brandtzæg et al. 2009, 2018). Sammenslåtte kommuner vil bl.a. som følge av inndelingstilskudd ha bedre økonomi i en periode på 15–20 år sammenlignet med om de var hver for seg. Mange opplever likevel at overgangen til en ny kommune kan være krevende som følge av at det gjerne oppstår en pukkeleffekt av oppgaver som skal håndteres samtidig som ulike kulturer skal smeltes sammen. Det er derfor ikke grunn til å forvente at mulige gevinster kan realiseres umiddelbart etter sammenslåingen.

På den annen side er det i case-kommunene mulig å spore gevinster av kommunesammenslåing allerede etter kort tid. Her er det snakk om gevinster i form av økt handlingsrom, som mer spesifikt handler om betydningen av tilgang på planfaglig kompetanse for kommunens utviklingsarbeid. En informant i en stor sammenslått kommune, sier det slik:

> Det er vel estimert at det bare er 50 prosent av nødvendig kapasitet i kommune-Norge og særlig i de små kommunene [på plankompetanse, vår anm.], så det er et skrikende problem at man har alt for få

> kompetente mennesker på plan, som gjør at du får utdaterte arealplaner, som gjør det veldig lite attraktivt og uforutsigbart for næringslivet igjen å satse da. […] Det er et kjempeproblem. […] Men i nye [kommunenavn, vår anm.] så opplever jeg, etter hvert nå at kvaliteten på planarbeidet går opp ganske dramatisk. [Kommunenavn, vår anm.] er veldig god på plan. Så alt blir mye bedre nå, så fort den arealplanen kommer på plass. Da tror jeg det blir mer attraktivt for næringslivet også å få satse i utkanten her. Når vi får en ship-shape oppdatert arealplan og dyktige folk og. Det vil hjelpe kjempemye for andre små kommuner i Norge også, hvis de kan komme seg etter dit.

Dette sammenfaller med funn fra tidligere forskning. Kommunestyrene skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse (Plan- og bygningsloven, 2008). Flere undersøkelser viser imidlertid at fagmiljøene ofte er små, og at kommunene mangler kompetent arbeidskraft til å gjennomføre godt planarbeid (Grønning & Aarsæther, 2019). Ikke minst gjelder det i små distriktskommuner. Dette har igjen konsekvenser for kapasiteten til å utarbeide og oppdatere kommunens planverk. Mange kommuner, ikke minst blant de små, opererer med utdaterte kommunale planer (NOU 2020:12). Utfordringen blir ikke mindre av at mange yngre jobbsøkere ønsker å være en del av et bredt sammensatt, dynamisk og robust fagmiljø (Borge et al., 2017).

5.3 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall

Vi har også sett på hvorvidt vurderingene av påstandene om det lokalpolitiske handlingsrommet varierer mellom representanter for partier som er i henholdsvis flertall og mindretall. Vi finner her signifikante forskjeller når det gjelder tre av påstandene. Blant de som er i flertall, er det større grad av enighet i at administrasjonen er flink til å synliggjøre handlingsrommet i sakene (58 prosent) enn hos de som ikke er i flertall (51 posent). 66 prosent av de som sitter for partier i flertall, mener at kommunene utnytter handlingsrommet på en god måte, mens tilsvarende tall for de som ikke er i flertall, er 51 prosent. Det er også en noe høyere andel blant de som sitter i flertall, som mener kommunene har gode systemer og verktøy for å få oversikt over og styre interkommunale samarbeider og kommunale selskaper, sammenlignet med de som ikke er i flertall.

Også i case-materialet finner vi en tendens til at representanter fra flertalls- og mindretallspartiene beskriver handlingsrommet forskjellig. For eksempel beskriver ordføreren i en av case-kommunene handlingsrommet i mer positive ordelag enn de andre informantene, og særlig de i mindretall. Ordføreren sier for eksempel at:

> «[…] du har én pott og så vil du helst fordele et stort kakestykke på alle enheter, og så er det den prioriteringen som er veldig, veldig vanskelig. Men jeg mener at vi har et ganske stort handlingsrom, ja, som vi kan bruke.»

En av mindretallspolitikerne i samme kommune mener på sin side på at kommunen bruker over evne, i forhold til de statlige overføringene, at kommunen drifter for dyrt og at dette innskrenker handlingsrommet, noe som igjen tvinger fram behov for strukturendringer i kommunen.

I case-materialet varierer det litt fra kommune til kommune når det gjelder flertalls- og mindretallspolitikernes vurderinger av administrasjonens rolle i å synliggjøre et handlingsrom. I flere

av kommunene gir imidlertid både flertalls- og mindretallspolitikere uttrykk for at administrasjonen generelt gjør en god jobb for å serve politikerne, at dialogen med administrasjon og kommunedirektør er god, og at administrasjonen er flinke til å synligjøre det reelle politiske handlingsrommet og handlingsalternativene i ulike politiske saker. En fersk politiker i mindretall i en mellomstor kommune uttrykker det slik:

> «Jeg har jo begrenset erfaring, og hele min gruppe, [partiets navn, vår anm.], vi er jo nye i dette her - og føler oss enda ganske ferske. Så vi synes at det har fungert bra. Vi har fått bra hjelp. For eksempel, første høsten vi skulle være med å vedta budsjett, så stilte rådmannen opp med økonomisjefen, på et av våre møter bare for å hjelpe oss å forstå basisen til kommuneøkonomien, status og så videre, og det som ligger inne av forpliktelser, gjeld, ulike fond og alt det her. Sånn at vi synes de har prøvd å stille opp og hjulpet oss».

Det er imidlertid verdt å påpeke at vi også har kommuner hvor politikere opplever at administrasjonen i for stor grad «låser seg» til det de opplever er administrasjonens foretrukne løsningsalternativ, og ikke er flinke nok til å synliggjøre de politiske handlingsalternativene (i sine saksframlegg). Men en del gir uttrykk for at de skjønner at det i mange saker kan være en krevende oppgave.

Det er verdt å merke seg at forskjellene i vurderingene mellom flertall og mindretallspolitikere i første rekke dreier som om kommunens egen utnyttelse av handlingsrommet, og administrasjonens rolle i å synliggjøre dette.

Avslutningsvis vil vi også nevne at vi gjennom case-studiene har fått tilbakemelding fra representanter fra små partier, og som ikke er del av flertallskonstellasjonen, som føler at de ikke får like god informasjon fra ordføreren som de andre. Følgende utsagn uttrykker dette på en god måte:

> «Altså, disse ordførerne, de kunne legge til rette mer for at de mindre partiene også kunne bidratt til å sette mer saker på dagsorden, vært mer oppdatert. For vi får jo ikke informasjon, og ofte så har jo de fått informasjon som ikke kommer til oss, for eksempel. Jeg vet jo aldri hvilke saker som kommer, mens det virker jo som de andre vet det. Men jeg vet ikke, det er like spennende var gang: «Hvilke saker kommer nå?», jeg vet aldri om jeg må bruke mye eller lite tid, mens de andre de har liksom … de vet det. Så det er noe med den dialogen da. Han kunne kanskje vært litt … altså, han leder jo hele kommunestyret så han hadde kanskje vært litt mer sånn ledende ut mot de mindre også.»

Denne tilbakemeldingen understreker også viktigheten av at ordføreren er bevisst på at han er ordfører for alle og inkluderer og bidrar med lik informasjon til alle kommunestyremedlemmene slik at de føler seg likeverdige og har samme forutsetninger til å kunne sette seg inn i saker og påvirke disse.

5.4 Forskjeller ut fra andre bakgrunnsvariabler

Når det gjelder vurderingene av handlingsrommet, finner vi visse variasjoner ut fra alder. Tilfredsheten med hvor flink administrasjonen er til å synliggjøre det politiske handlingsrommet i sakene, ser ut til å øke med alder. Blant den yngste aldersgruppen (18–39 år) er det 40 prosent som er uenig i at administrasjonen er flink til å synliggjøre handlingsrommet. Tilsvarende andel for aldersgruppen 60 år og eldre er 33 prosent. Videre er det en noe større andel blant de under

50 år (29–30 prosent) som mener at kommunen ikke utnytter handlingsrommet på en god måte. Tilsvarende andel for de over 50 er 24 prosent.

Også gjennom case-studiene har vi fått tilbakemeldinger om at det kan være krevende for unge som kommer inn, å se hvordan de skal utnytte handlingsrommet. Her blir det gitt uttrykk for at en del unge som kommer inn i kommunestyret og tror de skal få til endringer, blir overrasket av handlingsrommet:

> «… det er nok en vel så stor potensiell fare for spesielt unge folk som kanskje er litt utålmodige og som er idealister og som er engasjert, dee … at de på en måte møter er en sånn vegg av byråkrati og alt er jo ikke like interessant.»

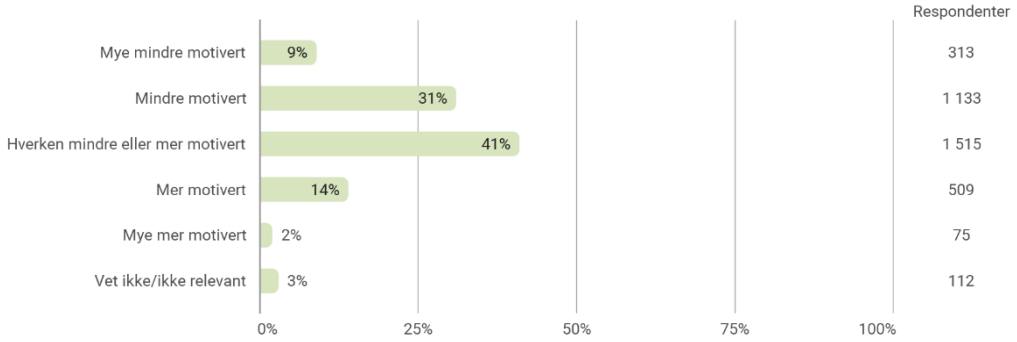
En del av dette ser også ut til å handle om at det for mange unge og nye i kommunestyrene tar tid å forstå hvordan politikken fungerer, og at det tar tid å lære seg det politiske håndverket som skal til for å utnytte handlingsrommet.

Det er små forskjeller i vurderingene av påstandene om handlingsrom ut fra kjønn. Det kan virke som at menn i større grad enn kvinner mener at kommunen utnytter handlingsrommet på en god måte, og at menn i noe større grad enn kvinner mener at statlige føringer uthuler rollen som lokal folkevalgt. Den største forskjellen i vurderingene mellom menn og kvinner dreier seg om hvorvidt kommunene bør få flere oppgaver som grunnlag for å styrke lokaldemokratiet. Blant menn er det 62 prosent som mener at kommunene bør få flere oppgaver, mens det blant kvinner er 49 prosent. Her er det også klare forskjeller ut fra partipolitisk tilhørighet. Her er det en betydelig høyere andel fra Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet som mener at kommunene bør få flere oppgaver for å styrke lokaldemokratiet (72–68 prosent). Andelen er lavest i Sosialistisk venstreparti (46 prosent), Kristelig Folkeparti (31 prosent) og Miljøpartiet de Grønne (26 prosent).

Det er små forskjeller i vurderingene ut fra om politikerne sitter i formannskap, har lederverv i utvalg og komiteer eller styrer interkommunale selskaper eller samarbeid. De som har slike posisjoner, er noe mer enig i at kommunen er flink til å synliggjøre det politiske handlingsrommet i sakene, og at kommunen utnytter handlingsrommet på en god måte. Dette henger trolig sammen med at «politikertoppene» gjennomgående er tettere på i styringen av kommunen, og dermed har større forutsetninger for å tilegne seg kunnskap om kommunens reelle handlingsrom i ulike saker, og kompetanse om hvordan dette kan utnyttes. Dette er problemstillinger som også berører lokalpolitikernes arbeidsvilkår. Vi kommer nærmere inn på det i kapittel 6.

5.5 Effekter på motivasjon for gjenvalg

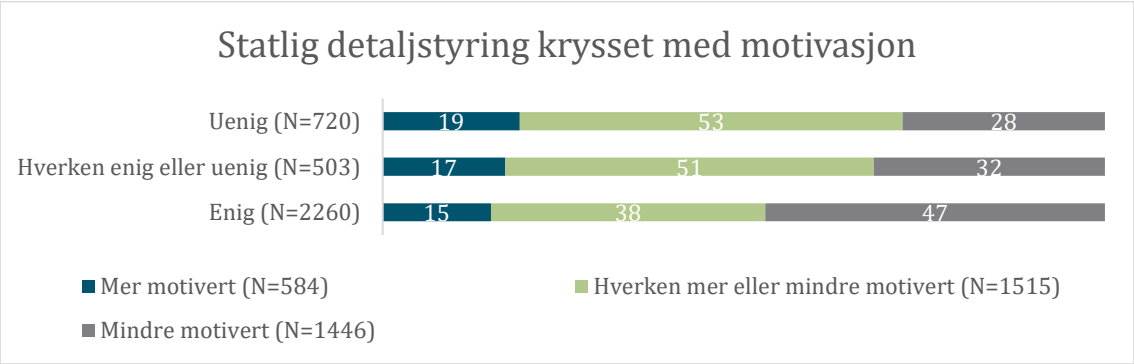
Kommunestyrerepresentantene fikk et eget spørsmål om opplevelsen av handlingsrommet i kommunepolitikken har gjort dem mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg. Svarfordelingen er gjengitt i Figur 17.



Figur 17 Har din opplevelse av handlingsrommet i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? N=3657

Vi ser at det er 40 prosent som sier de er mindre motivert, 41 prosent som er hverken mindre eller mer motivert, og kun 16 prosent som er mer motivert. Det er altså betydelig flere som blir mindre motivert enn mer motivert som følge av deres opplevelse av handlingsrommet i kommunepolitikken.

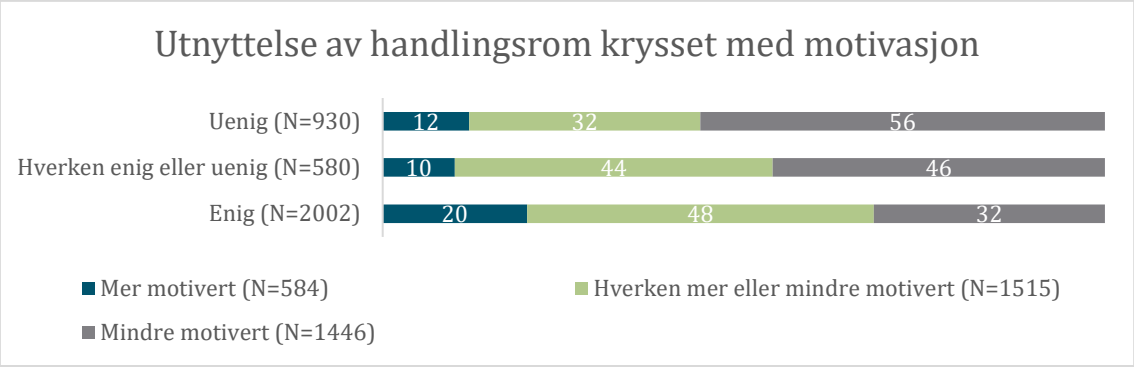
I Figur 18 til Figur 21 har vi sett nærmere på vurderingene av motivasjon opp mot relevante påstander om det lokalpolitiske handlingsrommet.



Figur 18 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i at statlig detaljstyring uthuler rollen som lokal folkevalgt, og som samtidig oppgir at de er mer eller mindre motivert som følge av opplevd handlingsrom. Prosent. N=3545.

For det første ser vi av figuren over at det er et stort flertall som er enig i påstanden om at statlig detaljstyring uthuler folkevalgtrollen (2260 respondenter / 64 prosent). For det andre ser vi at statlig styring, dersom den oppleves for detaljert, henger sammen med mindre motivasjon. Hele 47 prosent av de som opplever at statlig detaljstyring uthuler folkevalgtrollen lokalt, oppgir også at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg. Blant de som er uenig i påstanden, er andelen som er mindre motivert kun 28 prosent (720 respondenter).

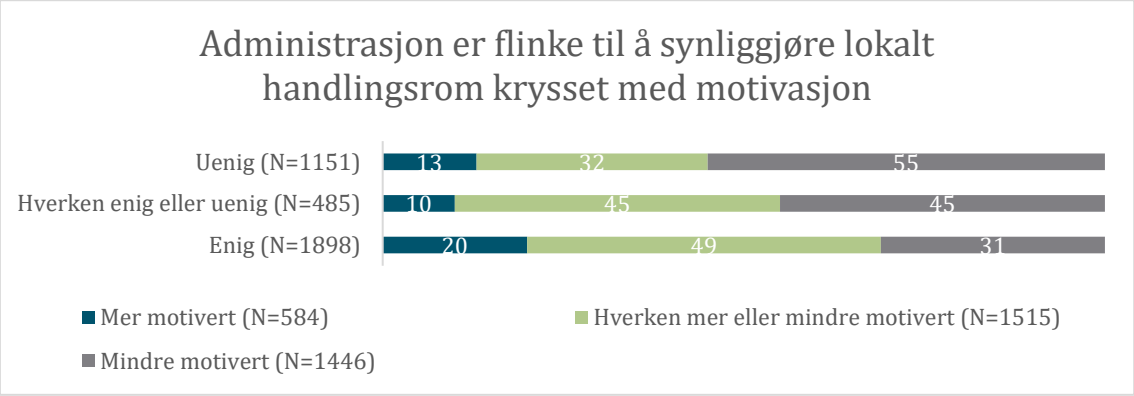
Den neste påstanden handler om hvorvidt representantene opplever at kommunen evner å synliggjøre handlingsrommet (jf. Figur 19).



Figur 19 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i at kommunen utnytter det lokalpolitiske handlingsrommet på en god måte, og som samtidig oppgir at de er mer eller mindre motivert som følge av opplevd handlingsrom. Prosent. N=3545.

Som figuren viser, er det drøyt halvparten (56 prosent) av de som opplever at kommunen ikke evner å utnytte eget handlingsrom godt nok, som samtidig er mindre motivert til å stille til gjenvalg. Blant de som opplever at kommunen evner å utnytte eget handlingsrom, er andelen som er mindre motivert om lag en av tre (32 prosent).

I Figur 20 ser vi nærmere på administrasjonens betydning for motivasjon.



Figur 20 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i at administrasjonen er flinke til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet, og som samtidig oppgir at de er mer eller mindre motivert som følge av opplevd handlingsrom. Prosent. N=3545.

Figuren over viser at administrasjonens evne til å synliggjøre det politiske handlingsrommet har en viss betydning for motivasjon. Over halvparten (55 prosent) av de som er uenig i denne påstanden, oppgir samtidig at de har lavere motivasjon som følge av det de opplever som et lite handlingsrom. Til sammenlikning er det blant de som opplever administrasjonen som flinke, en betydelig lavere andel (31 prosent) som opplever at lite handlingsrom går utover motivasjonen. De representantene som opplever at administrasjonen er flinke til å synliggjøre handlingsrommet, har med andre ord en gjennomgående høyere motivasjon.

Endelig ser vi i Figur 21 på betydningen av opplevelsen av den kommunale økonomien.

Figur 21 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i at for mye av den politiske diskusjonen i kommunen dreier seg om å finne områder der en kan kutte for å få budsjettet til å gå i balanse, og som samtidig oppgir at de er mer eller mindre motivert som følge av opplevd handlingsrom. Prosent. N=3545.

Til slutt ser vi av Figur 21 at det er en betydelig større andel representanter som opplever at mye tid og diskusjon går med til å diskutere budsjettkutt, som også opplever at de er blitt mindre motivert til å stille til gjenvalg (46 prosent). Tilsvarende andel er 22 prosent blant de som er uenig i påstanden, og som dermed kan fokusere på andre ting enn å få økonomien til å gå i hop.

Samlet sett ser vi at evne til å både synliggjøre og utnytte kommunens handlingsrom, men også trange budsjetter og statlig detaljstyring, har stor betydning for motivasjon. Det er interessant å merke seg at statlig detaljstyring og trang økonomi er det som i størst grad begrenser handlingsrommet, mens det er administrasjonen og kommunens evne til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet som i vel så stor grad virker negativt på framtidig motivasjon for deltakelse i lokalpolitikken. Det er dermed også viktig å ha fokus på tiltak som kan bidra til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet på en bedre måte.

Ellers er det mindre variasjoner dersom vi ser på vurderingene ut fra ulike bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, kommunestørrelse, inntekt og geografi. Selv om vi fant enkelte forskjeller i vurderingene av enkelte påstander om handlingsrommet mellom store og små kommuner, synes ikke disse å gi ulik motivasjon for å stille til gjenvalg.

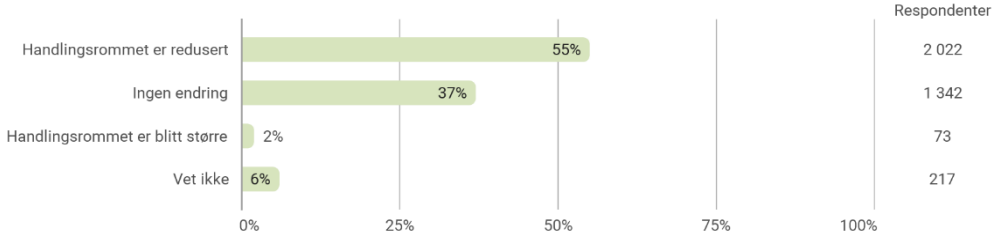
Det er en viss tendens til at de yngste aldersgruppene, som har mindre erfaring med kommunepolitikken fra før, i noe større grad enn eldre aldersgrupper mener at handlingsrommet påvirker motivasjonen negativt.

Ellers er inntrykket fra case-studiene at begrenset handlingsrom kan variere ut fra personlige egenskaper. Noen blir motivert av å finne gode løsninger i en vanskelig situasjon, eller blir «krigersk» som en informant sier. Samtidig blir det understreket at handlingsrom er viktig. En informant beskriver det på følgende måte:

> «det er en stor del av motivasjonen også, at vi er med på å bestemme hvordan tjenestene skal være utover det helt minimale lovpålagte».

Flere frykter at potensielle framtidige lokalpolitikere ikke ser poenget med å engasjere seg når de økonomiske rammene tilsynelatende er for stramme til å gjøre noe.

I og med at undersøkelsen ble gjennomført etter at korona-pandemien hadde brutt ut, spurte vi hvorvidt respondentene opplever at kommunestyrets handlingsrom har blitt påvirket av korona-situasjonen (jf. Figur 22).



Figur 22 Har kommunestyrets handlingsrom blitt påvirket av korona-situasjonen? N=3654

Over halvparten (55 prosent) sier at handlingsrommet er redusert som følge av pandemien. Vi spurte ikke om årsakene i spørreundersøkelsen, men det er grunn til å tro at både fokus og ressurser har blitt satt inn på å håndtere pandemien og problemstillinger relatert til dette, og at andre politiske saker har måttet vike. Denne hypotesen har også blitt styrket gjennom caseundersøkelsene. Her ble det gitt uttrykk for at dette var en situasjon som måtte håndteres, og at en del andre saker har blitt satt på vent.

Kommunestyrerepresentanter i mindre og usentrale kommuner opplevde at handlingsrommet ble mindre redusert som følge av pandemien sammenlignet med representanter i store og sentrale kommuner. Eksempelvis er det i kommuner med mindre en 3000 representanter 42 prosent av representantene som mener at handlingsrommet er redusert som følge av pandemien. Tilsvarende andel i kommuner med 30 000 innbyggere eller mer, er på 69 prosent. Det har trolig sammenheng med at større og mer sentrale kommuner, både på undersøkelsestidspunktet og generelt gjennom pandemien, hadde størst utfordringer med pandemien.

Selv om mange kommunepolitikere opplevde at korona-situasjonen innskrenket det lokalpolitiske handlingsrommet, syntes det i mindre grad å påvirke sannsynligheten for å stille til gjenvalg.

5.6 Oppsummerende vurdering

Samlet sett er det trang kommunal økonomi og statlig detaljstyring som i størst grad trekkes fram som begrensende faktorer for det lokalpolitiske handlingsrommet. Statlige krav og normer for hvordan kommunene skal løse sine tjenester, binder opp økonomiske ressurser på en måte som ikke nødvendigvis er i tråd med ønsker og målsettinger som man ønsker å prioritere lokalt. Noen opplever også at statlige krav på ett område resulterer i at kommunen må gjennomføre kutt på andre områder, og at dette ikke er i tråd med lokale ønsker og behov. Dersom vi relaterer dette til modellen for generalistkommunenes handlingsrom, som viser sammenhengen mellom selvstyre, forvaltningsfunksjon, sektortilpasning, samordning og handlingsrom, kan man si at kravene til forvaltningsoppgaver som skal løses på vegne av staten, oppleves økende. Det gjør at det blir mer krevende med lokale tilpasninger og ivaretakelse av den helhetlige samordningsfunksjonen. I sum bidrar dette også til å redusere lokal autonomi, dvs. det ekte selvstyret.

Samtidig er det også en relativt stor andel som mener at kommunen ikke utnytter handlingsrommet på en god måte. Det indikerer at det finnes et handlingsrom, men at det er potensial for å både identifisere og utnytte dette på en bedre måte. Mye tyder på at endringer i politikerrollen de siste 30 årene, hvor politikerne i større grad skal være strategiske og styre i «stort» og ikke i «smått», er krevende for en del politikere (jf. 2.3). Nyvalgte politikere som kommer inn i politikken, er gjerne opptatt av spesielle saker som angår lokalmiljøet. Det kan være krevende å se hvordan man kan påvirke gjennom overordna strategisk styring i møte med omfattende sakspapirer, byråkratiske rutiner og prosesser og en sterk administrasjon. Vi kommer nærmere tilbake til endringer av politikerrollen i kap. 7.8.2.

Det er noen forskjeller mellom representanter i store og små kommuner når det gjelder opplevelse av handlingsrom. Små kommuner er i større grad avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne løse en del oppgaver på en god og effektiv måte. Ulempen med interkommunalt samarbeid er at mange opplever redusert politisk styring og kontroll med de oppgaver og tjenester som løftes ut i slike samarbeid. Særlig gjelder det hvis det interkommunale samarbeidet er omfattende. 34 prosent av representantene mener omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så stort at det har blitt et problem for lokaldemokratiet. Det er en noe høyere andel blant de mindre kommunene som mener dette – sammenlignet med de store.

Små kommuner har mindre ressurser til å drive med innovasjon og utvikling, og ønsker i mindre grad enn store kommuner overføring av nye oppgaver som grunnlag for å styrke lokaldemokratiet. Stadig overføring av nye oppgaver og økte krav til oppgavehåndtering setter små kommuner under press, og kan bidra til å redusere det lokalpolitiske handlingsrommet.

Videre ser vi at det er forskjeller i vurderingene mellom politikere som er i flertall og i mindretall. De som er i flertall, er i noe større grad fornøyd med kommunes håndtering og utnyttelse av det lokalpolitiske handlingsrommet sammenlignet med de som er i mindretall. Ellers er eldre og mer erfarne politikere mer tilfreds med administrasjonens evne til å synliggjøre handlingsrommet, enn unge og nye politikere. Tilbakemeldingene tyder på at det for nye som kommer inn i politikken, er vanskelig å identifisere handlingsrommet og forstå hvordan det skal utnyttes. Vi kommer nærmere inn på dette under kapitlene om innflytelse og arbeidsvilkår.

Det er en betydelig større andel (40 prosent) som sier de er mindre motivert enn mer motivert (16 prosent) til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg som følge av sin opplevelse av handlingsrommet i kommunepolitikken. Det er også en betydelig andel som mener at handlingsrommet ikke påvirker motivasjonen i den ene eller andre retningen (41 prosent). Blant de som oppgir at et snevert handlingsrom påvirker motivasjon for å stille til gjenvalg negativt, synes dette i vel så stor grad å ha sammenheng med kommunens utnyttelse av handlingsrommet, som av sterk statlig styring.

Et flertall mener at handlingsrommet er redusert som følge av pandemien. Dette har høyst sannsynlig sammenheng med at en del oppgaver har måtte vike for å kunne håndtere pandemien på en best mulig måte. Vi ser her også at det er forskjeller mellom store og små kommuner. Representantene i de minste kommunene synes i mindre grad enn sine kolleger i de større kommunene at handlingsrommet har blitt redusert som følge av pandemien. Det er ikke helt unaturlig. De mindre kommunene har i mindre grad blitt rammet av pandemien, og har hatt færre innskrenkende tiltak enn mange av de store og mer sentrale kommunene.

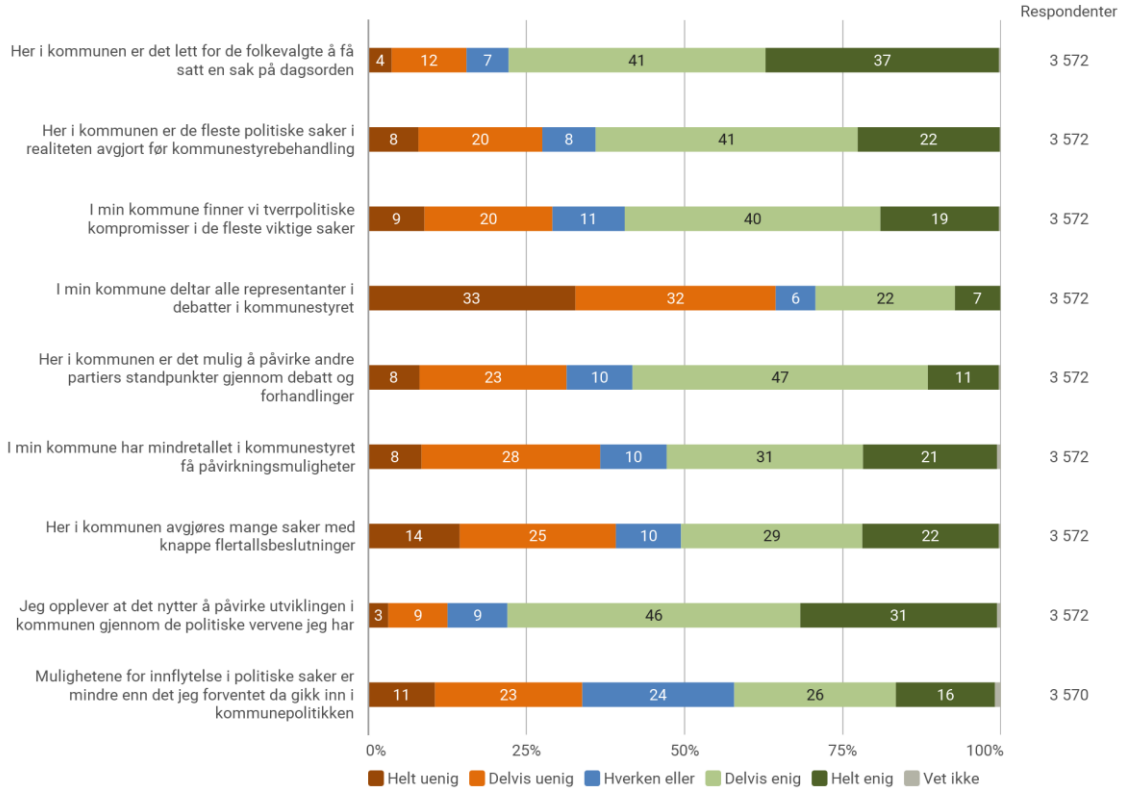
Det er interessant å merke seg at statlig detaljstyring og trang økonomi er det som i størst grad begrenser handlingsrommet. Selv om statlig detaljstyring og trang økonomi er det som i størst grad oppleves å begrense handlingsrommet, opplever representantene at administrasjonen og kommunens evne til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet i vel så stor grad påvirker motivasjonen negativt. Det er dermed også viktig å ha fokus på tiltak som kan bidra til å synliggjøre og utnytte handlingsrommet på bedre måter.

6. Innflytelse

6.1 Lokalpolitikeres opplevelse av innflytelse

For at det skal være meningsfylt å være med i lokalpolitikken, vil det være avgjørende å ha lokalpolitisk innflytelse. Til en viss grad vil det være sammenheng mellom handlingsrom og innflytelse, men det kan være mange andre faktorer som kan påvirke innflytelsen, f.eks. partipolitisk tilhørighet, politisk kultur, politiske posisjoner, utdanningsnivå og personlig engasjement, motivasjon og ferdighetsrepertoar.

Vi har bedt kommunestyrerepresentantene om å ta stilling til om de er enig eller uenig i en del påstander relatert til lokalpolitisk innflytelse. Svarfordelingen er vist i Figur 23.



Figur 23 I hvilken grad er du enig i følgende påstander om lokalpolitisk innflytelse?

Vi ser for det første at det er delte meninger om en del av påstandene. Den påstanden flest er enig i, er at det er lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden. Hele 78 prosent er enig i denne påstanden, mens kun 16 prosent sier seg uenig. Det er videre 77 prosent som opplever at det nytter å påvirke utviklingen i kommunene gjennom de politiske vervene de har. Kun 12 prosent er uenig. Det tyder på at det store flertallet ser det som meningsfullt å være med i lokalpolitikken, og iallfall opplever å ha en reell mulighet for å påvirke tjeneste- og samfunnsutviklingen i egen kommune.

Videre er det rundt 60 prosent som mener man i kommunen finner tverrpolitiske kompromisser i de fleste saker, og at det er mulig å påvirke andre partiers standpunkter gjennom debatt og forhandlinger. Det er samtidig verdt å merke seg at det er over 60 prosent som mener at de fleste politiske saker i realiteten er avgjort før kommunestyrebehandling. Ser vi disse funnene under ett, kan mye tyde på at mye av den reelle politiske saksbehandlingen og forhandlingene skjer på «bakrommet», dvs. enten i møter internt i partier, grupper og/eller koalisjoner. Alternativt kan det være en del som opplever at mye i realiteten avgjøres i formannskaps- og utvalgsmøter.

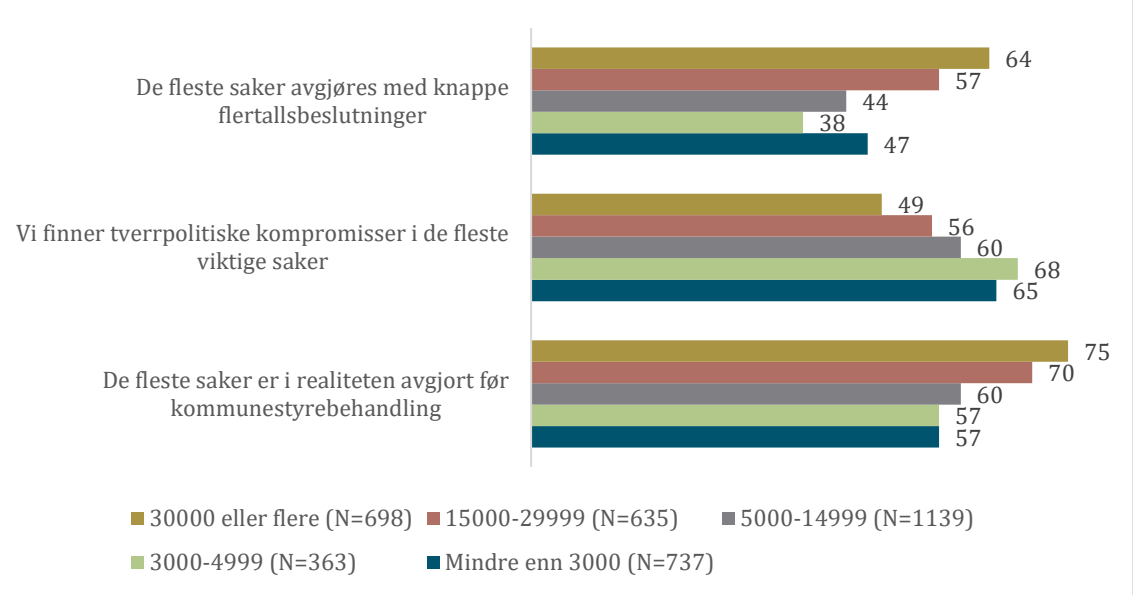
Ellers ser vi at 62 prosent av representantene er uenige i at alle representanter deltar i debatter i kommunestyret, og mer enn 50 prosent mener mindretallet i kommunestyret har få påvirkningsmuligheter. Representantene er relativt delt i synet på om mange saker i kommunen avgjøres med knappe flertallsbeslutninger.

Av respondentene er det 42 prosent som uttrykker enighet i påstanden om at de opplever innflytelsen som mindre enn de forventet da de gikk inn i politikken, mens 34 prosent uttrykker uenighet i dette. Her er det altså en noe større andel om opplever at innflytelsen er mindre enn forventet.

Det er ulike faktorer som kan ha betydning for graden av opplevd innflytelse. I påfølgende avsnitt ser vi nærmere på variasjoner ut fra ulike bakgrunnsvariabler.

6.2 Variasjoner ut fra kommunestørrelse

Vi finner tydelige forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder opplevelsen av innflytelse og påvirkningsmuligheter. Det viser Figur 24 hvor vi gjengir andelen kommunestyrerepresentanter i ulike kommunestørrelser, som oppgir at de er enig i følgende påstander.



Figur 24 Andelen kommunestyrerepresentanter i ulike kommunegrupper som er enig eller helt enig i påstandene i figuren knyttet til innflytelse og påvirkningsmuligheter. Svar gruppert etter kommunestørrelse. N=3572.

Av tilbakemeldingene gjengitt i figuren, ser vi for det første at man i små kommuner i større grad opplever at man finner fram til tverrpolitiske kompromisser i viktige saker, og at saker i mindre grad avgjøres med knappe flertallsmarginer. Det indikerer at partipolitiske skillelinjer syntes å ha noe mindre betydning i små kommuner, som også gjerne har færre representanter i kommunestyrene. Det kan og indikere at en i lokalpolitikken i mindre kommuner i større grad ser at en er avhengig av å få alle gode krefter til å spille på lag for å få til ønsket utvikling, sammenliknet med i større kommuner som gjerne har større utviklingskapasitet/flere ressurser til å drive utvikling (jf. funn om handlingsrom som vi presenterte i kap. 4). Det kan også være at en i mindre kommuner styrer noe mer i smått, og mindre i stort, i den forstand at lokalpolitikken i større grad preges av den mer pragmatiske dag-til-dag-politikken og at man er «tettere på», og mindre av ideologiske spørsmål sammenliknet med i de større kommunene.

Videre er tilbakemeldingene at saker i små kommuner i mindre grad er avgjort før kommunestyrebehandling. Det tyder på at det er mer reelle politiske debatter i kommunestyrene i små kommuner. Vi ser at det i mindre kommuner også er en noe større andel som mener mindretallet har gode påvirkningsmuligheter, og at det i større grad er mulig å påvirke andre partiers standpunkter gjennom debatt og forhandlinger. Til slutt er det en noe større andel i større kommuner som opplever at ikke alle kommunestyrerepresentantene deltar i politiske debatter.

Vi har også gjennom case-studiene sett eksempler på at kommunestørrelse kan påvirke mulighetene til å påvirke på ulikt vis. I en av de mindre kommunene var det flere av representantene som pekte på at de viktigste skillelinjene i lokalpolitikken går i spørsmålet om hvorvidt kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke. Så lenge dette spørsmålet er avklart, er tilbakemeldingene at partiene i stor grad står sammen om å finne de beste løsningene for kommunene, og at alle er åpne for gode forslag som representanter for ulike partier måtte ha. Her har vi også sett eksempler på at representanter fra små partier, eller eneste representant fra et parti i kommunestyret, blir invitert med på andre partiers gruppemøter for å diskutere politiske saker.

I store kommuner er inntrykket at de politiske skillelinjene kan være tydeligere, og samtidig at viktige politiske diskusjoner blir avklart på andre politiske arenaer enn i kommune- eller bystyret. En annen utfordring i slike kommuner er at antallet saker og omfanget av saksdokumenter er betydelig større. Store kommuner har også i større grad politikere som er frikjøpt for å drive politisk arbeid. For fritidspolitikere som ikke er frikjøpt, kan det i disse kommunene være krevende å holde seg orientert og å bruke tilstrekkelig med tid for å kunne påvirke de politiske sakene. Vi har fått tilbakemeldinger om at det i de større kommunene kan være en fare for at en del politikere blir passive og får roller der de stemmer «slik de får beskjed om».

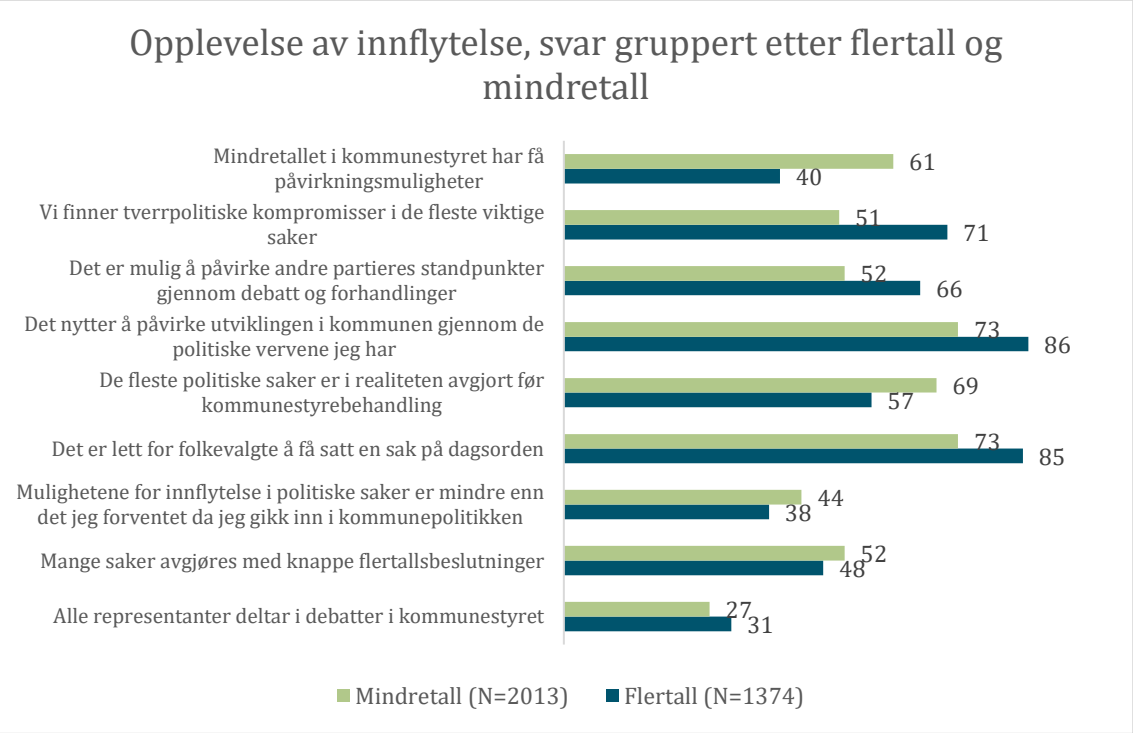
I forlengelsen av det er det flere informanter i de store kommunene, med et høyt antall representanter i kommune-/bystyre, som påpeker at det fort blir mange «back benchers». Back bencherbegrepet stammer fra britisk politikk og viser til britiske parlamentsmedlemmer som ikke har noen sentrale tillitsverv i egen partigruppe, og som derfor utøver liten innflytelse på politikken. Disse må sitte på de bakerste benkene i parlamentet og kalles derfor back benchers. Flere opplever altså at kommune- og bystyrets størrelse (antall representanter) er av betydning for den enkelte representant sin opplevelse av om det er meningsfullt og givende å delta – og for deres mulighet for innflytelse på styre og stell. En sier det slik:

> «Jeg mener at bystyret er altfor stort [blant kommunene i landet med flest representanter, vår anm.]. Hvis en tror at det blir mer demokrati jo større bystyret er, så er det ikke nødvendigvis korrekt».

Andre mener denne problemstillingen varierer stort, både ut fra hvor flinke partiene og gruppelederne er til å involvere alle representanter internt, men også ut fra personlig initiativ hos den enkelte representant. I flere av kommunene er tilbakemeldingen fra de nye representantene ganske entydig i retning av at partiene er flinke til å inkludere og involvere dem fra dag én, slik at de føler seg «med» og som en del av det politiske miljøet, og med reell innflytelse.

6.3 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall

Det er naturlig at innflytelse henger sammen med om man er i flertall og mindretall. Som Figur 25 viser, finner vi klare sammenhenger i vurderingene for følgende påstander. Påstandene er rangert fra øverst til nederst i figuren etter grad av forskjell i vurderinger mellom representanter fra flertalls- og mindretallspartier:



Figur 25 Andelen kommunestyrerepresentanter blant henholdsvis flertallspartier og mindretallspartier som er enig eller helt enig i ulike påstander knyttet til opplevelse av innflytelse og påvirkningsmuligheter. Prosent. N=3387.

Påstandene viser klart at de som ikke er i flertall, vurderer mulighetene for innflytelse lavere enn de som er i flertall. De største forskjellene i vurderingene er knyttet til mindretallets påvirkningsmuligheter og inngåelse av tverrpolitiske kompromisser. Blant de som ikke er del av en flertallskonstellasjon, er det 21 prosentpoeng flere som mener at mindretallet har små påvirkningsmuligheter sammenlignet med de som er i flertall, og 20 prosentpoeng færre som mener man i lokalpolitikken i egen kommune kommer fram til tverrpolitiske kompromisser i viktige saker.

Blant de som ikke er i flertall, er det også en større andel som mener det er vanskeligere å påvirke andre partiers standpunkter, at det ikke nytter å påvirke utviklingen i kommunen, at saker er avgjort før kommunestyrebehandling, og at det ikke er lett å få satt en sak på dagsorden.

Mindretallspolitikere vurderer med andre ord gjennomgående sine egne påvirkningsmuligheter mer negativt enn det politikere som er del av en flertallskonstellasjon gjør.

Gjennom case-studiene har vi også fått tilbakemeldinger om at den partipolitiske sammensetningen naturligvis er viktig for mulighetene til å påvirke. Dersom det er en klart definert flertallskonstellasjon, blir det vanskelig for mindretallet å påvirke. Fra politikere i mindretall har vi fått tilbakemeldinger om at en slik situasjon, hvor det er et definert flertall som bestemmer, kan føre til at man begrenser engasjementet til de sakene som er viktigst for partiet. Her blir det vist til at det er tidkrevende å være med i politikken, og at det er lite fristende å bruke tid og ressurser på saker som det er liten mulighet for å påvirke. En av respondentene uttrykte det på følgende måte, også med referanse til andre kommuner:

> «Og det hører jo jeg fra andre kommuner, at … som sitter i fastlåste flertalls-mindretallsposisjoner og hvor mindretallet egentlig bare blir å ta opp saker for å markere forskjell, men de har ingen forhåpninger om å få flertall for det, det er demotiverende sånn som jeg oppfatter det. Og da er det på en måte utsiktene til å snu det til en flertallskonstellasjon ved neste korsvei som er motivasjonen. Hvis den også ser litt håpløs ut, så er det veldig lett å tenke seg at da finner du på noe annet»

Gjennom case-undersøkelsene fremgår det nokså tydelig at mindretallet gjennomgående opplever å ha noe mindre innflytelse enn representanter for flertallspartier. Samtidig vurderer mindretallspolitikere i case-kommunene sin innflytelse svært ulikt.

I en av kommunene beskriver for eksempel flere av informantene en maktesløshet knyttet til at de er i mindretall, og at det også bidrar til sterke diskusjoner. Å føle at man ikke blir lyttet til, og at saker allerede er avgjort før de blir behandlet i kommunestyret fordi flertallsgruppa har bestemt seg, oppleves som frustrerende. Flere trekker fram at de savner en god dialog mellom partiene. Bedre kjemi mellom enkelte av politikerne kunne også gjort det enklere å snakke sammen. Ifølge flere av informantene har dette blitt enda vanskeligere under pandemien, når man ikke har hatt fysiske møter der man kan se hverandre i øynene og småprate i pausene. Samtidig som samtlige av informantene gir uttrykk for at samarbeidsklimaet er vanskelig, er det flere som sier at de fleste har en god tone seg imellom, både innad i partiene og på tvers av partiene. Samtidig er det i denne kommunen flere av informantene for partier i mindretall som mener at de har innflytelse, og føler at de blir hørt og får gjennomslag. «Men vi må kanskje rope litt høyere» sier en av informantene. En annen tenker mer langsiktig og ser at det i noen tilfeller har vært fruktbart å belyse saker fra andre perspektiver for på sikt å få gjennom sine forslag.

Vi finner altså variasjoner mellom politikere i mindretall på tvers av kommuner, men også internt i en og samme kommune. Bare det i seg selv indikerer at både politisk sammensetning i kommunestyret, men også rolleutøvelsen (ferdigheter, kompetanser mv.) spiller en rolle. Med det siste mener vi at representanter både opplever – og håndterer – det å være i mindretall på ulikt vis. Uavhengig av om man er i flertall eller mindretall, og om det er snakk om innflytelse innad i partiene eller i kommunestyret, er mange av informantene opptatt av at både erfaring, fartstid og hvor godt man har satt seg inn i saker, har betydning for hvor stor innflytelse den enkelte har. At politiske og kommuneadministrative prosesser er langsomme, gjør at innbyggerne

blir utålmodige, og dette er også noe som påvirker hvorvidt man opplever at man har innflytelse. En relativt fersk politiker sier at:

> «når man går inn i politikken så tenker man at «nå skal det bli vei i vellinga», men så er det et system som er der som er som det er. Før jeg ble med, hadde en forventning til effektivitet og gjennomføring som rett og slett ikke er mulig i det politiske systemet.»

At den politiske sammensetningen har betydning, finner vi et eksempel på i en av de store kommunene i undersøkelsen. Her eksisterer det ikke noe fast flertall, unntatt i budsjettbehandlingen, og representanter fra både budsjettflertallet og -mindretallet opplever at det i mange saker etableres ulike samarbeid – på tvers av disse blokkene. Flere påpeker her at flertallet forsøker å inkludere mindretallet i å finne fram til felles løsninger. Det må de for så vidt også, for den styrende koalisjonen har ikke flertall alene. Det gjør situasjonen krevende for politisk ledelse, men gjenspeiler seg i at flere partigrupperinger og representanter i mindretall opplever å ha nokså stor innflytelse i saker, og at de får være med å påvirke og finne fram til kompromisser. To representanter fra to ulike fløypartier blant mindretallet sier det slik:

> «Jeg tror en er nødt til å understreke situasjonen i [kommunenavn, vår anm.], for å kunne forstå og svare på det, altså. Fordi det er så mange partier og uoversiktlige situasjoner, så er det også veldig mange forskjellige konstellasjoner som gir flertall i forskjellige saker. Så her flytter det seg veldig fort. […] I den ene saken, så er det noen partier som er enige, og i andre saker er det andre partier som er med og har dannet flertall. Og det er jo noe positivt med det. Til sammenligning, i tidligere år [valgperioder, vår anm.], så var jo alt avtalt på bakrommet. Og så gikk man i bystyret og bare banket igjennom det som var avtalt blant partiene. Og nå er det en åpen diskusjon i bystyret om de fleste saker. Og ikke alltid gitt på forhånd hva utfallet blir. Og det tror jeg jo gir et mer levende demokratisk bystyre, enn det har vært tidligere. Jeg tror også at det til syvende og sist er positivt utad, i forhold til i befolkningen».

> «I enkeltsaker så er det jo absolutt mulig å få gjennomslag for forslag, spesielt når det er ikke helt direkterelatert til kommunebudsjettet, fordi at da er det jo flertallet som rår, sånn er det jo bare. Jeg har selv vært med i flertall i åtte år, nå er det opposisjon [mindretall, vår anm.]. Det er to helt forskjellige tilværelser, men både i formannskapet og øvrige utvalg er det mulig å få gjennomslag for enkeltsaker som ellers er støttet av ulike partier, så den biten er jo helt reell».

I en annen kommune uttrykker en representant som etter forrige valg gikk fra å tilhøre en flertallskonstellasjon til å bli en del av mindretallet, seg slik:

> «Det har jo vært en realitetsorientering og en læringskurve i forhold til beslutningsprosesser og muligheter for å få gjennomslag for de synspunktene man har. I og med at man ikke har flertall, så var vi jo forberedt på at en ikke fikk fullt gjennomslag for egne standpunkter. Men det er klart at det var jo mye lettere når vi var i posisjon, som vi var i forrige periode selvfølgelig».

Selv i kommuner hvor det er relativt klare flertall bak den styrende koalisjonen, er det imidlertid mindretallspolitikere som opplever at det nytter å påvirke. På spørsmål om hvordan det da skjer, får vi flere ulike svar, men det handler eksempelvis om at en må «tidligere inn» og påvirke flertallskonstellasjonen i forkant av deres behandling av sakene internt – hvor mange saker i realiteten avgjøres. I stor grad vil det handle om påvirkning i lukkede rom, i forkant av selve møtene, og i mindre grad gjennom debatt og meningsutveksling underveis i møtene. Da er mange saker i realiteten allerede avgjort.

Inntrykket er at man i kommuner uten en klar flertallskonstellasjon får mer levende debatter og at ulike konstellasjoner kan danne flertall. Det bidrar også til at representanter fra ulike partier

føler at de kan påvirke i ulike saker. Det som trekkes fram som en ulempe i slike tilfeller, er imidlertid at den helhetlige politiske styringen av kommunen kan bli mindre forutsigbar.

Ellers finner vi forskjeller ut fra en del andre bakgrunnsvariabler. Med utgangspunkt i partitilhørighet er det representanter fra Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Fremskrittspartiet som i størst grad mener det er vanskelig å få satt saker på dagsorden. Det kan ha sammenheng med at disse partiene har få representanter i mange kommuner, i mindre grad er en del av flertallet i kommunestyret, og i en del saker også har standpunkter lengst unna de andre partiene.

6.4 Forskjeller fra andre bakgrunnsvariabler

Vi har sett at opplevelse av innflytelse varierer mellom store og små kommuner, og om lokalpolitikerne er del av et flertall, eller ikke. Vi ser også beslektede sammenhenger med hvilke posisjoner og roller politikerne har. Det er de som har vært med i flere perioder, som hører til de eldre aldersgruppene, som sitter i formannskap eller er ledere for utvalg eller komiteer, og som hadde høy motivasjon for å være med i kommunepolitikken, som i størst grad føler at det nytter å påvirke utviklingen.

De som i størst grad mener mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det de forventet da de gikk inn i kommunepolitikken, er yngre politikere, politikere som er med i sin første eller andre periode, og de som i mindre grad sitter i formannskapet eller har lederverv i komiteer og utvalg. Ikke minst for nye representanter syntes det for mange å ta tid å bli varm i trøya. En del av de nye representantene sier det er en utfordring å komme inn i, og skjønne de politiske prosessene, regelverk, uskrevne regler og normer mv., noe som er med på å begrense opplevelsen av innflytelse i starten. Ikke minst gjelder det i de mindre partigruppene, som gjerne også har svakere organisasjon i ryggen, og hvor det ofte både er færre erfarne folk de som er innvalgt for første gang kan lene seg på – og mindre partiintern opplæring. Det blir eksemplifisert slik:

> «Jeg har jo gått inn i mange organisasjoner, ja, i jobblivet og overalt, men det er jo sjeldent det er så mange uskrevne regler. Og så utrolig … Det virker som at alt bare flyter, og så er det egentlig så usannsynlig regelstyrt og så detaljert. Så det er ufattelig mange ting man må huske på […] Det er en utrolig brå læringskurve».

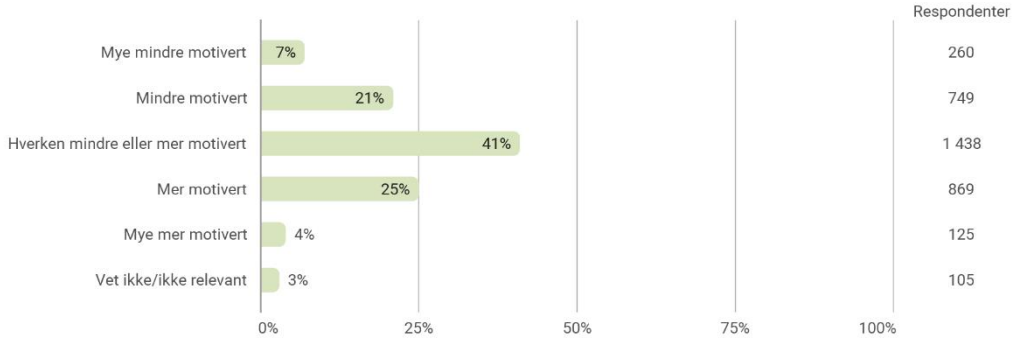
En annen fersk representant uttrykker seg slik om hvor vanskelig det oppleves å utøve innflytelse i det som oppleves som et komplekst styringssystem:

> «Men jeg hadde jo trodd, som nyvalgt, at det skulle være mye større rom for å påvirke og endre ting. Men størrelsen på kommunen og budsjettene, og … det er så vanvittig stort, at en må ha ganske mye erfaring, bare for å få en viss oversikt, sånn at en kan gå inn og påvirke og gjøre endringer og så videre».

Spørreundersøkelsen viser at de som mener at innflytelsen er mindre enn forventet, også i større grad, mener at for mye av de politiske diskusjonene går på å få budsjettet i balanse, og at det er for lite ressurser til innovasjons- og utviklingsarbeid. Selv om påvirkningsmulighetene varierer, har vi sett at et klart flertall opplever at det nytter å påvirke utviklingen gjennom de vervene de har. Kun 11 prosent gir klart uttrykk for det motsatte.

6.5 Effekter på motivasjon for gjenvalg

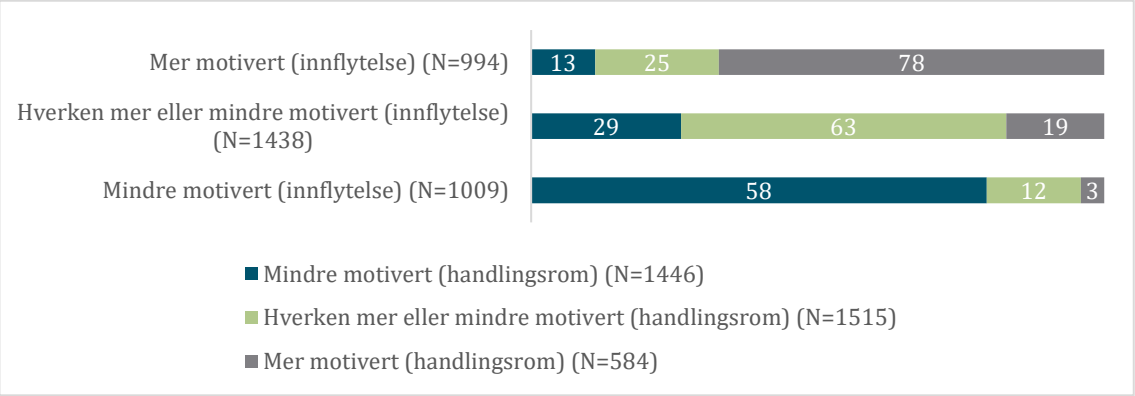
Kommunestyrerepresentantene fikk også et eget spørsmål om deres opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken har gjort dem mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg (jf. Figur 26).



Figur 26 Har din opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? N=3546

Vi ser at det er en omtrent like stor andel som sier at de har blitt henholdsvis mindre motivert (28 prosent) og mer motivert (29 prosent) som følge av sin opplevelse av innflytelse. Det betyr at 57 prosent opplever at deres opplevelse av innflytelse har påvirket deres motivasjon – enten i positiv eller negativ retning. På samme vis som for handlingsrom er det verdt å merke seg at det er en relativt høy «restandel» (41 prosent) som sier de hverken er blitt mer eller mindre motivert som følge av sin opplevelse av innflytelse. Det kan indikere at nokså mange også opplever at deres innflytelse oppleves omtrent som forventet da de gikk inn i politikken.

Vi har videre sett på hvorvidt det er sammenfall i vurderingene av hvordan henholdsvis handlingsrom og innflytelse påvirker motivasjon til å stille til gjenvalg (Figur 27).



Figur 27 Har din opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Har din opplevelse av handlingsrommet i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Prosent. N=3545.

Som det kommer frem av figuren, er det et relativt stort sammenfall i vurderingene av hvordan handlingsrom og innflytelse påvirker motivasjonen til å stille til gjenvalg. En stor andel av de som sier at opplevelsen av innflytelse har ført til mindre motivasjon, sier at opplevelsen av handlingsrom har hatt samme effekt (58 prosent). Motsatt er det en stor andel av de som sier at opplevelsen av innflytelse har ført til mer motivasjon, som sier at opplevelsen av handlingsrom

har hatt samme effekt (henholdsvis 78 prosent). Det tyder på at opplevelsen av handlingsrom for mange påvirker opplevelsen av innflytelse. Er handlingsrommet lite, enten det er på grunn av statlige føringer, trang økonomi eller andre forhold, ja, så vil også opplevelsen av innflytelse for mange være mindre.

Vi har videre sett på hvilke årsaksvariabler som syntes å ha forklaringskraft på hvordan innflytelse påvirker motivasjon til å stille til gjenvalg. Det er signifikante sammenhenger i vurderingene utfra om respondentene er del av et flertall, eller er i mindretall. Blant de er del av et flertall, er det 33 prosent som har blitt mer motivert av sin opplevelse av innflytelse, mens tilsvarende andel blant de som er i mindretall, er 26 prosent. Tilsvarende er det en høyere andel blant de som er i mindretall (32 prosent), som sier de er blitt mindre motivert sammenlignet med de som er del av et flertall (26 prosent). At det er visse forskjeller, er ikke uventet, men at de ikke er større, viser at det er flere faktorer knyttet til innflytelse som påvirker motivasjon for gjenvalg.

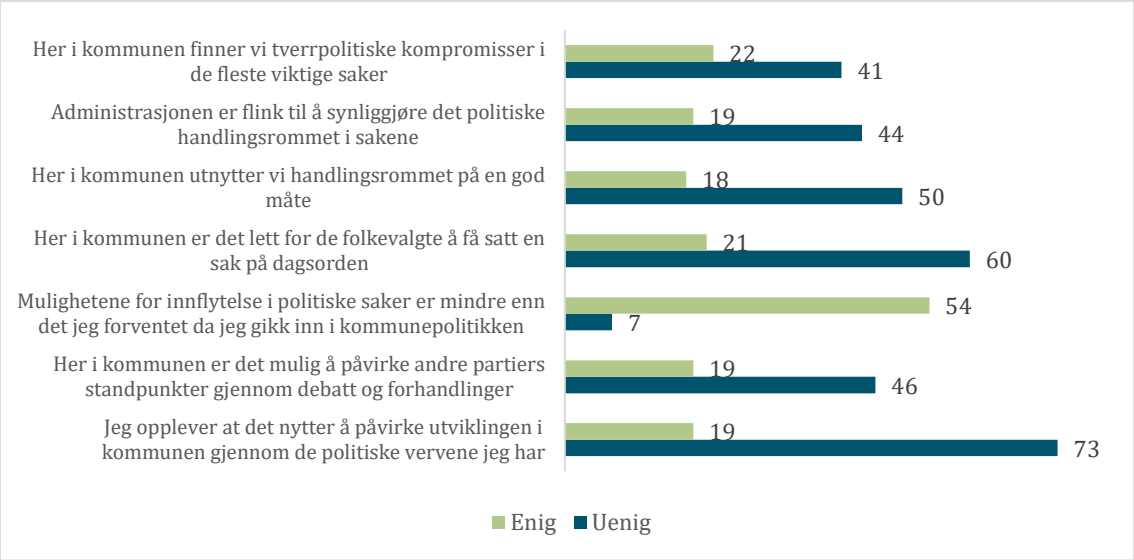
Dette har vi også fått bekreftet gjennom case-studiene. Her har vi fått flere tilbakemeldinger på at det å være i mindretall også kan oppleves givende. Det kan illustreres med følgende utsagn:

> «Samtidig så opplever i alle fall vi i [partiets navn, vår anm.] at det å være i opposisjon er kanskje vel så viktig, å utøve en konstruktiv opposisjonsrolle [være del av et mindretall, vår anm.]. Det er i hvert fall vår holdning. Så vi har en høy motivasjon selv om vi er i opposisjon og vi jobber hardt med å fremme både alternative forslag og få frem våre synpunkter og standpunkt. Så sånn sett så er vi ikke slått ut, selv om vi ikke ble en del av flertallet, tvert imot».

Vi har også utsagn som illustrer at det å være i mindretall kanskje krever ekstra motivasjon og tålmodighet:

> «Det er første perioden av de fem jeg nå har vært folkevalgt i, at vi er i posisjon. Og det oppleves veldig annerledes. For det å være opposisjonspolitiker og vite at alt du på en måte sier, blir stemt ned, det krever motivasjon, det. På en helt annen måte enn når du vet at det antageligvis blir en belønning i den andre enden, for det man sitter og jobber på nå. Det å være i opposisjon krever evne til å sette seg veldig langsiktige mål og se glede i det bittelille. Det har gjort at jeg har klart å være i lokalpolitikken fryktelig lenge».

I Figur 28 har vi sett nærmere på hvilke årsaksvariabler som syntes å ha størst forklaringskraft på hvordan innflytelse påvirker motivasjon til å stille til gjenvalg.



Figur 28 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i følgende påstander og som samtidig oppgir at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg som følge av arbeidsvilkårene som folkevalgt. Prosent. N=3546.

Den klareste sammenhengen finner vi når det gjelder hvorvidt representantene er enige i om det nytter å påvirke utviklingen i kommunen. Hele 73 prosent av de som er uenig i at det nytter å påvirke utviklingen i kommunen gjennom eget verv, er også mindre motivert til å stille til gjenvalg. Dette er imidlertid en nokså liten gruppe (324 respondenter). Blant de som er enig i at det nytter å påvirke utviklingen i kommunen gjennom eget verv, er andelen som er mindre motivert til å stille til gjenvalg som følge av lite innflytelse 19 prosent (519 respondenter).

Av respondentene som opplever at mulighetene for innflytelse er mindre enn de forventet (1464 respondenter), er det 54 prosent som samtidig svarer at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg (785 respondenter). Blant de som er uenig i at innflytelsen er mindre enn de forventet (1201 respondenter), er andelen som er mindre motivert til å stille til gjenvalg, kun 7,3 prosent (88 respondenter).

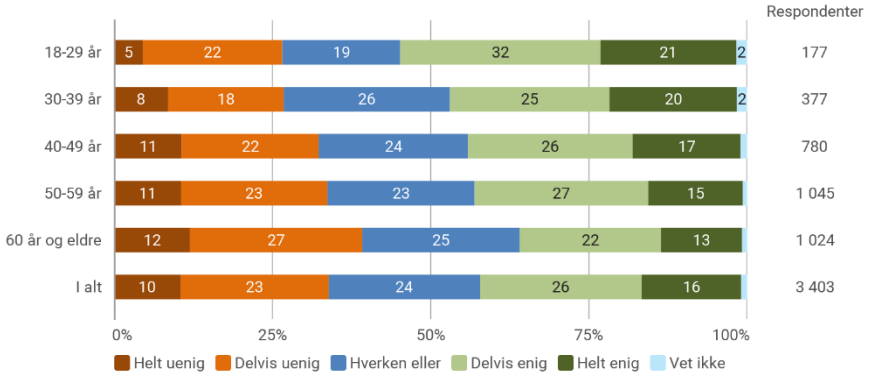
Også blant de som er uenige i at det er lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden (547 respondenter), er det 59 prosent som også oppgir at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg. Blant de som er enige i påstanden – det store flertall (2670 respondenter) – er andelen som er mindre motivert, nede i 36 prosent. Det er imidlertid også en betydelig gruppe (969 respondenter).

Utover dette viser Figur 28 at det blant de som opplever at lite innflytelse i kommunepolitikken har påvirket motivasjonen til å stille til gjenvalg negativt, er en større andel som også mener:

- At administrasjonen ikke er flink til å synliggjøre handlingrommet i sakene
- At kommunen ikke utnytter handlingsrommet på en god måte
- At det ikke er lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagorden
- At man ikke finner tverrpolitiske kompromisser i de fleste viktige saker
- At det ikke er mulig å påvirke andre partiers standpunkter gjennom debatt og forhandlinger

I intervjuene fra casekommunene kommer det også fram at det politiske spillet, og posisjoneringen av enkeltpolitikere eller partier, kan virke demotiverende. For eksempel forteller en av informantene i en mellomstor kommune at vedkommende nå teller ned til sluttdato. Representanten har særlig blitt demotivert av at mange lokalpolitikere og partier er mer opptatt av å posisjonere seg og «gjøre hestehandler». Makt og posisjoner blir ifølge denne representanten for mange viktigere enn å få gjennomslag for de viktige sakene. En annen grunn til demotivasjonen er at informanten opplever lite engasjement for oppvekst- og omsorgsutvalget som vedkommende selv leder. Det blir pekt på at flere av medlemmene sitter der mer eller mindre motvillig, og at disse ifølge informanten er mer opptatt av byggetekniske ting og asfalt enn av gode tjenester i kommunen. Informanten er selv påpasselig med å ikke gi uttrykk for sin demotivasjon, men er snarere opptatt av å omtale lokalpolitikken i positive ordelag. Positiv omtale blir sett på som avgjørende for å rekruttere flere til politikken. En av representantens rekrutteringsstrategier var å bruke sine to varaer aktivt, involvere dem og la dem innimellom delta på både kommunestyremøter og utvalgsmøter.

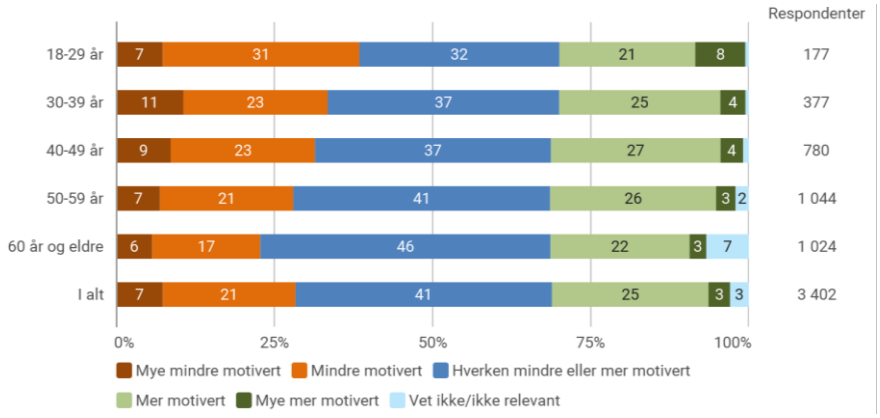
Vi finner også en tydelig sammenheng mellom alder og vurdering av innflytelse (jf. Figur 29).



Figur 29 Mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det jeg forventet da gikk inn i kommunepolitikken. Krysset med: Alder.

Blant respondentene i de yngste aldersgruppene er de flere som opplever at mulighetene for innflytelse er mindre enn det de forventet da de gikk inn i kommunepolitikken, sammenliknet med respondentene i de eldre aldersgruppene. I aldersgruppene 18–29 og 30–39 år er det henholdsvis 53 og 45 prosent som opplever at mulighetene for innflytelse er mindre enn de forventet. Tilsvarende er andelen for 40–49 og 50–59 år henholdsvis 43 og 42 prosent. I aldersgruppen 60 år og eldre er andelen som er enig eller helt enig i påstanden, 35 prosent.

Videre ser vi i Figur 30 nærmere på aldersforskjeller i vurderingene av hvorvidt innflytelse har hatt negativ påvirkning på motivasjon til å stille til gjenvalg.



Figur 30 Har din opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Alder.

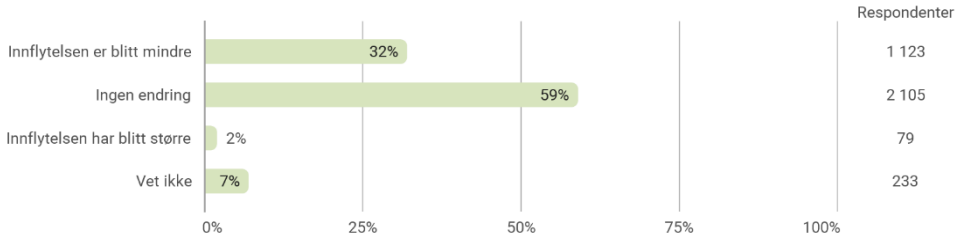
Som vi ser av figuren, er det også de yngste aldersgruppene som i størst grad har blitt mindre motivert til å stille til gjenvalg som følge av opplevd innflytelse. Som vi var inne på i kap 5.4, har unge representanter gjerne kortere fartstid i politikken, og gjennom casestudiene har vi fått tilbakemeldinger på at det kan være krevende å komme inn som ny, og at det ofte tar tid å lære seg det politiske håndverket og hvordan man skal jobbe politisk for å få gjennomslag for saker som man er opptatt av. Dette dreier seg blant annet om å forstå byråkratiet, det «politiske spillet» og hvordan man skal inngå allianser, kompromisser og utforme alternative vedtak. Følgende sitater fra en representant i en stor kommune uttrykker dette dilemmaet:

> «Flere skulle ønsker at det var mer man kunne endre på at og ting kunne skje raskere …Skal man få til noe må man overtale noen, få noen med på laget og bygge allianser … Noen har ideer men blir frustrerte fordi de ikke skjønner hvordan de skal fremme saker. Det er et håndverk å skrive og begrunne saker, og kanskje skrive i media»

> «For små partier som er i opposisjon [mindretall, vår anm.] kan det være en ørkenvandring. Det kreves også erfaring for å se hvilke saker du skal bruke tid på. Blir du perifer i de ditt eget parti blir du kun stemmekveg. Alliansebygging er vanskelig å kombinere med småbarnsliv.»

Tilbakemeldingene viser at det kan være krevende å komme inn i politikken som ny, og at det for mange ikke nødvendigvis er så lett å påvirke som de hadde sett for seg i utgangspunktet. Gjennom intervjuene blir det også pekt på at det hviler et betydelig ansvar på gruppelederne med tanke på å involvere, fordele saker og trekke nye representanter med på en god måte.

I kapittel 4 så vi at det var 55 prosent av respondentene som mente at handlingsrommet var blitt mindre som følge av korona-situasjonen. Hvordan har det påvirket respondentenes opplevelse av innflytelse? Svarene er gjengitt i Figur 31.



Figur 31 Har kommunestyrets innflytelse blitt påvirket av korona-situasjonen? N=3540.

Kommunestyrets innflytelse ser i mindre grad ut til å ha blitt påvirket av korona-situasjonen sammenlignet med kommunestyrets handlingsrom. Kun 32 prosent av respondentene mente at innflytelsen var blitt mindre. Det er ikke store forskjeller i sannsynligheten for å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg blant de som mener at handlingsrommet er redusert som følge av korona-situasjonen, og de andre kommunepolitikerne.

At det er en mindre andel som mener at innflytelsen ikke har blitt like mye redusert som handlingsrommet, har høyst sannsynlig sammenheng med at pandemien i større grad har påvirket hvilke saker som har blitt prioritert, snarere enn at innflytelsen i sakene har blitt redusert. I en av case-kommunene har man også i forbindelse med beslutninger om korona-tiltak involvert gruppeledere som ikke har fast plass i formannskapet til å være med å behandle disse sakene. Slik sett har deres innflytelse økt sammenlignet med en normalsituasjon, samtidig som det har sikret bred oppslutning og god politisk forankring av tiltakene.

Samlet sett er det klart at muligheter for innflytelse på lokalpolitiske prioriteringer har betydning for motivasjonen til å stille til gjenvalg. Det er stort sammenfall i vurderingene av hvordan handlingsrom og muligheter for innflytelse påvirker mulighetene for gjenvalg. Oppleves handlingsrommet lite, f.eks. som følge av statlige føringer, trang økonomi, kommunens evne til å utnytte handlingsrommet, eller andre forhold, ja, så oppleves innflytelsen mindre. Samtidig ser vi at innflytelse henger sammen med partipolitisk tilhørighet og partipolitisk sammensetning i kommunestyrene, politiske posisjoner, alder og erfaring i kommunepolitikken.

6.6 Oppsummerende vurdering

Det store flertallet, ca. tre av fire, opplever at det nytter å påvirke utviklingen i kommunene, og at det er lett å få satt en sak på dagsorden. Samtidig er det verdt å merke seg at over halvparten av kommunestyrerepresentantene mener at mindretallet har få påvirkningsmuligheter. De som er i flertall, opplever at mindretallet har større innflytelse på politiske saker enn de som i mindretall opplever selv. Og mer konkret er det blant de som ikke er del av et flertall en større andel som mener det er vanskeligere å påvirke andre partiers standpunkter, at det ikke nytter å påvirke utviklingen i kommunen, at saker er avgjort før kommunestyrebehandling, og at det ikke er lett å få satt en sak på dagsorden.

Opplevelse av innflytelse ser ut til å variere mellom store og små kommuner. I små kommuner synes de partipolitiske skillelinjene å gjøre seg gjeldende i mindre grad, og man finner i større grad fram til tverrpolitiske kompromisser. Sakene synes også i mindre grad å være «avgjort» før kommunestyrets behandling.

De som i størst grad mener mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det de forventet da de gikk inn i kommunepolitikken, er yngre politikere, politikere som er med i sin første eller andre periode, og politikere som ikke sitter i formannskapet eller har lederverv i komiteer og utvalg. De som i størst grad føler at det nytter å påvirke utviklingen, er de som har vært med i flere perioder, som hører til de eldre aldersgruppene, som sitter i formannskap eller er ledere for utvalg eller komiteer, og som gikk inn i kommunepolitikken med høyest motivasjon.

Flesteparten (41 prosent) mener at deres opplevelse av innflytelse i lokalpolitikken ikke har gjort dem mer eller mindre motivert for å stille til gjenvalg. Det er likevel en stor andel som har blitt mer motivert av opplevd innflytelse (29 prosent) sammenliknet med de som har blitt mindre motivert (28 prosent). De som opplever at det er vanskelig å påvirke utviklingen i kommunen gjennom sine verv, er klart mindre motivert til å stille til gjenvalg sammenlignet med de som opplever av det nytter. Yngre representanter opplever i noe større grad enn sine eldre «kolleger» at innflytelsen påvirker motivasjon negativt. Den viktigste årsaken synes å være at det er krevende å komme inn som ny i politikken, og at det tar mer tid enn forventet å lære seg det politiske håndverket og hvordan man skal jobbe politisk for å få gjennomslag for saker man er opptatt av.

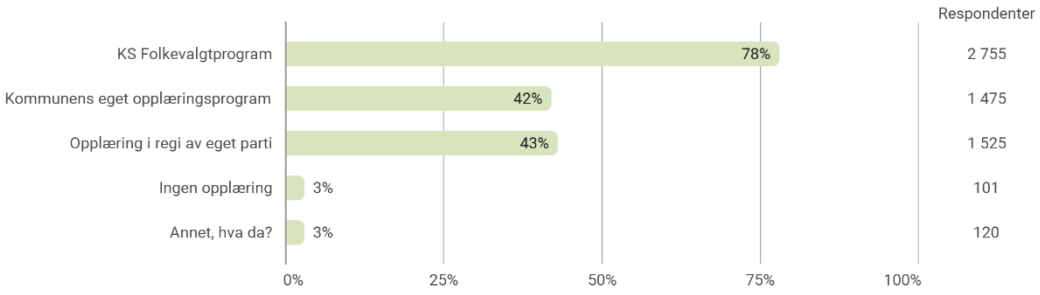
7. Arbeidsvilkår

Et hovedmål med prosjektet har vært å kartlegge og analysere betydningen av lokalpolitikernes arbeidsvilkår for både motivasjon, rekruttering og ønske om gjenvalg. Tidligere undersøkelser har vist at en betydelig andel som takker nei til gjenvalg, har gitt uttrykk for at det er for dårlig tilrettelagt for å være med i lokalpolitikken.

Som nevnt i kap 2.5 kan det være hensiktsmessig å skille mellom organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer og uformelle arbeidsvilkår. Organisatoriske miljøfaktorer omfatter godtgjøring, arbeidstid, møtetidspunkter, opplæring og organisering av det politiske arbeidet. Uformelle arbeidsvilkår omfatter faktorer som kan knyttes til det psykososiale arbeidsmiljøet, slik som sosialt klima og sosial støtte, rollekonflikter, motstridende og gjerne høye emosjonelle krav, krav om å skjule følelser, opplevelse av stress, liten innflytelse, kontroll over arbeidet, konflikter mv. Før vi går nærmere inn på representantenes opplevelse av arbeidsvilkårene, ser vi først nærmere på omfang av folkevalgtopplæring og tidsbruk i kommunepolitikken.

7.1 Folkevalgtopplæring

Vi har bedt respondentene oppgi om, og eventuelt hva slags opplæring de har fått i rollen som folkevalgt. Svarene er gjengitt i Figur 32.

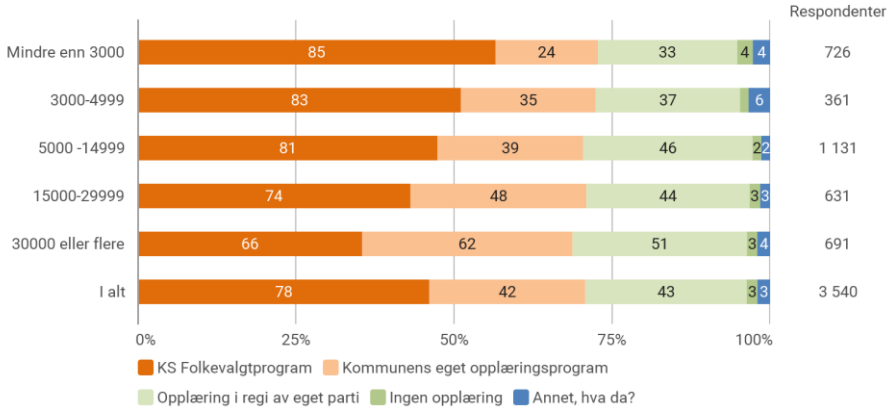


Figur 32 Hva slags opplæring har du fått som folkevalgt i kommunestyret? (Flere svar mulig). N=3540.

Vi ser at 78 prosent av respondentene har gjennomgått KS folkevalgtprogram[5]. Videre har 43 prosent av respondentene vært med på opplæring internt i eget parti, og nesten like mange har vært med på opplæringsprogram i regi av kommunen (42 prosent). Vi ser altså at graden av opplæring varierer noe, men kun et fåtall sier at de ikke har hatt noen som helst form for opplæring (tre prosent).

[5] KS Folkevalgtprogram består gjerne av et basisprogram og folkevalgtdager. Basisprogrammet gjennomføres typisk så tidlig som mulig etter hvert valg og går over to dager, og formålet er å gjøre de folkevalgte trygge. Det handler om hvordan rollen kan utøves, hvordan man kan få til et best mulig samspill mellom de folkevalgte, med administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen, og ikke minst hvordan man kan samhandle med innbyggerne på en god måte. I tillegg til basisprogrammet er det flere kommuner som gjennomfører samlinger med temaer som er mer skreddersydd den enkelte kommune. Kilde: KS.no

Vi har videre undersøkt om det er variasjoner i opplæring ut fra bakgrunnsvariablene. Her er det størst forskjeller ut fra kommunestørrelse (jf. Figur 33).



Figur 33 Hva slags opplæring har du fått som folkevalgt i kommunestyret? (Flere svar mulig) Krysset med antall innbyggere.

Som figuren viser, øker bruk av KS folkevalgtprogram i takt med minkende kommunestørrelse. Vi finner de samme sammenhengene i forhold til sentralitet og kommunestørrelse. Det er fordi små kommuner ofte er usentrale og har få medlemmer i kommunestyrene.

I kommuner med mindre enn 3000 innbyggere oppgir hele 85 prosent av kommunestyrerepresentantene at de har vært med på KS folkevalgprogram. I kommuner med 30 000 innbyggere eller flere, er det kun 66 prosent av representantene som har vært på dette. Store kommuner har i langt større grad enn små kommuner eget opplæringsprogram. Resultatene tyder altså på at større kommuner i større grad har utarbeidet opplæringsprogram spesialtilpasset egen kommune. I Oslo, landets største kommune i innbyggertall, er det ingen av bystyrerepresentantene som gjennom spørreundersøkelsen rapporterer at de har vært med på KS folkevalgtprogram.

Gjennom case-undersøkelsene er også inntrykket at de store kommuner har egne opplegg for folkevalgtopplæring, og som er spesialtilpasset den politiske organiseringen man har i kommunen. En av de store kommune har f.eks. et modulbasert opplæringsprogram med tilpassede opplegg for bystyret, rådene, komitemedlemmer/varamedlemmer, komiteledere/nestledere og formannskapet. En del av opplæringsarbeidet omfatter workshops. I denne kommunen foregår mye av de politiske arbeidet i komiteene, som innstiller til bystyret. Her har opplæringen også fokus på hvordan man skal få til et klima og en arbeidsform i komiteene som gjør at man får disse til å bli et politisk verksted. Opplæringsprogrammet går over ett år. Her det også muligheter for individuelt tilpasset opplæring i regi av bystyresekretariatet.

I enkelte case-kommuner virker det som opplæringen er mindre systematisk og mer tilfeldig. I en av case-kommunene etterlyser informantene bedre opplæring av nye politikere, og eksemplifiserer med at det tar lang tid å lære seg å forstå et kommunebudsjett. Med hyppigere utskiftinger av politikere blir god opplæring sett på helt essensielt. Her blir det pekt på at det er nødvendig å gi politikere innføring på et relativt lavt nivå, slik at de raskere opplever at de er i stand til å gjøre selvstendige beslutninger, og kunne utnytte handlingsrommet.

En annen informant, i en av de av de store kommunene i undersøkelsen, er inne på mye av det samme. Vedkommende har savnet tilstrekkelig opplæring i inneværende periode, og er opptatt

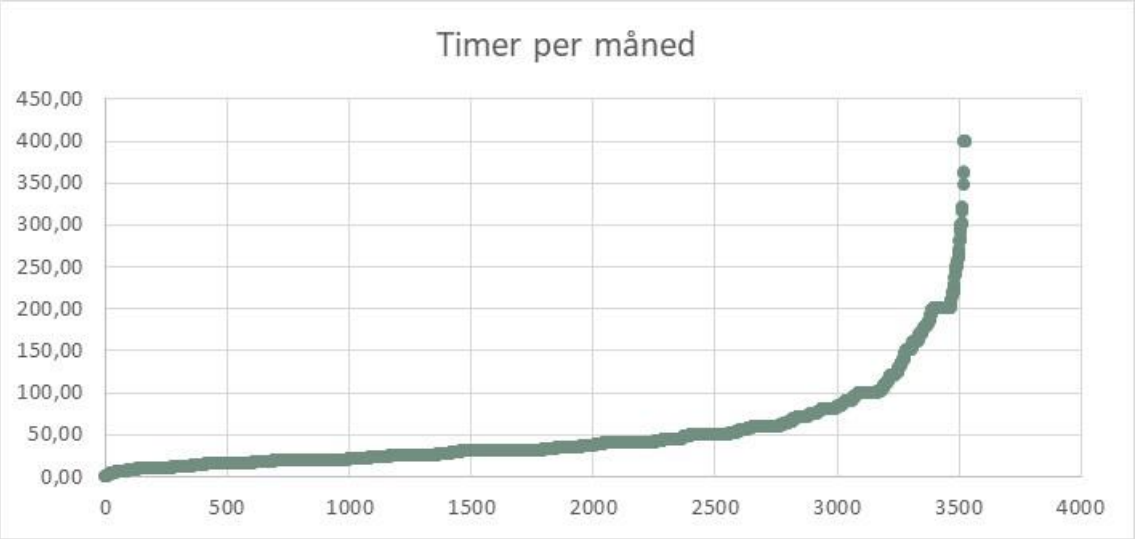
av å få det gjennomført – selv om det for enkelte kan oppleves som unødvendig tidsbruk og bære preg av gjentakelser (kanskje først og fremst blant de mest erfarne representantene):

> « […] Jeg tror kanskje det med politikeropplæringen er litt undervurdert, og kanskje også litt lite verdsatt. Det er en litt sånn salderingspost når vi ikke har penger til det, når vi ikke har tid til det, når det er så mye annet som skal tas tak i, så blir det liksom tilsidesatt litt da. Og det mener jeg at koronaen har … det har nok rammet ganske mye i koronaen da, fordi at vi har ikke fått til de samlingene. For det må være synergi i kommunestyret, og det har vi kanskje ikke hatt så mye av nå då, fordi vi sitter på hver vår side av en skjerm».

Koronapandemien startet kort tid etter forrige kommunevalg. Vi har fått flere tilbakemeldinger på at folkevalgtopplæringen ikke er gjennomført helt som planlagt som følge av dette.

7.2 Tidsbruk

Kommunestyrerepresentantene ble bedt om å angi omtrent hvor mange timer per måned de i gjennomsnitt bruker på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem (jf. Figur 34 og Figur 35).

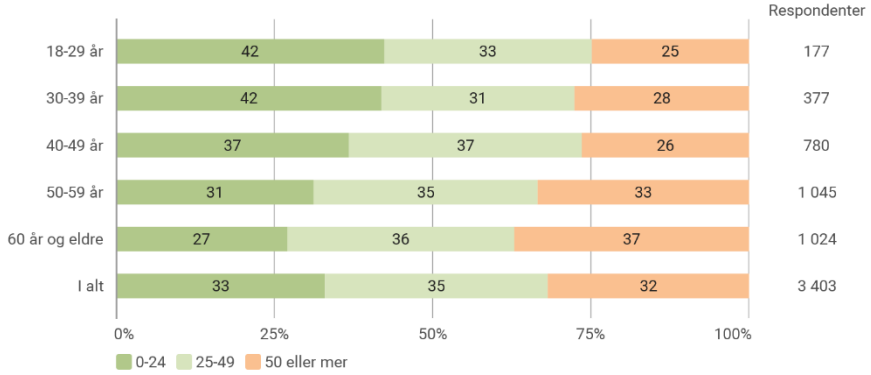


Figur 34 Antall timer som kommunestyrerepresentantene anslår at de i gjennomsnitt bruker per måned på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem. Figuren viser hver enkelt representants svar sortert fra lavest til høyest timetall. N=3529.

Figur 35 Antall timer klassifisert i tre grupper. 0-24 timer per måned, 25-49 timer per måned og 50 timer eller mer per måned.

Av Figur 35 kan vi lese at om lag 2/3 av kommunestyrerepresentantene bruker 0-49 timer, mens om lag 1/3 bruker 50 timer eller mer. Gjennomsnittet ligger på 50 timer, men det er noen representanter som trekker snittet opp. 18 representanter har svart at de bruker over 300 timer i måneden (jf. Figur 34).

Vi har videre sett på om, og eventuelt hvordan tidsbruk på vervet som kommunestyrerepresentant varierer med alder (jf. Figur 36).

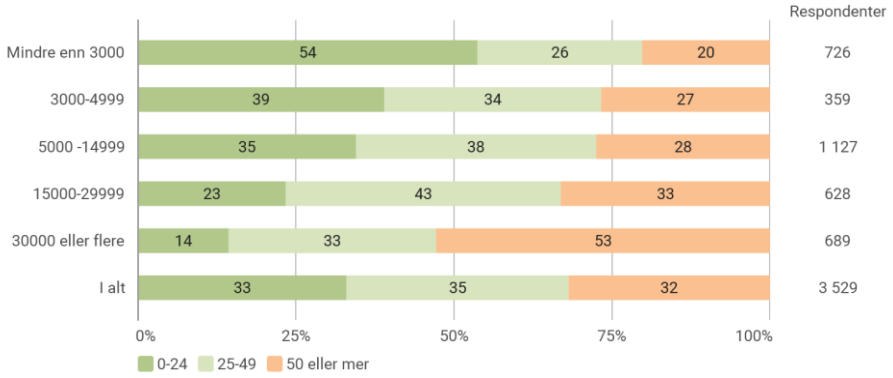


Figur 36 Timer per måned i gjennomsnitt brukt på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem. Svar gruppert etter respondentenes alder.

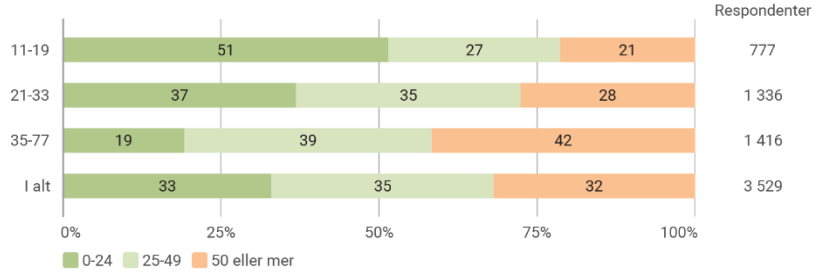
Hvor mange timer per måned representantene bruker, varierer med alder. Representantene i de eldste aldersgruppene, her definert som de på 50 år og eldre, bruker gjennomgående mer tid på politikken enn de som er yngre. Dette kan ha sammenheng med at de over 50 i mindre grad har små barn, og derfor har en familiesituasjon som gjør det lettere å bruke tid på politikken. Det kan også være at det er flere eldre enn yngre som har de tyngste og mer tidkrevende politiske vervene ((vara)ordfører, utvalgsleder, gruppeledere mv.).

Ellers ser vi at de som er pensjonister, bruker mer tid i politikken enn de som er i jobb. De som er i utdanning og de som jobber turnus, ser ut til å bruke noe mindre tid på politikken enn andre grupper. De som jobber heltid, bruker noe mindre tid enn de som jobber deltid. Det er små forskjeller i tidsbruken mellom kvinner og menn.

Også når det gjelder trekk ved kommunen, finner vi forskjeller i tidsbruk representanter imellom. I de to figurene under ser vi nærmere på forskjeller i kommunestørrelse (Figur 37) og antall representanter i kommunestyret (Figur 38).



Figur 37 Timer per måned i gjennomsnitt brukt på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem. Svar gruppert etter innbyggertall i kommunene.

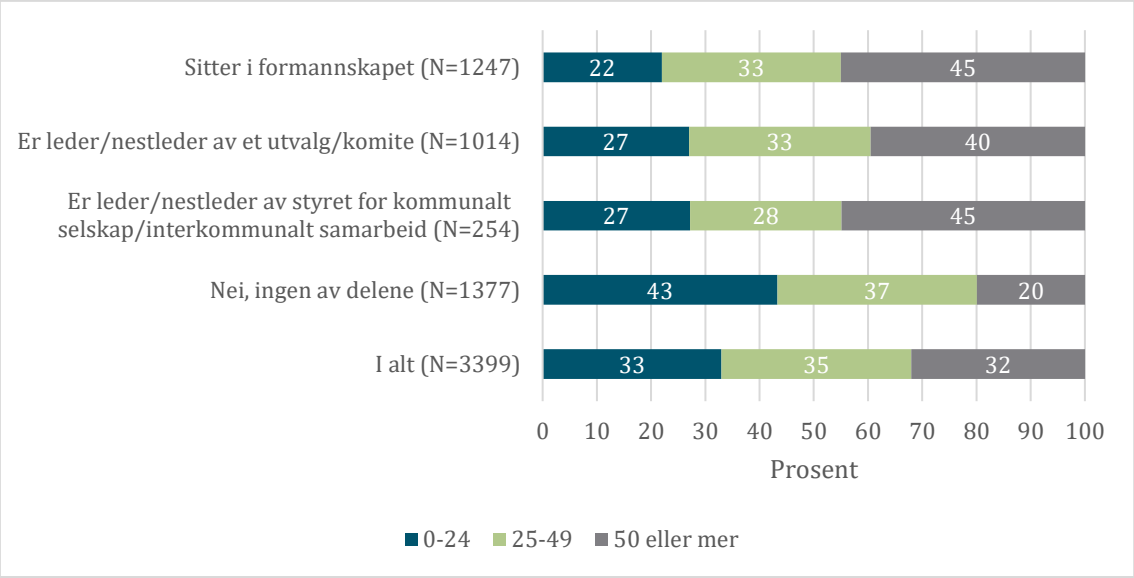


Figur 38 Timer per måned i gjennomsnitt brukt på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem. Svar gruppert etter antall representanter i kommunestyret i kommunene.

Som vi ser av Figur 37, er det en relativt klar sammenheng mellom tidsbruk og kommunestørrelse. Representanter i de største kommunene bruker gjennomgående mer tid per måned på vervet enn representanter i de mindre kommunegruppene. I de største kommunene oppgir hele 53 prosent at de bruker 50 timer eller mer per måned på politikken. I de minste kommunene oppgir kun 20 prosent at de gjør det samme.

Av Figur 38 ser vi at representanter i kommuner med mange kommunestyrerepresentanter gjennomgående bruker mer tid på politikken, enn representanter i kommuner med få kommunestyrerepresentanter. Det er ikke så unaturlig ettersom antall kommunestyrerepresentanter som regel er høyere i store kommuner, enn i små kommuner. Oppsummert indikerer disse tallene at det gjennomgående er mer aktivitet og «trykk» på politikken i de store kommunene. Dette har trolig sammenheng med at det er færre saker, færre heltidspolitikere og mindre frikjøp til å drive politikk i små kommuner.

Til slutt: I kommunepolitikken er det flere ulike roller og verv. Det er grunn til å forvente at enkelte av disse vervene er mer tidkrevende enn andre. I Figur 39 har vi gruppert svarene på tidsbruk etter hvilke typer verv respondentene oppgir å ha.



Figur 39 Timer per måned i gjennomsnitt brukt på alle former for aktiviteter i forbindelse med vervet som kommunestyremedlem. Svar gruppert etter type verv i lokalpolitikken.

Som figuren viser, går det et relativt klart skille i tidsbruk mellom de som har spesielle roller eller funksjoner i lokalpolitikken i tillegg til å være kommunestyrerepresentant, og de kommunestyrerepresentantene som ikke har slike tilleggsverv. Andelen som oppgir å bruke 50 timer eller mer per måned, er størst blant formannskapsmedlemmer og blant ledere/nestledere for kommunale selskap/interkommunale samarbeid (45 prosent). Også blant ledere/nestledere i komiteer og utvalg er det en god del som bruker 50 timer eller mer per måned (40 prosent). Blant representanter som kun sitter i kommune-/bystyre, er andelen som bruker over 50 timer eller mer per måned, kun 20 prosent. Med andre ord ser vi at de som ikke sitter i formannskap eller har lederverv, gjennomgående bruker mindre tid på lokalpolitikken.

Gjennom case-studiene er også inntrykket at politikere i ledende posisjoner bruker mye tid. En ledende politikere i en stor kommune uttrykker det på følgende måte:

> «Det går utrolig mange kvelder og helger, og det er travelt. Må begynne møter kl. 07.00 om morgenen.»

En ordfører i en annen kommune beskriver arbeidstiden sin slik:

> «Når du er ordfører, så er du på jobb 24/7. Folk ringer deg om du er på butikken, eller hvor som helst, så er du nå ordfører, så du er på jobb hele tiden. […] Hodet jobber hele tiden, så det er vanskelig å si at nå har jeg slått av og gått hjem [ler]. Og det er sånn det er, tenker jeg, for de aller fleste ordførere.»

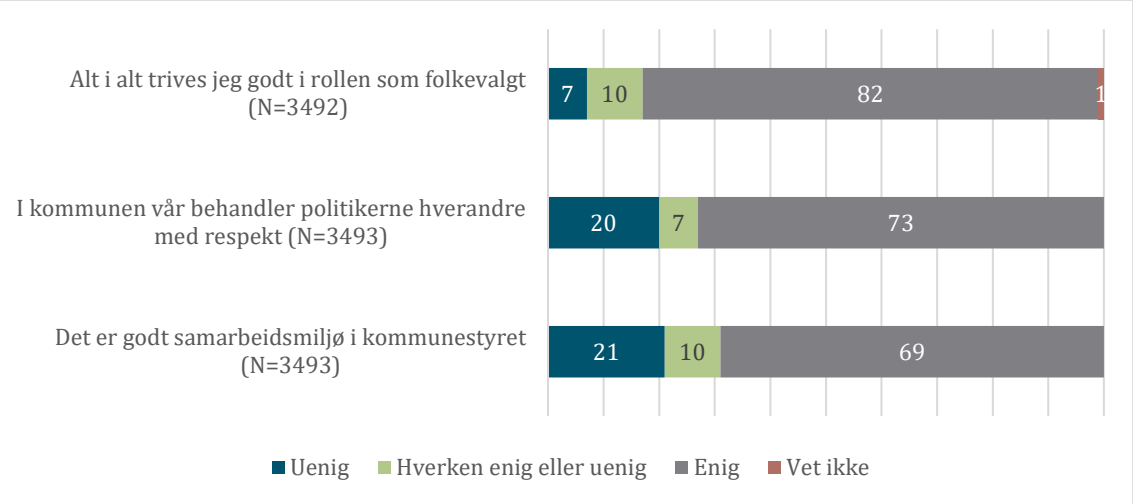
Samtidig beskriver denne ordføreren arbeidssituasjonen som ganske fleksibel, og sammenlikner seg med frilanseryrket der man for eksempel kan starte senere hvis man skal jobbe utover kvelden, eller jobbe fra hytta hvis været er fint.

Både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene i case-kommunene går det fram at det er relativt stor forskjell på hvor mye tid kommunestyrerepresentantene bruker på politikken. Blant våre informanter i case-kommunene er inntrykket at det går med mye tid, særlig hvis man er

gruppeleder eller sitter i formannskapet. Tida brukes til forberedelse av saker, gruppemøter, formannskapsmøter og kommunestyremøter. Hvor mye tid som går med til forberedelser og hvor grundig sakspapirene leses, ser blant annet også ut til å være avhengig av hvor stor partigruppene er, og i hvilken grad forberedelsene av sakene fordeles på flere representanter. Ifølge flere av informantene i en kommune er det en del representanter i det største partiet som ikke leser noen papirer, men «bare får beskjed om hva de skal stemme».

7.3 Lokalpolitikeres opplevelse av arbeidsvilkår

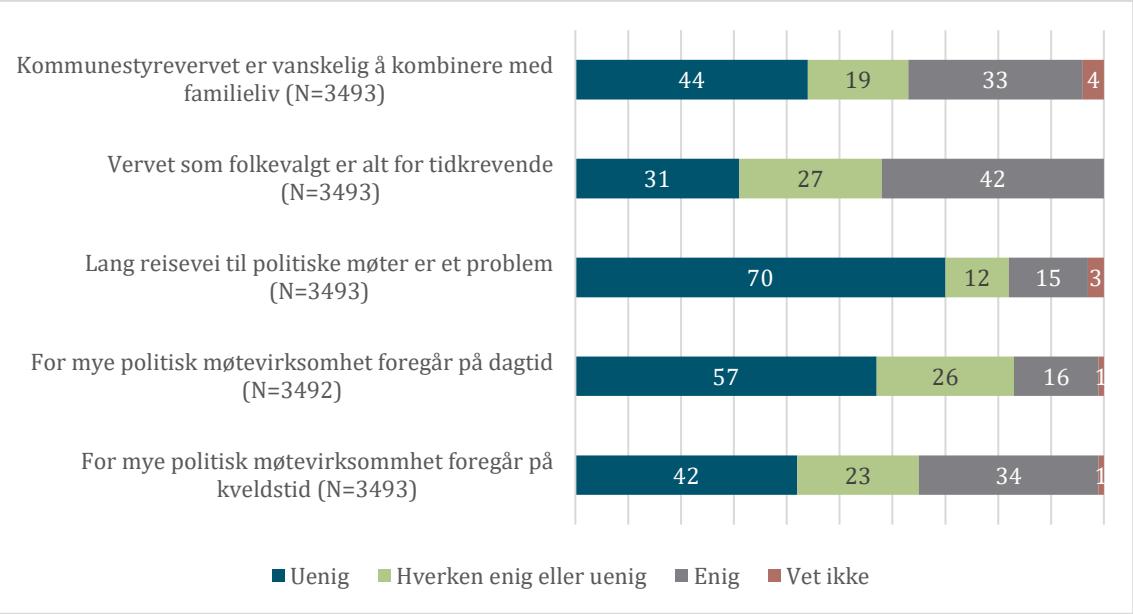
Vi har spurt kommunestyrerepresentantene i hvilken grad de er enige eller uenige i ulike påstander om lokalpolitikernes arbeidsvilkår. Svarene er gjengitt i figurene under, hvor vi begynner med trivsel, samarbeid og respekt (jf. Figur 40).



Figur 40 I hvilken grad er du enig i følgende påstander om lokalpolitikeres arbeidsvilkår? (Svaralternativene uenig/helt uenig og enig/helt enig er her gruppert sammen). Prosent.

For det første er det et stort flertall av respondentene som opplever at de alt i alt trives godt i rollen som folkevalgt (82 prosent). Kun syv prosent oppgir at de er uenig i denne påstanden, hvilket må tolkes som mistrivsel. Det er også et klart flertall som opplever at politikerne i egen kommune behandler hverandre med respekt (73 prosent), og at det er et godt samarbeidsmiljø i kommunestyret (69 prosent).

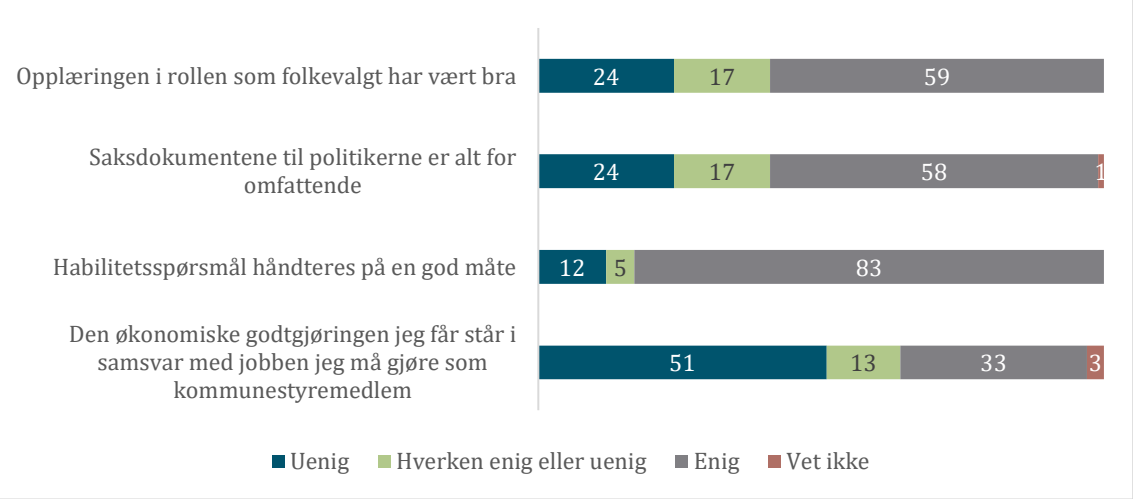
Videre ser vi på tidsbruk, møtetidspunkter mv. (jf. Figur 41).



Figur 41 I hvilken grad er du enig i følgende påstander om lokalpolitikeres arbeidsvilkår? (Svaralternativene uenig/helt uenig og enig/helt enig er her gruppert sammen)

Når det gjelder arbeidsbelastning, tidsbruk og møtetidspunkter, er det noe ulike tilbakemeldinger. Drøyt 40 prosent av representantene opplever at vervet er for tidkrevende, mens drøyt 30 prosent er uenig i denne påstanden. Et relativt stort mindretall, en av tre (33 prosent), opplever at kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv, mens 44 prosent er uenig i denne påstanden. Kun 16 prosent opplever at for mye av den politiske møtevirksomheten foregår på dagtid, mens 34 prosent opplever at for mye møtevirksomhet er lagt til kveldstid. Dette tilsier at flertallet foretrekker møter på dagtid. Det er en liten andel (15 prosent) som mener lang reisevei til politiske møter er et problem.

Til slutt har vi spurt om saksmengde, økonomisk godtgjøring og habilitetsspørsmål (jf. Figur 42).



Figur 42 I hvilken grad er du enig i følgende påstander om lokalpolitikeres arbeidsvilkår? (Svaralternativene uenig/helt uenig og enig/helt enig er her gruppert sammen). Prosent. N=3493.

Som figuren viser, opplever et flertall av kommunestyrerepresentantene (58 prosent) at saksdokumentene til kommunestyrepolitikerne er altfor omfattende. En av fire (24 prosent) er uenig i denne påstanden. Et knapt flertall (51 prosent) mener at den økonomiske godtgjøringen de får, ikke står i samsvar med jobben de må gjøre som kommunestyremedlem. Samtidig er det et stort mindretall (33 prosent) som mener det motsatte.

Et stort flertall opplever videre at habilitetsspørsmål håndteres på en god måte (83 prosent).

Til slutt er det 59 prosent som oppgir at opplæringen i folkevalgtrollen har vært bra. Samtidig er det om lag én av fire (24 prosent) som mener det motsatte. God opplæring er viktig for at politikerne skal kunne fylle rollen på en god måte, og dette kan tenkes å påvirke motivasjonen for å være med i politikken.

Tidsbruk og saksmengde er et gjennomgående tema også i intervjuene i case-undersøkelsen. I enkelte av kommunene er opplevelsen at møter i kommune- og bystyre ofte tar svært lang tid å få gjennomført. Både stor saksmengde, debattkultur og møteledelse blir nevnt som årsaker til at møtene drar ut i tid. En informant i en større kommune sier det slik:

> «Spesielt [i kommune-/bystyret, vår anm.] så kommer vi jo aldri gjennom alle sakene på sakskartet. Så det oppleves jo lite konstruktivt og meningsfylt, når en hele tiden må dytte på den ene saken etter den andre.»

Enkelte kommuner har jobbet med å gjøre saksmengden mindre omfattende, og forståelig. En informant i en annen stor kommune sier følgende:

> «Vi har mange i administrasjonen som er gode til å skrive politiske saker, selv om vi har vært frustrert til tider fordi det har vært enormt lange saker. Det begrenser spesielt fritidspolitikerne. Dersom sakene blir for store, og det blir for komplisert å sette seg inn i ting, begrenser det fritidspolitikerne. Vi har prosesser for å prøve å få ned volumet på saksframlegg, og få det overkommelig. Så handler det om man bruker et språk som lekfolk kan forstå. Det begrenser handlingsrommet særlig for fritidspolitikere – blir det for mye og for komplisert – er det lett å bli lite motivert.» … «Vi ønsker også at innbyggere skal kunne forså sakspapirene. Må ha saksframlegg som er forståelig.

Tilsvarende frustrasjoner finner vi også i andre kommuner. Å tilrettelegge møtene på en måte som ikke skremmer folk fra å delta, både når det gjelder tidspunkt og varighet, anses som viktig. Flere av informantene peker på at kommunestyremøtene som varer langt utover avsatt tid, kan føre til dårlige beslutninger fordi folk er trøtte og leie.

Her går det imidlertid en balansegang. Selv om demokrati handler om at folkevalgte skal fatte beslutninger, er også meningsutveksling og argumentasjon en viktig side av demokratiets virkemåte (det såkalte deliberative demokratiideal). En representant i en større kommune, hvor tidsbruk og taletid har vært et tema, illustrerer dette dilemmaet, eller avveiningen på en god måte:

> «Jeg syns vi har gode diskusjoner, men det har kanskje litt med at jeg som type jo også liker debatten i seg selv da. Så vet jeg at det er andre som er veldig frustrert over det og syns at vi bruker mye tid på å diskutere ting som ikke vedrører selve vedtaket da. Men jeg syns at vi har gode … vi har artige, spennende debatter om veldig mange områder […] Den eneste måten å kutte ned på møtetiden er at folk slutter å si hva de mener. Men så sitter du og pløyer et par tusen sider og så får du 11 minutter taletid på et femtimers møte? Da mister du motivasjonen. Ikke sant, skal du sitte og lese alle disse sakspapirene, uten å få si hva du mener om dem? Det er drepen».

Likeledes kan mengden sakspapirer, gjerne opp imot 1000–1500 sider per møte, også virke avskrekkende. I en av case-kommunene er det besluttet å ha sjeldnere møter for å spare penger, noe som betyr at mengden sakspapirer per møte gjerne blir enda større. Ifølge ordføreren i denne kommunen har det også der vært en evig diskusjon rundt møtetidspunkter. Møtetidene har dessuten ifølge en annen informant vært preget av at det har vært en overvekt av eldre menn i kommunestyret. Det er mange hensyn å ta, særlig for småbarnsforeldre. En informant i 50-åra som er forbi småbarnsfasen, sier at:

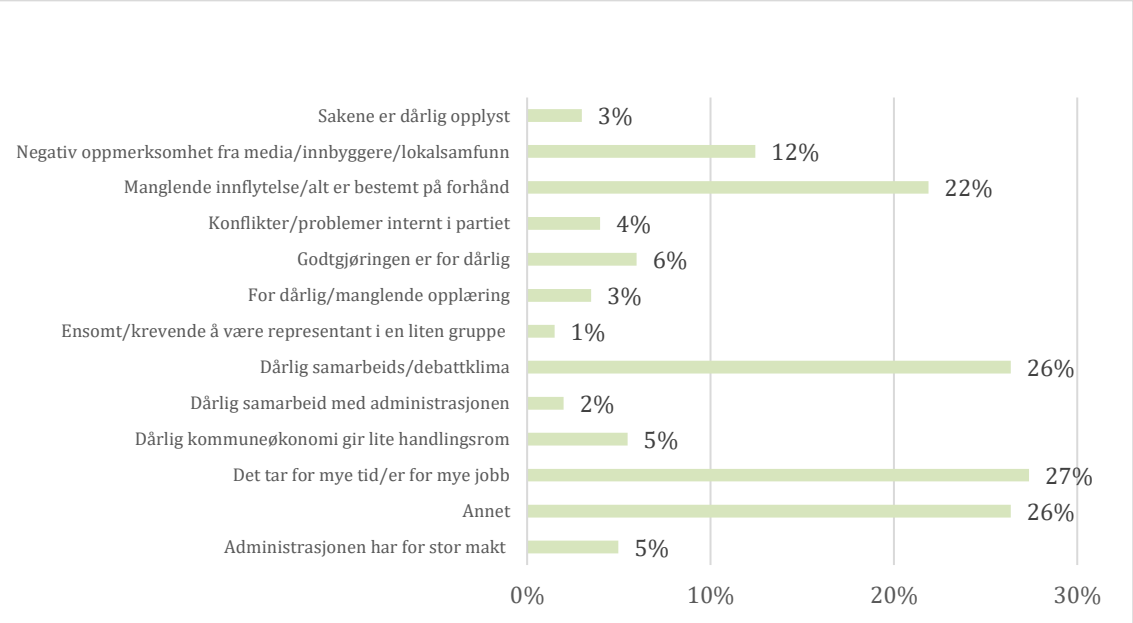
> «det hektiske småbarnslivet der du skal helst være med på både på fotball, turn og håndball samtidig, og lage middag, organisere sammen med far, og jobbe hit og dit og sånn, er mye mer hektisk. Det var mye mer hektisk for meg den første perioden jeg satt i kommunestyret enn det er nå».

En annen (kvinne i 30-åra) sier:

> «Jeg syns ikke det lar seg kombinere særlig godt med familieliv. Man er 100 prosent avhengig av å, for det første, ha en partner som syns det er greit og som er villig til å ofre litte grann for at kjerringa skal være med i politikken. […] Ungene har gitt tydelig uttrykk for at de ikke ønsker at jeg skal være med mer. Så det tenker jeg at er et tydelig tegn på at det ikke lar seg kombinere sånn som det burde. Og så syns jeg det er dumt at det er så mye på kvelden.»

7.4 Årsaker til manglende trivsel i rolle som folkevalgt

De som svarte at de var helt eller delvis uenig i påstanden om at de alt i alt trives god i rollen som folkevalgt, fikk et åpent spørsmål om hvorfor. Om lag 200 respondenter har begrunnet hvorfor de ikke trives. I Figur 43 har vi gruppert de ulike begrunnelsene under dette spørsmålet i noen hovedkategorier. Mange oppga mer enn en begrunnelse, og prosentandelene summerer seg derfor ikke til 100 prosent.



Figur 43 Hvorfor er du helt eller delvis uenig i påstanden om at du trives godt i rollen som folkevalgt?

Det er tre begrunnelser som går igjen aller hyppigst. For det første er det mange som ikke trives som folkevalgte fordi det tar for mye tid og er for mye jobb (27 prosent). Mange opplever at vervet går på bekostning av jobb- og familieliv, og at forventningene til rollen som folkevalgt er for store. En folkevalgt skriver følgende:

> «Rollen som folkevalgt går utover arbeid og familieliv. Det synes jeg er vanskelig å håndtere, og jeg føler at jeg dras i alle retninger, og ikke gjør god nok jobb i noen av dem».

For det andre er det mange som ikke trives på grunn av det de opplever som et dårlig samarbeids- og debattklima (26 prosent). Denne kategorien omfatter dårlig samarbeids- og debattklima både mellom partiene, innad i partiet, mellom politikerne og administrasjonen og knyttet til det generelle ordskiftet i lokalmiljøet. Denne kommentaren fra en folkevalgt oppsummerer det godt:

> «Debattklimaet i kommunestyre har hardnet til, og persongrep er blitt en del av debatten. Stor slitasje for de det gjelder. Oppleves belastende og gjør motivasjonen til å drive politikk mindre».

Et par representanter sier også at slike situasjoner har ført til sykemeldinger, og at de nå forsøker å komme seg ut av vervet sitt.

For det tredje opplever mange at de ikke har innflytelse, eller at alt er bestemt på forhånd (22 prosent). Mange opplever at flertallspartiene har bestemt alt i forkant av kommunestyremøtene, eller at de ikke er villig til å høre på andre argumenter. Denne kommentaren fra en folkevalgt er representativ i så måte:

> «Fordi jeg som del av mindretallet sjelden får gjennomslag, og fordi de samarbeidende partiene beslutter det meste på gruppemøter før kommunestyremøtene».

Andre peker på at de har svært liten innflytelse sammenliknet med den innsatsen de legger ned.

Utover disse tre kategoriene av tilbakemeldinger er det også 12 prosent av de som svarer at de ikke trives, som begrunner det med negativ oppmerksomhet fra media, innbyggere eller lokalsamfunnet. Følgende sitater illustrerer denne typen begrunnelser:

> «Svært mye personlig kritikk, og støy ang. saker».

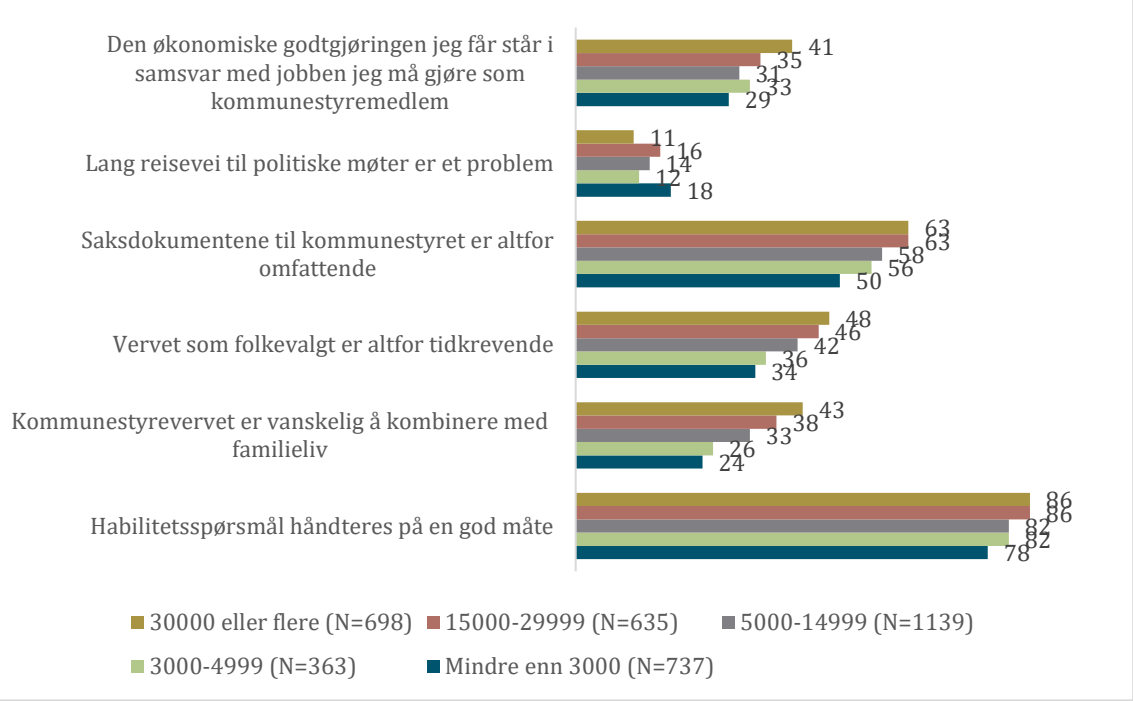
> «Gjennom sosiale medier (nettsider) blir våre standpunkter vurdert 24/7 - sjelden med forståelse eller respekt for at vi må tenke helhet, ikke bare enkeltsak».

Andre begrunnelser som går igjen, er at godtgjøringen er for dårlig (6 prosent), at dårlig kommuneøkonomi gir lite handlingsrom (5 prosent), og at administrasjonen har for stor makt (5 prosent).

Samlet sett er altså inntrykket fra de åpne svarene at manglende trivsel i rollen som folkevalgt skyldes at det er for tidkrevende, dårlig samarbeid/debattklima, manglende påvirkningsmuligheter og press. Dette handler både om handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår. I det følgende ser vi nærmere på variasjoner i vurderingene ut fra ulike bakgrunnsvariabler.

7.5 Variasjoner ut fra kommunestørrelse

Vi finner ingen store variasjoner i vurderingene av arbeidsvilkår ut fra kommunestørrelse, men enkelte mindre forskjeller er mulig å spore (jf. Figur 44).



Figur 44 Andel som er enig (enig/helt enig) i nevnte påstander blant kommunestyrerepresentanter i ulike kommunegrupper. Gruppert etter antall innbyggere i kommunen. N=3493.

De største forskjellene i vurderinger av arbeidsvilkår ut fra kommunestørrelse dreier seg om tidsbruk og arbeidsmengde. For det første ser vi at andelen som opplever at saksdokumentene er altfor omfattende, er høyere i de største kommunegruppene, enn i de minste. 63 prosent av respondentene i de to største kommunegruppene opplever saksdokumentene som for omfattende, 13 prosentpoeng mer enn andelen i den minste kommunegruppen.

I kommuner med mindre enn 3000 innbyggere er det kun 24 prosent som uttrykker enighet i påstanden om at kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv, mens tilsvarende andel for kommuner med 30 000 eller flere innbyggere er 43 prosent. Tilsvarende er det blant respondentene i de minste kommunene en av tre (34 prosent) som opplever at vervet er altfor tidkrevende. I de største kommunene er om lag halvparten av de spurte av den oppfatning (48 prosent).

Dette er inntrykk som også bekreftes gjennom case-undersøkelsene. I store kommuner er det mange flere saker, og saksutredningene og saksdokumentene er gjerne omfattende. For å håndtere dette og kunne gjennomføre gode politiske prosesser har store kommuner større grad av frikjøp enn små kommuner, og det er flere politikere som driver politikk på heltid. Tilbakemeldingene tyder likevel på at presset på fritidspolitikerne kan være større i store kommuner sammenlignet med små kommuner.

Det synes samlet sett å være relativt stor enighet om at habilitetsspørsmål håndteres på en god måte, men det er politikerne i de største kommunene som er mest enig. Det kan ha sammenheng med at det lettere vil oppstå spørsmål om habilitet i små kommuner, hvor de fleste har relasjoner til hverandre og gjerne operer i ulike roller i lokalsamfunnet.

Ellers opplever politikerne i de største kommunene i noe større grad at den økonomiske godtgjøringen står i samsvar med jobben de må gjøre som kommunestyremedlem. Dette kan ha sammenheng med at større kommuner har et større frikjøp. I de største kommunene er det 41 prosent som uttrykker enighet i at den økonomiske innsatsen står i samsvar med jobben de gjør, mens tilsvarende andel i kommuner med mindre enn 3000 innbyggere er 29 prosent. Lang reisevei til politiske møter er ikke noe stort problem, men i den grad det gjør seg gjeldende, er det et vel så stort problem i små kommuner, som i store. Det har sammenheng med at kommuner som har få innbyggere, som er oftest er distriktskommuner som er store i areal.

7.6 Forskjeller mellom representanter i flertall og mindretall

Vi finner også signifikante forskjeller i vurderingene av arbeidsvilkår mellom politikere som er del av et flertall og et mindretall. Disse er som følger (påstandene er rangert etter grad av forskjell i vurderingene):

- Det er godt samarbeidsmiljø i kommunestyret (enighet blant de i flertall: 75 prosent, enighet blant de i mindretall: 64 prosent)
- For mye politisk møtevirksomhet foregår på dagtid (enighet blant de i flertall: 13 prosent, enighet blant de i mindretall: 18 prosent)
- Lang reisevei til politiske møter er et problem (enighet blant de i flertall: 12 prosent, enighet blant de i mindretall: 17 prosent)
- Den økonomiske godtgjøringen jeg får, står i samsvar med jobben jeg må gjøre som kommunestyremedlem (enighet blant de i flertall: 37 prosent, enighet blant de i mindretall: 33 prosent)
- Habilitetsspørsmål håndteres på en god måte (enighet blant de i flertall: 86 prosent, enighet blant de i mindretall: 82 prosent)
- I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt (enighet blant de i flertall: 75 prosent, enighet blant de i mindretall: 71 prosent)
- Kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv (enighet blant de i flertall: 37 prosent, enighet blant de i mindretall: 33 prosent)
- Alt i alt trives jeg godt i rollen som folkevalgt (enighet blant de i flertall: 85 prosent, enighet blant de i mindretall: 82 prosent)

Samlet sett må forskjellene i vurderinger mellom representanter fra flertalls- og mindretallspartier, karakteriseres som relativt små. For flesteparten av påstandene varierer vurderingene på om lag fire til fem prosentpoeng. Likevel er det verdt å merke seg at vurderingene av arbeidsvilkårene gjennomgående er noe mer positive blant de som er i et flertall, sammenliknet med de som er i mindretall. Unntaket er at de som er del av et flertall, i noe større grad mener at kommune-

styrevervet er vanskeligere å kombinere med familieliv enn de som er i mindretall. Det har trolig sammenheng med at de som er del av et flertall, har mer å gjøre i den politiske hverdagen sammenlignet med som er i mindretall.

Den største forskjellen finner vi i vurderingene av arbeidsmiljøet i kommunestyret. Her er det 75 prosent av de som er i flertall, som vurderer dette som godt, mens kun 64 prosent av de som er i mindretall, har tilsvarende vurdering. Med utgangspunkt i erfaringer fra case-studiene kommer vi nærmere inn på betydning av et godt politisk samarbeidsklima i kap. 7.8.1.

Ellers er det noen partipolitiske forskjeller som det er verdt å nevne. Når det gjelder påstanden om at «den økonomiske godtgjøringen jeg får står i samsvar med jobben jeg må gjøre som kommunestyremedlem», er det en større andel blant representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet som er uenig i dette, henholdsvis 62 og 63 prosent. Blant respondentene totalt, ligger denne andelen på 51 prosent. Det er blant Rødts representanter det er størst enighet i påstanden (31 prosent). Graden av uenighet ser altså ut til å følge en venstre-høyreakse i partipolitikken. Helt uventet er ikke dette funnet. Både nasjonalt, men også i mange kommuner og fylkeskommuner har Rødt vært en pådriver for nøysomme godtgjøringer for politiske verv.

Når det gjelder arbeidsvilkår og saksmengde, er nok forholdene ekstra tøffe for de minste partigrupperingene. En erfaren representant i en kommune hvor det er stor forskjell mellom partigrupperingene hva gjelder antall representanter, sier det slik:

> «Det er helt vilt hvor mye det er å lese og jobbe og sette seg inn i. […] Jeg snakket med gruppeleder [i et av de største partiene i kommunestyret i den aktuelle kommunen, vår anm.]. Vedkommende kunne fortelle at de hadde en regel om at når det kom til bystyremøter, så skulle alle sider av sakspapirene være lest og forstått av minst én representant. For å kunne hjelpe og lede de andre. Så svarte jeg: «Sånn gjør vi det i Venstre også. Forskjellen er bare at vi er tre, og dere femten.» Så det der, altså, det er veldig mye å gjøre [for representanter i de minste partiene, vår anm.]. Sånn, i arbeidsmengde».

I enkelte kommuner har stor saksmengde ført til at enkelte av småpartiene i «samme blokk» deler på et hovedansvar for å sette seg inn i sakene som er til behandling. I et par av kommunene – hvor det er stor forskjell på de store og de små partiene, og mellom flertall og mindretall, når det kommer til frikjøp og ressurser til å drive med politikk – er det flere, både i flertall og mindretall, som mener det kunne være hensiktsmessig å innføre en ordning med større frikjøp av opposisjonsleder. Dette for å «matche» frikjøpet, og de fordelene det medfører, blant flertallspartiene ((vara)ordfører, utvalgsledere mv.). Enkelte peker også på at det burde være et småparti-tillegg, nettopp for å «even the playing field», dvs. at småpartiene også skal ha anledning til å kunne sette seg inn i sakene på en forsvarlig måte.

7.7 Forskjeller ut fra andre bakgrunnsvariabler

7.7.1 Kjønn

Når det gjelder kjønn, er det visse forskjeller knyttet til følgende påstander (påstandene er rangert etter grad av forskjell i vurderingene):

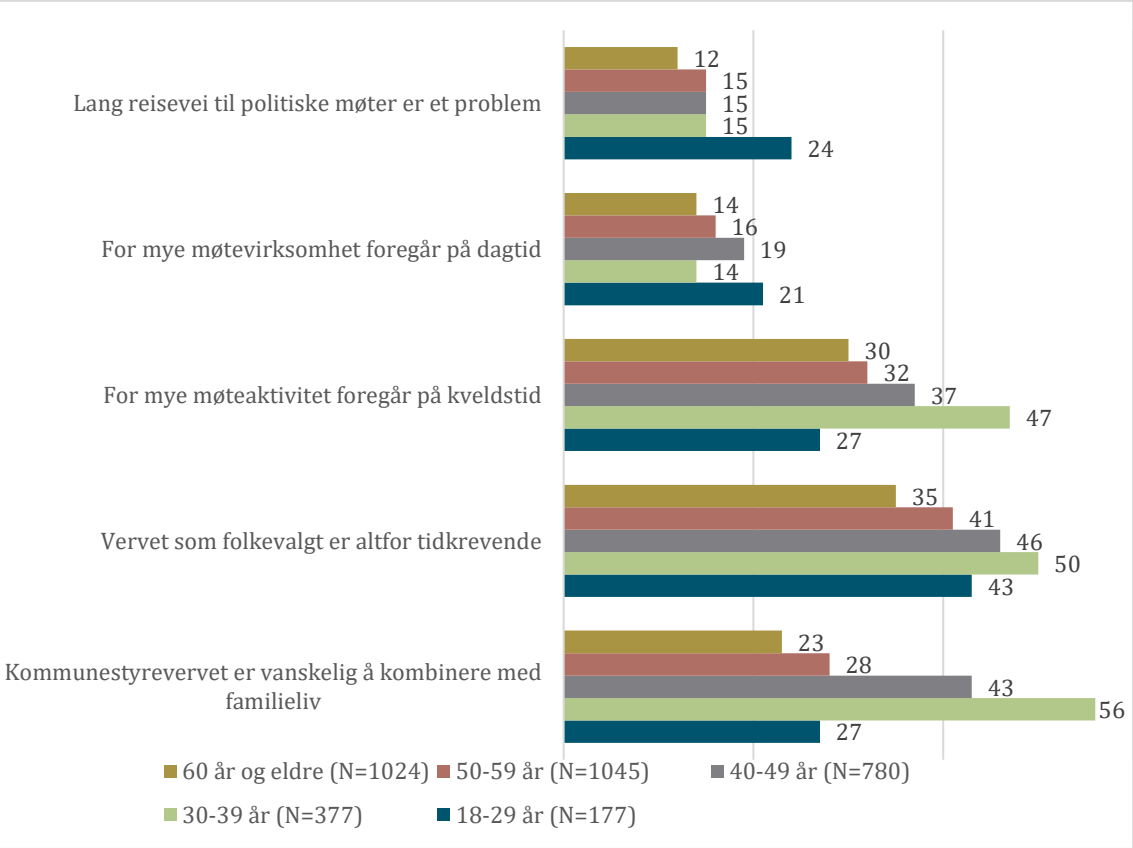
- For mye politisk møtevirksomhet foregår på kveldstid (enighet blant menn: 31 prosent, enighet blant kvinner: 37 prosent)
- Vervet som folkevalgt er alt for tidkrevende (enighet blant menn: 39 prosent, enighet blant kvinner: 45 prosent)
- For mye politisk møtevirksomhet foregår på dagtid (enighet blant menn: 18 prosent, enighet blant kvinner: 13 prosent)
- Kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv (enighet blant menn: 31 prosent, enighet blant kvinner: 36 prosent)
- Opplæringen i rollen som folkevalgt har vært bra (enighet blant menn: 60 prosent, enighet blant kvinner: 56 prosent)
- Den økonomiske godtgjøringen jeg får står i samsvar med jobben jeg må gjøre som kommunestyremedlem (enighet blant menn: 32 prosent, enighet blant kvinner: 35 prosent)
- I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt (enighet blant menn: 74 prosent, enighet blant kvinner: 71 prosent)

Det er ikke store forskjeller i vurderingene ut fra kjønn. Forskjellene i grad av enighet i påstandene varierer fra tre til seks prosentpoeng. Gjennomgående er menn noe mer positive til vurderingen av arbeidsvilkårene enn kvinner. De største kjønnsforskjellene i vurderingene er knyttet til møtevirksomhet på kveldstid. Blant kvinner er det seks prosentpoeng flere som mener for mye møtevirksomhet foregår på kveldstid, enn det er blant menn. Videre er det blant kvinner også seks prosentpoeng flere som mener at vervet som folkevalgt er altfor tidkrevende. Trolig henger dette sammen med at kvinner fortsatt har større omsorgsansvar i hjemmet enn menn. Som tidligere nevnt er det flere som har kommentert at det for representanter med små barn er viktig å ha en partner som kan ta «støyten» på hjemmebane.

Tidligere undersøkelser har også vist at det ikke er store forskjeller mellom kjønnene når det gjelder begrunnelser for å tre ut av lokalpolitikken, med unntak av omsorg for barn, som hyppigere ble oppgitt som årsak blant unge kvinner enn blant unge menn (Berglund 2005). Det ble i denne utredningen også sett i sammenheng med at kvinner i praksis har flere forpliktelser i hjemmet, som i sin tur innebærer at frivillig deltagelse i lokalpolitikk kan være mer krevende for kvinner enn for menn.

7.7.2 Alder

Av Figur 45 ser vi videre at det er flere forskjeller i vurderingene av arbeidsvilkårene som ser ut til å henge sammen med alder.



Figur 45 Andel som er enig (enig/helt enig) i nevnte påstander blant kommunestyrerepresentanter i ulike aldersgrupper. Prosent. N=3403.

Vi ser at det er spesielt aldersgruppen 30–49 år som opplever kommunestyrevervet som tidkrevende og vanskelig å kombinere med familieliv. I aldersgruppen 30–39 år er andelen som opplever vervet som vanskelig å kombinere med familieliv, 56 prosent. Det er 33 prosentpoeng høyere enn i aldersgruppen 60 år og eldre (23 prosent), og 29 prosentpoeng høyere enn i aldersgruppen 18–29 år (27 prosent). Det er aldersgruppen 30–39 år som i størst grad har omsorgsansvar for små barn i egen husstand. Det gir seg utslag i at det også er denne aldersgruppen som i størst grad synes vervet som folkevalgt er for tidkrevende (50 prosent).

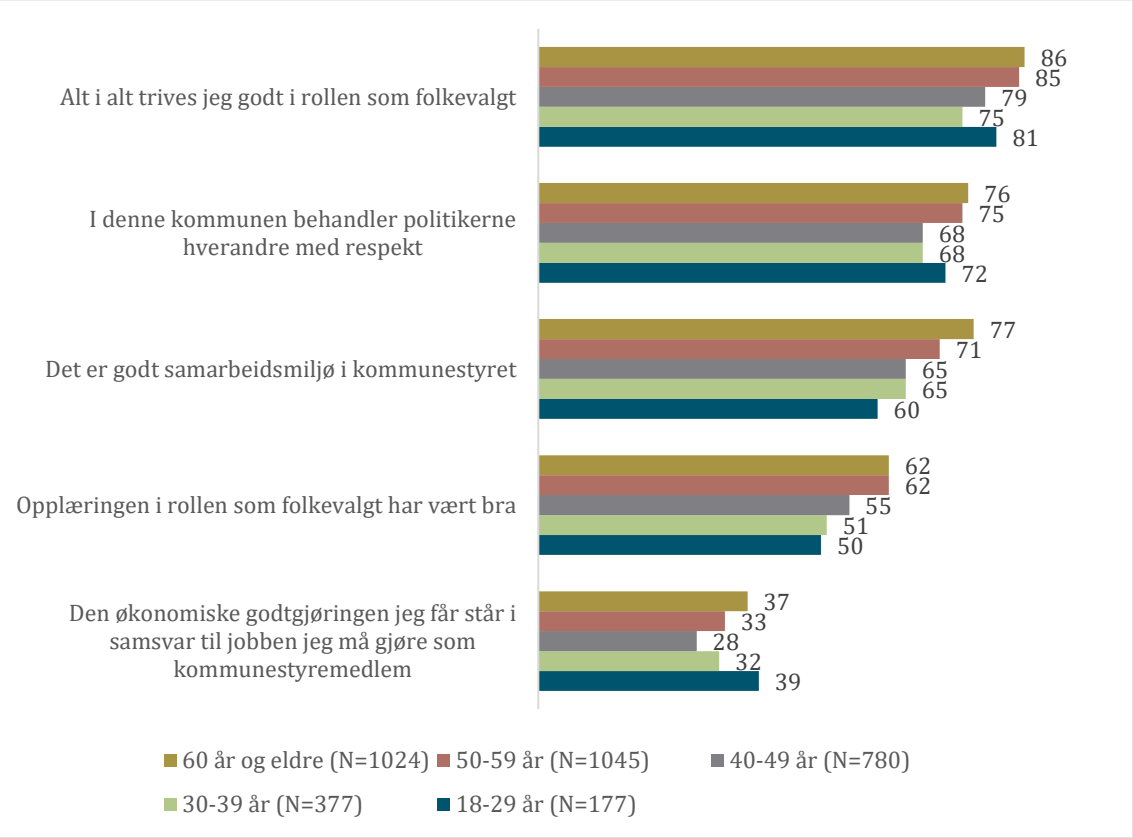
Når det gjelder vurderinger av møtetidspunkt, er det aldersgruppen 30–39 år som i størst grad synes at for mye møtevirksomhet foregår på kveldstid, og som i størst grad ønsker flere møter på dagtid. Det er ikke unaturlig siden den er denne aldersgruppen som i størst grad har ansvar for oppfølging av små barn. Det er den yngste aldergruppa som i størst grad føler at for mye politisk møtevirksomhet foregår på dagtid. Vi antar dette har sammenheng med at det er i denne gruppa vi finner størst andel elever og studenter. Politiske møter på dagtid vil kunne gå ut over deres undervisning. Det er også denne gruppen som i størst grad opplever lang reisevei til politiske møter som et problem. Det kan også ha sammenheng med at denne gruppen i større grad enn eldre aldersgrupper er avhengig av kollektivtransport for å komme seg til og fra politiske møter, og at studiestedet kanskje ligger i en annen kommune enn bostedskommunen.

Også i intervjuene er det flere som uoppfordret kommer inn på at både de selv og flere andre i eget kommunestyre opplever det som krevende å kombinere arbeid, politikk, familie og fritid.

Det gjelder særlig småbarnsforeldre. Flere opplever at krysspress fra familie, arbeidsgiver og politikk kan være utfordrende. En informant med små barn og full jobb ved siden av vervet, og som er politiker i en kommune hvor størsteparten av møtevirksomheten skjer på kveldstid, uttrykker det slik:

> «Det blir til en viss grad en avveiing. Jeg har selv små barn på fire og åtte. Det er problematisk å bruke alt for mye ettermiddager og kvelder på møter, fordi jeg har en familie å ta meg av, samtidig som jeg merker at det er vel så problematisk å bruke mye … altså, alternativet ville jo vært å tilpasse for oss småbarnsforeldre med å ha møter i arbeidstiden. Men jeg kjenner at samvittigheten ovenfor arbeidsgiver, er jo der også, så det er ikke bare, bare å ha så mye politisk fravær, med tanke på jobben heller. Så … ja».

Også for flere av de andre påstandene knyttet til formelle og uformelle arbeidsvilkår er det noe ulike oppfatninger blant ulike aldersgrupper, noe figuren under viser.



Figur 46 Andel som er enig (enig/helt enig) i nevnte påstander blant kommunestyrerepresentanter i ulike aldersgrupper. Prosent. N=3403.

For det første ser vi av Figur 46 at det i aldersgruppen 30–49 år er en større andel som mener at den økonomiske godtgjøringen ikke står i samsvar med jobben de gjør som kommunestyremedlem. Det kan ha sammenheng med at mange i denne aldersgruppen i større grad enn andre opplever «tidsklemma», og at totalkabalen med jobb, familie og frivillig arbeid er mer utfordrende å få til å gå i hop. En småbarnsmor som er gruppeleder i et mindre parti, beskriver det på følgende måte:

> «Jeg har familie, ja. Og den godtgjøringen er ikke veldig stor og det er … jeg har jo kommet frem til at for meg så blir det jo, det blir et veldig stort tap da, for det tar jo mye tid å skulle sette seg ordentlig

> inn i sakspapirer, forberede seg til saker, all den tiden det går med til samarbeid, altså, med de andre partiene, gruppemøter og så videre. At det står ikke i stil til den godtgjørelsen som er møtegodtgjørelse, og for så vidt, det er jo en sånn gruppeledergodtgjørelse også, men antall timer er jo veldig mye mer enn det. Så sånn sett så går det jo ikke opp. Og jeg har valgt å jobbe litt redusert, og det er jo delvis på grunn av det vervet også, men jeg har jo et tap kan du si da, et økonomisk tap som følge av det.»

Videre ser vi at yngre aldersgrupper er mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen sammenlignet med eldre aldersgrupper. Vi har tidligere sett at opplegget for folkevalgtopplæring varierer mellom store og små kommuner (jf. kap. 7.1). At yngre aldersgrupper er mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen, kan tyde på at det er behov for ekstra innsats for opplæring av nye som kommer inn i politikken. God opplæring er en nødvendig forutsetning for å kunne fylle rollen som folkevalgt på en god måte, og det kan påvirke motivasjonen for videre politisk arbeid. Det kan videre tenkes at opplæringen bør legges opp på en annen måte for at den skal oppleves som relevant og forståelig blant representantene i de yngre aldersgruppene sammenliknet med de eldre.

Gjennom case-studiene er det også enkelte tilbakemeldinger om at folkevalgtopplæringen kunne vært bedre. Her er det flere som mener at denne opplæringen i størst grad har fokus på formelle rutiner, lover og regler, og at det er mindre fokus på hvordan man skal jobbe for å utøve politikerrollen og kunne påvirke. Dette dreier seg om å forstå hvilke arenaer, prosesser og saker som er viktig å være aktiv på for å kunne påvirke. Videre handler det om bedre forståelse av utøvelse av politikerrollen, f.eks. når det gjelder det å bygge allianser, forhandle om løsninger, inngå kompromisser, skrive og begrunne saker, skrive i media, formulere alternative vedtak osv. Opplæring rundt dette synes å være et ansvar som i stor grad hviler på partiene, men det varierer i hvilken grad partiene har et opplegg for dette. For nye som kommer inn i politikken, og som ikke har en stor partiorganisasjon rundt seg som kan støtte og veilede, kan det være krevende å finne sin rolle lokalpolitikken. Det bør kanskje vurderes om noe av dette i større grad bør inngå i folkevalgtopplæringen, og kanskje med et eget opplegg for unge nye representanter. I et annet pågående prosjekt, som omfatter intervjuer med representanter fra ungdomsrådene, har vi fått tilbakemeldinger om at flere av disse har fått samme folkevalgt opplæring som politikerne i kommunestyrene (Møller et al., in prep.). Her er det flere ungdomsrådsmedlemmer som føler at folkevalgtopplæringen er tung og lite tilpasset deres målgruppe.

I en av de større case-kommunene som synes å jobbe godt med folkevalgtopplæring, blir det også pekt på at dette er viktig:

> «Det vi strever med når det gjelder de nye det er å få de over fra interpellasjoner og spørsmål i enkeltsaker til å skjønne at dersom de skal endre verden så er de nødt til å gå inn i handlingsplanen på ett eller annet område. Det er der du er nødt til å gjøre de vesentlige endringene som i neste omgang gir resultat. Ikke minst lære nye representanter at – ja, det er viktig med de tallene som står i handlings- og økonomiplanen, men bokstavene har mye verdi fordi det er der vi styrer kommunen. Det er der vi målstyrer kommunen på oppdrag og hva som forventes å gjøres for de pengene som er satt av. Dette er krevende – her trengs det opplæring. Det er ikke første året du klarer å ta den. Vi jobber med det. Jeg gjentar det på folkevalgtopplæringen og når det første budsjettet legges fram.»

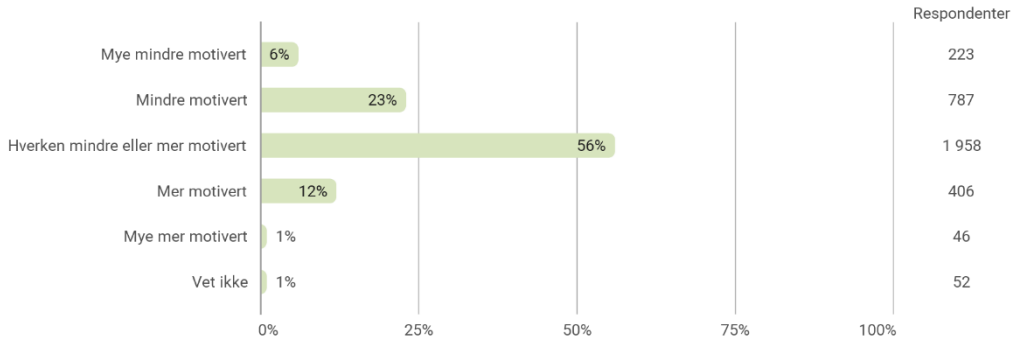
I kommunestyrene er innbyggere over 50 år overrepresentert sammenlignet med yngre. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at det er kommunestyremedlemmer over 50 år som i størst grad mener det er et godt samarbeidsmiljø i kommunestyret, og at kommunepolitikerne behandler hverandre med respekt, og som trives i rollen som folkevalgt.

7.7.3 Betydning av utdanningsnivå og roller/funksjoner i tillegg til kommunestyret

Det er små forskjeller i vurderingene av påstandene om arbeidsmiljøet ut fra i hvilken grad medlemmene har ulike roller/funksjoner i tillegg til å være medlem av kommunestyret. Når det gjelder utdanningsnivå, så er det en tendens til at de med høyere utdanning ikke synes det er et like godt samarbeidsmiljø i kommunestyret, og at de ikke trives like godt som de som har lavere utdanning. Vi antar det har sammenheng med at andelen med høyere utdanning er høyere i aldersgruppen 30–49 år sammenlignet med den yngre og eldre aldersgruppen, og at det er utfordringene med å kombinere kommunestyrevervet med familieliv, som er den viktigste årsaken til dette.

7.8 Betydning for motivasjon

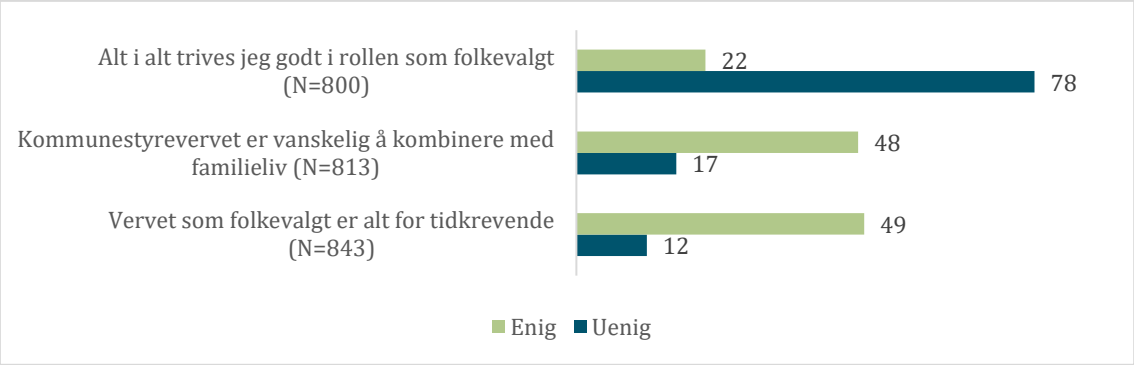
Vi har spurt respondentene om deres vurdering av arbeidsvilkårenes betydning for motivasjon til å stille til gjenvalg. Svarene er gjengitt i Figur 47.



Figur 47 Har din opplevelse av lokalpolitikernes arbeidsvilkår gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? N=3472.

Figuren viser at det til sammen er 29 prosent av kommunestyrerepresentantene som sier at de har blitt mye mindre eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg, mens 13 prosent sier at de er mer eller mye mer motivert. Det er en relativt stor andel som sier at de hverken har blitt mindre eller mer motivert, altså at arbeidsvilkårene har liten betydning for motivasjon (56 prosent).

Vi har sett nærmere på hvilke av påstandene knyttet til arbeidsvilkår som i størst grad ser ut til å påvirke motivasjonen for å stille til gjenvalg eller ikke. Funnene er gjengitt i Figur 48.



Figur 48 Andel respondenter som oppgir at de er enig eller uenig i følgende påstander og som samtidig oppgir at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg. Prosent.

De klareste sammenhengene mellom arbeidsvilkår og motivasjon for gjenvalg, finner vi for påstandene om arbeidsmengde og trivsel. De som opplever av vervet som folkevalgt er altfor tidkrevende (49 prosent), oppgir i større grad at de er mindre motivert til å stille til gjenvalg enn de som ikke opplever at vervet er for tidkrevende (12 prosent). Også de som opplever at vervet er vanskelig å kombinere med familieliv (48 prosent), og de som ikke trives i lokalpolitikken (78 prosent), er mindre motivert til å stille til gjenvalg som følge av arbeidsvilkårene.

Når det gjelder alder og kjønn, finner vi for det første at representanter i aldersgruppen 30–39 år i større grad enn representanter i de andre aldersgruppene er mindre motivert til å stille til gjenvalg, som følge av arbeidsvilkårene. Videre er kvinner mindre motivert (34 prosent) sammenlignet med menn (25 prosent). Dessuten synker motivasjonen med antall medlemmer i husstanden. Blant representanter som kun er 1–2 medlemmer i husstanden, er det 25 prosent som er mindre motivert som følge av arbeidsvilkårene. Blant de som er 3–4 i husstanden er andelen 33 prosent, og blant de som er fem eller flere i husstanden, er denne andelen 35 prosent.

Ellers finner vi følgende sammenhenger knyttet til arbeidsvilkår:

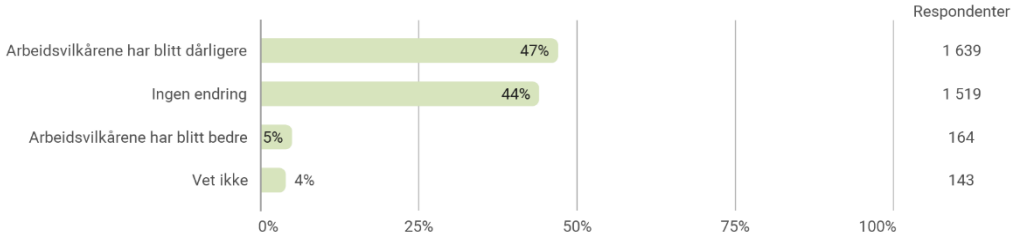
- De som ikke har fått opplæring i rollen som folkevalgt, er mindre motivert, men det er totalt snakk om en liten gruppe
- De som ikke mener at den økonomiske godtgjøringen de får står i samsvar med jobben de må gjøre som kommunestyremedlem, er mindre motivert. Her er det imidlertid ikke sammenheng med økende tidsbruk. Snarere er det en tendens til at de som bruker mye tid i større grad føler at godtgjørelsen samsvarer med innsatsen. Trolig henger også dette sammen med at de som bruker mye tid, har frikjøp. Flere er opptatt av at den bør være god nok til å kompensere for noe av tidsbruken. Det henger også sammen med opplevelsen av å bli verdsatt som lokalpolitikere, og en følelse av å rettferdiggjøre tidsbruken. Samtidig er inntrykket at dette er et tema det er vanskelig å snakke høyt om, i frykt for å bli oppfattet som grisk eller å ha pengemotiver framfor politiske motiver.
- Både de som mener at for mye møter foregår på kveldstid, og de som mener at for mye møter foregår på dagtid, er mindre motivert. De som mener at for mye møter foregår på kveldstid, er enda mindre motivert, og de utgjør også en større andel. Denne utfordringen er størst for aldersgruppen 30–49 år, som har utfordringer med å kombinere politikerrollen med familieliv.

Som vi har vært inne på tidligere, er inntrykket gjennom caseundersøkelsene også at tidsklemma for barnefamilier er en utfordring. Flere peker på at dette en demokratisk utfordring. Denne gruppen er storbruker av skole- og barnehagetjenester, det er dermed et problem at gruppen er underrepresentert i kommunepolitikken. Vi har tidligere sett at eldre representanter er opptatt av andre problemstillinger enn barnefamiliene (jf. kap. 4.2.3). De under 50 er noe mer opptatt av oppvekst, skole, digitalisering, miljø/klima og kultur og idrett sammenlignet med de over 50. De over 50 er mer opptatt av pleie og omsorg, næringsutvikling og handel, helhetlig kommunal utvikling og kommunal økonomi.

Blant de større case-kommunene finner vi eksempler på at man har prøvd å legge spesielt til rette slik at det skal være lettere for representanter med små barn å være med i politikken. I en av de store kommunene omfatter dette blant annet tilrettelegging med stelle-/ammerom på rådhuset og økonomisk støtte til barnevakt. Her er komitemøter lagt vekselvis på dagtid og kveldstid for å gjøre det lettere for flere å delta. Dette har også ført til redusert belastning på det politiske sekretariatet.

Tilbakemeldingene fra case-kommunene er jevnt over at det her er vanskelig å finne gode løsninger som passer for alle. Det er en del som har jobber, f.eks. i privat næringsliv, hvor det er vanskelig å ta fri eller erstatte vedkommende med andre. Dersom møter legges på dagtid, må jobben i stedet gjøres på kveldstid. I en av de mindre case-kommunene hadde det vært en diskusjon i kommunestyret om flere møter skulle legges på dagtid for å gjøre det lettere for barnefamilier å delta. Her var det et problem at kommunen var en pendlerkommune, og at mange i kommunestyret hadde arbeid utenfor kommunen. Forslaget om flere møter på dagtid ble dermed nedstemt. I flere kommuner er det representanter som gir uttrykk for at dersom du har små barn og skal være med i politikken, er du avhengig av å ha en partner som tar stort ansvar på hjemmebane.

Til slutt: Vi har spurt om kommunestyrets arbeidsvilkår har blitt påvirket av korona-situasjonen (jf. Figur 49).



Figur 49 Har kommunestyrets arbeidsvilkår blitt påvirket av korona-situasjonen? N=3465.

Nesten halvparten (47 prosent) mener at arbeidsvilkårene har blitt dårligere. Det har nok sammenheng med at man har hatt en overgang fra fysiske møter til digitale møter, noe som har gjort både politiske diskusjoner og samarbeid vanskeligere. Likevel må det understrekes at nesten like mange (44 prosent) opplever at korona-situasjonen ikke har hatt noen påvirkning på arbeidsvilkårene. Her er det viktig å være oppmerksom på at omfanget av digitale politiske møter varierer mellom kommunene. En del kommuner har brukt dette i begrenset omfang, og de har benyttet møtelokaler hvor avstandskravene har kunnet bli ivaretatt. Enkelte representanter opplever også at deltakelsen har blitt lettere når man slipper å reise for å være med på møter.

7.8.1 Betydningen av et godt klima internt i kommunestyret

Vi har i dette kapitlet vist at de fleste alt i alt trives godt i rollen som folkevalgt, og opplever at det er en god tone og et godt samarbeidsklima blant politikerne i kommunen. Samtidig er det en del som mener at samarbeidsmiljøet i kommunestyret ikke er godt (21 prosent). Blant de som ikke trives i politikken, er det 26 prosent som sier at dårlig samarbeids- og debattklima i kommunestyret er en viktig årsak. Det omfatter dårlig samarbeids- og debattklima både mellom partier, innad i partiet, mellom politikerne og administrasjonen og knyttet til det generelle ordskiftet i lokalmiljøet.

Ifølge turnover-modellene som ble presentert i kap. 2.5.1 vil et godt psykososialt arbeidsmiljø, i form av sterke bånd, nettverk, støtte og sosial tilknytning til partikolleger, partiledere og øvrige aktører i og rundt kommunepolitikken, både kunne føre til mer positive holdninger til oppgavene knyttet til det politiske vervet (økt jobbtilfredshet), men og knytte den enkelte politiker tettere til det folkevalgte organet og kommunen som organisasjon (økt organisasjonstilhørighet).

Med utgangspunkt i erfaringer fra case-kommunene ser vi betydelige variasjoner i samarbeidsklimaet. Noen rapporterer om godt samarbeidsklima, mens andre rapporterer om at det er dårlig. Det er eksempler på godt og dårlig samarbeidsklima både i små og store kommuner.

I en av de mindre kommunene med godt samarbeidsklima, gir alle respondentene uttrykk for at det er hyggelig å være på møter. De fleste sier at de har mulighet til å fremme synspunkter, og at de blir lyttet til. I denne kommunen blir representanter fra små partier, og som sitter alene i kommunestyret, invitert til gruppemøter med andre partier for å være med og diskutere politikk.

Ordføreren selv er også bevisst på å prøve å få representanter fra de ulike partiene i kommunestyret til å spille sammen på en god måte. Ordføreren er også bevisst på å slå ned på upassende ordbruk og replikker, og at trivsel er viktig. Det siste blir bl.a. uttrykt på følgende måte:

> «Ha en seriøs, saklig behandling. Godt forberedt og med glimt i øyet. Det skal være litt … også litt morsomt, å sitte i kommunestyret.»

Samtidig blir det også, med referanse til erfaringer fra andre kommuner, pekt på at ordførerrollen kan være krevende, spesielt dersom man er ny og litt usikker rollen:

> «Og de har noen utfordringer, jeg tenker både å sitte igjen med et kommunestyre med tre, fire gamle ordførere, som kanskje ikke er de mest runde i formuleringene, ikke sant, og ydmyke, ikke sant. Det er klart, det … Ja.»

Tilbakemeldingene tyder på at utøvelsen av ordførerrollen er viktig for samarbeidsklimaet, men at det også hviler et ekstra ansvar på erfarne politikere for å sørge for et godt samarbeidsklima.

I en av de store kommunene beskriver alle det politiske samarbeidsklimaet som bra. Selv om det kan være harde forhandlinger, omtales klimaet likevel som godt når forhandlingene er over.

En av representantene omtaler arbeidsmiljøet på følgende måte:

> «Ja. Jeg synes det er et veldig godt arbeidsmiljø på rådhuset. Det er alltid litt trivelig prat ved kaffemaskinen, og når vi har lange møter så vi spiser lunsj sammen og sånt, så er det alltid liksom … ja, det er kollegialt stort sett.»

Enkelte er inne på at en medvirkende årsak til et godt kollegialt miljø, er at frikjøpte politikere, både fra flertalls- og mindretallspartiene, har kontorer i nærheten av hverandre. Det gjør at politikerne i større grad blir et kollegium som kanskje er mer løsningsorientert enn konfliktsøkende.

Samarbeidet på tvers av partigrensene beskrives som bra, og man prøver å få til tverrpolitisk enighet i store saker slik at beslutningene står seg over tid. I forbindelse med pandemien har alle gruppeledere som ikke har fast plass i formannskapet, fått være med å behandle alle saker som har med korona å gjøre. Enkelte mener dette har styrket samarbeidsklimaet og beskriver dette som en oppside av pandemien.

Også i en av de andre store, nylig sammenslåtte kommunene i case-undersøkelsen beskrives det politiske miljøet og debattklimaet som svært godt, tross at man har hatt kort tid på å sveise sammen til dels svært ulike politiske kulturer, og at mye av samhandlingen siden valget har måttet foregå digitalt. Tross det som beskrives som tidvis knallharde meningsutvekslinger både underveis i møter og i lokale medier, beskrives kommunestyret som et godt og kollegialt organ hvor man klarer å skille person og sak, noe følgende sitat underbygger:

> «Mellom oss politikere er det ganske sånn kollegialt og jovialt. Det er veldig hard tone i debatter og media og sånn, men jeg opplever at alle kan gå ut og ta en øl etterpå. Det oppleves nok mye verre fra utsiden, for de som bare ser debatten der».

En annen informant i den samme kommunen understreker betydningen av et godt internt miljø:

> «Det betyr veldig mye. Altså, uansett hvor godt kjent vi blir og hvor gode venner vi blir da, sett det i anførselstegn, så tror jeg ikke det politiske forskjellene eller uenighetene blir visket ut. Det skal vi ikke være redd for. […] De blir ikke borte, men det gjør at man får en bedre dynamikk i debatten […] Kanskje også at vi har en felles forståelse, problemforståelse, for utfordringer i kommunen og har det samme bildet, men at vi har forskjellige løsninger på hvordan vi skal håndtere det da».

I enkelte av kommunene beskrives imidlertid det politiske klimaet som krevende. I kommunene hvor det er tilfelle, har utfordringer av denne typen gjerne sitt opphav i det som beskrives som at enkeltpersoner, noen få representanter eller grupperinger oppleves som «lite konstruktive» og mest opptatt av «egenmarkeringer», «sabotasje» og å skape «støy».

I flere av casekommunene har utfordringer knyttet til det politiske klimaet sitt opphav i ulike standpunkter i viktige lokale saker, men det har fått utviklet seg til å handle om personlige konflikter og dårlige relasjoner.

I en av casekommunene hvor det politiske klimaet beskrives som hardt, med kommunikasjon preget av kjefting og personkarakteristikker, knyttes kommunikasjonsproblemene til kommunesammenslåingen. Informantene beskriver kulturforskjeller mellom de to opprinnelige kommunestyrene, der den ene kommunen, med et lite kommunestyre, har vært mer samarbeidsorientert enn den andre, litt større kommunen. I mange år har den største kommunen ifølge flere av informantene vært preget av en tydelig posisjon-opposisjonspolitikk preget av hard retorikk. Dette synes å ha forverret seg etter sammenslåinga: Der det før var opphetede, men saklige politiske diskusjoner, er diskusjonene nå mer personorientert. Ifølge noen av informantene har pandemien, begrensede muligheter til å møtes fysisk og digitale møter forsterket den fiendtlige kommunikasjonen. Mye av dette har utspring i noen administrative saker i forbindelse med sammenslåingen. Nedlegging av en eldreinstitusjon og overgang til mer hjemmebasert omsorg er en annen sak som har vært betent, og som også har ført til mye medietrykk. Også i lokale medier og

sosiale medier er ordskiftet hardt og ifølge flere av informantene usaklig. Dette har bidratt til å forsterke den harde retorikken mellom politikerne. Det dårlige samarbeidsklimaet har vært tema i et eget møte for alle gruppelederne, og ifølge flere av informantene er det stor enighet i at kommunikasjonen må endres. Det er også håp om bedring når det åpnes for flere fysiske møter, og tro på at det på sikt kan bedre seg når det kommer flere nye representanter inn.

I de kommunene hvor våre informanter opplever et vanskelig politisk samarbeidsklima, konflikt mellom representanter eller grupperinger i kommunestyret mv., har vi spurt om hvorvidt, eventuelt hvordan dette påvirker deres motivasjon. Her er det noe ulike oppfatninger.

Noen er bevisste på å (i alle fall forsøke å) skyve bort det som er av samarbeidsproblemer. Andre blir mer preget, trekker seg tilbake og/eller mister motivasjonen. Følgende sitater fra to ulike representanter illustrerer dette:

> «For min egen del, så […] Jeg bare lar være å forholde meg til det, og så forholder jeg meg til de som bidrar konstruktivt. Og så gjør vi så godt vi kan med det. Men jeg vet … jeg snakker jo med andre også, så jeg vet jo at det er representanter nå som sier at dette her var ikke det de meldte seg på. Dette gidder de ikke mer. Eller dette orker de ikke mer, eller tør de ikke mer. Fordi de føler det er ordentlig ubehagelig. Så det er jo virkelig trist. At det går den veien».

> «Jeg må jo si det at motivasjonen til å drive politikk definitivt er påvirket i negativ forstand. Man gruer seg jo nesten til å gå på disse møtene, for man vet at det blir fem timer med vås. Men det er klart at motivasjonen for å drive politikk er mye større enn at det er begrenset til hva som skjer på et bystyremøte eller ikke, så for min del har det ikke noe å si. Men jeg kan jo si at alle de jeg forholder meg til, de rister bare på hodet, og folk som sitter og ser på dette, de rister på hodet og skjønner, unnskyld uttrykket, ikke hva f*** holder de på med. Ikke sant? Det er på det nivået. Så det er jo flaut».

Selv om det er noe ulike oppfatninger i spørsmålet om hvorvidt slike utfordringer påvirker motivasjon negativt, så er det vårt helhetsinntrykk at dersom en ikke tidlig tar tak i samarbeidsproblemer, konflikt, uenighet (som ikke går på politikk) og personangrep i kommunepolitikken, så kan en dårlig kultur raskt «feste seg» – og få store konsekvenser. Akkurat hvor ødeleggende det kan være å ikke ta opp slikt tidlig, illustreres av følgende sitat fra en erfaren politiker fra et fløyparti:

> «Det er personlige motsetninger, og når det er gått to år i en periode, så har den kulturen som ble unnfanget etter valget, den har satt seg, og den har egentlig herdet seg vil jeg påstå. […] På alle årene jeg har sittet i politikken har jeg ikke sett noe lignende. Jeg fleiper litt med det at den som kjøper filmrettighetene til [lokalpolitikken i kommunen, vår anm.] gjør et scoop, og der har du materiale til en ganske langvarig såpeopera for å si det brutalt. Det er dårlig. Veldig dårlig».

Med andre ord: Et dårlig samarbeidsklima oppleves for mange svært belastende og kan være en viktig årsak til at motivasjon til å drive politikk, og vilje til å stille til gjenvalg er blitt mindre. I tillegg kan det harde ordskifte gå ut over innflytelsen til den enkelte, slik en informant fra en kommune preget av dårlig klima mener. Ifølge denne informanten bør det jobbes mer for å få større bevissthet rundt at saksframlegg og diskusjoner skal skje på ryddig vis. Ifølge denne informanten er det:

> […] mye lettere å få igjennom mindretallspolitikk hvis det legges frem på en god måte og blir sagt på en positiv og ålreit måte. […] Hvis at man ønsker å få frem noe så starter man ikke innlegget sitt med å snakke om hvor dumme de andre er først. Da er det vanskelig å få igjennom ting.

Samlet sett ser vi altså at samarbeidsklimaet varierer, og der det er dårlig, virker det negativt for en del politikeres motivasjon for videre arbeid. Det er avgjørende at et dårlig samarbeidsklima ikke får utvikle seg og festet seg over tid. Her påhviler et spesielt ansvar på den politiske ledelsen. Erfaringene tyder på at det så tidlig som mulig i hver kommunestyreperiode er viktig å bli enig om visse kjøreregler for å fremme et godt samarbeidsmiljø internt i kommunestyret.

I en av case-kommunene ble det bl.a. pekt på at en medvirkende årsak til et godt kollegialt miljø, var at frikjøpte politikere, både fra flertalls- og mindretallspartiene, har kontorer i nærheten av hverandre. Dette kan bidra til at politikerne i større grad blir et kollegium som kanskje er mer løsningsorientert enn konfliktsøkende. I en av case-kommunene, hvor samarbeidsklimaet ikke omtales som bra, blir det vist til erfaringer fra andre kommuner/fylker hvor man har sett positive erfaringer av ulike tiltak, og hvor man har fått større felleskap mellom representanter på tvers av flertalls- og mindretallspartiene.

7.8.2 Betydningen av endret politikerrolle

I innledningen til rapporten var vi inne på at politikerrollen har endret seg de senere årene (jf. 2.3). Her ble det bl.a. pekt på at det gjennom endringene av kommuneloven ble tatt til orde for at omfanget av oppgaver tilsa at politikerne ville få bedre og mer helhetlig styring gjennom å innta en overordnet og mer strategisk styringsrolle, og at dette har gitt lokalpolitikerne nye styringsutfordringer. Lokalpolitikerne er kommet i en situasjon der det i stor grad forventes at de skal styre i «stort», ikke i «smått», og at de skal styre på bakgrunn av mål de setter, og resultatene kommunen oppnår. Samtidig har både oppgavene, kompleksiteten og forventningene til kommunene økt. Vabo (2002) peker i den forbindelse på at slik utvikling kan bidra til å sette press på fritidspolitikeren, som kanskje engasjerer seg i lokalpolitikken med utgangspunkt i det konkrete – og i enkeltsaker.

Vi ser at utfordringer knyttet til politikerrollen også gjør seg gjeldende i vårt materiale. Vi har i undersøkelsen sett at de viktigste motivene for å være med i lokalpolitikken er å ha innflytelse, bidra i lokalmiljøet og endre samfunnet. Det er ulike saker som engasjerer politikerne, og hvilke saker som engasjerer, varierer bl.a. mellom ulike aldersgrupper. Tilbakemeldingene tyder på at det er en del som kommer inn i politikken, og som ønsker å få til endring, men som synes at det er vanskeligere å påvirke utviklingen enn det de hadde sett for seg. Det kan være krevende å få oversikt over hvilke arenaer og prosesser det er viktig å være på for å påvirke, og hvordan man skal jobbe for å få gjennomslag for sine synspunkter. Spesielt for nye politikere er tilbakemeldingene at det tar tid å lære seg det politiske håndverket og hvordan politikerrollen skal utøves. Noen synes dette blir krevende og tungrodd og gir opp. Det må gjerne også legges ned betydelig tidsbruk i arbeidet med sakene for å kunne oppnå innflytelse.

Videre er det tilbakemeldinger om at det lokalpolitiske handlingsrommet begrenses av lover og forskrifter for hvordan tjenester skal utøves, samtidig som flere også opplever av nye statlige reformer og bemanningsnormer ikke er fullfinansierte. Dette reduserer handlingsrommet, og lokalpolitikerne blir tvunget til å gjøre prioriteringer som ikke er i tråd med lokale ønsker. Lokaldemokratiet og den lokale autonomien kommer under press som følge av at kommunene i økende grad får en rolle som forvalter av sterkt statlig styrte velferdstjenester. Dette skaper videre forventninger fra innbyggerne som kommunepolitikerne kan ha problemer med å innfri.

Gjennom våre case-undersøkelser har vi fått tilbakemeldinger om at lokalpolitikere blir kritisert av innbyggerne for de prioriteringer de må foreta i sine forsøk på å finne penger til underfinansierte statlige velferdsoppgaver. Som følge av at kommunens forvaltningsrolle er styrket på bekostning av det lokale selvstyret, har vi også indikasjoner på at forholdet mellom lokalpolitikere og innbyggere endres. En informant i en mindre case-kommune, som har vært med i kommunepolitikken i flere perioder, opplever av avstanden mellom kommunepolitikerne og innbyggerne har økt.

> «… det der at vi har sånn at veldig mange innbyggere snakker om politikerne som noen andre enn de selv, den sprekken mellom befolkning og politikere som om liksom politikerne er en egen type mennesker, det synes jeg er bekymringsfullt. Det har jo også litt med det vi har snakket om, rekruttering, og at du på en måte vil gå inn i partipolitikken. Det blir liksom sett på som: «Dere politikere, dere er sånn og sånn.»»

En annen informant i en stor kommune er inne på noe av det samme. Han mener det er viktig at folk forstår at politikere er frivillige som tar på seg en oppgave for lokalsamfunnet, og at dette er en oppgave som bør verdsettes høyere:

> «… apropos politikere og politikerforakt og alt dette her, jeg føler at det er fryktelig urettferdig. Som sagt så bruker fritidspolitikere 400-600 timer av sin egen fritid på å være politisk engasjert, så altså, har du brukt 400-600 timer i et idrettslag så har du fått hederspris og, ja, hele den pakken der.»
> … Og det tror jeg er viktig å forstå for folk, at de … at politikere er 90 prosent frivillige som legger ned masse arbeid i å få en bedre hverdag for enten nabolaget eller idrettslaget eller arbeidslivet.»

Mye tyder på at det er økende press på politikerrollen, særlig fritidspolitikerne. Gjennom intervjuene i case-kommunene er det flere som er inne på at det økte presset kommer av at innbyggerne i større grad ser på kommunen som en leverandør av statlige velferdstjenester som skal tilfredsstille nasjonale standarder. Enkelte er inne på at det er en utfordring at statlige myndigheter – i sine innsalg av nye velferdsreformer, -tjenester og oppgaver – skrur opp innbyggernes forventinger til de kommunale tjenestene, samtidig som det ikke følger tilstrekkelig finansiering med de oppgavene kommunene pålegges å utføre av staten.

Gjennom intervjuene er det også enkelte som peker på at det er behov for tiltak for å bygge ned skillet mellom politikere og innbyggere, og at det er viktig å få på plass arenaer hvor flere kan involvere seg, f.eks. ulike former for nærdemokratiske ordninger. Dette blir også sett som viktig for å styrke lokaldemokratiet, og for framtidig rekruttering til lokalpolitikken:

> «… vi må jo gå noen sånne veier for å få gjort noe med dette, for det er ganske alvorlig for demokratiet at det er så få som involverer seg. Så dette er nok viktig å utvikle.»

Vi har tidligere pekt på at lokaldemokratiets rolle i den norske velferdsstaten har gjennomgått omfattende endringer (jf. 1.3). Ekspansjonen av den nordiske velferdsstatsmodellen, med en ambisjon om at kommunene skal yte stadig flere og bedre tjenester, gjør at kommunenes forvalterroller får økt tyngde på bekostning av lokalt selvstyre og autonomi. Dette gir økt press på lokaldemokratiet og rollen som lokalpolitiker. Som tidligere nevnt har lokale folkevalgtes rolle blitt stadig sterkere spesialisert i retning av å arbeide med mer kommuneinterne oppgaver knyttet til å etablere klarere grenser til omgivelsene (budsjettarbeid, omorganisering, standardisering og rasjonering av tjenester). I dette arbeidet er kontakten mellom administrative og politiske eliter det avgjørende, og kunnskapsgrunnlaget er framfor alt analytisk og abstrakt. Dette synes også å øke avstanden mellom lokalpolitikere og innbyggere, og det synes å være behov for tiltak

som kan bidra til å revitalisere lokaldemokratiet. I de senere årene er kommune 3.0 og samskaping i økende grad kommet til syne som egne mål i kommunale planer (Plathe et al., 2019), og som metode i utvikling av kommunal politikk. Det er tilnærminger som nettopp setter søkelys på at framtidens utfordringer i økende grad bærer preg av å være såkalt komplekse (uregjerlige) problemer, og derfor best håndteres i et tett samspill mellom både politikere, administrasjon, næringsliv og innbyggere. Dette fordi slike samarbeidsformer antas å gi bedre forutsetninger både for å forstå utfordringene på en bedre måte, få mer innovasjonskraft inn i arbeidet med å finne fram til gode løsninger, og ikke minst mer samordnet bruk av virkemidler for å oppnå resultater (Ferlie et al., 2011; Head & Alford, 2015).

7.9 Oppsummerende vurdering

Tidsbruken på aktiviteter i forbindelse med arbeidet som kommunestyremedlem varierer. Om lag en tredjedel av representantene bruker henholdsvis mindre enn 25 timer, 25–49 timer og 50 timer eller mer per måned på vervet som lokalpolitiker. Det er noen som bruker mange timer, og det er naturlig å anta at de fleste av disse er politikere som er helt eller delvis frikjøpt for å drive med politikk på deltid/heltid. Det er de over 50 år som bruker mest tid i politikken. Det er små forskjeller mellom kvinner og menn. De som er i utdanning og de som jobber turnus, ser ut til å bruke noe mindre tid på politikken enn andre grupper.

Kommunestyrepolitikere i små kommuner bruker betydelig mindre tid på vervet som kommunestyremedlem sammenlignet med politikere i større kommuner. Dette har sammenheng med at det er færre saker, mindre frikjøp til å drive politikk og færre heltidspolitikere i små kommuner.

Blant de som opplever møtetidspunktene som et problem, er det flere som ønsker at en større del av møtene skal foregå på dagtid, enn som ønsker at flere møter skal foregå på kveldstid.

Det store flertallet trives alt i alt godt i rollen som folkevalgt. Kun seks prosent sier de ikke trives. De viktigste årsakene til manglende trivsel er at vervet er for tidkrevende, at det er dårlig samarbeid/debattklima i kommunestyret, og opplevelsen av å ha lite innflytelse.

Det er ikke så store forskjeller mellom representanter i store og små kommuner når det gjelder vurderingen av arbeidsvilkår. I større kommuner er det imidlertid en større andel politikere som mener at saksdokumentene er alt for omfattende, og at kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv.

Samlet sett er det små forskjeller i vurderingene av arbeidsvilkår mellom de som er i flertall og de som er i mindretall. Vurderingene av arbeidsvilkårene er imidlertid gjennomgående noe mer positive blant de som er i flertall. Dette gjelder spesielt vurderingene av arbeidsmiljøet. Unntaket fra dette mønsteret er at de som er i flertall, i noe større grad mener at kommunestyrevervet er vanskeligere å kombinere med familieliv enn de som er i mindretall.

Det er heller ikke store forskjeller i vurderingene ut fra kjønn, men det er verdt å merke seg at menn gjennomgående har mer positive vurderinger av arbeidsvilkårene enn kvinner. Størst er forskjellen når det gjelder møtetidspunkt og tidsbruk. En høyere andel kvinner enn menn mener for mye møter foregår på kveldstid, og at vervet som folkevalgt er for tidkrevende.

Vurderinger av arbeidsvilkår varierer til en viss grad mellom representanter i ulike aldersgrupper. Det er spesielt aldersgruppen 30–49 år som opplever det som vanskelig å kombinere kommunestyrevervet med familieliv, og som i størst grad synes vervet er for tidkrevende, og at for mye møter foregår på kveldstid. Det er ikke unaturlig siden det er denne aldersgruppen som i størst grad har familier med små barn.

Ellers ser vi at yngre aldersgrupper er mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen sammenlignet med eldre aldersgrupper. Det kan tyde på at det er behov for ekstra innsats for opplæring av nye som kommer inn i politikken. Mye tyder på at det er behov for en opplæring som i større grad er tilpasset unge som målgruppe – arenaer der unge føler seg trygge og deltar aktivt.

I kommunestyrene er eldre aldersgrupper overrepresentert. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at det er kommunestyremedlemmer over 50 år som i størst grad mener det er godt samarbeidsmiljø i kommunestyret, at kommunepolitikerne behandler hverandre med respekt, og at de trives i rollen som folkevalgt.

De faktorer som i størst grad ser ut til å påvirke arbeidsmiljøet negativt, handler både om psykososiale/uformelle arbeidsmiljøfaktorer (trivsel), men også organisatoriske/formelle arbeidsmiljøfaktorer (tidkrevende/vanskelig å kombinere med familieliv/ andre roller i livet). De som i større grad opplever at vervet er alt for tidkrevende, vanskelig å kombinere med familieliv og/eller ikke trives i lokalpolitikken, er også minst motivert til å stille til gjenvalg. Det er aldersgruppen 30–49 år, kvinner og de som har flere enn to medlemmer i husstanden som i størst grad påvirkes negativt av disse faktorene.

Dette er funn som samsvarer med forskning på motivasjon for deltakelse i frivillig arbeid. Her har vi tidligere sett at en av de viktigste barrierene for deltakelse i frivillig arbeid er mangel på tid og interesse (jf. kap. 2.1). Her viser også tidligere forsking at noen av de vanligste årsakene til å slutte med frivillig arbeid er tidsmangel, flytting og helse- og familiesituasjon. Samtidig er det verdt å merke seg at tidligere forskning også har dokumentert at høy grad av tilfredshet med organisering og arbeidsoppgaver oftere gir opplevelse av tilhørighet til organisasjonen, som igjen gjør det meningsfullt å fortsette. Vi har i vår undersøkelse sett hvordan et dårlig politisk samarbeidsklima for en del politikere er en viktig årsak til at de ikke ønsker å fortsette i lokalpolitikken.

8. Hatytringer og trusler

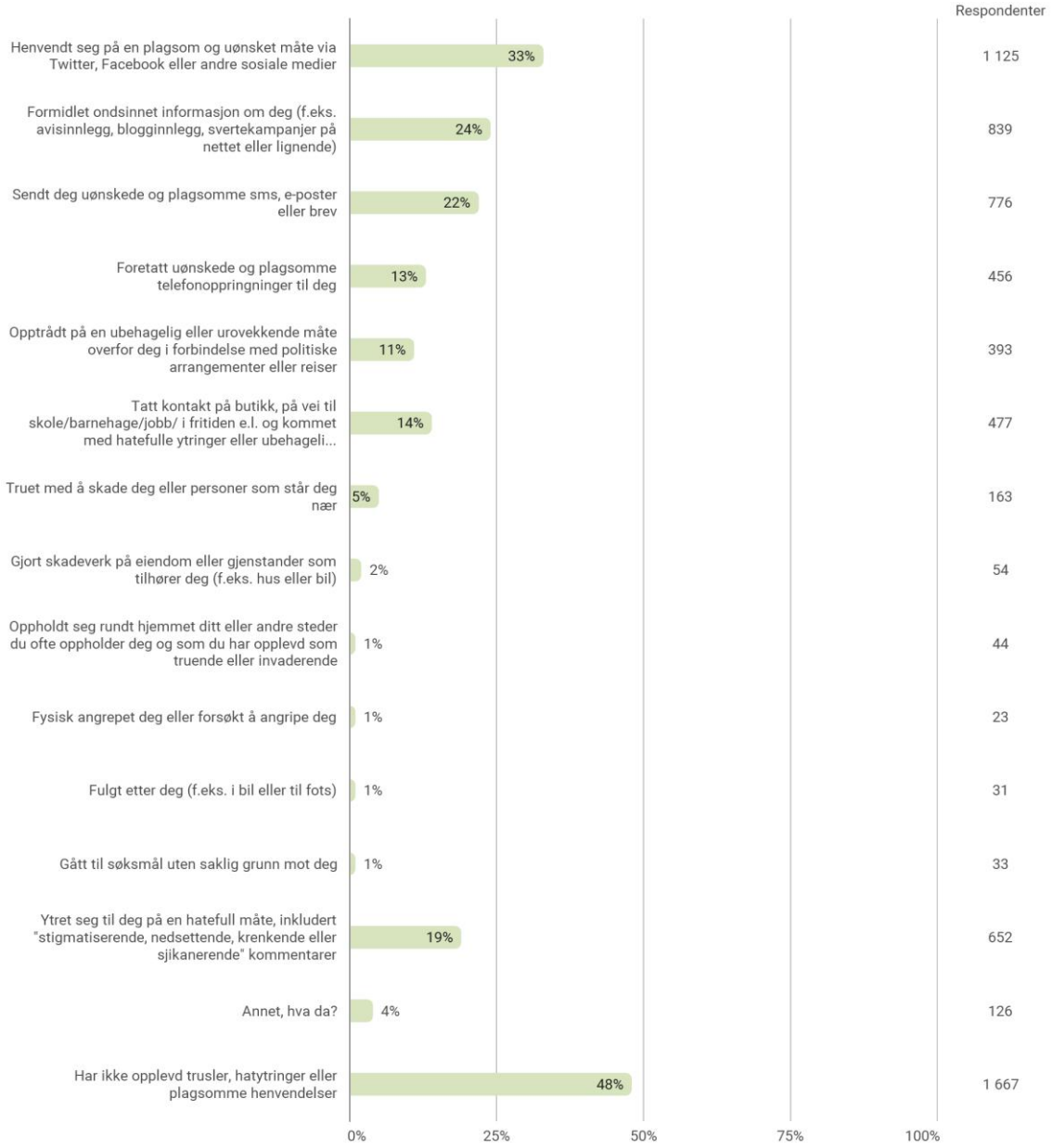
Som nevnt innledningsvis har tidligere undersøkelser vist at mange lokalpolitikere utsettes for hatytringer og trusler. For noen kan slike henvendelser skape redsel eller frykt, mens andre kan bli sinte eller opprørte. Uansett hva reaksjonen er, er det grunn til å tro at hat og trusler påvirker motivasjonen til de som rammes – og kanskje også de som ikke rammes direkte, men som ser og hører hva som skjer med andre folkevalgte. I denne delen ser vi først nærmere på hvor mye, og hva slags trusler og hatefulle ytringer norske lokalpolitikere utsettes for. Vi ser også på omfanget av det vi har kalt «plagsomme henvendelser». Dette begrepet er ment å fange opp det som verken oppfattes som trusler eller hatefulle ytringer, men som likevel kan påvirke motivasjonen til å drive med politikk. Deretter ser vi på hvilke konsekvenser slike ubehagelige henvendelser har, og i hvilken grad de som utsettes for det, blir fulgt opp. Til slutt ser vi på hvordan det å være utsatt for trusler, hatytringer og/eller plagsomme henvendelser henger sammen med motivasjonen til å fortsette i lokalpolitikken.

8.1 Omfang av hatefulle ytringer

8.1.1 Status

Undersøkelsen viser at mange lokalpolitikere har opplevd både trusler, hatytringer og andre plagsomme henvendelse i løpet av sin tid som lokalpolitiker (se Figur 50). Litt over halvparten av respondentene (52 prosent) har i løpet av sin tid som lokalpolitikere opplevd minst én ubehagelig henvendelse, det vil si en trussel, en hatytring eller en plagsom henvendelse. Også blant de som er helt ferske i lokalpolitikken, det vil si at de ble innvalgt i 2019 og har litt mer enn ett års erfaring da undersøkelsen ble gjennomført, har en drøy tredjedel opplevd minst én ubehagelig henvendelse.

De mest vanlige formene for ubehagelige henvendelser handler om å motta uønskede eller plagsomme henvendelser via sosiale medier (33 %), å oppleve at ondsinnet informasjon spres om dem (24 %), og å få tilsendt uønskede eller plagsomme SMS, e-poster eller brev (22 %). Litt over en av ti lokalpolitikere har videre opplevd ubehagelige henvendelser mer direkte, i form av telefonoppringninger (13 %) eller uønsket kontakt på vei til skole/barnehage/jobb (14 %) og på politiske arrangementer (11 %). 1 av 20 lokalpolitikere (5 %) har opplevd svært alvorlige hendelser som at noen har truet med å skade dem eller deres nærmeste. Noen få har også opplevd andre alvorlige episoder ved at personer har utført skadeverk på eiendom eller gjenstander (hus eller bil) (2 %), fulgt etter dem (1 %), oppholdt seg rundt hjemme (1 %) eller andre steder på en truende måte (1 %) eller gått fysisk til angrep (inkludert forsøk på angrep) (1 %).



Figur 50 I løpet av din tid som lokalpolitiker, har du opplevd at noen har gjort følgende? (Flere svar mulig). N=2449.

I tillegg til disse forhåndsetablerte kategoriene fikk respondentene også mulighet til å tilføye opplevelser i kategorien «annet» (4 % krysset av for dette). I denne kategorien finner vi eksempler på hersketeknikker og utfrysning, bestikkelser og avbrutte vennskap. Som en av de vi intervjuet har formulert det:

> «[Kommunen] har et lite sentrum og er et lite sted – alle kjenner alle. Jeg merker jo at det plutselig er folk som jeg har hilst på i alle år som ikke hilser mer».

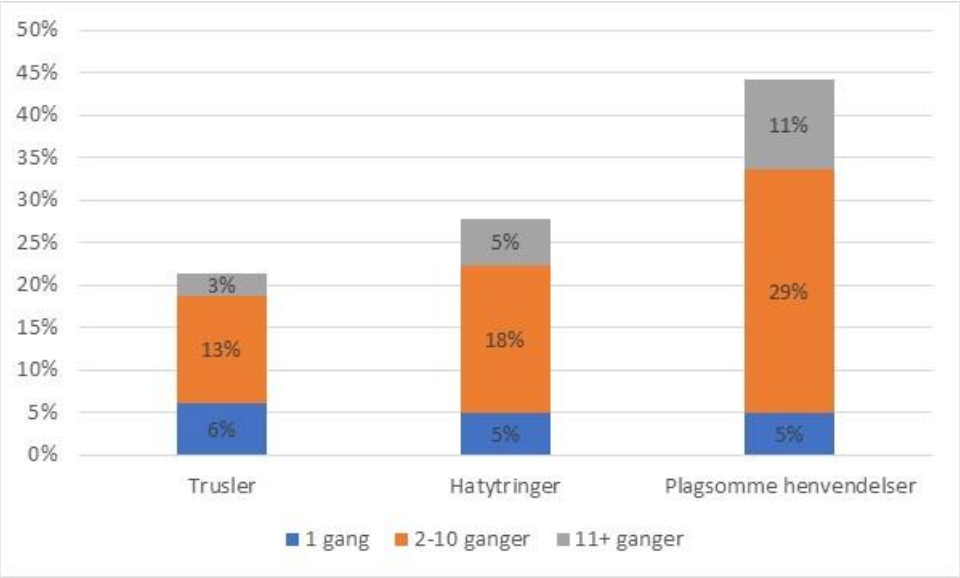
At sosiale medier er et arnested for hatytringer, trusler og andre former for ubehagelige henvendelser, kom også tydelig frem under gjennomføringen av de kvalitative intervjuene. En av informantene beskriver hetsen slik:

> «Helst på sosiale medier. Jeg har ikke opplevd at noen har kommet med hets direkte til meg. Jeg har ikke opplevd å få en personlig epost kun rettet mot meg, som inneholder kommentarer og sjikane. Det er helst på sosiale medier, og et par meldinger på Messenger, men ikke på e-post og ikke muntlig til meg direkte. Helst da sosiale medier og Messenger hvor jeg har fått det mest».

Noen av politikerne beskriver et voldsomt trykk på sosiale medier og at det er ganske utmattende:

> «Når valget var ferdig, så var jeg borte fra sosiale medier i flere måneder. Jeg var så nedkjørt etter det valget. Det massive presset».

Hvis vi sammenlikner omfanget av plagsomme henvendelser, hatefulle ytringer og trusler, er det tydelig at omfang korrelerer negativt med alvorlighetsgrad: Om lag halvparten har opplevd minst en plagsom henvendelse (44 %), litt mer enn 1 av 4 (28 %) har opplevd en hatytring, og 1 av 5 (21 %) har opplevd minst én trussel (se figur 2). Sammenhengen mellom omfang og alvorlighetsgrad fremkom også tydelig under de kvalitative intervjuene: Informantene har i langt mindre grad opplevd konkrete trusler, sammenliknet med hatytringer og andre ubehagelige henvendelser. Både når det gjelder trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser er det mest vanlig å ha opplevd dette noen få ganger (2–10 ganger). En liten andel lokalpolitikere har imidlertid opplevd trusler (3 %), hatefulle ytringer (5 %) eller plagsomme henvendelser (11 %) relativt mange ganger (mer enn 10 ganger).

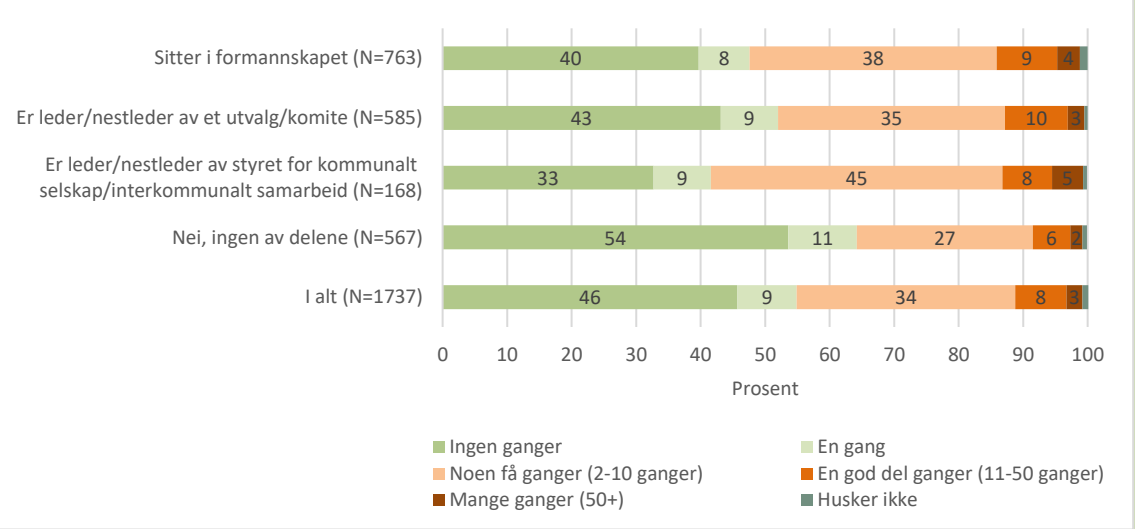


Figur 51 Andel lokalpolitikere som har opplevd ulikt omfang av trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser i løpet av sin tid som lokalpolitiker. N= 3431 for trusler, 3430 for hatytringer og 3414 for plagsomme henvendelser.

Både når det gjelder trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser, er det betydelig variasjon knyttet til partitilhørighet, selv om slike henvendelser forekommer i alle partier. Lokalpolitikere fra FrP, Rødt og Venstre er mest utsatt for både trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Det gjelder spesielt politikerne fra FrP hvor nesten halvparten sier de har opplevd minst én hatefull ytring. MDG-politikere virker også å være litt mer utsatt enn politikere fra de andre partiene, særlig når det gjelder plagsomme henvendelser. Særlig Senterpartiet og til dels KrF opplever lite trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Med unntak av Venstre, er den generelle tendensen altså at partiene på de politiske ytterkantene er mer utsatt enn partiene i sentrum.

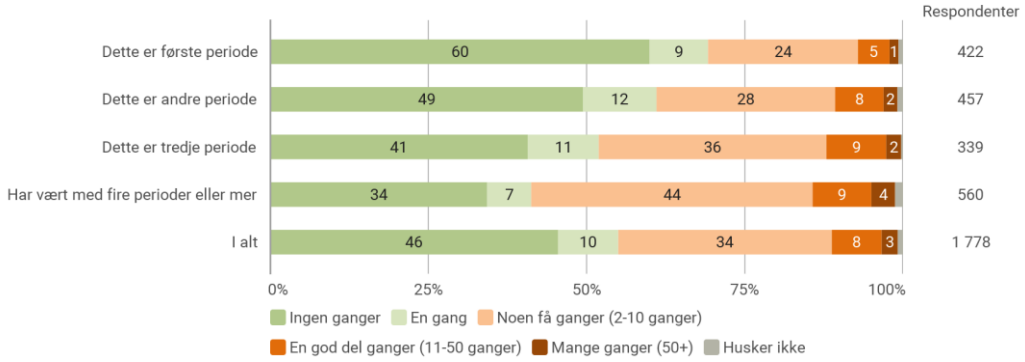
Når det gjelder kjønn, er det svært små forskjeller. Tendensen er imidlertid at menn er litt mer utsatt enn kvinner, særlig hvis vi tar hensyn til omfanget av de ubehagelige henvendelsene (menn rapporterer litt oftere enn kvinner at de har fått mange henvendelser). Heller ikke når det gjelder alder, er det de store forskjellene, men de yngste (under 30 år) ser ut til å være minst utsatt for trusler og mest utsatt for hatytringer og plagsomme henvendelser. De (unge) voksne mellom 30 og 50 er gjennomgående mest utsatt for både trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser, mens de over 50 er relativt lite utsatt, bortsett fra at mange mellom 50 og 60 år har opplevd én eller flere trusler i løpet av karrieren, delvis fordi de har lengre fartstid i lokalpolitikken. Hvis vi kombinerer alder og kjønn, får vi et mer nyansert mønster hvor unge kvinner (under 30 år) og menn i 30- og 40-årene er de som er mest utsatt for både hatytringer og plagsomme henvendelser. Unge menn får også en del plagsomme henvendelser, men betydelig mindre hatytringer.

Undersøkelsen viser også at lokalpolitikere med en mer fremskutt posisjon – enten de sitter i formannskapet eller er leder/nestleder av et utvalg/komité, kommunale selskaper eller interkommunale samarbeid – opplever en god del mer plagsomme henvendelser, hatytringer og trusler enn de som ikke har slike fremskutte posisjoner (jf. Figur 52).



Figur 52 Omfang av hatytringer sett i forhold til politiske roller/funksjoner. Mønstrene er tilsvarende for trusler og plagsomme henvendelser.

Vi finner det samme mønsteret når vi ser på sammenhengen mellom fartstid i lokalpolitikken og utsatthet for ubehagelige henvendelser. Hvis vi sammenligner de som er inne i sin første periode med de som er inne i sin fjerde periode eller mer, blir andelen som sier de *aldri* har opplevd en hatefull ytring, nesten halvert fra 60 til 34 prosent (jf. Figur 53).



Figur 53 Omfang av hatytringer sett i forhold til fartstid i kommunestyret. Mønstrene er tilsvarende for trusler og plagsomme henvendelser.

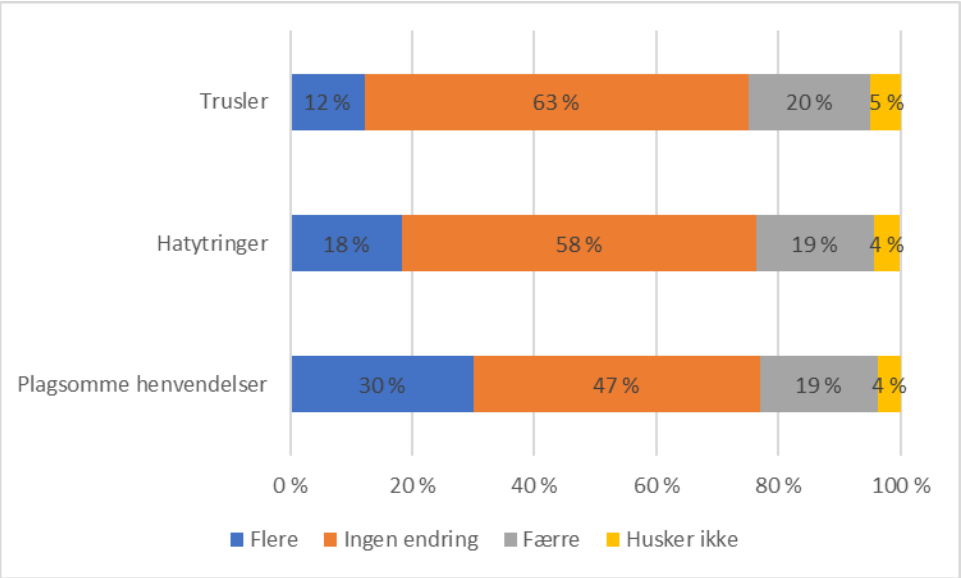
Det er relativt lite variasjon mellom de ulike fylkene, men både trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser er betydelig mer utbredt i Oslo sammenlignet med resten av landet. Dette skyldes nok både at Oslo har svært få lokalpolitikere sammenlignet med de andre fylkene (noe som gjør at andelen som har opplevd noe fort blir mye høyere), og at det er mange flere mennesker som kan tenkes å komme med ubehagelige henvendelser ovenfor politikerne (det er en generell tendens til flere ubehagelige henvendelser i folkerike kommuner). Hvis vi ser på de andre fylkene, er det relativt sett litt flere ubehagelige henvendelser i Rogaland, Agder og til en viss grad i Nordland, Troms og Finnmark, og litt færre i Innlandet.

En samlet analyse av individuelle kjennetegn (kjønn, alder, partitilhørighet, posisjon og erfaring) og kontekstuelle forhold (fylke, sentralitet, innbyggertall, økonomisk utvikling) som kan tenkes å påvirke omfanget av ubehagelige henvendelser, bekrefter inntrykket fra de bivariate sammenhengene.

8.1.2 Utvikling over tid

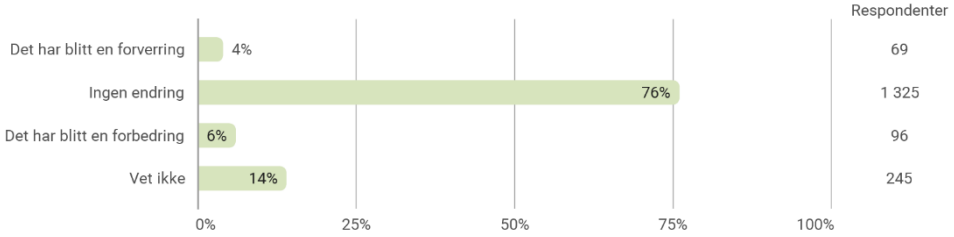
Mye av undersøkelsen baserer seg på om lokalpolitikere har opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser *i løpet av sin tid* som lokalpolitiker. For mange kan derfor hendelsene ligge et stykke tilbake i tid. Vi inkluderte følgelig et spørsmål om hvorvidt lokalpolitikere mener det har blitt mer eller mindre de siste to årene, samt hvorvidt korona-situasjonen har medført noen endring. Svarene her tyder på at det er blitt færre trusler, men mer plagsomme henvendelser, og at det er liten endring når det gjelder omfanget av hatefulle ytringer.

Samlet sett er det en høyere andel som mener det har blitt færre trusler (12 % oppgir flere, 20 % oppgir færre), men flere plagsomme henvendelser de siste årene (30 % oppgir flere, 19 % oppgir færre). Det er naturlig å se dette i lys av fremveksten av sosiale medier, og at dette har gjort det enklere å henvende seg til politikere. Dette er også den formen for henvendelse som oftest nevnes av lokalpolitikere når de blir spurt om hva de er utsatt for – både i spørreundersøkelsen og i forbindelse med dybdeintervjuene. Når det gjelder hatytringer, viser tallene at det er cirka like mange som mener det er blitt mer, som de som mener det er blitt mindre (18 % oppgir flere mot 19 % oppgir færre).



Figur 54 Andel lokalpolitikere som har opplevd flere eller færre trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser de siste to årene. N=1771

Videre virker korona-situasjonen å ha hatt marginal effekt på omfanget av hatytringer, trusler og andre plagsomme henvendelser: Et stort flertall (76 %) oppgir at de ikke har merket noen endring som følge av pandemien, og andelen som sier at det har ført til forverring, er cirka like stor som andelen som sier det har medført forbedring (4 % oppgir forverring, mot 6 % oppgir forbedring).



Figur 55 Har utfordringer med hatytringer, trusler eller andre plagsomme hendelser blitt påvirket av Korona-situasjonen? N=1735.

8.2 Andre undersøkelser

Sammenliknet med Ipsos' rapport om hat og trusler mot lokale folkevalgte fra 2019, viser vår undersøkelse et høyere omfang av trusler, men lavere omfang av hatefulle ytringer (se Tabell 4). Samtidig er andelen som sier at noen har truet med skade dem eller noen som står dem nær, lik i begge undersøkelsene (6 % i Ipsos, 5 % i vår undersøkelse). Det samme gjelder andelen som sier at noen har gjort skadeverk, fulgt etter dem eller forsøkt å angripe dem.

Tabell 4 Omfang av trusler, hatefulle ytringer og plagsomme henvendelser i to undersøkelser blant lokalpolitikere og en undersøkelse blant rikspolitikere

	Ipsos 2019[6]	**Vår undersøkelse 2020**	**Rikspolitikere 2021**
Trusler	13 %	21 %	-
Hatefulle ytringer	39 %	28 %	-
Plagsomme henvendelser	Ikke spurt	45 %	-
Henvendt seg på en plagsom måte via sosiale medier	22 %	33 %	70 %
Formidlet ondsinnet informasjon	19 %	24 %	58 %
Foretatt uønskede og plagsomme telefonoppringninger til deg	9 %	13 %	38 %
Gjort skadeverk	2 %	2 %	7 %
Truet med å skade deg eller noen som står deg nær	6 %	5 %	36 %
Fysisk angrepet eller forsøkt å angripe deg	2 %	1%	2 %

Ipsos-undersøkelsen inneholdt ikke informasjon om plagsomme henvendelser, men detaljerte spørsmål her antyder et større omfang i vår undersøkelse: for eksempel har 33 % opplevd plagsomme henvendelser på sosiale medier i vår undersøkelse mot 22 % i Ipsos-undersøkelsen. Tilsvarende har 24 % opplevd at noen har formidlet ondsinnet informasjon om dem, i vår undersøkelse mot 19 % i Ipsos-undersøkelsen. Disse forskjellene kan imidlertid skyldes at Ipsos-undersøkelsen bare stiller dette spørsmålet til de som allerede har opplevd trusler og hatytringer, mens vi har stilt det til alle sammen.

Det generelle bildet er derfor at omfanget av trusler, hatefulle ytringer og plagsomme henvendelser er relativt lik i begge undersøkelser. Det er også slående at Ipsos-undersøkelsen i stor grad finner de samme mønstrene som vi finner, når det gjelder hvem som er mest utsatt: de unge, de i Nord-Norge (i vår undersøkelse er det mer også i Rogaland og Agder), politikere i sentrale strøk og politikere fra FrP.

Som forventet er omfanget av trusler, hatefulle ytringer og andre plagsomme henvendelser mot lokalpolitikere relativt lite i forhold til omfanget mot rikspolitikere (stortingsrepresentanter og

[6] Ipsos spør om "konkrete trusler" mens vi spør om "trusler". Det er ellers noen små variasjoner i hvordan noen av spørsmålene er stilt, men neppe noe som påvirker den overordnede fordelingen.

regjeringsmedlemmer). En undersøkelse av Politihøgskolen i 2021 viser at en dobbelt så høy andel av rikspolitikerne har opplevd plagsomme henvendelser via sosiale medier eller at noen formidler ondsinnet informasjon om dem. Andelen som har opplevd fysiske angrep, er lik som for lokalpolitikerne (2 %), men en betydelig høyere andel opplever skadeverk og særlig trusler mot seg og sine nærmeste.

8.3 Årsaker

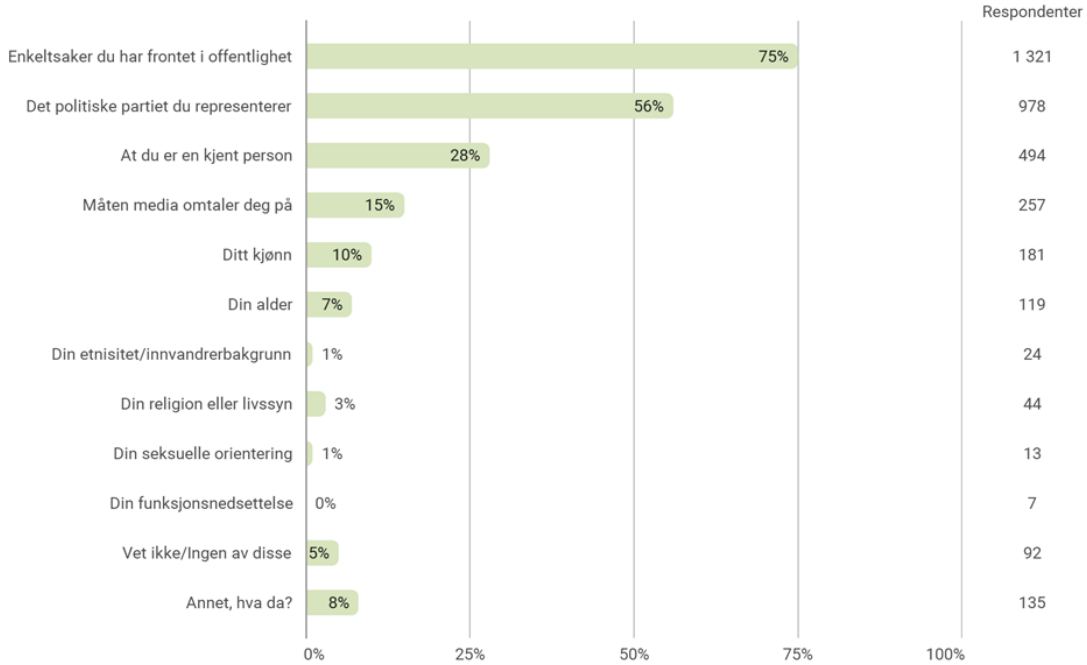
Det finnes et mangfold av årsaker til hvorfor lokalpolitikere utsettes for hatefulle ytringer, trusler og annen sjikane. Et stort flertall av lokalpolitikerne mener imidlertid at enkeltsaker (75 %) og/eller partiet de representerer (56 %) er hovedårsaken til at de får ubehagelige henvendelser. Og de tror det i begrenset grad handler om hvem de er (inkludert deres kjønn, alder, etnisk bakgrunn, religion/livssyn, seksuell retning eller funksjonsnedsettelse) (se figur 56). Lokalpolitikerne mener med andre ord at årsaken er politisk snarere enn personlig. I tillegg finnes det, ifølge politikerne selv, en viss kjendisfaktor ved at medieomtale og det faktum at de er kjente personer fører til ubehagelige henvendelser. En informant underbygger dette når vedkommende skriver at årsaken til at han/hun mottok hets og trusler, knytter seg til at «min far har vært politiker, og jeg har familiemedlemmer i et annet parti». Et etterlatt inntrykk fra de kvalitative intervjuene er dessuten at jo mer fremtredende lokalpolitikeren er, desto vanskeligere er det å skille mellom sak og person.

En uttrykker blant annet at ubehagelige henvendelser kommer:

> «(…) i kraft av å være meg. Det begynte nok med noen særlige saker, som var store byutviklingssaker i [kommunen], og som var bakgrunnen for at mye av motstanden – til tross for at alt nesten var ferdig vedtatt. Men etter hvert antar jeg at dem [lokal Facebookgruppe/medieplattform] så at de fikk mye reaksjoner, lik og klikk på saker som handlet om meg. Så da var det uansett hva jeg sa. Og slik er det til dels enda: det jeg sier og gjør blir forvrengt og satt inn i en annen kontekst - sånn at hatet mot meg kan få lov til å vedvare og leve godt på den siden».

Noe liknende fremheves også av en annen informant, som viser til at:

> «Hver gang det dukket opp en sak, så var det enkeltpersoner som gikk inn for å forsøke å de-legitimere min samfunnsstemme. Da var jeg fersk, men jeg visste jo at det ville bli... Det som var symptomatisk med det, er at det var gjengangere som var de mest ivrige og usaklige, og som fulgte etter meg i kommentarfelt – fra plattform til plattform, og fra side til side. (…) hvis det er temaer hvor jeg som lokalpolitiker i [hjemkommune] skal snakke om ting i [annen kommune], så trekkes det frem gamle lenker fra to-tre år tilbake i tid – for å si at «du er en sånn». Og det er på en måte en bås-plassering og hersketeknikk som brukes veldig aktivt. Selv om det er regionale saker, så går man inn i de lokale nettdiskusjonene.»



Figur 56 Hva lokalpolitikerne tror er grunnen til at de blir utsatt for hatefulle ytringer, konkrete trusler eller andre plagsomme henvendelser. Flere svar mulig. N=1760

Betydningen av lokale medier trekkes frem i flere av dybdeintervjuene. Mange av lokalpolitikerne mener at medienes dekning av lokale saker er med på å skape politikerforakt og politisk polarisering. Lokale medier blir beskyldt for spekulative fremstillinger, at uttalelser blir «tatt ut av sammenheng» og for ikke å faktasjekke leserinnlegg med drøye påstander om navngitte politikere. En informant sier i sin omtale av lokale medier generelt, og en stor lokalavis spesielt, at hen «respekterer at de mener det de mener, men jeg mener at de bevisst selger veldig mye klikk, annonser og aviser på å dyrke oppunder dette. De konstruerer uenigheter og følelser som ikke er der».

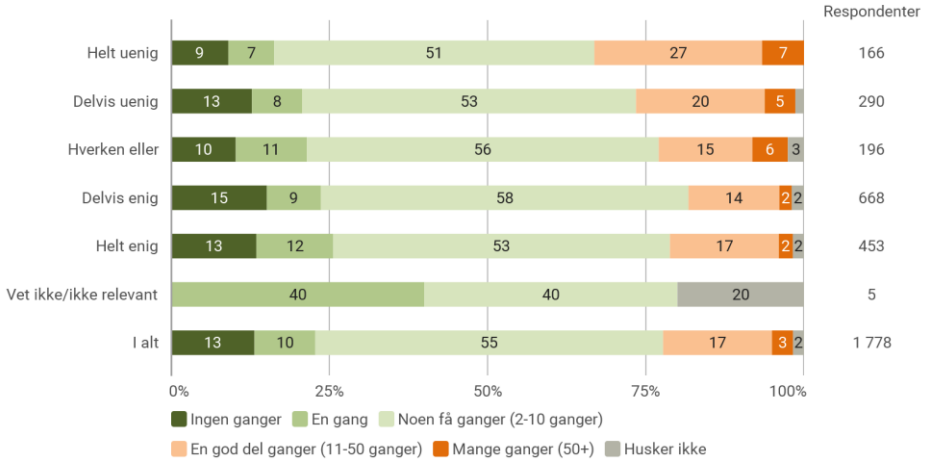
En liten andel (8 %) oppgir «annet» som årsak til hvorfor de tror de har opplevd hets og trusler. Her nevnes forhold som interne maktkamper, generell politikerforakt og enkelte plageånder som tar hyppig kontakt. En ikke-ubetydelig andel oppgir dessuten at de tror bakgrunnen for hets og trusler kan knyttes til å være innflytter, mangel på dialekt og manglende lokalforankring. Som en skriver: «Innflytter. Ikke vokst opp i kommunen, og har ingen familietilknytning her». En annen faktor som nevnes, er uenigheter og makt- og nominasjonskamper internt i partier. Dette ble også nevnt runden med dybdeintervjuer:

> «(..) Også var det et partimedlem som startet med å sende melding om sånn "hvorfor mener du dette". Han fikk ikke noe respons: Selv om man er politiker, og skal være tilgjengelig for folk, så er det jobben din. Så det hender jeg skrur av mobilen. (…) Etter noen timer kikket jeg på mobilen, og da hadde jeg fått 30 meldinger. Da hadde det eskalert dithen at han kom med direkte trusler: "Jeg vet at du skal holde appell der og der - på det og det tidspunktet; så da kan du grue deg og undre over hva som skal skje". Den ble politianmeldt».

Slike interne uenigheter og konflikter kan dessuten oppfattes som ekstra vanskelig:

> «For det [partiet] skal på en måte være trygt. (…) Det å få trusler fra partimedlemmer var jeg ikke forberedt på. Det har vært krevende.»

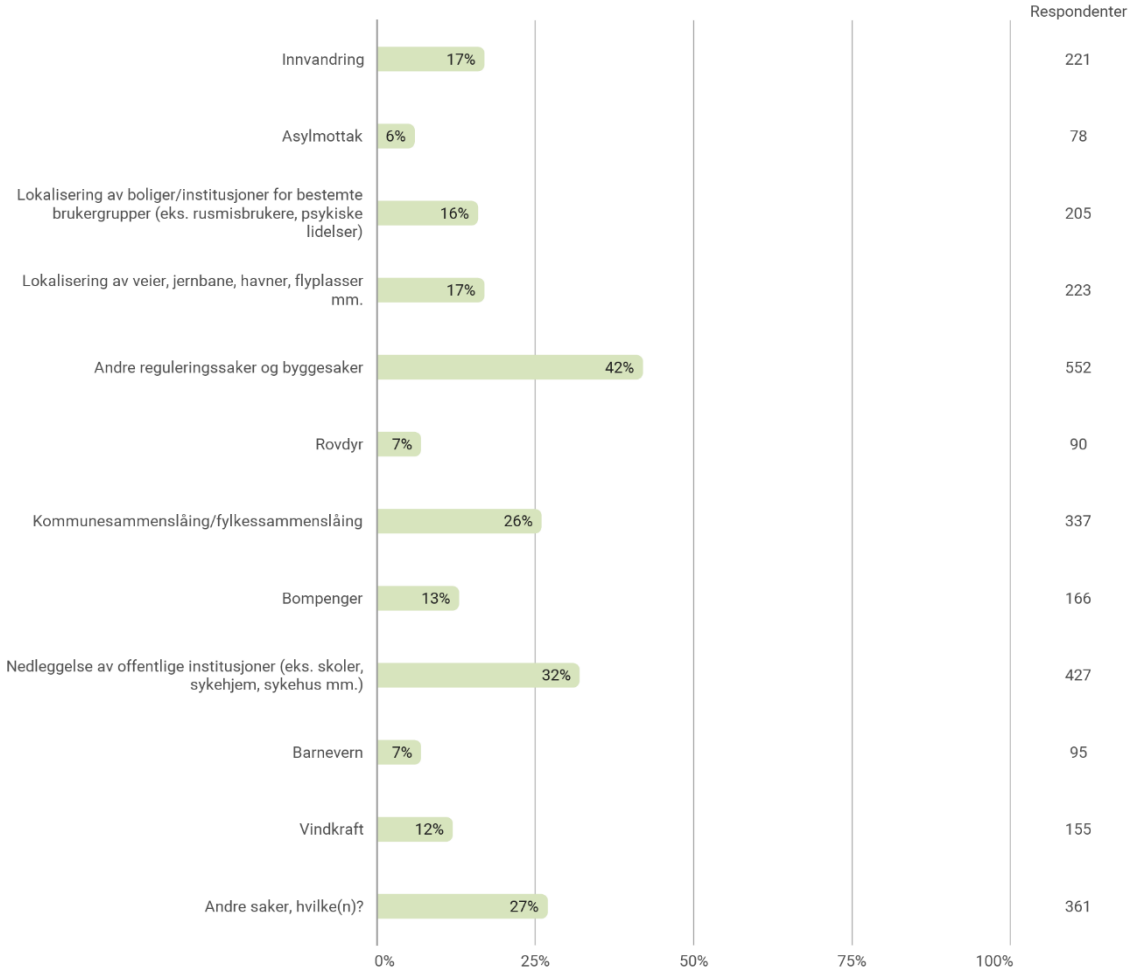
Vi har tidligere sett at dårlig samarbeidsklima er en av årsakene til at folkevalgte ikke trives så godt i rollen som folkevalgt. Vi ser også at de som mener det er dårlig samarbeidsmiljø i kommunestyret i større grad opplever plagsomme henvendelser (jf. Figur 57). Dette kan tyde på at dårlig og personorientert samarbeidsklima øker riskonen plagsomme henvendelser. Vi finner tilsvarende samvariasjon i for hatytringer og trusler. Gjennom case-studiene har vi også sett eksempler på at et hardt og personorientert debattklima i kommunestyret kan gjenspeiles i lokalaviser og i sosiale media (jf. kap. 7.8.1).



Figur 57 I løpet av din tid som lokalpolitiker, hvor ofte har du mottatt plagsomme henvendelser? Krysset med følgende påstand: Det er godt samarbeidsmiljø i kommunestyret.

De enkeltsakene som ser ut til å oftest føre til ubehagelige henvendelser, er regulering og andre byggesaker, nedleggelse av offentlige institusjoner (skole, sykehjem, sykehus med mer) og kommunesammenslåing/fylkessammenslåing (se Figur 58). En av informantene omtalte det å jobbe med «skolestruktur», inkludert skolenedleggelse, som noe av det «mest ekstreme man kan gjøre som politiker». Det førte til mange reaksjoner, inkludert opplevelsen av at noen gjentatte ganger tappet luften ut av bildekkene. I et annet intervju er det kommunesammenslåing som har skapt «veldig sterke følelser».

Det er også en betydelig andel lokalpolitikere som peker på saker som lokalisering av infrastruktur, innvandring og lokalisering av boliger/institusjoner for bestemte brukergrupper (eks. rusmisbrukere, psykiske lidelser). En mindre andel nevner også enkeltsaker som bompenger, vindkraft, barnevern, rovdyr og asylmottak. En relativt høy andel (27 %) oppgir også «Andre saker», noe som inkluderer alt fra forholdet mellom administrasjon og politikerne til snøscooterkjøring. De hyppigst gjentakende enkeltsakene er imidlertid eiendomsskatt, klima- og miljøsaker, skolepolitikk og alkoholpolitikk.



Figur 58 Hvilke saker som fører til ubehagelige henvendelser. N=1320.

Dersom vi ser nærmere på hvilke typer saker som fører til ubehagelige henvendelser, kan det tenkes å være en viss sammenheng mellom kommunenes handlingsrom og omfanget av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. En del trekker fram nedleggelse av kommunale institusjoner, kommunesammenslåing, innføring av bompenger og eiendomsskatt som årsak til ubehagelige henvendelser. Mange av disse tiltakene er gjerne motivert ut fra et ønske om å få kommunale budsjetter til å gå i balanse, men tiltakene kan være upopulære blant mange av innbyggerne.

Det er små kjønns- og aldersforskjeller, men unge nevner i større grad kategorien «andre saker», inkludert både saker som unge er over gjennomsnittlig interessert i, som skole, identitetspolitikk, feminisme, miljø, transpersoners rettigheter og Israel/Palestina-konflikten, og saker som ikke har en så tydelig aldersprofil (økonomi, eiendomsskatt, togtilbud, kommunale ansettelser og nedskjæringer).

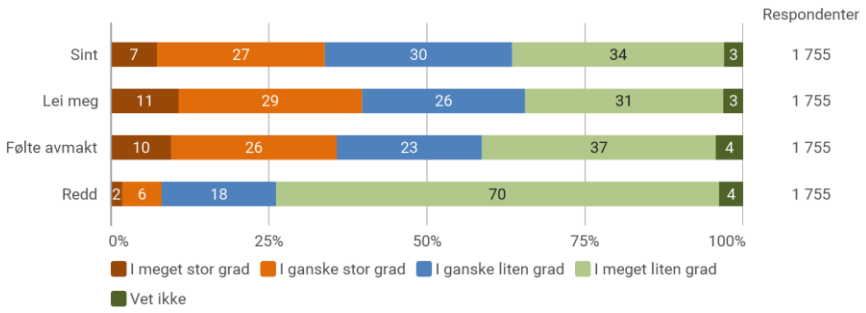
Hvis vi derimot ser på partitilhørighet, er det betydelige forskjeller, noe som i stor grad speiler partienes politiske profiler. For Rødt og SV er det særlig innvandringssaken, inkludert asylmottak, som skaper ubehagelige henvendelser. For Ap er det nedleggelse av offentlige institusjoner, mens Sp er relativt sett mer utsatt i debatter som handler om rovdyr. MDG er mer utsatt både i saker som handler om lokalisering av infrastruktur og debatter om rovdyr og bompenger. MDGs

representanter nevner også mange andre saker enn de som var oppgitt i spørreskjemaene. KrF har ingen spesielle saker som skaper relativt sett mange ubehagelige henvendelser. Venstre derimot er utsatt både i innvandringssaken, asylmottak, rovdyr, kommune- og fylkessammenslåing og nedleggelse av offentlige institusjoner. For Høyre handler det primært om kommune- og fylkessammenslåing og nedleggelse av offentlige institusjoner. FrP har mange saker hvor partiets lokalpolitikere opplever relativt sett mange ubehagelige henvendelser, inkludert innvandring, asylmottak, kommune- og fylkessammenslåing, bompenger, nedleggelse av offentlige institusjoner, barnevernet og vindkraft.

Ser vi på variasjonen mellom fylkene, er det verdt å påpeke at alle sakene blir nevnt i alle fylkene (unntatt rovdyr i Rogaland og vindkraft i Oslo). Den mest vanlige saken i alle fylker er dessuten enten nedleggelse av offentlig institusjoner (Innlandet og Møre og Romsdal) eller regulerings- og byggesaker (alle de andre fylkene). Samtidig er det betydelige forskjeller i hvilke saker som fører til ubehagelige henvendelser i de ulike fylkene. Innvandring skaper mange negative reaksjoner i Oslo. Rovdyrdebatten skaper flest reaksjoner i Trøndelag, Innlandet og Oslo. Kommune- og fylkessammenslåing fører til flest ubehagelige henvendelser i Møre og Romsdal, Agder og Troms og Finnmark. Bompenge-debatten gjør seg mest gjeldende i Rogaland og Oslo. Nedleggelse av offentlige institusjoner er særlig viktig i Møre og Romsdal, Nordland, Agder og Innlandet. Barnevern er en sak i Vestland og Rogaland, mens vindkraft fører til mange negative henvendelser i Trøndelag, Agder og Rogaland.

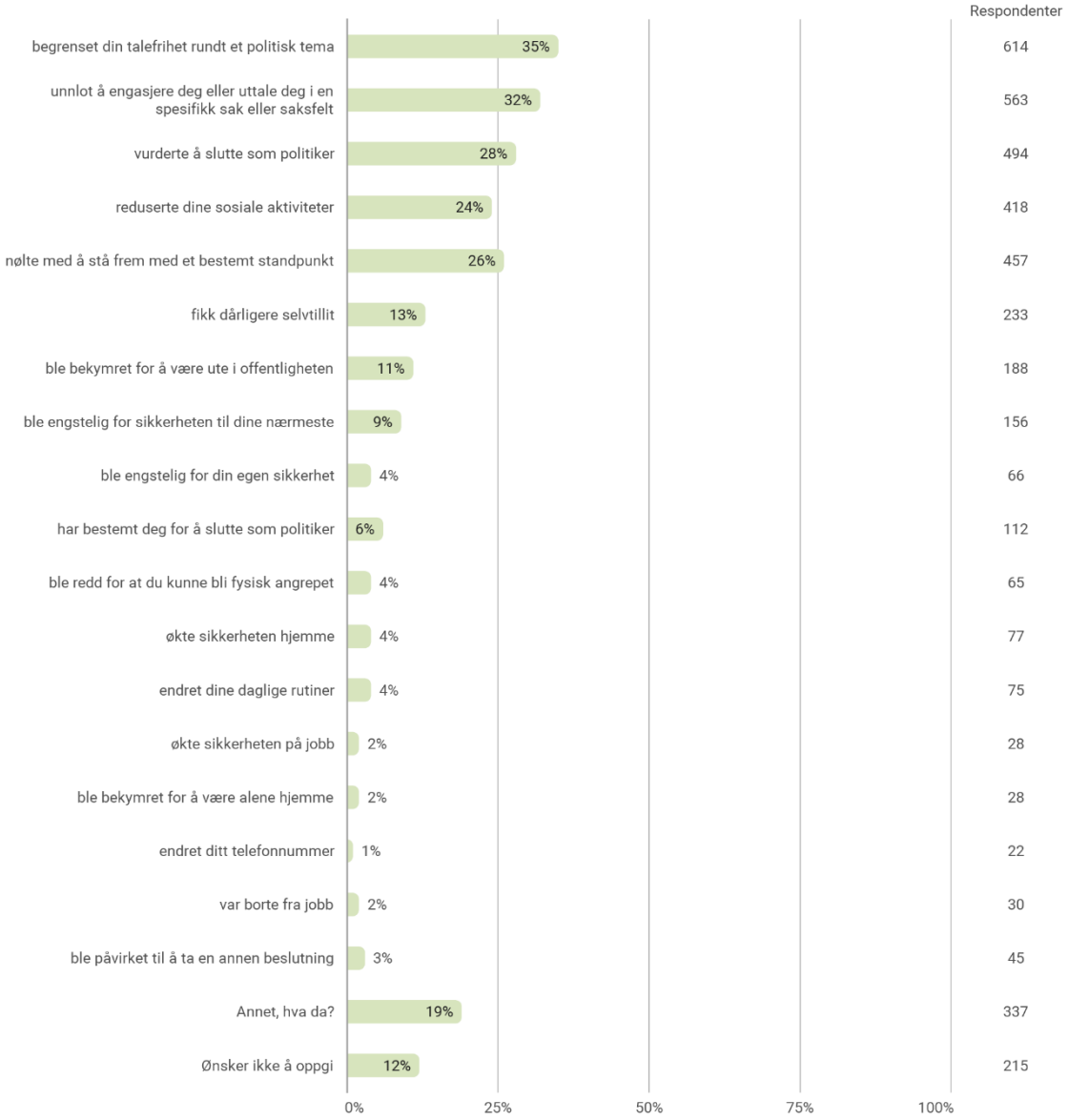
8.4 Konsekvenser

Å motta hets og trusler som følge av frivillig lokalpolitisk deltakelse, vil for mange fremprovosere en eller annen form for emosjonell respons. Den vanligste reaksjonen virker å være en følelse av å bli lei seg: Fire av ti oppgir at de blir dette "i meget stor" eller "i ganske stor grad" (se figur 58). To tredjedeler opplever følelsen av avmakt eller sinne når de mottar uønskede og ubehagelige henvendelser. En liten andel (8 %) sier at de føler på redsel i "meget stor grad" eller "i ganske stor grad". Enkelte oppgir til og med at de har fått helsemessige plager som følge av slike ubehagelige opplevelser. En informant ga eksempelvis uttrykk for at hen nesten ikke klarte å snakke om det [sine opplevelser knyttet til hets og trusler]». Følelsesreaksjonene overlapper ikke fullstendig, men henger naturligvis ganske tett sammen, særlig følelsen av avmakt og det å bli lei seg.



Figur 59 I hvilken grad ble du redd, lei deg, sint eller følte avmakt av hendelsene?

Trusler, hatytringer og trakassering har store konsekvenser for mange av de som rammes (se figur 59). De mest vanlige konsekvensene handler om selvsensur i form av at lokalpolitikerne begrenser sin talefrihet rundt et politisk tema (35 %), unnlater å engasjere seg eller uttale seg i en spesifikk sak eller saksfelt (32 %) eller at de nøler med å stå fram med et bestemt standpunkt (26 %). Selv en av informantene som oppfatter seg som relativt tykkhudet i møte med sjikane og hatefulle ytringer, uttaler at hen «reserverer meg faktisk litt for å delta» i «saker som trigger mer enn andre» hvor hen vet at «det kommer veldig mye dritt».



Figur 60 Selvrapporterte konsekvenser av å ha vært utsatt for trusler, hatytringer og/eller plagsomme henvendelser. N=1746.

For mange fører de ubehagelige henvendelsene til at de reduserer sine sosiale aktiviteter (24 %) eller reduserer sin bruk av sosiale medier (24 %). En informant fortalte for eksempel at nettopp fordi hen ikke driver med selvsensur, innebærer det at hen holder seg unna møteplasser som fotballtribunen eller puben dersom en kontroversiell sak skal diskuteres, vedtas eller få medieoppmerksomhet.

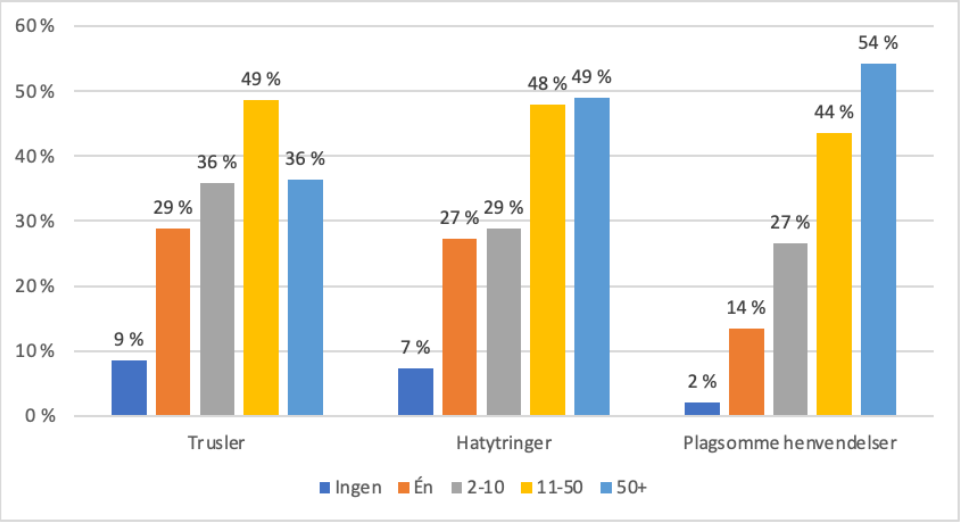
For et lite mindretall fører henvendelsene til at den personlige tryggheten blir redusert: de blir engstelige for sikkerheten til sine nærmeste (9 %), øker sikkerheten hjemme (4 %) og er redd for at de selv kan bli fysisk angrepet (4 %). Litt over en av fire lokalpolitikere (28 %) som har vært utsatt for ubehagelige henvendelser, har vurdert å slutte. Noen få har allerede bestemt seg for å slutte (6 %).

Noen av konsekvensene er mer fremtredende for bestemte grupper av lokalpolitikere. Kvinner er mer tilbøyelige til å trekke seg tilbake fra offentligheten sammenlignet med menn: de begrenser i større grad sin talefrihet, unnlater å engasjere seg i bestemte saker og nøler med å stå frem med et bestemt standpunkt. Det samme gjelder de unge (særlig de mellom 30 og 50 år), de ressurssterke (spesielt de med høy inntekt), politikere fra FrP og til dels fra Arbeiderpartiet, de med to eller flere i husstanden (dvs. de som sannsynligvis har barn i huset) og de med fremskutte posisjoner. At det er ekstra belastende å oppleve ubehagelige henvendelser for lokalpolitikere med barn i husstanden, kommer også frem i flere av dybdeintervjuene vi har gjennomført. Særlig handler det om episoder der barna ser det som skrives om sin mor eller far på sosiale medier, eller får høre om hetsen via jevnaldrende på skolen. De samme gruppene har i større grad vurdert å slutte, og kvinner er mer tilbøyelig til å allerede ha bestemt seg for å slutte. Undersøkelsen gir ingen indikasjon på at trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser har større eller mer alvorlige konsekvenser for dem som er nye i lokalpolitikken sammenlignet med dem som har lang fartstid.

Når det gjelder konsekvenser som i større grad handler om følelse av utrygghet eller iverksettelse av sikkerhetstiltak, er ikke mønstrene like tydelige, men dette ser ut til være mer utbredt blant politikere både ytterst til venstre (Rødt) og ytterst til høyre (FrP). Slike konsekvenser er også litt mer utbredt blant unge, blant kvinner og blant de med flere enn to i husstanden.

To andre konsekvenser som treffer noen grupper mer enn andre, er opplevelsen av å få dårligere selvtillit eller det å endre sine sosiale aktiviteter. Å få dårligere selvtillit som et resultat av ubehagelige henvendelser er særlig utbredt blant kvinner, de unge, de uten erfaring, de med lav inntekt og – kanskje noe overraskende – de med fremskutte posisjoner. Det å endre sine sosiale aktiviteter er også mer vanlig blant de med fremskutte posisjoner, de med mer enn to i husstanden, i tillegg til å være mer vanlig blant de med ressurser (høy inntekt) og de med lengre erfaring (flere perioder i lokalpolitikken).

Ikke overraskende er det slik at desto flere trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser en politiker oppgir å ha mottatt, desto større er konsekvensene (se Figur 61). Mens nesten halvparten av de som har opplevd mellom 11 og 50 trusler, sier de har vurdert å slutte, gjelder dette bare 9 % av de som aldri har opplevd en trusler. Vi finner tilsvarende forskjeller også når vi ser på hatytringer og plagsomme henvendelser.

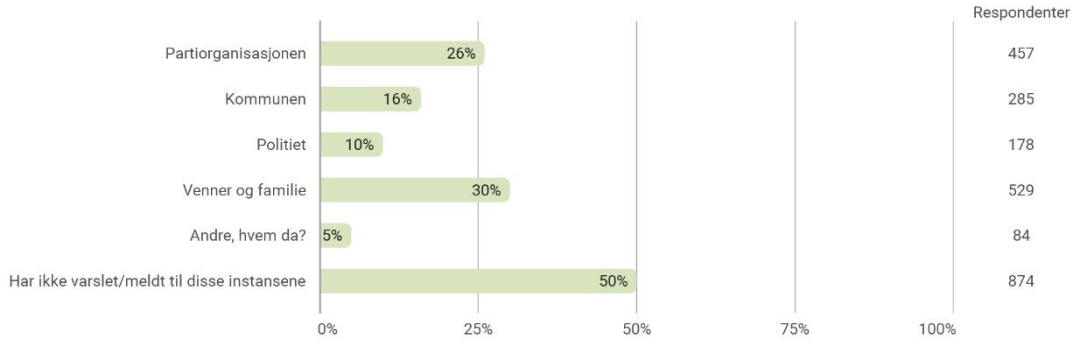


Figur 61 Andel lokalpolitikere som har vurdert å slutte etter omfanget av trusler (N=3431), hatytringer (N=3430) og plagsomme henvendelser (N=3414).

Når det gjelder konsekvenser av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, er det også viktig å være oppmerksom på at flere enn de politikerne som er direkte berørt, kan bli påvirket. Omfanget av dette fanges ikke opp av spørreundersøkelsen, men gjennom case-undersøkelsene er det flere som sier at de blir påvirket av trusler og hatytringer som de ser at andre blir utsatt for. Konkret innebærer det at de vurderer hva slags type saker de engasjerer seg i, og hvordan de fremmer sine synspunkter. Det er dessuten flere av de som selv har vært utsatt for en rekke ubehagelige henvendelser, som peker på negative konsekvenser for nåværende partikollegaer og rekruttering av nye kandidater til valglistene. En informant sier hen «tror at det er mange som ikke vil være med i politikken fordi de ser hvor hardt ordskiftet er» (se avsnitt 8.6 for flere eksempler på dette). Konsekvensene virker å være størst i de tilfeller hvor omfanget av hetsen er så stor at det preger hele den politiske kulturen lokalt. En informant fra en slik kommune er helt overbevist om at det ubehagelige debattklimaet i kommunen «kommer til å gå utover rekrutteringen til bystyret neste gang».

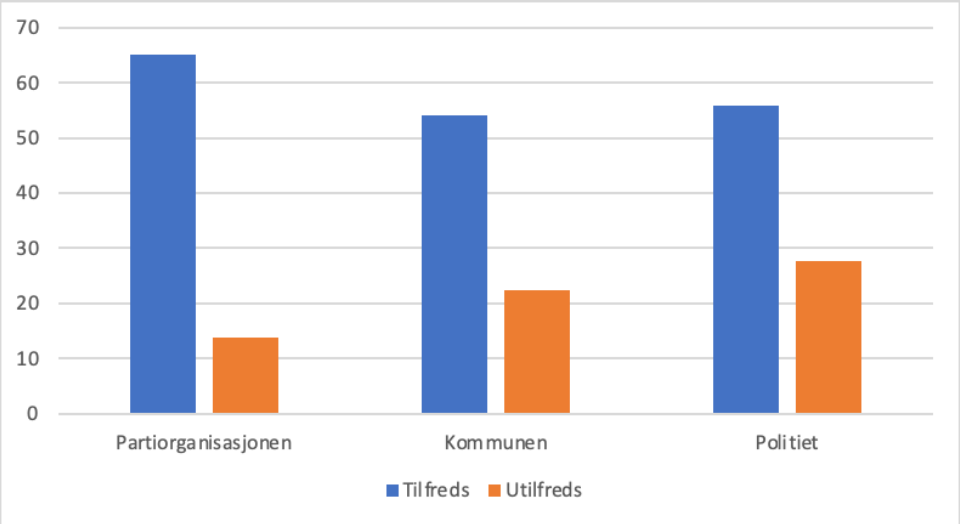
8.5 Håndtering og oppfølging

Det er god grunn til å tro at konsekvensene av å bli utsatt for ubehagelige henvendelser påvirkes av hvorvidt lokalpolitikere følges opp av sine omgivelser, enten det er kollegaer, politiet, partifeller, venner og familie. Dette forutsetter imidlertid at lokalpolitikerne faktisk forteller om det de opplever, og at oppfølgningen er god. I undersøkelsen kommer det frem at kun halvparten av lokalpolitikerne som har opplevde en ubehagelig henvendelse, har varslet til partiorganisasjonen (26 %), kommunen (16 %), politiet (10 %), venner og familie (30 %) eller andre (5 %) (se Figur 62). «Andre» inkluderer media, advokat, andre politiske partier, helsevesenet eller arbeidsgiver.



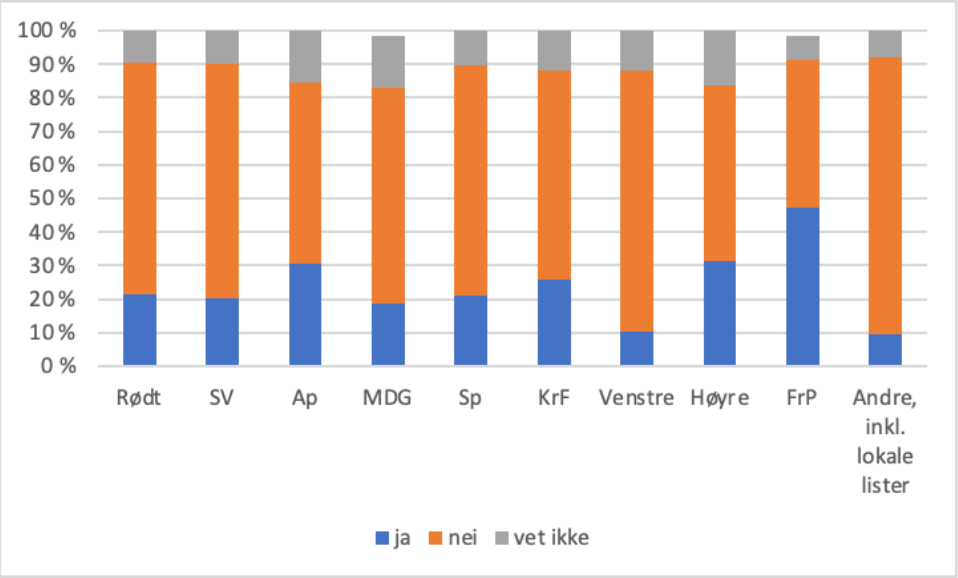
Figur 62. Hvilke instanser har lokalpolitikere som er utsatt for trusler eller hatytringer, meldt fra til. Flere svar mulig. N=1741

De som har meldt fra til partiorganisasjon, kommune eller politi, ble bedt om å oppgi hvorvidt de var tilfredse eller utilfredse med oppfølgingen (se Figur 63). Svarene viser stor grad av tilfredshet. Et flertall av lokalpolitikerne som har opplevd noe ubehagelig, er tilfreds med oppfølgning fra både partiorganisasjonen, kommunen og politiet. Aller mest tilfreds er de med partiorganisasjonen (nesten 2 av 3 er enten tilfreds eller svært godt tilfreds). Det er små forskjeller mellom (u)tilfredsheten med kommunen og politiet.



Figur 63 Andelen lokalpolitikere som er tilfreds eller utilfreds med oppfølgningen fra henholdsvis partiorganisasjonen (N=443), kommunen (N=274) og politiet (N=174).

Samtidig viser en ny undersøkelse fra Institutt for samfunnsforskning (i prosjektet "Forskning på lokalpartiene) at bare en liten andel av lokallagene har utviklet rutiner for håndtering av hatytringer eller trusler mot deres folke- eller tillitsvalgte (se Figur 64). Størst er andelen i FrP, Høyre og Arbeiderpartiet, mens andelen er minst i Venstre og gruppen «andre» som inkludere både mindre partier som Pensjonistpartiet og Demokratene, samt lokale lister. Det er naturlig å se disse mønstrene i lys av partiorganisasjonens styrke: jo større partiene er, desto mer sannsynlig er det at det finnes gode rutiner for håndtering av hatefulle ytringer.



Figur 64 Andel lokallag per parti som har eller ikke har utviklet rutiner for å håndtere hatefulle ytringer og trusler. N=827. Dataen kommer fra en foreløpig upublisert spørreundersøkelse gjennomført av Institutt for samfunnsforskning i 2021 i forbindelse med prosjektet "Forskning på lokalpartiene".

Det kan også sees i lys av erfaring. Det er en klar sammenheng mellom selvrapportert omfang av hatefulle ytringer og trusler og eksistensen av rutiner. Mens bare 1 av 5 lokallag uten erfaring med hatefulle ytringer og trusler sier de har rutiner for å håndtere slikt, er tilsvarende tall 1 av 3 blant lokallag som opplever at hat og trusler "har forekommet" og nesten halvparten av lokallagene hvor slike ubehagelige hendelser «skjer ofte» (dette gjelder imidlertid bare 18 lokallag totalt).

I vår undersøkelse ble de som var svært tilfreds eller svært utilfreds, bedt om å utdype hvorfor de opplevde det på den måten de gjorde. Disse mer kvalitative tilbakemeldingene gir en god indikasjon på hva lokalpolitikerne mener kjennetegner en god oppfølgning fra henholdsvis partiorganisasjonen, kommunen og politiet.

God oppfølging fra kommune og parti kjennetegnes gjerne av at lokalpolitikerne opplever å bli tatt på alvor. Dette kan skje gjennom uformell støtte som trøst, tilbud om noen å snakke med eller å bli «backa opp i media», samt gjennom mer formell støtte som rådgivning, å bistå med anmeldelser, og/eller å fungere som et mellomledd mellom mottaker og avsender av den ubehagelige henvendelsen. En informant beskriver oppfølgingen fra partiorganisasjonen slik: «De lyttet til hva det gjaldt, spurte hvordan det ble fulgt opp, om jeg var fornøyd med oppfølgingen, hva jeg tenkte, hva jeg følte, hva de kunne eller burde bidra med, og at det bare var å ta kontakt hvis det skulle være noe mer tilknyttet saken».

Tilfredshet med politiet virker å være betinget av god oppfølging og informasjon, og at eventuell anmeldelse fører frem – være seg i form av bøter eller dom. Oppfølging kan herunder være alt fra å bistå med å avsløre avsendere med skjult identitet, til mer konkrete sikkerhetstiltak som økt patruljering og beskyttelse. En informant melder at: «Dagen etter jeg sendte informasjon, ble jeg kontaktet av ansvarlig politibetjent som i løpet av 11 dager klarte å spore opp og sørge for at de som sto bak trusler, ble møtt med konsekvenser». En annen skriver at «Politiet tok kontakt – og sørga for økt patruljering både hjemme og i forbindelse med møter». At effekten av

nærvær og/eller konkret handling fra politiet gir trygghet og tilfredshet, underbygges i flere av de kvalitative intervjuene:

> «Jeg kontaktet da politiet direkte, og de fulgte opp den saken direkte. Men her hjemme, så måtte faktisk den andre sønnen min ta med barnebarna mine å rømme huset, for å bo borte i noen dager. Så ille følte vi oss presset den gangen. Det har nok satt sine spor i dem også, for de ble bare kastet i bilen. Det var flere personer enn det var plass i en bil, så en måtte ligge i bagasjerommet. De rømte, og bodde på [lite sted i Norge] i noen døgn. Det var ganske tøft. Og jeg fikk oppfølgning – veldig profesjonell oppfølgning, det satt folk i nærheten av meg i politibil, i to år nesten – etter de truslene.»

> «Jeg har oppfattet politiet som veldig forståelsesfulle. I forbindelse med anmeldelsen jeg leverte om en direkte trussel om «jeg vet at du skal være der og der osv», så husker jeg ikke om det var.. Det er noen år siden. Jeg skal ikke si det for sikkert at det var da de tilbydde seg å ha noen til stede eller ikke. Men det har de gjort ved én anledning, i hvert fall».

En tredje representant trekker frem Politirådet, et samordningsorgan mellom politiet, kommunens administrative ledelse og politikerne i formannskapet, som et yndet møteforum for å drøfte hvordan man skal følge opp og eventuelt håndtere hets og trusler:

> «(..) vi hadde i forkant av valget en del møter om mulige trusler og aksjoner mot politikere i valgkamp. Da snakket vi om hva de ønsket av informasjon: Hva slags type hendelser og hva slags type henvendelser og meldinger vi får som de ønsker å vite noe om. (..) Det var veldig greit å høre, for da vet man litt mer konkret om hvor du skal legge lista. Jeg har nok lagt den litt høyt tidligere».

Han/hun påpeker videre at han/hun gjerne kunne sett for seg en kommunal «standard eller mal» – noe som sier at «får du denne typen melding så si ifra til oss, så tar vi det videre med politiet».

Fellesnevneren for god håndtering virker med andre ord å henge tett sammen med lokalpolitikernes følelse av å bli sett og hørt.

Misnøyen knytter seg tilsvarende til følelsen av å bli oversett og ikke fulgt opp. I møte med partiorganisasjon og kommune virker dette å skje dersom respondentens egen opplevelse av, og rundt en hatytring, trussel eller uønsket henvendelse blir bagatellisert og/eller ikke tatt alvorlig. En informant viser blant annet til at partiet «ville dysse det hele ned da det var til det beste for partiet, og at det ville ordne seg over tid». En annen forteller om en pressesekretær i eget parti som mente hen burde ta hetsen – og i dette tilfellet også «stalkingen» - som «et kompliment». En tredje informant skriver på sin side at kommunen «ikke tok mitt varsel alvorlig, men at jeg «burde tåle såpass».

I hvilken grad, og eventuelt hvordan kommunen skal eller bør følge opp de folkevalgte, er det imidlertid delte meninger om. En av informantene påpeker blant annet at:

> «Det ikke er kommunen som er min arbeidsgiver; det er på en måte [Partiet] som må passe på meg. (..) Det er ikke først og fremst kommunen som skal gjøre det. (…) Jeg tenker at kommunen først og fremst skal konsentrere seg om sine ansatte, også bør kommunestyret og de ulike folkevalgte ha trygghet i at egne partier har opplegg for dem.».

En annen informant viser også til dette: «kommunen ikke har håndtert det [hets og trusler] spesielt bra, men de har jo ikke så mye de kan gjøre heller».

Andre fremhever derimot at de savner kommunale prosedyrer for håndtering og oppfølging, og etterspør blant annet en «(..) kommuneadministrasjon, en rådmann som fremhever hvordan man

ikke skal behandle hverandre». Hen mener «kommunen absolutt kunne kommet sterkere på banen». Av konkrete tiltak trekker informanten, som for øvrig er fulltidspolitiker, frem ønske om tilgang til «kommunepsykolog, som også er tilgjengelig for oss [dvs. lokalpolitikerne]!»

Flere av respondentene i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene trekker frem behovet for at ordføreren setter tydeligere grenser for hva det ikke er greit å si til partikollegaer i kommunestyresalen. Det pekes på at ordføreren har «tillat litt krass retorikk» og at «ordfører nok kunne ha slått hardere ned på debattklimaet noen ganger», særlig i omtalen av hverandre i forbindelse med opphetede politiske diskusjoner. Dette oppleves som viktig fordi hets fra politikerkollegaer er vanskeligere å håndtere, og virker mer demotiverende, enn den som kommer utenfra, for eksempel på sosiale medier.

I møte med politi handler misnøyen om at sakene raskt blir henlagt, gjerne ved at politiet viser til begrensede ressurser. En informant rapporterer om at han/hun fikk beskjed om at «det ikke var noe å bry seg om; de færreste gjør alvor av truslene». En annen melder om at politiet «(..) ikke har prioritert å bruke kapasitet på sakene, selv om jeg som melder kommer med fyldig bevis». At enkelte lokalpolitikere opplever politiets prioritering av slike saker som mangelfull, underbygges i flere av de kvalitative intervjuene:

> «Da jeg ringte og snakket med politiet på et eller annet tidspunkt, så fikk jeg beskjed – jeg snakket med visepolitimester i (region) – at han skjønte at det var ubehagelig. Men jeg var politiker, og var vant til å prioritere. Han sa deretter at han hadde voldssaker mot barn, sedelighetssaker mot barn, og at han også hadde noen politikere som føler seg hetset og mobbet, og lurte hva jeg syntes at han burde prioritere. Da sa jeg at jeg synes det er helt utrolig at han sier det. Selvfølgelig skal du prioritere vold mot barn. Men det er ikke det det handler om. Det handler om at han skal ha nok ressurser til å etterforske vold mot barn, men også sikre trygge vilkår for lokalpolitikere. Jeg ba dem om å kikke på det, men jeg hørte ikke noe mer».

> «Politiet har håndtert det helt eksepsjonelt dårlig. All den tid de har masse anmeldelser på skribent i [side på sosiale medier] som de ikke etterforsker og håndterer. Noen av oss mener at dette er veldig rart, fordi han har blitt anmeldt for en hel haug av ting. Blant annet en grov voldtekt, men de gjør ikke noe. Når det burde finnes grunnlag for å sette i gang en etterforskning av noen som konsekvent leverer drøye og gove påstander om andre, som heller ikke stemmer… Det er veldig rart».

8.6 Konsekvenser for motivasjon

Som vist over kan det å motta hatefulle ytringer eller trusler få en rekke konsekvenser for den enkelte politiker – være seg emosjonelle, psykiske eller sosiale. Likevel svarer cirka halvparten (49 %) av de som har opplevd minst en ubehagelig henvendelse, at hatytringer, trusler og andre plagsomme henvendelser ikke har noen påvirkning på deres motivasjon for å stille til gjenvalg (se Figur 65). Et mindretall oppgir sågar at de har blitt mer motivert (11 %) eller mye mer motivert (3 %) for gjenvalg som følge av hets og trusler: En informant viser eksempelvis til at ubehagelige henvendelser gjør han/hun mer motivert for å «jobbe for saken» (miljøvern). At hetsen og truslene for enkelte kan medføre mer motivasjon, fremkom også i runden med kvalitative intervjuer:

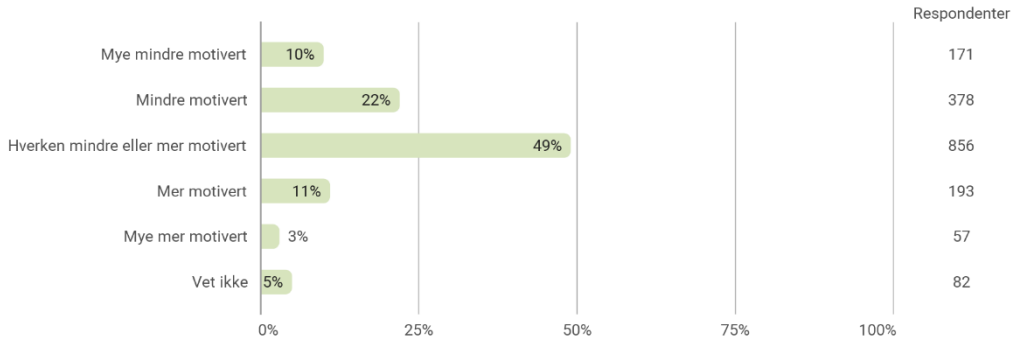
> «Hvis det er noe som gjør at jeg vurderer å slutte, så er det de interne maktkampene i partiet – internt i eget parti. Det synes jeg er kjedelig. Men nei, dette her [hat, trusler og sjikane] – jeg synes egentlig

bare at det er litt… Nesten litt sånn at når de er så drøye, så betyr det egentlig bare at vi andre må steppe enda mer opp. Hva er alternativet?».

Henvisninger til alternativet, forstått som at det å gi seg som følge av hets og trusler kan representerer en slags resignasjon og et nederlag, ble også forfektet under et annet intervju:

«Jeg tenker på det: Er det noe vits å bruke tid på en så tidvis utakknemlig jobb? Men samtidig, så synes jeg jo at det er såpass viktig ansvarsområde å ha. Også tror jeg at det kan få konsekvenser dersom jeg gir meg, og gir som årsak at jeg ikke orker mer. Da tror jeg at signalet vil få konsekvenser som jeg ikke har lyst til å bygge opp. Jeg er innstilt på å fortsette, men ja – jeg tenker at det har en kostnad. Og jeg har et bevisst forhold til den kostnaden».

Andelen som oppgir å bli mindre motivert, er likevel betydelig: En tredjedel av de som har mottatt ubehagelige henvendelser, sier de har blitt mindre (22 %) eller mye mindre (10 %) motivert til å stille til gjenvalg. Slike henvendelser representerer dermed et betydelig demokratisk problem.



Figur 65 Har din opplevelse med hatytringer, trusler eller andre plagsomme hendelser i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunevalg? N=1737.

Enkle bivariate analyser antyder at motivasjonen blir mest redusert for kvinner, for de mellom 30 og 50 år, de ressurssterke (høy utdanning og/eller høy inntekt) og de som får dårlig oppfølging fra partiorganisasjon eller kommune. Videre er det slik at motivasjonen henger sammen med hvor mye hatytringer, plagsomme henvendelser og til en viss grad hvor mye trusler den enkelte politiker opplever. Motivasjonen reduseres også dersom lokalpolitikeren rapporterer at hen blir lei seg, redd, sint og særlig får følelsen av avmakt. Derimot ser det ut som motivasjon som en følge av hatytringer og trusler *ikke* henger sammen med posisjon, erfaring (antall perioder i lokalpolitikken) eller oppfølgingen fra politiet. De med lang erfaring er like tilbøyelig til å bli demotivert som de med kort erfaring. Det samme gjelder når vi sammenligner de med og de uten sentrale posisjoner. At oppfølgningen fra politiet spiller en liten rolle sammenlignet med partiorganisasjonen og kommunen, handler kanskje om at man i større grad omgås de to første i sitt daglig virke som lokalpolitiker. Dermed er det mer avgjørende med god oppfølgning fra disse institusjonene. Det kan også handle om at man forventer mer psyko-sosial oppfølgning fra dem enn fra politiet.

Som allerede nevnt har litt over en av fire lokalpolitikere (28 %) som har vært utsatt for ubehagelige henvendelser, vurdert å slutte. Noen få (6 %) har allerede bestemt seg for å slutte. At hets og trusler har en negativ effekt på motivasjon og ønske om å stille til gjenvalg, er i samsvar med tidligere studier. Undersøkelsen fra Politihøgskolen i 2021, gjennomført på stortingspolitikere og politikere tilknyttet regjeringsapparatet, viste at drøye én av syv rikspolitikere hadde vurdert

å slutte som følge av hets og trusler (se Bjørgo m.fl. 2022). I denne undersøkelsen er omfanget vesentlig høyere. Det er imidlertid nærliggende å anta at dette skyldes at de fleste lokalpolitikere innehar vervet som fritidssyssel, ved siden av annet arbeid. Å motta hets og trusler som følge av dels frivillig engasjement, kan tenkes å ha større påvirkning på motivasjon sammenliknet med om vervet var primærbeskjeftigelsen. Antakelsen kan underbygges av funn fra de kvalitative intervjuene:

> «Da jeg opplevde at folk begynte å tro på det [sjikanerende narrativ], så gikk det inn på meg. Jeg merket det. Som en følge av det, så mistet jeg en del motivasjon til å engasjere meg for utvikling i [navn på kommunen]. Ikke politisk motivasjon – jeg har nasjonale verv. Men motivasjonen for å tenke at her bruker jeg mye av livet mitt på å utvikle et lokalsamfunn til det beste, også blir du møtt med denne typen respons – da mister du motivasjon».

Flere av intervjuinformantene fremhevet videre en bekymring for hva hatytringer, trusler og sjikane gjør med rekrutteringen til politikken, og la herunder til at de allerede hadde opplevd og erfart utfordringer rundt dette:

> «(..) det er mange som sier at de ikke orker å gå inn på facebook, ikke orker å lese kommentarer til egne saker, og som lar være å dele en del politiske saker som er viktige for dem. Og også rett og slett ikke orker å være en del av den delen av samfunnet lenger. Og jeg tror – dette med gjenvalg er en ting – men også å få rekruttert mennesker til politikken: det er ekstremt vanskelig nå».

På direkte spørsmål om vedkommende opplevde at rekrutteringen hadde blitt vanskeligere, svarte han/hun:

> «Ja. Det kan også være det at det legges mer press på politikere nå, med tidsbruk og at det er mer og mer som kreves; det blir kanskje mer komplekse saker. Men også det å være en del av det offentlige ordskiftet er det mange som kvier seg for. Mine venner, som ikke er engasjert i politikken, skjønner ikke at jeg gidder, orker, vil og tør: De skjønner ikke hvorfor man skal velge å utsette seg for dette. Mitt svar på det, er at da er det enda viktigere at noen gjør det».

Et flertall av informantene vi dybdeintervjuet, var fortsatt motivert for å engasjere seg i lokalpolitikken, til tross for at de hadde mottatt ulikt omfang av hatytringer, trusler og/eller annen form for sjikane. Likevel ga samtlige uttrykk for at de kjente til personer som ikke ville stille til valg på grunn av det politiske ordskiftet, og kjente til personer som hadde valgt å ikke søke gjenvalg etter opplevelser med ubehagelige henvendelser. I denne sammenheng påpekte enkelte at de opplevde kvinner og minoriteter som særlig utsatt:

> «(…) Venstregruppen har blitt forskånet for det [hets og trusler], men jeg ser andre – særlig kvinner – som jeg tror at ikke kommer til å stille neste gang, av den årsak [hets og trusler]. (..). Det går mest utover kvinner og minoriteter – det er helt klart. Det er et par stykker jeg tenker at jeg tviler på at jeg ser i neste periode, for de kan umulig ha hatt gode opplevelser».

Denne observasjonen støttes av dataene fra surveyundersøkelsen, hvor vi finner at unge kvinner er blant de som er mest utsatt for både trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Dessverre tillater ikke datamaterialet at vi undersøker nærmere sammenhengen mellom etnisk bakgrunn og omfang av hets og trusler.

8.7 Oppsummerende vurdering

I likhet med tidligere undersøkelser viser våre data at en god del norske lokalpolitikere opplever trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Det er særlig det siste som er svært utbredt, men så mange som en av fem mener de i løpet av sin tid som lokalpolitiker har opplevd en trussel, og litt over en av fire mener de har opplevd en hatefull ytring. Det er særlig via sosiale medier at norske politikere opplever en betydelig strøm av ubehagelige henvendelser. Den demokratiske fordelen av økt tilgjengelighet via sosiale medier blir dermed utfordret av ulempen med å være mer eksponert for ubehagelige henvendelser.

Selv om det er mange som rammes av trusler, hatytringer og sjikane, er det noen som rammes mer enn andre. Partitilhørighet, posisjon og erfaring virker å være viktige faktorer, mens det er relativt små kjønnsforskjeller og geografisk variasjon. Partiene på ytterfløyene får generelt mer enn partier i sentrum, med Venstre som et tydelig unntak. Det å ha en fremskutt posisjon fører også til mer hets, og en lang karriere i lokalpolitikken øker sjansen for å ha opplevd noe ubehagelig. Det siste er i stor grad en funksjon av måten vi måler omfang av trusler og hets på ettersom vi spør om hendelser de har opplevd *i løpet av sin karriere.* Svarene sier derfor mindre om hvem som er mest utsatt *her og nå*. Det vi derimot kan slå fast, er at alder spiller en viss rolle ved at særlig de "unge voksne" er mest utsatt. De aller yngste har på sin side i liten grad opplevd trusler, men de opplever relativt mye plagsomme henvendelser, kanskje fordi de også er mer aktive på sosiale medier hvor mange av henvendelsene kommer. Når vi kombinerer alder og kjønn, finner vi at særlig menn i 30- og 40-årene, samt unge kvinner (under 30), er mest utsatt.

Samtidig er det viktig å understreke at disse faktorene bare «forklarer» en liten brøkdel av den variasjonen vi observerer. Med andre ord er det en del faktorer vi ikke har identifisert, som også spiller inn, for eksempel hvilke saker de er engasjert i. Noen enkle analyser tyder på en viss sammenheng mellom omfang av plagsomme henvendelser og engasjement i saker som helse, næring, stedsutvikling og innsats for svake grupper. Det kan også hende at det er bestemte måter å ordlegge seg på som lettere fører til ubehagelige henvendelser, uten at det legitimerer de reaksjonene som kommer. Som en respondent formulerte det da hen ble spurt om årsaken til hetsen: "Jeg kan selv være ganske skarp".

Undersøkelsen viser at trusler, hatefulle ytringer og plagsomme henvendelser fører til en betydelig grad av selvsensur. En liten andel kjenner også på økt utrygghet som en følge av de ubehagelige henvendelsene. Jo større omfanget er, desto mer alvorlige er konsekvensene. Blant de som blir mye eksponert for ubehagelige henvendelser, er det en svært høy andel som vurderer å trekke seg fra lokalpolitikken. I forbindelse med intervjuene ble det klart at de ubehagelige henvendelsene ikke bare preger de som blir rammet direkte, men at de fort har negative konsekvenser også blant de som ser og hører hva politikerkollegaene blir utsatt for. Og det gjør rekruttering til lokalpolitikken mer krevende.

Konsekvensene ser ut til å være størst for kvinner (selv om de ikke ser ut til å være mer utsatt for ubehagelige henvendelser enn menn), de unge, hos partier på ytterkantene (og Arbeiderpartiet) og blant de ressurssterke og de som innehar fremskutte posisjoner i lokalpolitikken. Når disse gruppene enten deltar mindre i den lokale offentligheten eller vurderer å trekke seg fra politikken, fører det til at viktige stemmer blir borte, og at bestemte synspunkter blir dårligere representert. Samlet sett er det derfor god grunn til å betrakte trusler, hatytringer og plagsomme

henvendelser som et demokratisk problem. Som en informant uttrykte det: “Det er veldig dumt at vi går glipp av flinke folk på grunn av dette”.

Et av de forholdene som er viktig for å motvirke de negative konsekvensene av ubehagelige henvendelser, er at slike henvendelser håndteres *institusjonelt* snarere enn *individuelt*. Hvorvidt man får god eller dårlig oppfølgning fra partiorganisasjonen eller kommunen, ser ut til å henge tett sammen med motivasjonen til å fortsette. Håndteringen til politiet spiller en mindre rolle, sannsynligvis fordi man forventer mindre og den personlige relasjonen er svakere (enn til nære kollegaer i partiet). I lys av dette er det bekymringsfullt at kun en liten andel av lokallagene har utviklet rutiner for å håndtere trusler og hatefulle ytringer.

Til slutt er det verdt å minne om at det overordnede bildet er langt ifra bekmørkt. Cirka halvparten av alle lokalpolitikere har *aldri* opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser, noe som er mye lavere enn på riksplanet. Som en av de vi intervjuet, understreket: «I bunn og grunn så er det egentlig ikke så veldig farlig. Jeg er hverken drept, slått i hjel eller spyttet på. Det har vært døgnet rundt, året rundt, i 20 år. Det krever litt.» Det er dessuten mange flere som er fornøyd med oppfølgningen fra partiet, kommunen og politiet enn de som er misfornøyd. Og det er tross alt “bare” en tredjedel av de som har opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser, som sier de blir *mindre* motivert som en følge av trusler og hets. Noen får faktisk til og med økt motivasjon av å bli utsatt for hets og trusler. Det handler både om å vise at man ikke lar seg knekke, og at man blir mer overbevist om viktigheten av å drive med politikk.

9. Helhetlige vurderinger og mulige tiltak

Basert på kapitlene foran går vi i dette kapitlet gjennom hva slags betydning ulike faktorer har for motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid. Vi peker også på tiltak som kan bidra til å bedre vilkårene for lokalpolitisk arbeid, og dermed også gi økt motivasjon for deltakelse.

9.1 Innledning

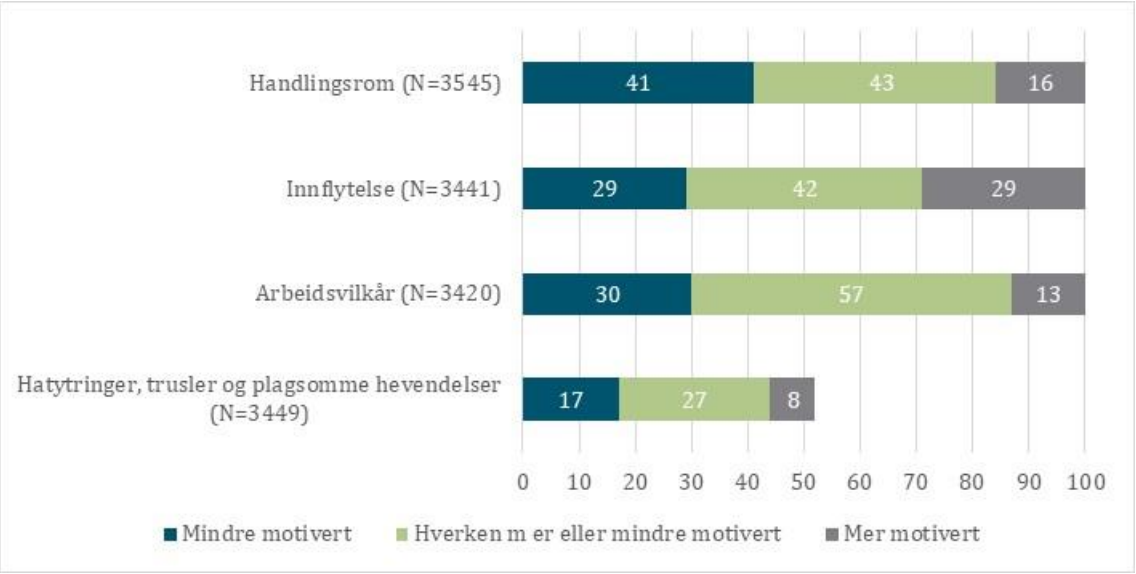
Kommunene har blitt et viktig fundament i utbyggingen – og opprettholdelsen – av den norske velferdsstaten. Inkludert fylkeskommunene utgjør kommunesektorens samlede inntekter i dag snaut 20 prosent av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge. Hver femte sysselsatt i landet er ansatt i kommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Kommunene er i dag selvstendige, folkevalgte forvaltningsnivåer og store, komplekse organisasjoner som ivaretar roller som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og demokratiske arenaer for innbyggerne. Kommunepolitikere har ansvar for oppgaver og tjenester som følger oss innbyggere fra vugge til grav; barnehage, grunnskole, barnevern, helse-, omsorgs- og sosialtjenester, tekniske tjenester, næringsutvikling og kulturoppgaver mv. Lokal myndighetsutøvelse og lokalpolitiske prioriteringer foregår innenfor rammen av statlig styring.

Et velfungerende lokaldemokrati er avgjørende for en velfungerende kommune. Lokalpolitikernes arbeidsvilkår har stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer, og ikke minst for rekruttering og motivasjon til å delta i lokalpolitikken. Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse de forhold – og summen av ulike forhold – som har betydning for lokalpolitikernes politiske motivasjon og rekruttering, og deres villighet til å stille til gjenvalg. Det inkluderer også konsekvenser av hatytringer og trusler mot lokalpolitikerne.

9.2 Viktige faktorer for motivasjon

Et sentralt spørsmål å få belyst gjennom utredningen har vært hvilke faktorer som i størst grad påvirker motivasjonen for å stille til gjenvalg. De overordna spørsmålene knyttet til hvordan opplevelse av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår og hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser påvirker motivasjonen for å stille til gjenvalg, viser at det er visse variasjoner (Figur 66).



Figur 66 Har din opplevelse av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår og med hatytringer, trusler eller andre plagsomme henvendelser i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunevalg?

Samlet sett er det drøyt 40 prosent som sier de er mindre motivert eller mye mindre motivert som følge av handlingsrom. Tilsvarende andel for arbeidsvilkår og innflytelse er henholdsvis 30 og 29 prosent. Når det gjelder hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, er det litt over halvparten av respondentene som i løpet av sin tid som lokalpolitikere har opplevde dette (52 prosent). Blant de som er nye i politikken, og som ved undersøkelsestidspunktet hadde litt over ett års erfaring i politikken, var det i overkant av en tredjedel som hadde opplevd minst én ubehagelig henvendelse.

Blant de som i løpet av sin tid som lokalpolitikere hadde opplevd hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, er det 33 prosent som sier de har blitt mindre eller mye mindre motivert som følge av disse opplevelsene. Av kommunestyrerepresentantene samlet sett, utgjør denne andelen 17 prosent (jf. Figur 66).

Helhetsbildet er altså at representantenes opplevelse av handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår har større betydning for motivasjon for deltakelse i lokalpolitisk arbeid sammenlignet med opplevelse av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Det er likevel viktig å ikke undervurdere betydningen av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Slike opplevelser er et demokratisk problem som må forebygges og håndteres på en god måte. Opplevelser av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser har betydning for utøvelsen av politikerrollen. Hele 35 prosent av de som har opplevd hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, føler at opplevelsene har begrenset deres talefrihet rundt enkelte tema, og 32 prosent har unnlatt å engasjere seg i en spesifikk sak. 28 prosent har også vurdert å slutte som politiker. Gjennom case-undersøkelsene er det også vårt inntrykk at det ikke kun er de som er direkte utsatt for hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, som rammes av dette. Vi har fått tilbakemeldinger fra politikere som ikke selv har opplevd slike ting, men som sier de blir påvirket av opplevelser andre politikere de kjenner, eller vet om, har blitt utsatt for. Det gjør at de også vurderer hvilke saker

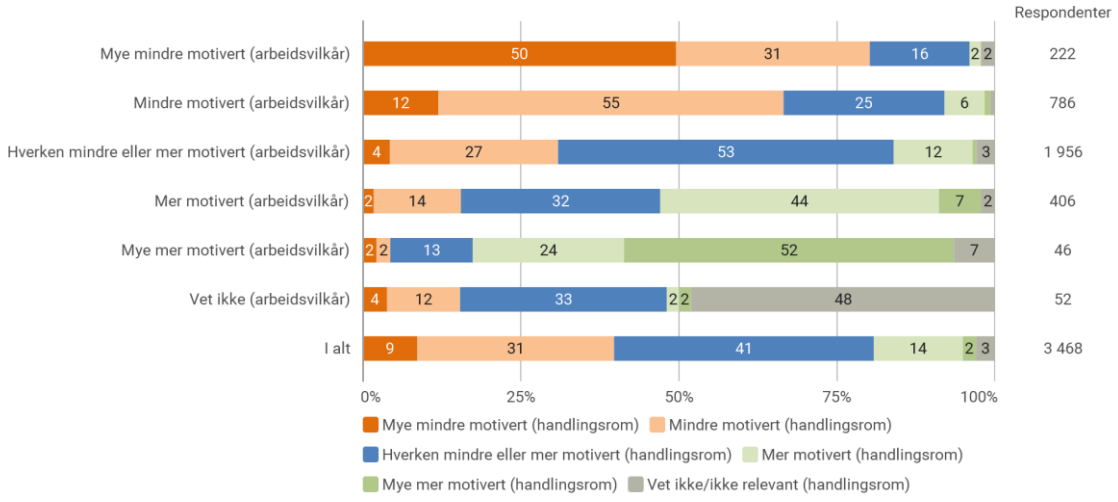
de går inn i, og hvilke synspunkter de ytrer. Potensielle politikere kan også kvie seg for å gå inn i politikken som følge av de ubehagelighetene som de ser politikerne utsettes for. Hatytringer og trusler kan slik sett også virke negativt på rekrutteringen. Handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår har likevel større betydning for turnover, men dette er faktorer politikerne i større grad blir kjent med etter at de kommer inn i politikken. For folk flest kan det være lettere å legge merke til, og reagere på, at politikere blir utsatt for hatytringer, trusler og plagsomme hevendelser.

Demotivasjon til å stille til gjenvalg ved neste kommunevalg begrunnes litt oftere med opplevelsen av handlingsrommet enn opplevd innflytelse og arbeidsvilkår. Av de som sier de har blitt *mer* motivert til å stille til gjenvalg, er det opplevd innflytelse som har vært mest motiverende. Dette er inntrykk som også bekreftes gjennom case-studiene. En viktig motivasjon for å være med i lokalpolitikken er at man ønsker å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet. Reell påvirkningskraft og innflytelse virker positivt for videre engasjement og deltakelse. Det som i størst grad begrenser det lokalpolitiske handlingsrommet, er kommunal økonomi og statlig detaljstyring. Slik sett er det naturligvis en sterk sammenheng mellom handlingsrom og innflytelse. Lite handlingsrom begrenser innflytelsen. Statlig styring og trang økonomi er likevel ikke de eneste årsakene til at en del politikere opplever et begrenset handlingsrom. Det er også en relativt stor andel som mener at det kan være vanskelig å synliggjøre og utnytte handlingsrommet som fins, på en god måte. Det tyder på at det reelle handlingsrommet mange steder er større enn man klarer å anvende eller nyttiggjøre seg. På et visst sett er dette positivt: Et «godt skjult» handlingsrom er tross alt lettere å finne – og utnytte – enn et ikke-eksisterende handlingsrom. Mange steder krever det nok likevel både økt bevissthet omkring slike forhold fra administrasjonens side, men også tydelige bestillinger fra politisk hold.

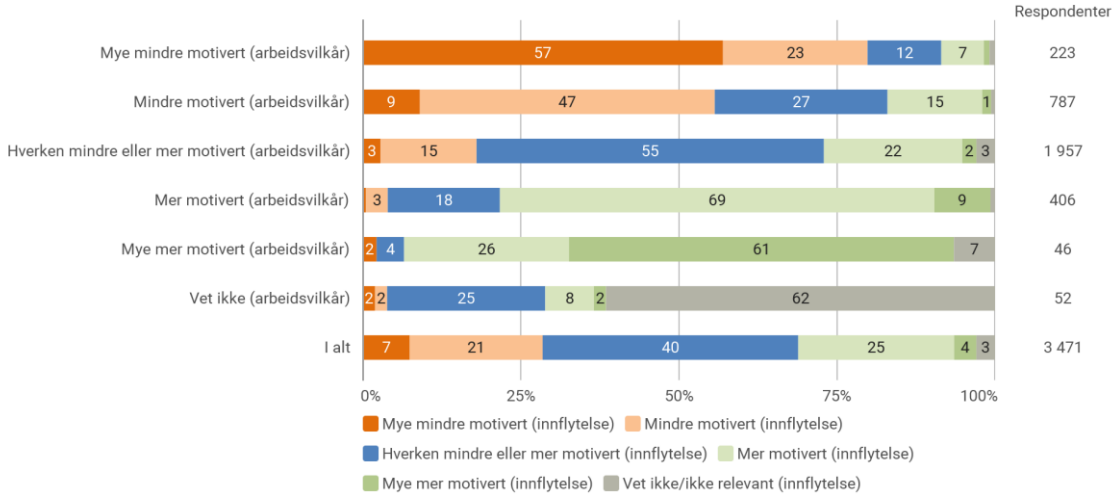
I utredningen blir det pekt på at lokaldemokratiet og den lokale autonomien ser ut til å komme under press som følge av at kommunene i økende grad får en rolle som forvalter av sterkt statlig styrte velferdstjenester. Dette skaper videre forventninger fra innbyggerne som kommunepolitikerne kan ha problemer med å innfri. Det er mulig at dette også kan være en medvirkende årsak til hatytringer og trusler. Det som trekkes fram som den viktigste årsaken til at lokalpolitikere utsettes for hatefulle ytringer, trusler og annen sjikane, er enkeltsaker som de har frontet i offentlighet. Blant enkeltsakene som trekkes fram, nevnes bl.a. nedleggelse av kommunale institusjoner, kommunesammenslåing, innføring av bompenger og eiendomsskatt som årsak til ubehagelige henvendelser. Mange av disse tiltakene er gjerne motivert ut fra et mål om å få kommunale budsjetter til å gå i balanse, men tiltakene kan være upopulære blant mange av innbyggerne. Slik sett kan det også være en sammenheng mellom kommunenes handlingsrom og omfanget av hatytringer og trusler.

Arbeidsvilkårene i lokalpolitikken har også betydning for motivasjonen for gjenvalg. Blant de som opplever at vervet som folkevalgt er alt for tidkrevende, at vervet er vanskelig å kombinere med familieliv, og de som ikke trives i lokalpolitikken, er motivasjonen til å stille til gjenvalg minst. Det er aldersgruppen 30–49 år, kvinner og de som har flere enn to medlemmer i husstanden som i størst grad påvirkes negativt av disse faktorene.

Ved nærmere analyser ser vi at det er klare sammenhenger mellom vurderingene av hvordan handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår påvirker motivasjonen for å stille til gjenvalg (jf. Figur 67 og Figur 68).



Figur 67 Har din opplevelse av handlingsrommet kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Har din opplevelse av lokalpolitikernes arbeidsvilkår gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?



Figur 68 Har din opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg? Krysset med: Har din opplevelse av lokalpolitikernes arbeidsvilkår gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?

En relativt stor andel av de som motiveres negativt av opplevd handlingsrom, motiveres også negativt av sin opplevelse av manglende innflytelse og av arbeidsvilkårene. Det er yngre aldersgrupper som i størst grad motivers negativt av arbeidsvilkårene. De viktigste årsakene er at de opplever vervet som for tidkrevende, og at det er vanskelig å kombinere med familieliv. Samtidig er det viktig å ha tid nok til å sette seg i inn i politiske saker og bruke tid på dialog og samhandling med andre politikere for å få gjennomslag for egne synspunkter. Dersom man føler at man ikke har anledning til å engasjere seg tilstrekkelig, kan dette også føre til negative vurderinger av handlingsrom og innflytelse, og at den innsatsen som legges ned, kaster lite av seg. Oppleves handlingsrommet og innflytelsen som liten, kan det også lett føre til oppfattelsen av at arbeidsvilkårene er dårlige. Den viktigste årsaken synes å være mangel på tilstrekkelig med tid til politisk arbeid for å skaffe seg posisjoner og innflytelse.

De som opplever å ha innflytelse og muligheter for å påvirke, både trives bedre i rollen som politiker og har større sannsynlighet for å stille til gjenvalg. Vi ser at motivasjonen for gjenvalg øker med økende kommunestørrelse. Årsakene til det kan være at større kommer har et større befolkningsgrunnlag, større handlingsrom og større muligheter for å påvirke utviklingen. Større kommuner har også et større rekrutteringsgrunnlag, noe som gjør at det kan bli lettere å rekruttere motiverte politikere. Det bekreftes også gjennom case-studiene. I store kommuner meldes det i mindre grad om store problemer med å få folk til å stå på listene. I mindre kommuner er tilbakemeldingen at rekrutteringen er mer krevende. Mange steder er det rett og slett få å velge blant. Gjerne er det også færre partier som har aktive partiorganisasjoner og et politisk miljø som man kan være en del av.

9.2.1 Politikeres motivasjon, sluttønske og de overordnede turnovermodellene

I kapittel 2.1 skiller vi mellom tre hovedkategorier av faktorer som påvirker motivasjon og sluttønske; *pull-faktorer, push-faktorer og private forhold.*

Vår empiri tyder nokså klart på at det er *push-faktorer* som i størst grad påvirker lokalpolitikeres motivasjon og sluttønske i negativ retning. Dette er trekk ved kommunen som organisasjon, vervet som politiker eller forhold i kommunens omgivelser, men relatert til vervet, som «skyver» politikeren mot utgangsdøra. Både lite handlingsrom og innflytelse, så vel som misnøye med både formelle og uformelle arbeidsvilkår er faktorer som, både sammen og alene, påvirker motivasjon negativt. Og samlet sett er det nokså mange som opplever det slik. Som vi har vist, er erfaringer med hatytringer, trusler og ubehagelige henvendelser noe mindre utbredt. For de som blir utsatt for slikt, kan det imidlertid ramme motivasjonen og ønsket om å fortsette i politikken hardt.

Det er relativt få som oppgir *private forhold* som en selvstendig og viktig årsak til at de ønsker å forlate politikken. Likevel er det en del som opplever at arbeidsvilkårene, og mer spesifikt både tidsbruk, møtetidspunkter o.l., gjør vervet vanskelig å kombinere med familieliv. Her er det imidlertid snakk om trekk ved selve vervet og rollen som lokalpolitiker som «slår inn». Dette er eksempler på det vi i kap. 2.5.1 kaller interrollekonflikter. Det vil si at press, forventninger og krav til utøvelsen av rollen som politiker, ikke er kompatible med forventninger (og egne ønsker) om å fylle andre roller i livet – som familie- og arbeidsliv. Som nevnt er det kvinner og representanter i alderen 30–39 som i størst grad opplever det som mest utfordrende å kombinere vervet med familieliv. Dette stemmer godt overens med Berglunds (2005) studie som blant annet viste at omsorg for barn er en vanligere begrunnelse for å tre ut av lokalpolitikken blant kvinner enn blant menn. Dette kan ses i sammenheng med at kvinner i praksis ofte fortsatt bruker mer tid på arbeid knyttet til familie og hjem enn menn (Warhuus Smeby, 2017).

Til slutt har vi *pull-faktorer*, som også kan kalles *ambisjonsfaktorer*. Dette dreier seg ikke om misnøye med det lokalpolitiske vervet, men krefter utenfor kommunen som organisasjon, politisk arena eller lokalsamfunn, og som trekker lokalpolitikeren mot noe nytt. Samlet sett viser våre funn at denne typen motiver for å ikke stille til gjenvalg, er nokså lite vanlig. Enkelte oppgir at vervet er såpass tidkrevende at det ikke er forenlig med en «sivil» karriere, og at de heller ønsker å forfølge sistnevnte. Andre «rykker opp» i politikken, i den forstand at de går fra verv i

kommunepolitikken til verv i fylkes- eller rikspolitikken. Til slutt er det en del ungdom som forlater lokalpolitikken fordi de flytter ut av kommunen og begynner å studere andre steder. Heller ikke her er det misnøye med vervet, men ønsket om å studere, som fører til at de gir seg. Selv om det er fint at ungdom ønsker å ta utdanning, er det et demokratisk problem at man sliter med å holde på ungdommen i lokalpolitikken – hvor ungdom generelt er underrepresentert. Særlig blir det i mange mindre distriktskommuner pekt på at rekrutteringsgrunnlaget blant de unge er tynt, og at de man klarer å rekruttere, ofte forsvinner raskt. I enkelte kommuner kan vi nær sagt snakke om en «forgubbing» av politikken (jf. kap. 2.2). Så er det mulig å mene at godt voksne representanter kan være gode ambassadører for ungdommen og vedta mye god ungdomspolitikk. De fleste vil nok likevel mene at det har en egenverdi at man har en viss representativitet, eller bredde i kommunestyret – også aldersmessig.

9.3 Aktuelle tiltak

Dersom man skal vurdere tiltak for å styrke motivasjonen knyttet til deltakelse i lokalpolitisk arbeid, vil det naturligvis være fornuftig å ta utgangspunkt i de faktorer som i størst grad ser ut til å begrense deltakelsen.

9.3.1 Formelle og uformelle arbeidsvilkår

Dersom vi tar utgangspunkt i analysemodellen skissert i kap. 2.7, virker det som de største utfordringene er knyttet til formelle og uformelle arbeidsvilkår, selv om disse oppleves noe forskjellig ut fra strukturelle trekk ved kommunene og kommunens omgivelser, samt sosiodemografiske trekk ved den enkelte respondent. Tidsbruken ser for de fleste ut til å være den største utfordringen, og spesielt for representanter som har små barn. I dette ligger det også at vervet er vanskelig å kombinere med familieliv, at saksdokumentene er omfattende, og at opplæringen som folkevalgt kunne vært bedre. Det gir seg også utslag i at det er vanskelig å rekruttere politikere fra denne gruppen. En betydelig andel opplever at den økonomiske godtgjøringen de får, ikke står i samsvar med innsatsen de legger ned som kommunestyremedlem. Der det er et dårlig politisk samarbeidsklima, så virker også det som en demotiverende faktor for en del politikere.

Det er ingen enkle løsninger på disse utfordringene. Når det gjelder de mer formelle arbeidsvilkårene, er det nærliggende å vurdere økt frikjøp og flere møter på dagtid. I mange kommuner er det kun ordfører som har frikjøp. Det kan være aktuelt å i større grad vurdere frikjøp for gruppeledere og/eller opposisjonsleder – begge roller med et spesielt ansvar for å koordinere arbeid internt i, og mellom partier i kommunestyret. At det er noen som har bedre tid til å sette seg inn i saker og fordele og koordinere arbeidet, kan også gjøre deltakelsen lettere for de som kun er fritidspolitikere. I større kommuner med frikjøpsressurser blir det pekt på at de små partiene har lite frikjøp sammenlignet med de store. Dette medfører at de ikke har samme forutsetninger for å sette seg inn i saker og fremme sine synspunkter. Flere mener derfor at minimumsnivået på frikjøpet bør heves, og at partistørrelse tillegges noe mindre vekt.

Fra tidligere arbeidslivsforskning vet vi at ansatte føler sterkere tilknytning til arbeidsgivere som legger til rette for familievennlige ordninger, og er mer tilbøyelige til å skifte arbeidsgiver dersom den nye kan tilby mer fleksible ordninger (Griffeth & Hom, 2001; West, 2004). Flere møter

på dagtid kan lette deltakelsen for representanter som har familier med små barn. Det er imidlertid også ulemper med dette. Det er ikke alle som har jobber hvor det er like lett å få til møter på dagtid. Noen har arbeidsoppgaver som ikke lett kan overføres til andre, eller gjennomføres på kveldstid (som for mange, ikke minst selvstendig næringsdrivende, vil være alternativet). Disse utfordringene kan også variere fra kommune til kommune.

I noen kommuner er det flere representanter som opplever at et dårlig politisk samarbeidsklima svekker motivasjonen for videre deltakelse i lokalpolitikken. Dette dreier seg blant annet om opphetede diskusjoner, hard retorikk og ufine personkarateristikker. I flere tilfeller har utfordringer i det politiske klimaet opphav i ulike standpunkter i viktige lokale saker, og som etter hvert har utviklet seg til å handle om personlige konflikter og dårlige relasjoner. Det er viktig å peke på at det som for en representant oppleves som «harde tak», for andre kan oppleves fullstendig «innafor». Vi har likevel fått tilbakemeldinger som tyder på at møteledelsen vil være viktig for å legge til rette for en god tone og et godt møteklima. Møteledelsen må opptre med romslighet, ryddighet og respekt for alle møtedeltakere, men må også være i stand til å slå ned på ufin adferd.

Vel så viktig som gode rutiner tror vi det er å snakke om tema som samarbeidsklima, ordbruk og møteskikk, både i gruppemøter internt i partiene, i gruppeledermøter og i andre fora der det er naturlig. Det må være lav terskel for å ta opp og diskutere det noen kan oppleve som ufin atferd, personangrep mv. Vår empiri tyder nokså klart på at dersom en ikke tidlig tar tak i samarbeidsproblemer, konfliktorientert adferd og personangrep, så vil slikt raskt utvikle og «feste» seg i kommunestyret, noe som igjen kan få ganske store konsekvenser. Selv om det kan være ubehagelig å ta tak i: Jo lenger en venter, dess vanskeligere vil det ofte være å få bukt med slike problemer. Også her påhviler det den politiske ledelsen et særskilt ansvar. I den grad dette ikke er et tema i folkevalgtopplæringen, bør det også inn der.

Det er liten tvil om at politikerrollen kan oppleves følelsesmessig tøff, med høye krav og mye press fra mange kanter. Dersom en i tillegg opplever at samarbeidsklimaet internt i kommunestyret er så som så, eller at en blir behandlet tøft i debatter, kan det fort bli mye. Men selv om personorienterte konflikter er noe som bør unngås, er samtidig saklig uenighet og debatt en del av politikkens vesen. I den sammenheng er det flere som påpeker at god partiintern støtte og oppfølging av den enkelte representant i mange tilfeller er god medisin. Dette er i tråd med både de generelle turnover-modellene og med stressteori og krav-støtte-kontroll-modellen, presentert i kap. 2, som tidligere har vist at det er lettere å håndtere tøffe krav knyttet til en rolle, dersom en opplever god støtte fra leder og kolleger.

9.3.2 Statlig styring

Det er flere tiltak som kan bidra til bedre rammebetingelser for utøvelse av rollen som lokalpolitiker, og dermed også styrke motivasjonen for deltakelse. Når det gjelder statlige rammebetingelser, er det sterk statlig styring og stramme økonomiske rammebetingelser som i størst grad trekkes fram. Flere viser i den forbindelse til statlige reformer og bemanningsnormer rettet mot kommunal sektor, som oppleves å ikke være fullfinansiert. Dette medfører at politikerne må gjennomføre uønskede lokale økonomiske omprioriteringer mellom tjenesteområder for å til-

fredsstille statlige universelle krav. I tillegg til at dette reduserer det lokalpolitiske handlingsrommet, kan det også gi økt press fra innbyggere og andre interessenter. Det er derfor viktig å tilstrebe mest mulig statlig rammefinansiering for å opprettholde det lokale handlingsrommet.

Utover den statlige økonomistyringen av kommunene er det flere som peker på – og kritiserer – at også andre former for statlige styringsvirkemidler bidrar til å innskrenke det lokale handlingsrommet. Det kan dreie seg om alt fra det som oppleves å være svært detaljerte krav, til implementering av statlige reformer, kvalitets- og kompetansekrav og bemanningsnormer, kontroll og rapporteringskrav på ulike felt, et stort omfang av statlige og regionale planer og detaljerte retningslinjer, regler og særlovskrav mv. som på ulike felt legger føringer for kommunenes aktivitet. Det er altså nokså mange representanter som opplever at slike styringssignaler i sum blir for detaljerte og gjør det vanskeligere for kommunene å gjøre gode og nødvendige prioriteringer, og gir for lite rom til fleksible løsninger basert på lokale forhold og behov.

Statlig detaljstyring er gjerne begrunnet i gode intensjoner om å sikre innbyggere og nærings- og organisasjonsliv likebehandling og tilgang på likeverdige tjenester med et minimum av kvalitet – uavhengig av bosted. Samtidig er det vanskelig å se for seg hvordan man kan bøte på den lokalpolitiske opplevelsen av å ha lite handlingsrom, uten å komme inn på tiltak i retning av mindre statlig detaljstyring og -kontroll. I den forbindelse har den ferske Arbeiderparti- og Senterpartibaserte regjeringen i Hurdalsplattformen varslet en tillitsreform i offentlig sektor, hvor målet også er å gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter. Reformen er foreløpig nokså lite konkret, men essensen synes å være både mindre sentralisering, mer trepartssamarbeid og økt involvering av brukere og brukerorganisasjoner, økt tid, rom og tillit til profesjonene (lærere, helsepersonell, politi mv.) og færre mål og mindre rapportering (Regjeringen, 2021). Samtidig er det en ting hva som står i programerklæringer som Hurdalsplattformen. En annen ting er om en evner å gjennomføre et skifte fra statlig detaljstyring til mer tillitsbasert statlig styring av kommunesektoren når regjeringsplattformen skal omsettes til praktisk politikk. Tidligere forskning viser at ulike partier og regjeringskonstellasjoner – på tvers av ideologiske skillelinjer – i stor grad forfekter lokalistiske standpunkt, rammestyring og ønsker om å gi kommunesektoren mer autonomi i programerklæringer, men at de blir mer sentralistisk orienterte og «styringskåte» når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk. Vilje til å beskytte kommunenes handlefrihet ofres da gjerne på bekostning av ønsker om å sikre implementering av sentrale velferdsstatlige politikkområder, og måten det gjøres på er ved en detaljert og standardisert iverksetting (Danielsen et al., 2019, s. 4).

Opplevelse av sterkere statlig styring har, som vi har vært inne på tidligere, sammenheng med at lokaldemokratiets rolle i den norske velferdsstaten har gjennomgått omfattende endringer de siste ti-årene. Ekspansjonen av den nordiske velferdsstatsmodellen, med en ambisjon om at kommunene skal yte stadig flere og bedre velferdstjenester, gjør at kommunenes forvalterrolle får økt tyngde på bekostning av lokalt selvstyre og autonomi. Dette gir økt press på lokaldemokratiet og rollen som lokalpolitiker. Enkelte av våre mer erfarne informanter er inne på at det er en utfordring at staten – gjennom ulike reforminitiativ – skrur opp innbyggernes forventinger til de kommunale tjenestene, samtidig som det ikke følger tilstrekkelig finansiering med de oppgavene kommunene pålegges å utføre av staten. Dette bidrar til et økt skille mellom politikere og innbyggere. Gjennom andre utredninger blir det også vist til at økt statlig styring, og detaljeringsgraden i denne, kan ha store implikasjoner for lokaldemokratiet. Når tilpasningsfrihet og

muligheter for lokale initiativer blir stadig mer presset av økonomiske og juridiske rammer, vurderes dette som å kunne svekke tilliten til det lokale styringsnivået (Danielsen et al., 2019).

I den forbindelse blir det også i vår undersøkelse etterlyst tiltak for å bygge ned skillet mellom politikere og innbyggere, og pekt på behov for å få på plass arenaer hvor flere kan involvere seg. Dette kan også være viktig for å styrke lokaldemokratiet, og for framtidig rekruttering til lokalpolitikken. De siste årene er samskaping en tilnærming som har fått økt innpass i offentlig sektor (Plathe et al., 2019). Det dreier seg om å legge til rette for samskapingsarenaer hvor offentlig sektor, innbyggere, lag og foreninger og private aktører samarbeider for å komme fram til nye løsninger. Mange kommuner har dette som virkemiddel i sine planer for samfunnsutviklingen. Dette kan også være ett av flere aktuelle tiltak for å revitalisere lokaldemokratiet gjennom økt deltakelse og engasjement.

9.3.3 Utnyttelse av handlingsrommet

Videre er det verdt å merke seg at kommunens egen evne til å utnytte handlingsrommet som finnes, i vel så stor grad som statlig styring, påvirker motivasjon for deltakelse. Utsagn som «ofte er det vanskelig å skjønne hva det er administrasjonen ønsker at vi som politikere skal ta stilling til» er ikke utypisk i vårt intervjumateriale. Dette handler bl.a. om tiltak for å forenkle og gjøre de politiske saksutredningene lettere tilgjengelige. Ikke minst handler det om at politikerne kan ta stilling til tydelige alternativer, og at den «politiske essensen» i sakene synliggjøres på bedre måter enn det som er tilfelle i dag. Dette er tiltak som vil være tidsbesparende for kommunepolitikerne, og som samtidig vil gjøre det lettere å foreta politiske vurderinger og prioriteringer. Gode saksutredninger er ikke viktig bare for politikerne. Det er også viktig dersom man ønsker et åpent og godt offentlig ordskifte om lokalpolitiske spørsmål mer generelt, og at innbyggerne skal engasjere seg og følge med politikken.

9.3.4 Folkevalgtopplæring

Utredningen viser både at mange opplever at det tar tid å lære seg det «politiske håndverket», og at kvaliteten på folkevalgtopplæringen varierer rundt om i kommune-Norge. God folkevalgtopplæring er en forutsetning for å kunne utøve folkevalgtrollen på en god måte. Tilbakemeldingene tyder på at opplæringen har mye fokus på formelle regler og rutiner, men mindre fokus på hvordan man som politiker best skal jobbe for å påvirke utviklingen. Dette dreier seg om å forstå hvilke arenaer, prosesser og saker som er viktig å være aktiv på – for å kunne utøve reell påvirkning og innflytelse. Videre handler det om bedre forståelse av utøvelse av politikerrollen, f.eks. når det gjelder det å bygge allianser, forhandle om løsninger, inngå kompromisser, skrive og begrunne saker, skrive i media, formulere alternative vedtak osv. Å kunne ha innflytelse på utviklingen av lokalmiljøet er for de fleste en hovedmotivasjon for å være med i politikken. Det synes derfor å være behov for bedre opplæring i hvordan man skal utøve politikerrollen og kunne påvirke. Unge representanter skiller seg dessuten ut som gjennomgående mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen enn sine eldre, mer erfarne politikerkolleger. Det tyder på at det er behov for både ekstra innsats for opplæring av unge som kommer inn i politikken, og for å skreddersy opplæringen til yngre målgrupper. Vår empiri tyder på at den folkevalgtopplæringen som kan

oppleves velegnet, nyttig og lærerik blant godt voksne representanter, ikke nødvendigvis oppleves like pedagogisk og lettfattelig blant de yngre representantene. Og selv om vårt hovedinntrykk er at mange gruppeledere og partier er flinke til å gi ekstra støtte til sine yngre representanter, og gjennom det skape trygghet i rollen og dens mange aspekter, er det viktig å understreke betydningen av slik innsats.

9.3.5 Hatytringer og trusler

Vår undersøkelse bekrefter bildet fra tidligere undersøkelser: en god del lokalpolitikere opplever trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Samtidig er det viktig å understreke at 48 prosent i sin tid som politiker aldri har opplevd hatytringer, trusler eller plagsomme henvendelser. Blant de som i sin tid som lokalpolitiker har opplevd plagsomme eller uønskede henvendelser, er det flest som har fått slike via Twitter, Facebook eller andre sosiale medier (33 prosent). Slike henvendelser fører til at noen blir demotivert, trekker seg tilbake fra det offentlige ordskiftet, vurderer å slutte og/eller allerede har bestemt seg for å slutte. I hvilken grad man har opplevd hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser har også sammenheng med hvor lenge man har vært med i politikken. De som har vært med i flere perioder har opplevd mer enn de som har kort fartstid. Samtidig er det verdt å merke seg at de som har vært med lenge i mindre grad blir demotivert av opplevelsene. Kanskje ser vi en form for «herding».

For å unngå at hets og trusler har slike negative konsekvenser for lokaldemokratiet, er det viktig at de som rammes, ikke står alene, men at de opplever å ha partiorganisasjonen og i noen tilfeller også kommunen i ryggen. Undersøkelsen viser at kun en liten andel av lokallagene har utviklet rutiner for håndtering av hatytringer og trusler. Tidligere undersøkelser viser at også en del kommuner har en vei å gå her. Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase viser at kun én av fem kommuner (18,5 prosent) har rutiner eller retningslinjer for å ivareta politikere/ansatte som utsettes for trusler og trakassering (Jones et al., 2021).

Hvis lokalpolitikere er kjent med at slike rutiner finnes, kan det føre til at terskelen for å melde fra blir lavere. Det er bekymringsfullt at bare halvparten av de som utsettes for ubehagelige henvendelser, har fortalt om det til andre. Det er også viktig at de som utsettes for hat og trusler, opplever at politiet tar det på alvor, selv der hvor politiet har begrensede ressurser til å etterforske, eller når saken ikke nødvendigvis er straffbar.

Å fange opp det som skjer, og følge opp de som rammes, er imidlertid bare en symptombehandling av et større og mer underliggende problem: forebygge og hindre at lokalpolitikere i det hele tatt utsettes for trusler, hat og plagsomme henvendelser. Noe av dette, særlig det som ikke er straffbart, slik som det meste av de plagsomme henvendelsene, er nok (dessverre) en naturlig del av det å engasjere seg politisk. Men også de plagsomme henvendelsene er et demokratisk problem, særlig når intensiteten blir (for) høy. Her er det viktig å sikre et godt samarbeidsklima mellom partiene i kommunene og opprettholde en god dialog med lokale media slik at saker ikke fremstilles på en unødvendig polarisert måte. Det kan også være grunn til å se nærmere på mulighetene for en bedre regulering av de plattformer som oftest brukes til å spre trusler, hat og sjikanerende ytringer (se også Amnesty-rapport, s. 16-19 Amnesty International Norge (2019); KS-rapport (2020): 54-56).

9.4 Anbefalinger

Med utgangspunkt i gjennomgangen over har vi avslutningsvis forsøkt å summere opp anbefalingene med tanke på å øke motivasjon og rekruttering til politisk arbeid. Disse er som følger:

- Frikjøp til flere.
    - Mangel på tid er et av de viktigste hindrene for deltakelse i poltikken. I kommuner med lite frikjøp kan det vurderes mer frikjøp for gruppeledere og/eller opposisjonsleder. At noen representanter har bedre tid til å sette seg inn i saker og fordele og koordinere arbeidet, kan også gjøre deltakelsen lettere for de som er rene fritidspolitikere.
- Heving av minimumsnivået for frikjøp i store kommuner.
    - I større kommuner med frikjøpsressurser blir det pekt på at de små partiene har lite frikjøp sammenlignet med de store, og at dette medfører store forskjeller i ressurser og kapasitet til å drive politikk. Dette forsterkes ytterligere av at de store partiene ofte har flere å spille på også i det lokale partiapparatet – utover de som sitter i kommunestyret. For at små partier skal ha bedre forutsetninger for å sette seg inn saker og fremme sine synspunkter, kan det være aktuelt å vurdere om minimumsnivået på frikjøpet bør heves, og at partistørrelse tillegges noe mindre vekt.
- Flere møter på dagtid.
    - Flere møter på dagtid kan lette deltakelsen for representanter som har familie med små barn. Dette er en underrepresentert gruppe i politikken. Samtidig er det også ulemper forbundet med flere møter på dagtid. Det bør foretas en vurdering av møtetidspunkter i starten av hver kommunestyreperiode.
- Mindre statlig detaljstyring.
    - Statlig detaljstyring bør begrenses. Økte statlige krav til kommunene gir også økte forventinger fra innbyggerne, det lokalpolitiske handlingsrommet blir mindre, presset på lokalpolitikerne øker, og motivasjonen for deltakelse synker. Å redusere statlig detaljstyring viser seg å være krevende. Tidligere forskning viser at viljen til å beskytte kommunenes handlefrihet gjerne ofres på bekostning av ønsker om å sikre implementering av sentrale velferdsstatlige politikkområder. Det gjøres enklest gjennom en detaljert og standardisert iverksetting.
- Innføring av nærdemokratiske tiltak.
    - Noen opplever økende gap mellom politikere og innbyggere. For å revitalisere lokaldemokratiet og skape bredere engasjement og deltakelse, kan nærdemokratiske tiltak være aktuelle. Flere kommuner tester for tiden ut ulike tiltak hvis formål er å engasjere innbyggere generelt, og underrepresenterte grupper spesielt i både utforming og iverksetting av kommunal politikk.
- Forenkling og tydeliggjøring av politiske saksutredninger.
    - Mange klager over lange og tunge saksutredninger som det er vanskelig å sette seg inn i. I henhold til kommuneloven skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Det kan være krevende å ivareta hensynet til faglig kvalitet og samtidig skrive saksutredningene på en slik måte at de er forståelige for folk flest. I en del kommuner er det

behov for bedre samarbeid mellom politikk og administrasjon for å få mer lettfattelige saksutredninger som i større grad synliggjør politikken i sakene. Her kan også politikere bli bedre bestillere av saksutredninger fra administrasjonen.
    - Et tiltak kan også være å jobbe med klarspråk. Enkelte kommuner har en «klarspråk-ansvarlig» i kommunikasjonsavdelingen som skal ha et særskilt ansvar for å drive kompetanseheving på klarspråk i organisasjonen, og ikke minst når det gjelder å skrive politiske saker. KS har og en satsing her: https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/kompetanse-og-verktoy/klart-sprak-i-kommunesektoren/.
- Tiltak for å skape godt samarbeidsklima.
    - I noen kommuner er det flere representanter som opplever at et dårlig politisk samarbeidsklima svekker motivasjonen for videre deltakelse i lokalpolitikken.
    - Det er viktig at det settes klare standarder for møtegjennomføring, debatt- og samarbeidskultur i starten av hver kommunestyreperiode for å unngå at det får festet seg en destruktiv politisk møtekultur.
    - Møteledelsen må opptre med romslighet, ryddighet og respekt for alle møtedeltakere, men den må også være i stand til å slå ned på ufin adferd. Også gruppeledere bør ta et ansvar for at det er «disiplin i egne rekker».
    - Samarbeidsklima må tas opp med jevne mellomrom hvor det er naturlig. Det bør også være en del av folkevalgtopplæringen.
- Etablering av klare rutiner for forebygging og håndtering av hatytringer og trusler.
    - Rutiner for forebygging og håndtering av trusler, hatytringer og særlig plagsomme henvendelser må sees i sammenheng med tiltak for å sikre et godt samarbeidsklima.
    - Ha planer og tydelige rutiner for håndtering av hatytringer og trusler, både innen partiorganisasjonen og kommunen som helhet, og sørge for at disse planene og rutinene er kjent for politikerne
    - Få på plass gode samarbeidsrutiner og regelmessige møter med politiet
    - Ha dialog med lokale media med fokus på å bevisstgjøre lokale media om deres rolle for å skape et godt debattklima.
    - Få på plass kjøreregler for kommunikasjon via sosiale media og undersøke muligheten for en bedre regulering av sosiale medier.
    - Få forebygging og håndtering av hatytringer og trusler inn som en del av folkevalgtopplæringen.
- Forbedring og målretting av folkevalgtopplæringen.
    - Unge representanter skiller seg ut som gjennomgående mindre fornøyd med folkevalgtopplæringen enn sine eldre, mer erfarne politikerkolleger. Det tyder på at det er behov for både ekstra innsats for opplæring av unge som kommer inn i politikken, og for å skreddersy opplæringen til yngre målgrupper. Som ny i politikken tar det tid å forstå hvordan man skal fylle folkevalgtrollen for å kunne påvirke utviklingen. Å kunne påvirke og ha innflytelse er en viktig motivasjon for å være med i politikken.

Litteraturliste

Abbasi, S. M., & Hollman, K. W. (2000). Turnover: The Real Bottom Line. *Public Personnel Management*, *29*(3).

Amnesty International Norge. (2019). *21 politiske tiltak mot netthets*. Oslo: Amnesty International Norge. https://amnesty.no/sites/default/files/vedlegg/21-tiltak-amnesty-ferdigstilt.pdf

Berglund, F. (2005). *Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken* (NIBR rapport nr. 18/2005). NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning.

Berglund, F., & Winsvold, M. (2005). *Unge folkevalgte* (NIBR rapport nr. 9/2015). NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning.

Bjelland, H. F., & Bjørgo, T. (2014). *Trusler og trusselhendelser mot politikere. En spørreundersøkelse blant norske stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Oslo: Politihøgskolen. http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/226703.

Bjørgo, T., & Silkeoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser mot politikere. En spørreundersøkelse blant norske stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Oslo: Politihøgskolen. http://hdl.handle.net/11250/2477943.

Bluedorn, A. C. (1982). A Unified Model of Turnover from Organizations. *Human Relations*, *35*(2), 135–153.

Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R., & Vinsand, G. (2017). *Nullpunksmåling: Hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern* (TF-rapport nr. 229). Telemarksforsking-Bø.

Brandtzæg, B. A. (2014). *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger* (TF-notat nr. 35/2014). Telemarksforsking. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/kommunesammenslaaing_og_prosess_telemarksforsking_bab2.pdf

Brandtzæg, B. A. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag* (TF-rapport nr. 382). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A. (2019). Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid. *Tidsskriftet Norges barnevern*, *96*(4), 212–229. https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2019-04-02

Brandtzæg, B. A., Hjelseth, A., Dyrkorn, K., & Johnsen, E. (2016). *Gode grep på veien til ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger* (TF-notat nr. 6). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., Hjelseth, A., Johnsen, E. T., & Modell, H. L. (2018). *Nye Trøndelag. Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess* (TF-rapport nr. 438). Telemarksforsking og Deloitte. https://www.regjeringen.no/contentassets/dcb1eaad5efb4ffba24a8bfdab30f1d9/rapport_nye_trondelag_tf_del_010618.pdf

Brandtzæg, B. A., Hjelseth, A., Thorstensen, A., & Nygaard, M. O. (2015). *Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Sogn regionråd* (TF-rapport nr. 367). Bø: Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Groven, S., Thorstensen, A., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner* (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., & Kvernenes, M. S. (2021). *Digitale møter i folkevalgte organer. Erfaringer og anbefalinger* (TF-rapport nr. 619). Midt-Telemark: Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., Williksen, R. M., Johnsen, E. T., & Groven, S. (2017). *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke* (TF-rapport nr.

396). Telemarksforsking og Deloitte. https://www.ks.no/contentassets/7c65538089ea4db9abe0d83f041a8d68/rapport_erfaringer-og-lardom-fra-sammenslaingsprosessen-mellom-sandefjord-andebu-stokke_telemarksforsking-og-deloitte.pdf

Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., Thorstensen, A., & Vareide, K. (2010). *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing* (TF-rapport nr. 264). Bø: Telemarksforsking.

Brottsförebyggande rådet. (2017). *Politikernes trygghetsundersøkning 2017. Förtroendevaldas utsatthet och uro för trakasserier, hot och våld*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2017-11-09-politikernas- trygghetsundersokning--2017.html.

Danielsen, O. A., Klausen, J. E., & Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. Lokal autonomi: Rammestyring i prinsipp og praksis* (NIBR-rapport 2019:12). Oslo: NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning. https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rammestyring-sluttrapport-2019.pdf

Davenport, T. H. (2005). *Thinking for a living: How To Get Better Performance and Results from Knowledge Workers*. Harvard Business School Press.

Davies, J. S. (2011). *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Policy Press.

DeHoog, R. H., & Whitaker, G. P. (1991). City Managers under Fire: How Conflict Leads to Turnover. *Journal of Urban Affairs*, *12*(4), 361–377.

Eggebø, H., & Stubberud, E. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering* (Rapport 2016: 15). Institutt for samfunnsforskning.

Enjolras, B., & Strømsnes, K. (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformation: The Case of Norway*. Springer.

Farsund, A. A., Holmen, A. K. T., & Leknes, E. (2011). Er nettverksstyring fremtiden for byregionene? I E. Leknes & A. A. Farsund (Red.), *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Høyskoleforlaget.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and ‘wicked problems’: A nascent solution? *Public Administration*, *89*, 307–324. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x

Fimreite, A. L., Flo, Y., & Aars, J. (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Folkestad, B., Saglie, J., & Segaard, S. B. (2017). Hva fremmer en likestilt lokalpolitikk? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, *58*(1).

Gjertsen, A., Brobakk, J., Saglie, J., Seppola, A., Lo, C., & Reinar, M. B. (2019). *Nye veier til godt lokaldemokrati?* (NF rapport nr.: 5/2019). Nordlandsforskning, Nord Universitet, Institutt for samfunnsforskning og Ruralis.

Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *Journal of Sociology*, *78*(9), 1360–1380.

Greenhaus, J. H., & Beutell, N. J. (1985). Sources of Conflict Between Work and Family Roles. *The Academy of Management Review*, *10*(1), 76–88.

Griffeth, R. W., & Hom, P. W. (2001). *Retaining Valued Employees*. Sage Publications.

Griffeth, R. W., & Hom, P. W. (2004). *Innovative Theory and Empirical Research on Employee Turnover*. Information Age Pub.

Grønning, M., & Aarsæther, N. (2019). *Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?* KS.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, *47*(6), 711–739. https://doi.org/10.1177/0095399713481601

Hill, C., & Lynn, J., Laurence. (2004). Governance and Public Management, An Introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, *23*, 3–11. https://doi.org/10.1002/pam.10175

Holmen, A. K. T., & Hanssen, G. S. (2013). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid* (IRIS-rapport 2013/214). IRIS (nå Norce).

Jacobsen, D. I. (2009). A Tragedy of the Councils? Exploring the Hollowing-out Hypothesis:The Case of Norwegian Local Authorities. *Lex Localis*, *7*(3), 221–243.

Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015). Regional Governance Networks: Filling In or Hollowing Out? *Scandinavian Political Studies*, *38*(2). https://doi.org/10.1111/1467-9477.12037

Jones, H., Ryssevik, J., & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase. Sluttrapport 2021*. (Rapport 13:2021). Ideas2Evidence. https://www.regjeringen.no/contentassets/dc7b75e7ad3b40e097d88b13fd330dcf/organisasjonsdatabasen-2020-sluttrapport.pdf

Karasek, R. A. (1979). Job demands, decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly*, *24*(2), 285–308.

Karasek, R. A., & Theorell, T. (1990). *Healthy Work: Stress, Producitivity and Reconstruction of Working Life*. Basic Books.

Knardahl, S., Sterud, T., Nielsen, M. B., & Nordby, K.-C. (2016). Arbeidsplassen og sykefravær—Arbeidsforhold av betydning for sykefravær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, *19*(02), 179–199. https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-02-05

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Finansiering av kommunesektoren* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/

Kommunal Rapport. (2018). *Når trusler og trakassering er normalt*. Leder, 1. januar 2018. https://www.kommunal-rapport.no/leder/nar-trusler-og-trakassering-er-normalt/111593!/.

Kommunal Rapport. (2019). *For mange engasjerte lokalpolitikere gir seg*. Leder, 17. januar 2019. https://www.kommunal-rapport.no/leder/for-mange-engasjerte-lokalpolitikere-gir-seg/111052!/.

Lee, T. W., & Maurer, S. D. (1999). The Effects of Family Structure on Organizational Commitment, Intention To Leave And Voluntary Turnover. *Journal of Managerial Issues*, *11*(4), 493–513.

Lee, T. W., & Mitchell, T. R. (1994). An Alternative Approach: The Unfolding of Voluntary Employee Turnover. *The Academy of Management Review*, *19*(1), 51–89. https://doi.org/10.2307/258835

Lee, T. W., Mitchell, T. R., Holtom, B. C., McDaniel, L. S., & Hill, J. W. (1999). The Unfolding Model of Voluntary Turnover: A Replication and Extension. *The Academy of Management Journal*, *42*(4), 450–462. https://doi.org/10.2307/257015

Lee, T. W., & Mowday, R. T. (1987). Voluntary Leaving an Organization: An Empirical Investigation of Steers and Mowday's Model of Turnover. *Academy Of Managament Journal*, *30*(4), 721–743.

March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Wiley.

Mitchell, T. R., Holtom, B. C., Lee, T. W., Sablynski, C. J., & Erez, M. (2001). Why People Stay: Using Job Embeddedness to Predict Voluntary Turnover. *Academy Of Management Journal*, *44*(6), 1102–1121. https://doi.org/10.2307/3069391

Mobley, W. H. (1977). *Intermediate Linkages in the Relationship Between Job Satisfaction and Employee Turnover*. Addison-Wesley.

Møller, G. H., Magnussen, E., Gleinsvik, A., & Juul, A. F. (in prep.). *Erfaringer med råd for medvirkning*. Midt-Telemark/Oslo: Telemarksforsking og Proba samfunnsanalyse.

NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2020:12. (2020). *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Oslo: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/?ch=5

Næss, H. E., Grønlie, T., Hovland, E., Baldersheim, H., & Danielsen, R. (Red.). (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget.

Operate. (2018). *Chikane, trusler, hærværk og vold mod kommunalbestyrelses- og regionrådsmedlemmer: Rapport for økonomi- og indenrigsministeriet, danske regioner og KL.*

Opinion/Norstat. (2019). *Hva motiverer til å delta i kommune- og fylkespolitikken? Representativ undersøkelse blant listekandidater til kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019*. Oslo: Undersøkelse på vegne av KS.

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*.

Plathe, E., Bang-Andersen, S., & Hernes, M. B. (2019). *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid* [KS- FoU- Prosjekt 1840111]. Asplan Viak.

Porter, L. W., & Steers, R. M. (1973). Organizational, work and personal factors in employee turnover and absenteeism. *Psychological Bulletin*, *80*(2), 151–176. https://doi.org/10.1037/h0034829

Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*. Hentet 15. november 2021 fra https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_file-store/43b0da86f86a4e4bb1a8619f13de9da9afe348b29bf24fc8a319ed9b02dd284e

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, *19*, 652–667. https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability.* Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years on. *Organization Studies*, *28*, 1243–1264. https://doi.org/10.1177%2F0170840607076586

Rose, L. E. (2008). Demokratiteori—Forventninger og virkelighet. I L. E. Rose & H. Baldersheim (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.

Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring—Governance på norsk*. Fagbokforlaget.

Saglie, J. (2009). Hvorfor delta i lokalpolitikken—Og hvorfor ikke. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet—Lokalvalg og lokal deltakelse*. Trondheim: Abstrakt forlag.

Sivertsen, T., Grinde, O. K., Dønnum, H., & Askim, J. (2010). *Hvem tar regningen? Er statlige reformer fullfinansierte?* (KS FoU-prosjekt nr.094919). PricewaterhouseCoopers.

Skoog, L. (2018). *Political conflict. Dissent and antagonism among political parties in local government.* [Doktoravhandling.]. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Skoog, L., & Karlsson, D. (2018). Causes of party conflicts in local politics. *Politics*, *2*(38), 182–196.

Sterud, T., Lund, T., Knardahl, S., & Labriola, M. (2010). *Betydningen av arbeidsfaktorer for sykefravær, arbeidsevne og uførhet.* STAMI/IRIS.

Strømsnes, K. (2003). *Folkets makt: Medborgerskap, demokrati og deltakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2017). *Digitalt hat: Hat och hot mot kommunalpolitiker*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-682-7.pdf?issuusl=ignore.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2018). *Hot och hat påverkar: Intervjuer med utsatta förtroendevalda*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-659-9.pdf.

Sørensen, E. (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør.* Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, *87*(2), 234–258. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x

Vabo, S. I. (2002). Tid til et nytt hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgtes rolle i kommunene. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, *83*(4), 309–331.

Vike, H. (2018). *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State. An Anthropological Approach*. Palgrave Macmillan.

West, M. S. (2004). Investigating Turnover in the International Context: A Turnover Model for the Mexican Culture. I R. W. Griffeth & P. W. Hom (Red.), *Innovative Theory and Empirical Research on Employee Turnover*. Information Age Pub.

Wikipedia. (2021). *Liste over ordførere i Norge 2019–2023. (28. Oktober 2021)*. Hentet 13. november 2021 kl. 16:53 fra https://no.wikipedia.org/w/index.php?title=Liste_over_ordf%C3%B8rere_i_Norge_2019%E2%80%932023&oldid=21981692.

Winsvold, M. (2013). Hva innebærer god demokratisk styring for ulike aktører i lokaldemokratiet? I M. Winsvold (Red.), *Veier til god lokaldemokratisk styring.* (NIBR-rapport 2013:24). NIBR.

Winsvold, M., & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I S. I. Vabo & A. Røiseland (Red.), *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm Akademisk.

Wollebæk, D., Sætrang, S., & Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats. Motivasjon og kontekst*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Aagestad, C., Tynes, T, Sterud, T. Johannessen, H.A., Gravseth, H.M., Løvseth E.K., Alfonso, J. H., Aasnæss, S. (2015): Faktabok om arbeidsmiljø og helse. Status og utviklingstrekk. STAMI-rapport Årg. 16, Nr. 3.

Aars, J. (2004). Politiske partier og andre rekrutteringsveier i lokalpolitikken. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, *45*(3), 483–507. idunn.no. https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2004-03-01

Aars, J., & Christensen, D. A. (2011). Hvis bare flere kunne stille!: Kjønn og politisk motivasjon. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, *35*(3).

Aars, J., & Fimreite, A. L. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, *28*(3), 239–256.

Aars, J., & Offerdal, A. (1998). Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway. *Scandinavian Political Studies*, *21*(3), 207–230.

Vedlegg

Spørreskjema

Rekruttering og motivasjon for deltakelse i kommunestyret

1. Hvor mange perioder har du vært med i kommunestyret?

(1) ❑ Dette er første periode

(2) ❑ Dette er andre periode

(3) ❑ Dette er tredje periode

(4) ❑ Har vært med fire perioder eller mer

2. Hvordan ble du med i kommunestyret ved siste valg?

(1) ❑ Ble forespurt av valgkomiteen om å stille på liste

(2) ❑ Tok selv initiativ til å være med/lanserte eget kandidatur

(3) ❑ Ble oppmuntret til å være med av venner/bekjente

(4) ❑ Annet, hva da? _____

3. Fikk du stemmetillegg fra partiet ved siste valg?

(1) ❑ Ja

(2) ❑ Nei

(3) ❑ Vet ikke

4. Før du ble med i kommunestyret, har du vært aktiv deltaker i frivillige organisasjoner, lag eller foreninger?

(1) ❑ Ja, som leder og medlem

(2) ❑ Ja, som medlem

(3) ❑ Nei

5. I hvilken grad vil du si at du var motivert for å være med i kommunestyret ved siste kommunestyrevalg?

(1) ❑ Svært lite motivert

(2) ❑ Lite motivert

(3) ❑ Noe motivert

(4) ❑ Meget motivert

(5) ❑ Svært motivert

(6) ❑ Vet ikke

6. Hvilke motiver er viktige for din deltakelse i kommunestyret? Sett maks 5 kryss

(1) ❑ Lære noe nytt

(2) ❑ Ha generell innflytelse

(3) ❑ Ivareta ombudsrollen

(4) ❑ Få gjennomført bestemte saker

(5) ❑ Bidra i lokalmiljøet

(6) ❑ Få mulighet til å ta del i det sosiale miljøet og treffe mange mennesker

(7) ❑ Gjøre en innsats for en bestemt gruppe

(8) ❑ Få gjennomslag for ideologiske synspunkter

(9) ❑ Bidra til å endre samfunnet

(10) ❑ Sikre at statlige krav til kvalitet på tjenestene blir fulgt opp

(11) ❑ Gjøre en innsats for det lokale for å stå imot press fra statlige krav

(12) ❑ Styrke min karriere/attraktivitet på arbeidsmarkedet

(13) ❑ Ønske om politisk karriere

(14) ❑ Følelse av plikt til å bidra

(15) ❑ Få implementert nye løsninger/ideer

(16) ❑ Få til tverrpolitiske kompromisser

(17) ❑ Annet, hva da? _____

7. Hvor sannsynlig er det at du ønsker å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?

(1) ❑ Svært usannsynlig

(2) ❑ Usannsynlig

(3) ❑ Hverken eller

(4) ❑ Sannsynlig

(5) ❑ Svært sannsynlig

(6) ❑ Vet ikke/ikke relevant

Saker som engasjerer deg

8. Hvilke kommunale ansvarsområder er du spesielt interessert i å påvirke ved å delta i lokalpolitikken? Kryss av for de områdene som er viktigst for deg. Sett maks fem kryss.

(1) ❑ Oppvekst (barn og unge) utenom skole

(2) ❑ Skole

(3) ❑ Pleie og omsorg

(4) ❑ Helse

(5) ❑ Innvandring/integrering

(6) ❑ Vann, avløp og renovasjon

(7) ❑ Digitalisering

(8) ❑ Miljø/klima

(9) ❑ Samferdsel

(10) ❑ Kultur/idrett

(11) ❑ Næringsutvikling og handel

(12) ❑ Stedsutvikling

(13) ❑ Kommunal planlegging

(18) ❑ Helhetlig kommunal utvikling

(14) ❑ Kommunal økonomi

(15) ❑ Utvikling av lokaldemokratiet

(16) ❑ Innsats for svake grupper (f.eks. sosialhjelpsmottakere, arbeidsledige, uføre osv.)

(17) ❑ Annet, hva da? _____

Handlingsrom

9. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om hvordan du opplever det lokalpolitiske handlingsrommet?

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Administrasjonen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Her i kommunen utnytter vi handlingsrommet på en god måte	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Det er for få eller uklare statlige reguleringer av den kommunale virksomheten	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
For mye av den politiske diskusjonen dreier seg om å finne områder hvor man kan kutte for å få budsjettet til å gå balanse	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Min kommune har for lite ressurser til å med å være med i nasjonale prosjekter med fokus på innovasjon og utvikling i kommunesektoren	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Min kommune har i økende grad behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Kommunen har gode systemer og verktøy for å få oversikt over og styre interkommunale samarbeider og kommunale selskaper	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Kommunene bør få flere oppgaver som grunnlag for å styrke lokaldemokratiet	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

10. Har din opplevelse av handlingsrommet kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?

(1) ❑ Mye mindre motivert

(2) ❑ Mindre motivert

(3) ❑ Hverken mindre eller mer motivert

(4) ❑ Mer motivert

(5) ❑ Mye mer motivert

(6) ❑ Vet ikke/ikke relevant

11. Har kommunestyrets handlingsrom blitt påvirket av Corona-situasjonen?

(1) ❑ Handlingsrommet er redusert

(2) ❑ Ingen endring

(3) ❑ Handlingsrommet er blitt større

(4) ❑ Vet ikke

Innflytelse

12. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om hvordan du opplever lokalpolitisk innflytelse?

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Her i kommunen er de fleste politiske saker i realiteten avgjort før kommunestyrebehandling	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
I min kommune finner vi tverrpolitiske kompromisser i de fleste viktige saker	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
I min kommune deltar alle representanter i debatter i kommunestyret	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Her i kommunen er det mulig å påvirke andre partiers standpunkter gjennom debatt og forhandlinger	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
I min kommune har mindretallet i kommunestyret få påvirkningsmuligheter	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Her i kommunen avgjøres mange saker med knappe flertallsbeslutninger	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Jeg opplever at det nytter å påvirke utviklingen i kommunen gjennom de politiske vervene jeg har	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Mulighetene for innflytelse i politiske saker er mindre enn det jeg forventet da gikk inn i kommunepolitikken	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

13. Har din opplevelse av innflytelse i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?

(1) ❑ Mye mindre motivert

(2) ❑ Mindre motivert

(3) ❑ Hverken mindre eller mer motivert

(4) ❑ Mer motivert

(5) ❑ Mye mer motivert

(6) ❑ Vet ikke/ikke relevant

14. Har kommunestyrets innflytelse blitt påvirket av Corona-situasjonen?

(1) ❑ Innflytelsen er blitt mindre

(2) ❑ Ingen endring

(3) ❑ Innflytelsen har blitt større

(4) ❑ Vet ikke

Arbeidsvilkår

15. Hva slags opplæring har du fått som folkevalgt i kommunestyret? (Flere svar mulig)

(1) ❑ KS Folkevalgtprogram

(2) ❑ Kommunens eget opplæringsprogram

(3) ❑ Opplæring i regi av eget parti

(4) ❑ Ingen opplæring

(5) ❑ Annet, hva da? _____

16. Hvor mange timer per måned bruker du i gjennomsnitt på alle former for aktiviteter i forbindelse med arbeidet som kommunestyremedlem (lese sakspapirer, møteforberedelser, delta på møter, institusjonsbesøk, mediehåndtering o.l.)? Angi antall timer. Om du er usikker, kan du komme med et anslag.

_____

17. I hvilken grad et du enig i følgende påstander om lokalpolitikeres arbeidsvilkår?

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Den økonomiske godtgjøringen jeg får står i samsvar med jobben jeg må gjøre som kommunestyremedlem	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
For mye politisk møtevirksomhet foregår på kveldstid	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
For mye politisk møtevirksomhet foregår på dagtid	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Lang reisevei til politiske møter er et problem	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Opplæringen i rollen som folkevalgt har vært bra	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Habilitetsspørsmål håndteres på en god måte	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Det er godt samarbeidsmiljø i kommunestyret	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Saksdokumentene til politikerne er alt for omfattende	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Vervet som folkevalgt er alt for tidkrevende	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Alt i alt trives jeg godt i rollen som folkevalgt	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

18. Hvorfor er du helt eller delvis uenig i påstanden om at du trives godt i rollen som folkevalgt?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

19. Har din opplevelse av lokalpolitikernes arbeidsvilkår gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg?

(1) ❑ Mye mindre motivert

(2) ❑ Mindre motivert

(3) ❑ Hverken mindre eller mer motivert

(4) ❑ Mer motivert

(5) ❑ Mye mer motivert

(6) ❑ Vet ikke

20. Har kommunestyrets arbeidsvilkår blitt påvirket av Corona-situasjonen?

(1) ❑ Arbeidsvilkårene har blitt dårligere

(2) ❑ Ingen endring

(3) ❑ Arbeidsvilkårene har blitt bedre

(4) ❑ Vet ikke

Om hatytringer og trusler

21. I løpet av din tid som lokalpolitiker, har du opplevd at noen har gjort følgende? (Flere svar mulig).

(1) ❑ Henvendt seg på en plagsom og uønsket måte via Twitter, Facebook eller andre sosiale medier

(2) ❑ Formidlet ondsinnet informasjon om deg (f.eks. avisinnlegg, blogginnlegg, svertekampanjer på nettet eller lignende)

(3) ❑ Sendt deg uønskede og plagsomme sms, e-poster eller brev

(4) ❑ Foretatt uønskede og plagsomme telefonoppringninger til deg

(5) ❑ Opptrådt på en ubehagelig eller urovekkende måte overfor deg i forbindelse med politiske arrangementer eller reiser

(6) ❑ Tatt kontakt på butikk, på vei til skole/barnehage/jobb/ i fritiden e.l. og kommet med hatefulle ytringer eller ubehagelige tilnærmelser (ikke direkte trusler)

(7) ❑ Truet med å skade deg eller personer som står deg nær

(8) ❑ Gjort skadeverk på eiendom eller gjenstander som tilhører deg (f.eks. hus eller bil)

(9) ❑ Oppholdt seg rundt hjemmet ditt eller andre steder du ofte oppholder deg og som du har opplevd som truende eller invaderende

(10) ❑ Fysisk angrepet deg eller forsøkt å angripe deg

(11) ❑ Fulgt etter deg (f.eks. i bil eller til fots)

(12) ❑ Gått til søksmål uten saklig grunn mot deg

(14) ❑ Ytret seg til deg på en hatefull måte, inkludert "stigmatiserende, nedsettende, krenkende eller sjikanerende" kommentarer

(13) ❑ Annet, hva da? _____

(15) ❑ Har ikke opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser

22. I løpet av din tid som lokalpolitiker, hvor ofte har du mottatt trusler, hatytringer (stigmatiserende, nedsettende, krenkende eller sjikanerende ytringer) eller andre plagsomme henvendelser?

	Ingen ganger	En gang	Noen få ganger (2-10 ganger)	En god del ganger (11-50 ganger)	Mange ganger (50+)	Husker ikke
Trusler	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Hatytringer	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Andre plagsomme henvendelser	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

23. Har du mottatt flere eller færre trusler, hatytringer (stigmatiserende, nedsettende, krenkende eller sjikanerende ytringer) eller andre plagsomme henvendelser de siste to årene?

	Flere	Ingen endring	Færre	Husker ikke
Trusler	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑
Hatytringer	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑
Andre plagsomme henvendelser	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑

24. Det kan finnes mange forskjellige grunner til at man blir utsatt for hatefulle ytringer, konkrete trusler eller andre plagsomme henvendelser. Hva tror du var grunnen til at du mottok disse hatefulle ytringene, truslene eller plagsomme henvendelsene? (Flere svar mulig)

(1) ❑ Enkeltsaker du har frontet i offentlighet

(2) ❑ Det politiske partiet du representerer

(3) ❑ At du er en kjent person

(4) ❑ Måten media omtaler deg på

(5) ❑ Ditt kjønn

(6) ❑ Din alder

(7) ❑ Din etnisitet/innvandrerbakgrunn

(8) ❑ Din religion eller livssyn

(9) ❑ Din seksuelle orientering

(10) ❑ Din funksjonsnedsettelse

(11) ❑ Vet ikke/Ingen av disse

(12) ❑ Annet, hva da? _____

25. Hva handlet enkeltsakene om du har frontet i offentlighet om? (Flere svar mulig)

(1) ❑ Innvandring

(2) ❑ Asylmottak

(3) ❑ Lokalisering av boliger/institusjoner for bestemte brukergrupper (eks. rusmis-brukere, psykiske lidelser)

(4) ❑ Lokalisering av veier, jernbane, havner, flyplasser mm.

(5) ❑ Andre reguleringssaker og byggesaker

(6) ❑ Rovdyr

(7) ❑ Kommunesammenslåing/fylkessammenslåing

(8) ❑ Bompenger

(9) ❑ Nedleggelse av offentlige institusjoner (eks. skoler, sykehjem, sykehus mm.)

(10) ❑ Barnevern

(11) ❑ Vindkraft

(12) ❑ Andre saker, hvilke(n)? _____

26. I hvilken grad ble du redd, lei deg, sint eller følte avmakt av hendelsene?

	I meget stor grad	I ganske stor grad	I ganske liten grad	I meget liten grad	Vet ikke
Sint	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Lei meg	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Følte avmakt	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Redd	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑

27. Tenk på alle typer uønskede og plagsomme hendelser, inkludert trusler og angrep, som du har vært utsatt for. Har dette ført til at du har endret atferd eller gjennomført andre tiltak?

(1) ❑ Ja

(2) ❑ Nei

(3) ❑ Husker ikke

(4) ❑ Ønsker ikke å oppgi

28. Tenk på alle typer uønskede og plagsomme hendelser, inkludert trusler og angrep, som du har vært utsatt for. Har noe av dette ført til at du… (flere svar mulig)

(1) ❑ begrenset din talefrihet rundt et politisk tema

(2) ❑ unnlot å engasjere deg eller uttale deg i en spesifikk sak eller saksfelt

(3) ❑ vurderte å slutte som politiker

(4) ❑ reduserte dine sosiale aktiviteter

(5) ❑ nølte med å stå frem med et bestemt standpunkt

(6) ❑ fikk dårligere selvtillit

(7) ❑ ble bekymret for å være ute i offentligheten

(8) ❑ ble engstelig for sikkerheten til dine nærmeste

(9) ❑ ble engstelig for din egen sikkerhet

(10) ❑ har bestemt deg for å slutte som politiker

(11) ❑ ble redd for at du kunne bli fysisk angrepet

(12) ❑ økte sikkerheten hjemme

(13) ❑ endret dine daglige rutiner

(14) ❑ økte sikkerheten på jobb

(15) ❑ ble bekymret for å være alene hjemme

(16) ❑ endret ditt telefonnummer

(17) ❑ var borte fra jobb

(18) ❑ ble påvirket til å ta en annen beslutning

(19) ❑ Annet, hva da? _____

(20) ❑ Ønsker ikke å oppgi

29. Har du varslet/meldt fra om trusler eller hatytringer til følgende instanser? Flere svar mulig

(1) ❑ Partiorganisasjonen

(2) ❑ Kommunen

(3) ❑ Politiet

(5) ❑ Venner og familie

(6) ❑ Andre, hvem da? _____

(4) ❑ Har ikke varslet/meldt til disse instansene

30. Hvor tilfreds er du med partiorganisasjonens (eller den lokale listens) oppfølging av varslingen?

(1) ❑ Svært lite tilfreds

(2) ❑ Utilfreds

(3) ❑ Hverken eller

(4) ❑ Tilfreds

(5) ❑ Svært godt tilfreds

(6) ❑ Vet ikke

31. Kan du beskrive hvorfor du er «svært lite tilfreds» med partiorganisasjonens oppfølging av varslingen?

_____

_____

_____
_____
_____
_____

32. Kan du beskrive hvorfor du er «svært godt tilfreds» med partiorganisasjonens oppfølging av varslingen?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

33. Hvor tilfreds er du med kommunens oppfølging av varslingen?

(1) ❑ Svært lite tilfreds

(2) ❑ Utilfreds

(3) ❑ Hverken eller

(4) ❑ Tilfreds

(5) ❑ Svært godt tilfreds

(6) ❑ Vet ikke

34. Kan du beskrive hvorfor du er «svært lite tilfreds» med kommunens oppfølging av varslingen?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

35. Kan du beskrive hvorfor du er «svært godt tilfreds» med kommunens oppfølging av varslingen?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

36. Hvor tilfreds er du med politiets oppfølging av varslingen?

(1) ❑ Svært lite tilfreds

(2) ❑ Utilfreds

(3) ❑ Hverken eller

(4) ❑ Tilfreds

(5) ❑ Svært godt tilfreds

(6) ❑ Vet ikke

37. Kan du beskrive hvorfor du er «svært lite tilfreds» med politiets oppfølging av varslingen?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

38. Kan du beskrive hvorfor du er «svært godt tilfreds» med politiets oppfølging av varslingen?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

39. Har din opplevelse med hatytringer, trusler eller andre plagsomme hendelser i kommunepolitikken gjort deg mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunevalg?

(1) ❑ Mye mindre motivert

(2) ❑ Mindre motivert

(3) ❑ Hverken mindre eller mer motivert

(4) ❑ Mer motivert

(5) ❑ Mye mer motivert

(6) ❑ Vet ikke

40. Har utfordringer med hatytringer, trusler eller andre plagsomme hendelser blitt påvirket av Corona-situasjonen?

(1) ❑ Det har blitt en forverring

(2) ❑ Ingen endring

(3) ❑ Det har blitt en forbedring

(4) ❑ Vet ikke

Bakgrunnsopplysninger

41. Kjønn?

(1) ❑ Mann

(2) ❑ Kvinne

(3) ❑ Annet

42. Når er du født? Årstall: ___

43. Har du følgende roller/funksjoner i tillegg til medlem av kommunestyret?

(1) ❑ Sitter i formannskapet

(2) ❑ Er leder/nestleder av et utvalg/komite

(3) ❑ Er leder/nestleder av styret for kommunalt selskap/interkommunalt samarbeid

(4) ❑ Sitter i byråd/kommuneråd

(5) ❑ Nei, ingen av delene

44. Hva er din tilknytning til arbeidslivet? Flere svar mulig

(1) ❑ Jobber i privat næringsliv

(2) ❑ Er selvstendig næringsdrivende

(3) ❑ Jobber i offentlig sektor

(4) ❑ Jobber heltid

(5) ❑ Jobber deltid

(6) ❑ Jobber i turnus

(7) ❑ Er i utdanning

(8) ❑ Er pensjonist

(9) ❑ Annet

45. Er du, en eller begge foreldre, født i utlandet?

(1) ❑ Ja

(2) ❑ Nei

46. Hvor har du innvandrerbakgrunn fra? Flere svar mulig

(1) ❑ Norden

(2) ❑ Vest-Europa unntatt Norden, Øst-Europa (EU-land)

(3) ❑ Øst-Europa (ikke EU-land)

(4) ❑ Afrika

(5) ❑ Asia

(6) ❑ Sør- og Mellom-Amerika

(7) ❑ Nord-Amerika og Oseania

47. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

(1) ❑ Grunnskole

(2) ❑ Videregående skole

(3) ❑ Fagskole

(4) ❑ 1-4 år på høyskole/universitet

(5) ❑ Mer enn fire år på høyskole/universitet

48. Hvor mange bor i husstanden?

(1) ❑ 1

(2) ❑ 2

(3) ❑ 3

(4) ❑ 4

(5) ❑ 5

(6) ❑ 6

(7) ❑ 7

(8) ❑ 8

(9) ❑ 9

(10) ❑ 10 eller flere

49. Hva er husstandens samlede inntekt?

(1) ❑ Mindre enn 400 000 kr

(2) ❑ Fra 400 000 til 799 000 kr

(3) ❑ Fra 800 000 til 1 199 000 kr

(4) ❑ Fra 1 200 000 til 1 599 000 kr

(5) ❑ Fra 1 600 000 til 1 999 000 kr

(6) ❑ 2 000 000 kr eller mer

50. Hvilke parti tilhører du?

(1) ❑ Rødt

(2) ❑ Sosialistisk Venstreparti

(3) ❑ Arbeiderpartiet

(4) ❑ Senterpartiet

(5) ❑ Miljøpartiet de Grønne

(6) ❑ Kristelig Folkeparti

(7) ❑ Venstre

(8) ❑ Høyre

(9) ❑ Fremskrittspartiet

(10) ❑ Pensjonistpartiet

(11) ❑ Norges Kommunistiske Parti

(12) ❑ Folkeaksjonen Nei til mer bompenger

(13) ❑ Demokratene

(14) ❑ Helsepartiet

(15) ❑ Kystpartiet

(16) ❑ Partiet De Kristne

(17) ❑ Lokal liste

(18) ❑ Fellesliste

(19) ❑ Andre

Takk for ditt svar!