

Demokratiparadokset.

Hvordan styre et folk som skal styre seg selv?

Torfig, Jacob; Winsvold, Marte

Published in:
Folkevalgt og politisk leder

DOI:
[10.23865/noasp.80.ch5](https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch5)

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Torfig, J., & Winsvold, M. (2020). Demokratiparadokset. Hvordan styre et folk som skal styre seg selv? In A. Røiseland, & S. I. Vabo (Eds.), *Folkevalgt og politisk leder* (pp. 120–145). Cappelen Damm Akademisk.
<https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch5>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

KAPITTEL 5

Demokratiparadokset Hvordan styre et folk som skal styre seg selv?

Jacob Torfing

Roskilde universitet

Marte Winsvold

Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning

Abstract: In this chapter we discuss what we have conceptualized as “the paradox of democracy”, pointing to the conflict between the idea of the sovereign people on one side, and the idea that democracies need representatives and political leaders, on the other. The chapter gives an overview of democratic arrangements that encourage direct participation, including arrangements that feed into and support and arrangements that challenge the representative system. Furthermore, the chapter provides examples of arrangements that actively and intentionally link together representation and direct participation. Lastly, we discuss how the tension between participatory practices and representative democracy can be solved. In a brief and subsequent chapter, a Norwegian Mayor reflects on the conflict between representation and direct participation.

Keywords: political leadership, direct democracy, representative democracy, local government

Introduksjon

I det representative demokratiet ligger en iboende spenning mellom representasjon og deltakelse. Demokrati betyr jo «folkestyre» og innebærer at folket skal styre seg selv. I samfunn over en viss størrelse er det vanskelig å få til at folket styrer direkte, og derfor velger innbyggerne

Sitering av denne artikkelen: Torfing, J. & Winsvold, M. (2020). Demokratiparadokset. Hvordan styre et folk som skal styre seg selv?. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 5, s. 120–145). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.8o.ch5>
Lisens: CC BY-ND 4.0.

representanter som gis mandat til å styre på deres vegne i en gitt periode, og som må stå til ansvar ved hvert valg. De folkevalgtes oppgave er dermed å styre et folk som skal styre seg selv – men vel vitende om at den egentlige makten ligger hos folket.

Tilsynelatende er dette paradokset løst gjennom det representative demokratiet. Representanter velges, styrer i den perioden de er valgt for, og velges eller velges ikke på nytt etter endt periode. Så folket styrer seg selv – gjennom sine representanter. Men hva når innbyggere i en kommune mener noe om hvordan samfunnet bør styres, også i periodene mellom valg? I praksis har folk ofte mer på hjertet enn de får gitt uttrykk for på selve valgdagen. Saker som folk kanskje mener noe om, dukker opp. En kommunereform lanseres, ungdomskriminaliteten øker, tilflytting gjør at det oppstår boligmangel. Eller folk mener kanskje noe om sakene som allerede sto på den politiske dagsordenen, men ønsker ikke å kanalisere engasjementet sitt gjennom partisystemet. Det representative demokratiets paradoks består i at det skal være tro både mot prinsippet om det suverene folks kollektive selvbestemmelse og mot forestillingen om at våre valgte politiske ledere har makten og ansvaret for å treffe gode og kloke beslutninger som løser presserende problemer og bringer samfunnet videre (Kane & Patapan, 2012). Den politiske makten skal altså på en og samme tid ligge hos folket og de politiske lederne. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan det arbeides lokalt med å løse opp i spenningen mellom representativt demokrati og innbyggerdeltakelse i norske og danske kommuner. Vi vil beskrive hvilke måter folk *kan delta* på mellom valg, hvilke måter de *faktisk deltar* på, og hvordan politikere *avveier* mellom å lede på bakgrunn av det mandatet de har fått ved valg, og ut fra innbyggernes innspill. Til sist diskuterer vi hvordan innslag av direkte demokrati kan sies å gjøre styringen *mer eller mindre demokratisk*. Før vi beskriver hvordan spenningen mellom representativt og direkte demokrati håndteres i praksis, redegjør vi imidlertid for hvordan denne spenningen omtales i den teoretiske litteraturen.

Bestemme selv - eller bestemme hvem som skal bestemme?

Demokrati er en styringsform basert på kollektiv selvbestemmelse; folket bestemmer over seg selv, men i fellesskap og på vegne av fellesskapet. Både små og store fellesskap kan styres demokratisk. I Norge og Danmark styres det nasjonale, regionale og lokale nivået demokratisk, men også mindre, sosiale fellesskap som for eksempel en velforening, et idrettslag eller en arbeidsplass styres ofte med utgangspunkt i demokratiske verdier og normer som toleranse, likeverd og lydhørhet. Verdier som demokratiet er tuftet på, står sterkt i de skandinaviske samfunnene og representerer viktige målestokker for hva vi oppfatter som god styring.

At folket oppfattes som suverent, betyr at det ikke er noen over eller ved siden av folket som kan utfordre folkets rett til å bestemme over seg selv og sine egne anliggender. Beslutninger skal ikke dikteres, verken av næringslivsledere, religiøse ledere, monarker eller byråkrater, men skal være resultat av demokratisk meningsutveksling hvor forskjellige synspunkter fremføres, underbygges, støter sammen og gir anledning til revisjoner i en felles bestrebelse på å nå frem til gode beslutninger. I denne meningsutvekslingen er alle innbyggere i prinsippet like, i den forstand at alle skal stå fritt og ha like muligheter til å delta i demokratiske diskusjoner og avgjørelser. Alle argumenter har samme krav på å bli hørt, og i avstemninger gjelder prinsippet «én person – én stemme». Den demokratiske forestillingen om det suverene, selvbestemmende folk har således likhet som et bærende prinsipp, fordi alle innbyggere har samme innflytelse på den politiske styringen av samfunnet.

I dagens vestlige massedemokratier er det umulig å forestille seg at alle innbyggere skal være permanent involvert i diskusjonen omkring og avgjørelsen av alle felles anliggender. Det var kanskje mulig i antikkens små bystater å møtes på torget for å styre i fellesskap, men det lar seg ikke gjøre i moderne nasjonalstater eller kommuner der det både er mange flere saker og der befolkningen i de fleste tilfeller er mye større. Derfor velger innbyggerne i det representative demokratiet politiske ledere som kan styre på deres vegne. Den demokratiske valghandlingen kan beskrives som en delegasjons- og kontrollprosess. Først delegerer velgerne makt

til de folkevalgte politikerne, og siden utøver de kontroll ved neste valg, hvor de gjennom sin stemmegivning har mulighet for henholdsvis å belønne og straffe politikerne for måten de har utøvd vervet sitt på.

Innbyggerne forventer av de folkevalgte at de skal utøve politisk lederskap, altså at de skal definere hvilke problemer som kaller på kollektiv handling, at de skal utvikle nye felles løsninger, og at de skal mobilisere støtte slik at disse løsningene kan iverksettes (Tucker, 1995). Det er kanskje mange kommunepolitikere som ikke oppfatter seg som politiske ledere, men det er faktisk kommunepolitikerens oppgave å ivareta de politiske lederskapsfunksjonene på lokalt nivå. Det er viktig at det tas lokalpolitisk lederskap, fordi det er nødvendig at noen står i spissen for og gir retning til samfunnsutviklingen. Velgerne ønsker også politikere som har visjoner og utviser handlekraft, og de vurderer politikerne ut fra deres evne til å utøve politisk lederskap (Karsten & Hendriks, 2017).

Den demokratiske forestillingen om det suverene folk står i kontrast til forestillingen om suverent politisk lederskap, som grunnleggende sier at de folkevalgte politiske ledere har både makt og autoritet til å treffe alle viktige politiske beslutninger i samfunnet. Kontrasten er på sett og vis grunnet i det faktum at den politiske ledelsestanken ble utviklet mye tidligere enn den moderne demokratitanken. Den politiske ledelsestanken går tilbake til Platon, som betonet de kloke og innsiktsfulle filosofers rolle som politiske ledere. Dette synet på ledere som overordnet folket fremkommer også hos Machiavelli, som mener at det er nødvendig for ledere å bruke alle knep for å vinne, utøve og beholde politisk makt. Det suverene politiske lederskap rendyrkes hos Hobbes, som ser herskerens absolutte maktutøvelse som selve betingelsen for etableringen av sosial orden i samfunnet.

Motsetningen mellom det suverene og selvstyrte folk og det suverene politiske lederskap løses på sett og vis – i hvert fall i teorien – ved at de politiske lederne velges av folket og dermed er folkets representanter: De politiske lederne kommer fra folket, er utpekt av folket og kontrolleres av folket. I praksis fjernes imidlertid ikke motsetningen helt. For det første er den politiske representasjonsrelasjonen ofte svak, på den måten at politikere og innbyggere har nokså lite kontakt. I et samfunn av en viss størrelse har politikerne bare tid og kapasitet til å kjenne og snakke med

en liten andel av befolkningen, og politikerne har derfor nødvendigvis begrenset informasjon om hvorfor velgerne har stemt på dem, hva velgerne ønsker, og hva de forventer av politikerne. Det er også bare en liten andel av befolkningen (2–3 prosent i Norge og Danmark) som er medlem i politiske partier. Det gjør at dialogen mellom folket og de folkevalgte kan bli sparsom, i hvert fall dersom politikerne selv ikke aktivt gjør noe for å ha kontakt med velgerne. Konsekvensen er i så fall at man ikke kan forvente at det skal være samklang mellom politikernes og innbyggernes politiske holdninger.

For det andre er det en tendens til at politiske ledere oppleves å fjerne seg fra det folket de skal representere (Winsvold, Rose & Klausen, 2017). Noe av forklaringen på at det blir en slik opplevd avstand, kan ha å gjøre med utøvelsen av vervet som folkevalgt. De som velges til å være folkets representanter, får også ansvar for å fatte beslutninger. De tvinges til å tenke på hvordan det skal prioriteres mellom saker, de tilegner seg kunnskaper om og innsikt i hele kommunens virke, og de begynner kanskje å se på seg selv som «kvalifiserte beslutningstakere», til forskjell fra «vanlige folk».

Den stadige spenningen mellom demokrati og politisk ledelse viser seg blant annet ved at de demokratiske institusjonene er opptatt av å føre oppsyn med og begrense makten til de politiske lederne – for å sikre at de ikke går ut over det mandatet de er gitt av velgerne, og for å hindre at de misbruker den makten de har fått (Kane & Patapan, 2012). Riktignok bidrar demokratiet til å velge ut og gi autoritet til de politiske lederne, men gjennom demokratiske prosedyrer blir også de politiske lederne kontrollert og hindret i å ende med å utgjøre en selvsupplerende politisk klasse ute av takt med befolkningens holdninger, ønsker og behov. I perioder hvor de politiske lederne opptre litt for suverent og fjerner seg for mye fra folk, står populistiske bevegelser klar med kritikk av den politiske elitismen. Selv om dette kan tjene som et nødvendig korrektiv, bidrar ikke populismen nødvendigvis til å skape bedre kontakt og dialog mellom politiske ledere og folket som helhet. Populistiske ledere er ofte karismatiske personer som gjerne taler på vegne av folket, men som ikke nødvendigvis taler med folket (Stoker, 2019).

Gitt at det – om enn i varierende grad – er et spenningsforhold mellom den demokratiske logikken som handler om å gi alle lik innflytelse,

og den politiske lederskapslogikken som handler om å sikre noen få utvalgte politisk handlekraft, melder spørsmålet seg om hvordan denne spenningen kan løses opp. Utviklingen av «samskapt politikk» (Ansell & Torfing, 2017) og «hybriddemokrati» (Sørensen & Torfing, 2019a) gir nye muligheter for å håndtere spenningen. Samskapt politikk er betegnelsen for nye måter å sikre input til de folkevalgte politikkkutvikling på gjennom intensivt dialog med innbyggere og relevante interessenter. Både norske og danske kommuner har eksperimentert med nye interaktive deltakelsesformer som bringer politikere og innbyggere sammen i kreative problemløsningsprosesser. Faktisk forsøker folkevalgte forsamlinger over hele verden å skape nye arenaer for innbyggerdialog (Beetham, 2006; Neblo, Esterling & Laser, 2018). Et hybriddemokrati søker å knytte representativt demokrati sammen med nye former for direkte deltakerdemokratier basert på deliberasjon mellom innbyggere og politikere. Her er det typiske en åpen og søkende prosess hvor innbyggere og politikere i fellesskap utvikler nye forståelser av politiske problemer og utfordringer som utgangspunkt for forslag til nye og innovative løsninger. Rammen rundt prosessene er bestemt av folkevalgte organer, for eksempel kommunestyret, som også i siste instans tar stilling til de forslagene som fremmes. På den måten kan det, ifølge Sørensen og Torfing (2019b), over tid utvikle seg et fruktbart samspill mellom representative og deltakelsesbaserte demokratiformer.

Hvordan kan folk delta i politikkkutviklingen mellom valg?

Politisk valgte representanter stilles overfor den tilsynelatende umulige oppgaven å styre et folk som skal styre seg selv. I det videre viser vi hvordan valgte politikere forsøker å løse dette oppdraget ved – på den ene siden – å styre innenfor den representative styringskjeden som tillater folket å holde de folkevalgte til ansvar, og – på den andre siden – ved å styre i samarbeid og dialog med innbyggerne, hvilket sikrer at folket i større grad styrer seg selv, også i periodene mellom valg.

Som nevnt innebærer den representative styringskjeden at folk gjennom valg utpeker representanter som kan styre på folkets vegne i en

fireårsperiode av gangen. Ved valg har hver enkelt innbygger som har nådd stemmerettsalderen, én stemme. På lokalt nivå betyr det at alle som er bosatt i en kommune, har akkurat like stor innflytelse over valget av representanter. Innbyggerne bruker den demokratiske styringsmuligheten sin kun én gang hvert fjerde år, mens det mellom valg er de folkevalgte som driver samfunnsutviklingen og fatter beslutninger på innbyggernes vegne. Kontrakten med velgerne er at de folkevalgte etter beste evne skal forsøke å gjennomføre det programmet de har gått til valg på. Etter fire år vurderer velgerne om de mener politikerne har lyktes – og på den bakgrunn om de skal gi dem som har vært folkevalgt i perioden, fornyet tillit, eller om de skal stemme på noen andre. Men lokaldemokratiet utøves ikke bare gjennom den representative styringskjeden. For det første finnes det en rekke formelle ordninger for at innbyggerne skal kunne utøve innflytelse også i periodene mellom valg, og for det andre øver velgerne i praksis innflytelse også gjennom uformelle kanaler. I det videre skal vi kort skissere de mest brukte formelle og uformelle kanalene innbyggerne øver innflytelse gjennom i norske kommuner. Vi har også med noen eksempler fra danske kommuner.

Lovfestede deltakelsesordninger

I Norge er det lovfestet at innbyggerne skal involveres i lokal politikktutforming i periodene mellom valg på tre måter: gjennom høringer, gjennom ordningen med innbyggerforslag og gjennom råd for særlige grupper. Disse ordningene gir innbyggerne mulighet for å komme med innspill på forskjellige trinn i politikktutformingsprosessen (illustrert i kapittel 1). Mens høringsinstituttet gir innbyggerne mulighet for å gi innspill til saker som allerede er på dagsordenen, så gir ordningen med innbyggerforslag mulighet til å sette saker på dagsordenen. Særgrupperådene åpner både for å sette dagsorden og for å komme med innspill til saker som politikerne eller administrasjonen har satt på dagsordenen. Ingen av de lovpålagte ordningene gir innbyggere noen beslutningsmyndighet.

Høringsinstituttet åpner for at de som er berørt i en sak, skal ha mulighet til å uttale seg i saken. På lokalt nivå er det lovfestet at for eksempel kommuneplanen, som legger rammer for kommunens politikk, skal ut på

høring (plan- og bygningsloven, 2008, § 11–14). Fordi hele befolkningen i en kommune potensielt er berørt av kommuneplanen, har hele befolkningen krav på å bli hørt. Høringer foregår på ulike måter. Det vanligste er å arrangere åpne folkemøter der alle innbyggerne i en kommune inviteres til å møte opp og si hva de mener om for eksempel kommuneplanen eller en annen sak (Monkerud et al., 2016).

Også når grensene for en kommune skal endres, for eksempel ved at den skal slå seg sammen med en annen kommune, sier loven at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkter på forslag til grenseendring (inndelingsloven, 2002, § 10). I forbindelse med kommune-reformen, som ble lansert i Norge i 2014, har kommunene hørt folket på ulike måter. I et flertall av kommunene ble det gjennomført rådgivende folkeavstemninger der man spurte innbyggerne om hvorvidt de ønsket å slå seg sammen eller ikke. Andre måter folket ble hørt på i kommunesammenslåingsprosessen, var gjennom spørreundersøkelser eller gjennom folkemøter (Stigen, Kolltveit & Winsvold, 2018).

Innbyggerforslag er en lovfestet rett som innbyggere i alle landets kommuner og fylkeskommuner har til å få behandlet en sak i kommunestyret (kommuneloven, 2019, §39a). Det stilles visse krav for å få satt en sak på dagsordenen. For det første må forslagsstiller samle støtte i form av underskrifter fra minst 300 av kommunes innbyggere (500 i store kommuner, 2 prosent av folketallet i små kommuner). For det andre kan ikke saken ha vært tatt opp i inneværende valgperiode. Dersom en sak innfrir disse kravene, så plikter kommunestyret å behandle saken innen seks måneder. En evaluering av ordningen i 2010 viste at nesten 40 prosent av innbyggerforslagene ble avvist før de kom til behandling fordi de ikke innfridde lovens krav (Christensen et al., 2010). Ordningen ble likevel vurdert av både politikere og de innbyggerne som brukte den, som et positivt tilskudd til demokratiet, og som en sikkerhetskanal til bruk for innbyggerne når de ikke kunne få politikere direkte i tale.

Råd for særlige grupper er kommunale råd som gjerne består av noen politikere fra kommunestyret og av representanter for en bestemt befolkningsgruppe. Tre slike råd er lovfestet: eldreråd, ungdomsråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (kommuneloven, 2019, § 5–12). I tillegg har en rekke kommuner et råd der innvandrere er spesielt

representert (og som kan gå under navn som integreringsråd, mangfoldsråd eller innvandrerråd). Utover dette finnes det en rekke typer råd som er spesielle for hver enkelt kommune. Slike råd får alle saker som skal opp i kommunestyret, til høring, og rådene får mulighet til å uttale seg. Rådene kan også spille inn saker til kommunestyret, men kommunestyret har ingen plikt til å ta opp de sakene som spilles inn. En evaluering av ordningen i 2014 viser imidlertid at medlemmene av disse rådene opplever at de har ganske stor innflytelse, og at kommunestyret ofte tar hensyn til innspill de kommer med (Winsvold et al., 2014).

Ordninger utenom de lovfestede

I tillegg til de lovpålagte ordningene er det i mange kommuner innført ordninger som gjør at innbyggerne kan komme med innspill, enten til dagsordenen eller til hvordan oppgaver skal løses. Tabell 5.1 nedenfor viser hvor stor andel av de norske og danske kommunene som hadde innført ulike typer ordninger i 2018.

Tabell 5.1 Tiltak for å innhente innspill fra innbyggerne og legge til rette for deltakelse. Prosent av kommunene som tilbød ulike tiltak i 2018. Kilde: Bentzen, Lo & Winsvold, 2019.

| | Norge | Danmark |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|
| Åpne møter, ut over planlovens minstekrav, der innbyggerne kan komme med innspill til politikktutvikling | 60 | 71 |
| Ordninger eller arenaer som legger til rette for at innbyggerne kan involveres i diskusjoner om prioriteringer mellom ulike behov | 49 | 81 |
| Prosedyre for regelmessig kontakt med frivillige organisasjoner og andre sivilsamfunnsaktører | 44 | 67 |
| Digitale løsninger som innbyggerne bruker for å kommentere på politiske forslag | 43 | 57 |
| Utvalg eller komiteer hvor både valgte politikere og andre (enkeltborgere, næringslivsrepresentanter, frivillige organisasjonsliv osv.) er fullverdige medlemmer | 37 | 71 |
| Kommunedelsutvalg eller samarbeid med lokalt initierte lokalutvalg | 17 | 51 |
| Deltakende budsjettering | 3 | 17 |
| Utvalgsantall (N) | 314 | 84 |

To tendenser springer oss i øynene når vi kikker på tabellen over deltakelsestiltak. For det første har langt flere danske kommuner enn norske gjennomført slike tiltak. Vi kan bare spekulere i hva dette skyldes, men tidligere forskning har vist at det deliberative idealet, som innebærer at innbyggerne og politikere skal diskutere seg frem til omforente løsninger, står spesielt sterkt i Danmark (Aarts et al., 2014).

For det andre viser tallene i tabell 5.1 tydelig at de fleste av disse ordningene gjør det mulig for innbyggerne å involvere seg på flere ulike tidspunkter i den politiske syklusen og i alle de tre lederskapsfunksjonene. Gjennom de ordningene som er listet opp i tabellen, vil innbyggere kunne bidra til å sette dagsorden, til å utvikle løsninger på saker som allerede er satt på dagsordenen, og til å mobilisere ressurser for å implementere løsninger. Intervjuer med politikere viser imidlertid at ordningene i praksis brukes stort sett som høringsinstrumenter (Klausen et al., 2013, Vabo & Winsvold, 2018). Videre viser intervjuer at politikerne er langt mer villige til å gi innbyggere innpass når det gjelder å foreslå mulige løsninger på problemer som allerede er satt på dagsordenen, enn når det gjelder å være med på å sette dagsorden (Vabo & Winsvold, 2019).

Tabellen ovenfor gir et tidsbilde av hvilke typer ordninger som var utbredt i 2018. Bjerger (2019) har kartlagt hvilke deltakelsesordninger nye, sammenslåtte kommuner i Norge har *vedtatt å innføre*. Nye kommuner kan kanskje i særlig stor grad ha behov for tiltak som sikrer kontakt mellom politikerne og innbyggerne, fordi gamle kontaktmønstre blir brutt og endres når to eller flere enheter slår seg sammen til en ny og større enhet. Denne kartleggingen bærer uansett bud om hvordan man i kommuner i fremtiden ser for seg at man skal løse spenningen mellom innbyggerdeltakelse og politisk lederskap. I sin kartlegging skiller Bjerger mellom blant annet tiltak for deliberative ordninger, samstyring og deltakende budsjettering. Hun finner at de 35 nye kommunene som i 2019 var besluttet etablert som følge av kommunereformen (ut fra 91 opprinnelige kommuner), innførte til sammen 55 ulike tiltak for innbyggerdeltakelse. Den vanligste formen for tiltak er deliberative ordninger, som er vedtatt innført i 29 av de nye kommunene. Åtte av 35 kommuner hadde planlagt å innføre tiltak for samstyring, herunder oppgaveutvalg, som var planlagt i fire nye kommuner. I omtrent halvparten (14 av 35) av kommunene var

det planlagt innført tiltak som har elementer av deltakende budsjettering i seg. I de fleste tilfellene dreier dette seg om nærmiljøutvalg som får overført noen ressurser som innbyggerne i et lokalområde kan disponere. Denne kartleggingen indikerer at mer omfattende innbyggerinvolvering kanskje er på vei i norske kommuner.

Oppgaveutvalg: Politikere og innbyggere lager politikk sammen

Etablering av oppgaveutvalg er et forsøk på nettopp å gi innbyggere større innflytelse, samtidig som de folkevalgte sikrer at de beholder den makten som er nødvendig for å kunne peile ut kursen for kommunen og initiere politisk endring. En slik ordning er, som vi har sett i kapittel 3, innført i blant annet den danske kommunen Gentofte og den tidligere norske kommunen Svelvik (nå del av nye Drammen kommune). Utvalgene oppnevnes av kommunestyret for en avgrenset tidsperiode, og de skal i løpet av denne perioden utarbeide forslag innenfor et bestemt politikkfelt. I oppgaveutvalgene sitter både valgte kommunestyrerepresentanter og innbyggere. Sammen med representanter for kommuneadministrasjonen møtes utvalgene med jevne mellomrom og diskuterer seg frem til forslag som det så voterer over i kommunestyret.

I teorien forener oppgaveutvalgene to forventninger. Forventningen om at innbyggerne i et demokrati skal styre seg selv, innfris fordi vanlige, menige innbyggere får være med på å utvikle politikk på et bestemt felt. Samtidig innfris forventningene til politisk lederskap gjennom representativt demokrati ved at de valgte politikerne beholder makten, både til å sette dagsorden (det er kommunestyret som definerer hvilke temaer som skal utredes av oppgaveutvalg) og til å fatte beslutninger (forslagene stemmes over og vedtas i kommunestyret). De folkevalgte har dermed både hodet og halen på prosessen og sikrer representativitet i begge ender.

Prinsipielt kan man innvende at verken selvstyre eller representativt styre realiseres fullt ut gjennom denne ordningen. Innbyggerne får ikke bestemme selv, de får bare komme med forslag, og representantene mister i praksis noe makt fordi det ligger makt i saksforberedelse og formulering av forslag: Den som bestemmer hvordan en sak skal rammes inn

og presenteres, legger føringer for hvilke løsninger som virker rimelige å velge. Gjennom ordningen med oppgaveutvalg får dermed innbyggerne noe mer makt, men kanskje ikke særlig mye, og politikerne avgir noe makt, men kanskje ikke særlig mye. Evalueringer av ordningene (Sørensen & Torfing, 2019b) viser imidlertid at politikere og innbyggere i praksis opplever i nokså liten grad at det er noen konflikt mellom elementet av direkte demokrati, som oppgaveutvalg tilfører, og det representative demokratiet. De fleste politikere ser på utvalgene som en berikelse. Spesielt trekker de frem at utvalgene gir bedre beslutningsgrunnlag, og at bedre forankring i befolkningen gjør iverksettingen av det som vedtas, lettere. Flere politikere opplever at samarbeidet med innbyggerne gir dem et mer nyansert syn på hvordan ulike løsninger fungerer. I noen sammenhenger mener politikerne også at de løsningene de kommer frem til i oppgaveutvalgene, er mer oppfinnsomme, presise og kreative enn de løsningene de tror de ville ha klart å komme frem til dersom det var politikere alene som skulle utvikle dem.

Noen utfordringer er det likevel. Særlig i den norske kommunen Svelvik har politikerne vært opptatt av at de i oppgaveutvalgene ikke skal gå ut over det mandatet de har fått fra sine velgere. Selv om politikerne «legger fra seg hatten som partipolitiker» når de arbeider i oppgaveutvalgene, som en av politikerne uttrykker det, så er partiprogrammet førende for hvilke forslag de kan stille seg bak. En annen utfordring er at slikt samarbeid har som premiss at deltakerne skal klare å komme til enighet om et sett av løsninger (se kapittel 2). I tillegg til at man må klare å etablere et godt samarbeidsklima, så er det, ifølge politikerne i Svelvik, en forutsetning at det ikke er altfor stor politisk uenighet på det feltet man skal utarbeide forslag på. I den danske kommunen Gentofte er politikerne mer villige til å slippe innbyggere inn i politikkkutviklingsprosesser, også der det er stor politisk uenighet. De har erfart at det å involvere innbyggere kan bidra til at en fastlåst prosess beveger seg videre, blant annet fordi politikerne angivelig «oppfører seg mer anstendig» med innbyggerne til stede. Tilbakevendende og symbolske uenigheter legges til side, og politikerne blir opptatt av å få dialog med både innbyggerne og hverandre. Enkelte politikere mener likevel at oppgaveutvalgene hindrer reelle politiske uenigheter i å komme til overflaten, og at det blir skapt en

slags tvungen konsensus fordi politikere ikke helt tør å være uenige med innbyggerne i utvalget. Videre er noen som anser det som et problem at innbyggerne ikke får være med på å sette dagsorden, mens andre politikere vurderer akkurat det som en betingelse for at de skal våge å slippe innbyggerne så tett innpå politikkutviklingen. Dersom politikerne gir fra seg makten til å sette dagsorden, vil det kunne bli vanskelig å følge opp den kontrakten de opplever at de har inngått med velgerne sine på valgdagen.

Langt på vei ser det ut til at oppgaveutvalg faktisk inkluderer innbyggerne i politikkutforming, men først og fremst når det gjelder å finne løsninger på problemer som allerede er satt på dagsordenen. Dagsordensetting holder politikerne for seg selv, både i Gentofte og Svelvik.

Hvordan deltar folk mellom valg?

Oppgaveutvalg er en formell kanal for medvirkning. Denne kanalen er initiert, etablert og driftet av kommunen. Deltakelse kan imidlertid også skje gjennom kanaler som ikke er etablert i regi av kommunen. Demonstrasjoner, underskriftskampanjer og aksjoner er eksempler på slike kanaler. Videre kan deltakelse skje ved at folk eller grupper tar kontakt med politikere på eget initiativ for å diskutere eller si ifra om noe.

Det er både fordeler og ulemper med formelle kanaler. En fordel med formelle kanaler er at innspill som kommer gjennom slike kanaler, oftere blir registrert, og at det dermed er synlig for alle hvilke innspill som påvirker en beslutning, samt hvem disse innspillene kommer fra. Dersom en innbygger helt uformelt stopper ordføreren på gaten i et forsøk på å påvirke, vil ikke dette forsøket på påvirkning registreres noe sted. Man kan tenke seg at ressurssterke aktører lett vil kunne påvirke uformelt og dermed få uforholdsmessig stor innflytelse. Uformell påvirkning har med andre ord større sannsynlighet for å skje i lukkede, ikke offentlige rom (se kapittel 4). Imidlertid er en ulempe med formelle tiltak at det er kommunen, og ikke folk selv, som har identifisert saken de vil ha innspill til, og kanskje er det ikke akkurat denne saken som ligger innbyggerne på hjertet. Engasjementet i egeninitiert deltakelse er derfor ofte mye sterkere,

mens det kan være vanskelig å få folk til å stille opp når kommunen inviterer (Klausen et al., 2013).

Både formelle og uformelle kanaler for deltakelse kan likevel bidra til at styringen av samfunnet i større grad involverer innbyggere – hvor politikken ikke bare utøves av et smalt sjikt av valgte politikere, men hvor et bredere lag av befolkningen deltar i alle ledd i den politiske styringen, som i å sette dagsorden, i å finne løsninger og i å mobilisere ressurser. Det finnes ikke tall som viser hvor i den politiske prosessen folk deltar, men det finnes tall som viser hvilke kanaler folk deltar gjennom. Tabell 5.2 viser hvor stor andel av innbyggerne som oppga at de hadde deltatt på ulike måter for å påvirke kommunalpolitiske beslutninger. Slike tall samles inn etter hvert kommunevalg. Tallene i tabellen er fra 2015, men det har vært lite variasjon de siste 20 årene (Winsvold, Rose & Klausen, 2017).

Tabell 5.2 Prosentandel av befolkningen som i løpet av de siste fire årene har gjort ulike aktiviteter for å påvirke beslutninger i kommunen de bor i. N = 1340.

Kilde: Winsvold, Rose & Klausen 2017, s. 152-153.

| Form for deltakelse | Andel i prosent |
|------------------------------------------------------|-----------------|
| Skrevet under på opprop, underskriftskampanje | 33 |
| Tatt kontakt med lokal politiker | 25 |
| Deltatt i møte om en sak | 23 |
| Tatt opp sak i parti, fagforening eller organisasjon | 17 |
| Aksjon, protestmøte, demonstrasjon | 16 |
| Skrevet i avisen, henvendt seg til media | 11 |
| Vært til stede i kommunestyremøte | 10 |

Noen av disse deltakelsesformene er åpenbart initiert av folk selv, mens andre også kan være initiert av kommunen. Det er verdt å merke seg at én av fem innbyggere oppgir at de har tatt kontakt med en lokal politiker for å påvirke beslutninger i løpet av de siste fire år. Denne tendensen speiler seg i politikernes rapporterte kontakt med innbyggerne. I Norge oppgir 67 prosent av politikerne at de minst ukentlig er i kontakt med innbyggere om politiske spørsmål. I Danmark er tallet enda høyere. Her oppgir 80 prosent at de minst ukentlig er i kontakt med innbyggere (Vabo & Winsvold, 2019).

Det har vært argumentert for at det viktigste med kanaler for innbyggermedvirkning ikke egentlig er at de brukes, men at de finnes og kan brukes dersom folk skulle oppleve det nødvendig (Hibbing & Theiss-Morse, 2011). Et representativt demokrati innebærer jo faktisk at folk overlater til sine valgte representanter å fatte beslutninger. Hvis folk stoler på politikerne og mener at de gjør en god jobb med å representere dem, er det ikke sikkert at de vil ha behov for å komme med innspill eller protester. I det øyeblikket folk ikke lenger er fornøyd eller mener at politikken kunne ha blitt enda bedre, og dersom de har en idé for hvordan dette kan gjøres, er det imidlertid viktig at slike kanaler finnes og kan brukes. Kanaler for deltakelse kan dermed ses på som en slags sikkerhetsventil. Når de ikke blir brukt, kan det være et tegn på at folk er fornøyd, men det kan også være et tegn på at kanalen ikke er egnet. En forutsetning for at politikerne skal kunne tolke manglende engasjement som et tegn på tilfredshet, er at folk kjenner til mulighetene, og at kanalene er enkle å bruke – altså at terskelen er lav (Klausen et al., 2013).

Er samskapt politikk mer demokratisk?

Spørsmålet er så om tettere kontakt mellom politikere og innbyggere i politikkutviklingen gjør demokratiet mer demokratisk. For å kunne vurdere verdien av slikt samarbeid har ulike forfattere fremsatt forskjellige kriterier som må innfris for at politikkutvikling skal kunne sies å foregå på en demokratisk måte. Det kriteriet som oftest går igjen i litteraturen, er *inkludering* (Rowe & Frewer, 2004; Abelson & Gauvin, 2006; Dalton, 2006; Papodopoulos & Warin, 2007; Fung, 2008; Smith, 2009; Michels, 2011; Geissel, 2012). Deltakelsen må være inkluderende på den måten at stemmer fra alle samfunnslag og sosiale grupper blir hørt, og slik at ikke visse grupper blir marginalisert eller ekskludert. Andre viktige kriterier er at deltakelsen er *meningsfull* – altså at den handler om ting som er viktig for folk, at det å delta faktisk får betydning (Fung, 2008; Smith, 2009; Michels, 2011), og at folk har *innsyn* i hvordan beslutningsprosesser er organisert og i betingelsene for deltakelsen (Dalton, 2006; Geissel, 2012).

Valg innfrir disse kriteriene, men i hvilken grad gjør ulike former for innbyggerdeltakelse det? Undersøkelser av medvirkningstiltak i norske

kommuner viser at disse noen ganger oppleves som lite meningsfulle og ugjennomsiktige, men at dette kan bøtes på ved at kommunen eller politikerne på forhånd tydeliggjør premissene for deltakelsen, altså hva folk kan forvente å ha innflytelse over, hvor mye innflytelse innspillene deres får, og hvordan innspillene behandles og brukes i beslutningsprosessen (Christensen et al., 2010; Klausen & Arnesen et al., 2013; Vabo & Winsvold, 2018). Innbyggerdeltakelse utenom valg har vært særlig kritisert for ikke å innfri kravet til inklusjon. Når innbyggere blir invitert til å være med på å utforme politikken innenfor et felt, så blir flere stemmer hørt enn dersom politikerne gjorde dette alene. Men hvilke stemmer blir hørt? Den representative styringskjeden har den fordelen at alle stemmer teller likt når kandidater skal utpekes. Ved deltakelse i politikkkutforming er det derimot bare de som deltar, som får innflytelse. Sikrer så deltakelse utenom valgkanalen at «folket» får være med på å styre? Og bidrar denne formen for involvering av innbyggere til at politikken blir mer demokratisk?

Kort fortalt sikrer deltakelse utenom valgkanalen bredere folkelig styring i den forstand at en større del av «folket» og flere av folks synspunkter legges til grunn for politiske vurderinger og vedtak. Mer representativ blir styringen imidlertid ikke. For det første er de som allerede er knyttet til et bestemt parti, svært overrepresentert i deltakelse, også mellom valg. Det er altså de som allerede er politisk aktive på en eller annen måte, som i størst grad deltar i politikkkutforming utenom valg. For det andre er slik deltakelse – også når man ser bort fra partimedlemskap – sterkt knyttet til utdanning. De med høy utdanning deltar altså mer enn de med lav utdanning (Winsvold et al., 2017). Det betyr at innbyggere med lav utdanning og uten partitilknytning er underrepresentert i deltakelse mellom valg. Det er akkurat den samme skjevheten i representasjon som vi finner ved valg. Dermed bidrar deltakelsen utenom valg til å gjøre representasjonen enda skjevere, fordi den gir dem som allerede deltar, ytterligere muligheter til å påvirke.

Bildet er imidlertid mer nyansert. For det første blir tilfanget av folk som deltar utenom valg, påvirket av hvordan innbyggere blir rekruttert til slik deltakelse. Skjevast blir deltakelsen når deltakerne er fullt ut selvrekruttert, altså når det er fritt frem for hvem som helst å delta, og når kommunen ikke gjør noen forsøk på å nå bestemte grupper. Deltakelsen

kan bli mindre skjev dersom kommunen bestreber seg på å nå grupper som man ellers ofte ikke får i tale, eller grupper som er særlig berørt. Hvem man ønsker å rekruttere, kan man ta stilling til i kommunen, og man kan velge å prioritere dem man ellers ikke ville ha hørt fra.

For det andre kan folk – på samme måte som politikere – representere flere og andre enn seg selv. I ideen om bred deltakelse ligger det en antakelse om at folk som deltar i politikkkutforming uten å være valgt inn i kommunestyret, gjør det fordi de selv er berørt, og fordi de vil bidra med sitt perspektiv. Når vi ved hjelp av innbyggerundersøkelser måler hva som kjennetegner dem som deltar politisk utenom valg, så ser vi at de ofte er ressurssterke, godt voksne mennesker som allerede er politisk aktive. Dette er altså akkurat den samme gjengen som de som sitter i kommunestyret. Men i mange sammenhenger møter ikke disse innbyggerne opp kun på egne vegne. De kommer på vegne av noen andre, og gjerne på vegne av en gruppe mennesker som har liten mulighet til å representere seg selv, på vegne av bygda de bor i, som FAU-representant på vegne av foreldrene på skolen, som foreldre på vegne av funksjonshemmede barn, eller som barn på vegne av pleietrengende foreldre. Slik sett blir innbyggere som deltar i politikkkutforming mellom valg, gjerne også representanter, selv om de ikke er valgt og ikke kan avsettes på samme måte som de folkevalgte politikerne kan. Innbyggere som deltar mellom valg, opptrer altså ofte som representanter for en bestemt gruppe, og dermed blir representasjonen mindre skjev enn den kan se ut på overflaten: Den 50 år gamle høyt utdannede mannen som avtegner seg i statistikken som den gjennomsnittlige deltakeren, er også far til en funksjonshemmet tenårings, ishockeyentusiast og sønn til en pleietrengende far. Gjennom ham blir dermed interessene til disse innbyggerne – eventuelt gruppene av innbyggere – representert.

Kan spenningen mellom representasjon og deltakelse løses?

Som dette kapitlet viser, utsettes lokale folkevalgte for kryssende forventninger. På den ene siden forventes de folkevalgte å innfri den representative styringskjedens krav til å forvalte mandatet de har fått ved valg, som

innebærer å være tro mot partiprogrammet de er valgt inn på. På den andre siden forventes de å lytte til innbyggerne mellom valg og potensielt fravike mandatet som partiprogrammet ga, dersom de vurderer det som riktig. Folket skal styre seg selv, men de har samtidig bedt politikerne om å styre på deres vegne. Politikerrollen innebærer å håndtere denne balansen mellom å styre på bakgrunn av et mandat og å lytte og justere egne standpunkter etter det som sies. I noen tilfeller blir denne balansen umulig. En politiker som er valgt inn for å representere en liste som slåss for å opprettholde grendeskolen, og som så, etter samtale med skolens ansatte, kanskje opplever det som mest riktig å legge ned skolen likevel, vil ikke kunne innfri begge forventninger samtidig. I slike tilfeller må den enkelte representanten velge om hun vil utøve mandatet hun fikk av velgerne og stemme for å bevare skolen, eller om hun vil lytte til de ansatte og dermed bryte løftet som ble gitt på valgdagen. Hvilken av disse to handlingene vil i størst grad samsvare med å «la folket styre seg selv»? Hva er mest demokratisk? Dette finnes det ingen enkle svar på.

Konflikten mellom det å skulle styre på folkets vegne samtidig som man skal lede, blir satt på spissen når de folkevalgte er uenige med innbyggerne om hva som er den beste løsningen. Kommunesammenslåingsprosessen, som ble igangsatt under Solberg-regjeringen i 2014, ga eksempler på dette. I flere kommuner ønsket politikerne en sammenslåing, men innbyggerne sa nei i folkeavstemning. I de fleste tilfeller valgte politikerne å la folket styre seg selv. De lyttet til hva folk sa og lot dem bestemme. I denne saken fikk det å lytte til folkeavstemningsresultatet presedens (Folkestad et al., 2019), men i mange andre og kanskje mindre saker er det ikke slik. Avveiningen mellom å lytte til innbyggerne og å lede kommer også ofte til syne i nedleggingsaker. Nedlegging skjer gjerne som en konsekvens av økonomisk nødvendighet, og de som berøres, er sterkt imot, mens de som ikke berøres, er likegyldige. I slike tilfeller, når utfallet av en sak er gitt på forhånd, kan det være ekstra vanskelig å skulle lytte.

Det å styre på folks vegne kan altså innebære å ta det folk ønsker, til følge, eller å gjøre egne vurderinger av hva som gagnar folket best på lang sikt. Folkevalgte vekter de to hensynene ulikt, men de fleste gjør begge typer vurderinger i alle saker som de fatter beslutning i. I ordføreriintervjuet som følger etter dette kapitlet, skal vi se hvordan politikerne i

Nedre Eiker vektet folkets mening mot det de oppfattet som en økonomisk nødvendighet.

Når det er sagt, så er det ikke sikkert at det samtidig å skulle lytte og å skulle lede alltid trenger å være så vanskelig. Politikere vi har intervjuet oppgir at de i de fleste saker synes det er lett å styre etter sitt partipolitiske kompass, og innspill folk kommer med, endrer ikke kursen radikalt, men kan bidra til å justere den. Videre er det som oftest ingen stor motsetning mellom det politikere mener og det folk mener. Folkevalgte er jo også folk. De er bosatt i kommunen, de har familie, venner og kanskje jobb i nærmiljøet, og de er stort sett bredt orientert om hva som rører seg i kommunen. Vi har, som velgere, gitt dem tillit og pekt dem ut til å fatte beslutninger på våre vegne, nettopp fordi vi tror at de kan representere våre interesser på en god måte, noe de fleste politikere kan. Folkevalgte har likevel mye å lære, fordi det med nødvendighet ligger mer kunnskap og flere ideer i befolkningen som helhet, enn i kommunestyresalen eller i kommunens administrasjon. De fleste politikere vet dette, og de er stadig på jakt etter å få vite hva folk mener og tenker om hvordan kommunepolitikken kan gjøres bedre.

Referanser

- Aarts, K., Thomassen, J. & van Ham, C. (2014). Globalization, representation, and attitudes towards democracy. I J. Thomassen (Red.), *Elections and democracy: representation and accountability*, (s. 201–231). Oxford, England: Oxford University Press.
- Abelson, J. & Gauvin, F.-P. (2006). *Assessing the impacts of public participation: Concepts, evidence and policy implications*. Research Report Po6. Salt Lake City, UT: Canadian Policy Research Network.
- Ansell, C. & Torfing, J. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37-54.
- Beetham, D. (Red.). (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Genève, Sveits: Inter-Parliamentary Union.
- Bjerge, N. (2019). *Demokratiske innovasjoner i kommune-Norge: bidrag til et sterkere lokaldemokrati?* Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Christensen, D. A., Sandkjær Hanssen, G., Kittelsen, E., Klausen, J. E., Winswold, M. & Aars, J. (2010). *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret. Tilgjengelig via <https://www.regjeringen.no>

- Dalton, R. J. (1985). Political parties and political representation: Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative Political Studies*, 18(3), 267–299.
- Dalton, J. R. (2006). *Citizenship norms and political participation in America: The good news is ... the bad news is wrong*. CDACS Occasional Paper 2006-01.
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J.o & Seggaard, S. B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512119881810>
- Fung, A. (2008). Democratizing the policy process. I R. Goodin, M. Moran & M. Rein (Red.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, England: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0033>
- Geissel, B. (2012). Impacts of democratic innovation in Europe. Findings and desiderata. I B. Geissel & K. Newton (Red.), *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?* New York: Routledge.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (2011). *Stealth democracy. Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Inndelingslova. (2002). Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. (LOV-2019-06-21-35). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70?q=inndelingsloven>
- Kane, J. & Patapan, H. (2012). *The Democratic leader: How democracy defines, empowers and limits its leaders*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Karsten, N. & Hendriks, F. (2017). Don't call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154–172.
- Klausen, J. E., Arnesen, A., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning / Uni Rokkansenteret.
- Kommuneloven. (2019). Lov om kommuner og fylkeskommuner. (LOV-2019-06-21-57). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2) 275–293.
- Monkerud, Lars Chr.; Indset, Marthe; Stokstad, Sigrid; Klausen, Jan Erling (2016). *Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. ISBN: 978-82-8309-134-2.
- Neblo, M. A., Esterling, K. M., & Lazer, D. M. (2018). *Politics with the people: Building a directly representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Papadopoulos, Y. & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472.
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: A research agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29(4), 512–556.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigen, I. M., Kolltveit, K. & Winsvold, M. (2018). *Fra valg til velferd. Innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stoker, G. (2019). Can the governance paradigm survive the rise of populism? *Policy & Politics*, 47(1), 3–18.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2019a). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25–49.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2019b). *Slutevaluering af forsøg med opgaveudvalg i Svelvik kommune*. Hentet 12. desember 2019 fra <https://www.svelvik.kommune.no/contentassets/2774bc5a0odd48f1a9fd36c9005ea1/evaluering-oppgaveutvalg-svelvik-kommune.pdf>
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as leadership*. Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Vabo, S. I. & Winsvold, M. S. (2018). Designing institutions for interactive political leadership in local governments – possibilities and contingencies. *ECPR General Conference*. European Consortium for Political Research, Hamburg, August 22nd to 25th 2018
- Vabo, S. I. & Winsvold, M. S. (2019). Interactive governance arrangement and political leadership in context. Analysing the relevance of political-administrative system. Paper presentert på Phd-course STV9430A – Political leadership and democratic innovations in local governments, workshop ved Centre Universitaire de Norvège à Paris (CUNP), 7.–9. oktober 2019.
- Winsvold, M. S. (2019). Kvinner og menn i kommunepolitikken – hvem mener de at de representerer og hvor stor innflytelse opplever de å ha? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 43(3), 177–197.
- Winsvold, M. S., Rose, L. & Klausen, J. E. (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I J. Saglie & D. A. Christensen, *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Winsvold, M. S., Nørve, S. Winsvold, M. S. (2019). Kvinner og menn i kommunepolitikken – hvem mener de at de representerer og hvor stor innflytelse opplever de å ha? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, S. & Vestby, G.-M. (2014). *Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne*. NIBR-rapport 2014: 4. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.